

**La eficacia de la legislación laboral:  
Un análisis multidimensional para el caso de Chile**



**El Instituto Internacional de Estudios Laborales**

# **La eficacia de la legislación laboral: Un análisis multidimensional para el caso de Chile<sup>1</sup>**

**Serie de investigación**

**118**

---

<sup>1</sup> Equipo de investigación dirigido por María Ester Feres N, e integrado por Feres, M. E.; Durán, Gonzalo; López, Diego; y Henríquez, Helia.

---

## Serie de investigación

---

El *Instituto Internacional de Estudios Laborales* (IIEL) fue fundado por la Organización Internacional del Trabajo en 1960 como un centro de estudios superiores en las áreas social y laboral para fomentar una mejor comprensión de las cuestiones del trabajo mediante la educación y la investigación. Utiliza redes de investigación, foros sobre política social, actividades educativas y publicaciones para desarrollar nuevas perspectivas para la política laboral, desarrolla intercambios sistemáticos entre los Miembros de la OIT y la comunidad académica externa; y familiariza a los futuros elaboradores de la política social con los procesos de diálogo tripartito y de formulación de políticas.

---

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Instituto Internacional de Estudios Laborales) 2010

Ciertos extractos breves de esta publicación pueden reproducirse sin autorización, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes al Servicio de Publicaciones, Instituto Internacional de Estudios Laborales, case postale 6, CH-1211 Ginebra 22 (Suiza).

ISBN 978-92-9014-906-4 (print)

ISBN 978-92-9014-907-1 (pdf web)

*Primera edición 2010*

---

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que el Instituto Internacional de Estudios Laborales las sancione.

Esta publicación puede obtenerse pidiéndola a: Publicaciones de IIEL, case postale 6, CH-1211 Ginebra 22 (Suiza).

---

Fotocompuesto en Suiza  
Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

JMB

---

# Índice

<b>Presentación</b> . . . . .	<b>vii</b>
<b>Primera Parte</b> . . . . .	<b>1</b>
<b>I. Fundamentos</b> . . . . .	<b>3</b>
a) Marco general: lo laboral como dimensión constitutiva de los proyectos de desarrollo. . . . .	3
b) Lo laboral: pilar de las políticas de ajuste estructural y del modelo socioeconómico vigente. . . . .	4
c) Trabajo, modelo de crecimiento y democracia social. . . . .	6
d) La evaluación multidimensional de la eficacia normativa: una exigencia empírica . . . . .	7
e) Fundamentos de la OIT para la elaboración de una metodología específica de evaluación. . . . .	8
<b>II. Marco conceptual</b> . . . . .	<b>11</b>
<b>III. Diseño metodológico.</b> . . . . .	<b>17</b>
a) De las matrices sectoriales al multisistema. . . . .	17
b) Referentes. . . . .	18
c) Propiedades de la matriz dinámica. . . . .	18
d) Análisis Multi-Sistémico . . . . .	19
e) Escala de Grados de Eficacia (4 categorías) . . . . .	20
f) Factores basales a considerar en los análisis, la caja de herramientas básica. . . . .	21
<b>IV. Monografías por áreas disciplinarias</b> . . . . .	<b>27</b>
A. <i>La dimensión económica: Factores Económicos que Inciden en la Eficacia de la Ley Laboral.</i> . . . . .	27
1. Fundamentación . . . . .	27
2. Objeto de estudio de la dimensión económica . . . . .	28
3. Factores económicos . . . . .	28

4. Referentes . . . . .	37
5. Metodología . . . . .	37
<i>B. La dimensión sociológica: Factores Jurídicos que Inciden en la Eficacia de la Ley Laboral . . . . .</i>	<i>38</i>
1. Fundamentación . . . . .	38
2. Objeto de estudio de la dimensión económica . . . . .	38
3. Factores jurídicos . . . . .	39
4. Referentes . . . . .	51
5. Metodología . . . . .	52
<i>C. La dimensión sociológica: Factores Sociopolíticos que Inciden en la Eficacia de la Ley Laboral . . . . .</i>	<i>53</i>
1. Fundamentación . . . . .	53
2. Objetivo de estudio de la dimensión sociológica . . . . .	53
3. Factores sociopolíticos . . . . .	54
4. Referentes . . . . .	60
5. Metodología . . . . .	61
<b>Segunda Parte</b>	
<b>Aplicación de la metodología al comportamiento de las remuneraciones en el sector privado 1993-2005. . . . .</b>	<b>63</b>
I. Elementos introductorios. . . . .	65
II. Itinerario y contenidos de las reformas legales (período 1993-2006) . . . . .	67
III. Dimensión económica aplicada la “Instituto de las remuneraciones” . . . . .	85
IV. Dimensión jurídica aplicada al “Instituto de las remuneraciones” . . . . .	119
V. Dimensión sociológica aplicada al “Instituto de las remuneraciones” . . . . .	153
VI. Relato ensayístico . . . . .	189
<b>Referencias bibliográficas . . . . .</b>	<b>201</b>

---

## Presentación

Este estudio forma parte de un proyecto académico de largo plazo que se propone, conjuntamente con la elaboración de métodos e instrumentos interdisciplinarios e integrados de investigación, evaluar en forma progresiva la eficacia de las regulaciones de los principales institutos del Derecho del Trabajo, consustanciales a la noción de trabajo decente. Éste ha sido formulado y se desarrolla por la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas (FACEA) de la Universidad Central de Chile (UCEN), a través de su Centro de Estudios y Asesorías en Trabajo, Relaciones Laborales y Diálogo Social (CRL).

Sus lineamientos generales se corresponden con una concepción de la Organización Internacional del Trabajo según la cual el tránsito desde una sociedad industrial a una sociedad del conocimiento – en el contexto de una economía global – exige disponer de un marco integrado de las “diferentes dimensiones del trabajo” para la elaboración e implementación de programas de trabajo decente en las Américas; tanto por la interrelación existente entre ellas, por la combinación de causas en el déficit de trabajo decente como por los impactos multidimensionales de las políticas económicas y sociales. Esta problemática se engazaría con “el tema de la gobernanza o buen gobierno de la economía globalizada” y, con la relación entre globalización y trabajo decente.<sup>2</sup>

Según la OIT, la incorporación del “trabajo decente como un objetivo global”, junto con su explicitación en las estrategias nacionales de

---

<sup>2</sup> Ver Proyecto de Investigación presentado al Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL/OIT), Ginebra, Suiza. Agosto 2007.

desarrollo, implicaría definir, adicionalmente, otros objetivos para su promoción efectiva, entre ellos: incorporar un enfoque transversal de género; potenciar la importancia de las normas internacionales del trabajo en el desarrollo, ampliar la participación e influencia de los interlocutores sociales y, un acorde funcionamiento del diálogo social y del tripartismo. Entre los principales y diversos desafíos que enfrentaría la región para generar trabajo decente se destaca el “que los derechos laborales se cumplan y se apliquen de manera efectiva.”

Resultante de lo anterior, surge, entre otras, la interrogante sobre la pertinencia y eficacia de la institucionalidad laboral y del derecho del trabajo, particularmente en países de bajos ingresos o con gran inequidad distributiva. Las investigaciones y análisis sobre el tema deberían abordarse utilizando métodos y enfoques integrados de investigación, especialmente si se trata de evaluaciones políticas, lo que exige un trabajo académico interdisciplinario.

Es por ello que, el proyecto en su primera fase, ha contando con la colaboración del Instituto Internacional de Estudios Laborales (IILS) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Dirección del Trabajo de Chile. Para esta etapa, el propósito era elaborar una propuesta metodológica, diseñada especialmente para estudiar y evaluar la eficacia de las normas laborales, a partir de una aproximación sistémica, integrando los enfoques jurídicos, económicos y sociológicos (socio-políticos), en una combinación de evidencia empírica cuantitativa y cualitativa y utilizando diversos niveles de análisis (macro y micro). La metodología debía probarse y validarse en un primer estudio sobre la incidencia de dos (2) reformas generales al Código del Trabajo (1993 y 2001) en el comportamiento de los salarios, durante un período de quince (15) años.

El objetivo central del proyecto es el de elaborar y validar un instrumento útil para la investigación, el estudio y formulación de futuras reformas laborales y de políticas públicas y gubernamentales en el ámbito del trabajo, conjuntamente con realizar contribuciones significativas, tanto teóricas como en el ámbito de la información y del conocimiento empírico, sobre la realidad laboral en el país.

El diseño se realizó a partir de un primer análisis exploratorio del comportamiento de las remuneraciones en el sector privado; ello, en tanto la gran inequidad distributiva y el bajo nivel promedio de las remuneraciones en Chile constituyen problemas económico-sociales relevantes de indiscutida preocupación nacional. Diversos estudios demostraban, lo

que se comprueba en la presente investigación, que las grandes desigualdades en el ámbito de los ingresos del trabajo son producidas principalmente por el funcionamiento del mercado laboral (Infante 2007), a saber: las marcadas diferencias salariales, la baja participación del trabajo en el ingreso total y el menor aumento experimentado por los salarios reales en relación con los incrementos de productividad (V. H. Vega 2007).

De ese modo, en esta primera fase se persiguió conocer y determinar las respuestas empresariales en materia remuneracional frente al hecho de que se pongan en discusión y se aprueben modificaciones a las normas laborales vigentes en un momento determinado.

En síntesis, los objetivos generales del proyecto eran: – la formulación de una propuesta metodológica que, integrando un conjunto de variables, permitiese estudiar y evaluar los grados de eficacia de las normas laborales; – iniciar el desarrollo de una línea de investigación sobre la eficacia del Derecho del Trabajo en Chile, en el marco del objetivo global de “trabajo decente”, ello, en particular en el área de la distribución directa o funcional de los ingresos y en el ámbito de la calidad de los empleos, comenzando con un análisis de las remuneraciones en el sector privado de la economía; y – aportar al debate de propuestas rectificatorias que permitan disminuir el déficit de trabajo decente y reducir la brecha distributiva existente. Con ellos se perseguía analizar no sólo la eficacia de las normas legales en término de su aplicación real “sino en un sentido más amplio, que abarca la capacidad del derecho del trabajo de cumplir su función garantizadora de la igualdad de los trabajadores, la libertad, la seguridad individual y los derechos colectivos”.

Entre los objetivos específicos de esta primera fase de la investigación, comprometidos como productos al IILS, destacan: – la elaboración de una propuesta metodológica, integradora de los enfoques sociológicos, jurídicos, económicos y socio-políticos, que demostrase su utilidad para analizar y evaluar la eficacia del Derecho del Trabajo en Chile, en particular en el ámbito de la distribución de los ingresos del trabajo en el sector privado de la economía; – un análisis de impacto de las más significativas reformas laborales en el comportamiento de las remuneraciones en el sector privado, durante el período comprendido entre los años 1993 y 2005; y – elaborar una publicación, con los principales contenidos del estudio y sus resultados.

Las interrogantes o hipótesis del estudio suponían un cierto diagnóstico previo sobre los reducidos grados de eficacia de la legislación

laboral y de sus sucesivas modificaciones en la generación de trabajo decente y se plantearon como sigue: -los comportamientos empresariales han reaccionado a las reformas laborales objeto del estudio, cualquiera sea el contenido de éstas, impactando negativamente el incremento de las remuneraciones reales; – las remuneraciones han experimentado de manera sostenida un cambio en su estructura, aumentando sustancialmente la parte variable del salario. Esta tendencia no se ha modificado en el período en estudio y ha sido más intensa en las remuneraciones de trabajadores menos calificados y en cargos de menor jerarquía; – la dinámica de concentración del ingreso en el país, y por tanto a la convergencia de salarios mínimos y salarios medios, no ha sido impactada por la secuencia de reformas legales a lo largo del período, ni en particular por las modificaciones en análisis; – las tendencias a la baja de las remuneraciones y a su mayor variabilidad, muestran diferencias según el tamaño de las empresas, el origen de los capitales, el sector de actividad, el carácter transable o no transable de su producción y la participación femenina en el empleo.

El presente informe da cuenta, precisamente, de esta primera fase del proyecto, incorporando tanto la propuesta metodológica comprometida como su aplicación piloto, en un estudio sobre el comportamiento de los ingresos del trabajo en el período en cuestión. Se estructura así, en dos partes. La primera, desarrolla los fundamentos de la investigación, el marco conceptual, el diseño metodológico y las monografías por áreas disciplinarias. La segunda parte, en una primera aplicación, identifica la secuencia de reformas legales junto a sus principales contenidos; aplica cada matriz, en función de sus referentes, sus variables generales y las específicas a considerar en el comportamiento de las remuneraciones; para, finalmente, en un análisis ensayístico, multivariado, integrar los resultados de cada análisis matricial, concluyendo con los resultados de la investigación, según la metodología: multisistémica e interdisciplinaria propuesta.

---

# Primera Parte

## Propuesta de metodología para evaluar la eficacia de las normas laborales

**Fundamentación, marco conceptual, diseño metodológico  
y monografías por área disciplinaria**



---

# I. Fundamentos

El objetivo principal de la investigación es formular una metodología adecuada y específica para evaluar la eficacia de las normas laborales; ello precisa explicitar el razonamiento lógico y las reflexiones teóricas que la sustenten (Beltrán 1994).

## ***a) Marco general: lo laboral como dimensión constitutiva de los proyectos de desarrollo***

En lo sustantivo, se pretende elaborar un instrumento de análisis multidimensional y multicausal de la eficacia de las normas laborales, que recoja y articule como parte de sus fundamentos las reflexiones teóricas que sitúan la problemática del trabajo como una dimensión relevante, la cual, interrelacionada con otras, debiese integrar todo proyecto nacional y democrático de desarrollo en los países de la región (Espinosa 2005). Igualmente, se asumen como válidos los análisis que plantean que éstos han debido -en las últimas décadas- enfrentar el desafío de un doble y tensionador proceso: el de reconstrucción democrática y el de modernización de sus estructuras políticas, económicas, sociales y culturales (Lechner 1994).

La nueva era informática e informacional generó condiciones para una reestructuración de la economía mundial, caracterizada por procesos crecientes de globalización de los mercados financieros, productivos y de consumo y por una nueva división internacional del trabajo. Entre otros fenómenos inherentes o consecuenciales destacan: el desplazamiento progresivo de las actividades fabriles tradicionales hacia el sector de los servicios; la interdependencia creciente entre las economías nacionales; la

emergencia del conocimiento y su gestión como una dimensión estratégica del desarrollo; y, la investigación en ciencia y tecnología conjuntamente con la formación continua, como requisitos esenciales para una competitividad internacional exitosa, en función del incremento sostenido de la productividad de todos los factores productivos (Ffrench Davis 2005 y Godio 2004).

A los componentes propios de la nueva era tecnológica se suman otros, resultantes de las políticas dominantes en las primeras décadas de la globalización. Los procesos, hegemonzados en sus inicios por concepciones neoliberales y por las estrategias de los conglomerados económicos transnacionales, junto a una fuerte financiarización de la economía mundial, conllevaron el sometimiento de los sistemas políticos y de las sociedades nacionales a los dictados y reglas de funcionamiento de la economía (OIT 2004). Las políticas de reestructuración económica supusieron un debilitamiento estructural de los Gobiernos, actores políticos y movimientos sociales tradicionales. La destrucción de la denominada: “matriz socio-política clásica latinoamericana”, con sus componentes históricos – Estado, partidos políticos y movimientos sociales –, caracterizada por su capacidad de articulación e institucionalización de los conflictos sociales y de mediación de las demandas sociales por el sistema político, conducentes a una lenta pero progresiva inclusión social y política, no fue, sin embargo, sustituida por otra alternativa (Garretón 2001).

### ***b) Lo laboral: pilar de las políticas de ajuste estructural y del modelo socioeconómico vigente***

El doble proceso de democratización y modernización que enfrentaban hace algunas décadas los países de la región no se abordó en paralelo ni tampoco articuladamente, priorizándose el desempeño económico por sobre el político y social (Ibíd.). De ese modo, los modelos socioeconómicos actuales, a pesar de sus rectificaciones, mantienen importantes resabios de sus concepciones neoliberales iniciales; ello, a pesar que el orden democrático adquiere un reconocimiento cada vez más extendido a nivel ciudadano en el ámbito latinoamericano, si bien, en momentos en que una mutación radical del contexto modifica el alcance y el sentido tradicional de la democracia (Lechner 1994).

La desestructuración de la política laboral, así como las reformas a los sistemas de salud y de pensiones, constituyeron, en Chile más que en

otros países, pilares estratégicos del modelo y de las políticas de ajuste estructural.

Coherente con ello, para el empresariado, todo cambio a la legislación laboral que no vaya en una línea de mayor desregulación del mercado de trabajo implica poner en peligro las bases del modelo económico. Para el sector gubernamental, la centralidad estratégica del sistema de relaciones laborales y por lo tanto de su contención, deriva de la apreciación que, su diseño y funcionamiento son claves para un país inserto en la economía global y que enfrenta importantes desafíos de competitividad, productividad y cambio tecnológico. De ese modo, la agenda de políticas laborales seguidas por los gobiernos concertacionistas habría representado una opción estratégica que puso en el centro, “como una decisión fuerte de política, construir una articulación viable y sinérgica, entre las relaciones de trabajo y las opciones de economía y políticas adoptadas”. (Campero 2007). Para el mundo sindical y para el pensamiento crítico, el tema adquiere una dimensión estratégica similar, en tanto se señala que, a pesar de las medidas económicas y sociales correctivas al modelo neoliberal, al crecimiento económico y a la superación de la pobreza, no se ha avanzado en el debate ni en políticas de reformulación del modelo económico (Garretón 2003), lo que se expresa en la mantención de los enclaves neoliberales en el sistema de relaciones laborales actualmente vigente (Feres 2007, Espinosa 2007).

Las posteriores correcciones al modelo en materias de política social no han logrado, y quizás no han pretendido, modificarlo sustancialmente; tampoco han permitido recomponer el tejido social; promover el desarrollo de organizaciones y sujetos sociales, ni generar canales estructurados de participación social (Feres 2008).

La participación del Estado en la conducción económica, en una clara demostración de su debilidad estructural, se reduce a la mantención de los equilibrios macroeconómicos; a una progresiva y creciente suscripción de acuerdos comerciales bilaterales; a evitar obstáculos legales e institucionales al funcionamiento de las empresas (en especial desde el ámbito laboral y en el de regulaciones de las crecientes asimetrías negociadoras y de poderes entre empresas de diferentes tamaños<sup>3</sup>); a mejorar

---

<sup>3</sup> Sobre la heterogeneidad estructural de la economía chilena, ver Infante y Sunkel (2006); Vega 2007, French Davis 2008), entre otros. Sobre la incidencia de esta heterogeneidad en la desigualdad de los ingresos y su relación con el insuficiente marco normativo en materia de relaciones colectivas de trabajo (Infante y Feres 2007) y Agacino (2002).

la institucionalidad sobre libre competencia, cuidando con esmero no incluir otras normativas regulatorias en el funcionamiento de los mercados; y, a facilitar el accionar económico a través de la modernización del aparato estatal.<sup>4</sup>

### ***c) Trabajo, modelo de crecimiento y democracia social***

La válida calificación – realizada por diversos analistas – de la democracia chilena como una democracia imperfecta, se debe no sólo a los enclaves autoritarios subsistentes en el régimen político, sino en particular a su gran déficit en materias socio-económicas y de democracia social (Espinosa 2005 y 2007 y Garretón 2001).

Siempre desde una aproximación sistémica, la pérdida de la centralidad social del trabajo, tanto en el discurso público como en los medios comunicacionales, concurre simultáneamente como causa y efecto de las políticas implementadas en el ámbito económico, social y laboral, con sus conocidos resultados en materia de déficit de trabajo decente, de crisis del sindicalismo y de ausencia de diálogo social (Feres 2008).

Los índices de desigualdad de ingresos en la región, los mayores del mundo, y los de Chile en particular (tercer país con la mayor brecha distributiva en el continente), se explican fundamentalmente por los modelos socio-económicos y por las estrategias de crecimiento implementadas. Éstas, a su vez, permiten comprender fenómenos tan diversos, tales como los preocupantes procesos de debilitamiento del conjunto del sistema político y la precariedad y fragmentación de los mercados de trabajo, caracterizados estos últimos por una alta informalidad laboral y por deficientes condiciones de trabajo. Un efecto concomitante es la extendida ineficacia de las normas laborales, tanto las generales como las introducidas por reformas posteriores; estas últimas, marginales en sus contenidos en cuanto a modificaciones sustantivas de los pilares desregu-

---

<sup>4</sup> Su abstención en todo ámbito distinto a los señalados, ha sido criticada incluso por connotados analistas ortodoxos, en relación no sólo a la ausencia de una cierta planificación para el desarrollo sino también a la falta absoluta de una política industrial. Estos plantean que, si bien el Estado no debiese identificar áreas de producción en reemplazo del mercado, si debiese tener un rol central en el desarrollo de los sectores donde el país tiene competencias, o incluso, fomentando la aparición de otros a partir de sus propias necesidades.; se concluye así que, la actitud negativa de Chile hacia la política industrial le habría costado enormes oportunidades de crecimiento (Hausmann 2008).

latorios de los modelos de relaciones laborales impuestos en los períodos de reestructuración económica.

En síntesis, a partir de las concepciones del neoliberalismo sobre la economía, la sociedad y el mercado, funcionales a la implantación de un nuevo patrón de acumulación, se impone en América Latina un modelo económico “que aboga por la regulación de la vida social a través del mercado y por la prescindencia del Estado, o si se quiere poner en términos más amplios, por la prescindencia de la política en la regulación de los conflictos sociales” (Espinosa 2007). En el ámbito de las relaciones laborales, esto se traduce en una ideología empresarial que postula el debilitamiento e incluso la desaparición de la acción colectiva, propicia la intolerancia sindical y aspira a la desregulación normativa en la relación capital-trabajo. A lo anterior se suma un discurso y un accionar gubernamental que hace abstracción del conflicto, adjudicando su tratamiento y solución a la responsabilidad autonómica de las partes, a pesar de su evidente desequilibrio contractual y de poder negociador. “A diferencia de los trabajadores el empresariado actúa en el sentido histórico de una clase: tiene proyecto, ideología, discurso, poder y presencia social y el gran empresariado mantiene un liderazgo hacia el sector privado, independientemente de las diferencias de intereses y heterogeneidad de sus componentes” (Ibíd.).

Desde esa perspectiva, la falta de contrapeso social y sindical, producto de concepciones de políticas que sobrepasan el marco estricto de las relaciones de trabajo y sus regulaciones pero que objetivamente las integran, permite explicar tanto las grandes brechas distributivas existentes como las insuficiencias de desarrollo democrático en la gran mayoría de países de la región. En otros términos, tales insuficiencias suponen, entre otras dimensiones, la falta de un sistema de relaciones laborales democrático, las dificultades de desarrollo del sujeto sindical, las carencias de un marco regulatorio adecuado (de fuentes legales y autonómicas), y la ausencia de una cultura de respeto a las normas laborales.

#### ***d) La evaluación multidimensional de la eficacia normativa: una exigencia empírica***

La necesidad de una metodología específica de evaluación de la eficacia normativa deriva, entonces, de la convicción que no es posible analizar y evaluar la eficacia/ineficacia del Derecho del Trabajo sólo por sus contenidos y las eventuales insuficiencias de la institucionalidad labo-

ral encargada de su cumplimiento, haciendo abstracción tanto del contexto socio-político, económico y socio-laboral en que se elaboran e implementan las normas, como de la profunda interconexión existente entre su efectivo cumplimiento, el sistema de relaciones laborales y la cultura empresarial predominante.

Desde una comprensión sistémica se sostiene que, sin los necesarios equilibrios sociales no es posible profundizar los sistemas democráticos; sin políticas proactivas de los Estados y sus agentes – los partidos políticos- es muy difícil, sino imposible, recomponer el mundo social y el movimiento sindical, en tanto históricamente en la región lo social ha sido construido desde lo político (Espinosa 2005). Sin interlocutores sociales constituidos, con relaciones de mínimo equilibrio, con espacios ciertos que permitan y promuevan una cultura de negociación, diálogo y concertación social; etc. no cabe mejorar los bajos ingresos del trabajo, disminuir la brecha distributiva al interior de la sociedad, ni avanzar en la eficacia de las normas laborales como promotoras del trabajo decente.

### ***e) Fundamentos de la OIT para la elaboración de una metodología específica de evaluación***

Finalmente, planteamientos de la OIT, contenidos en diversos documentos sobre trabajo decente, conducen también – implícitamente – a la necesidad de elaborar una metodología específica de tipo multidimensional y multisistémica para la evaluación de la eficacia normativa. Destacan, entre otros, la estructura y contenidos definidos por el IILS (2006)<sup>5</sup> para una estrategia de investigación sobre el trabajo decente en la economía globalizada; y la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente para las Américas 2005-2015 (Brasilia 2006).

Entre sus consideraciones, el IILS plantea la necesidad de disponer de un marco integrado de las diferentes dimensiones del “trabajo” en la elaboración e implementación de un programa de trabajo decente; tanto por la interrelación entre dichas dimensiones, por lo combinado de sus causas en el déficit de trabajo decente como por los impactos multidimensionales de las políticas económicas y sociales. Señala, asimismo, la necesidad de utilizar métodos y/o enfoques integrados de investigación,

---

<sup>5</sup> “El trabajo decente en una economía globalizada: una estrategia de investigación. IILS/OIT. Ginebra, junio de 2006.

de elaboración y evaluación de políticas, de carácter interdisciplinario. Plantea interrogantes sobre las repercusiones del “entorno económico y social mundial” y quizás también, a juicio nuestro, de su institucionalidad y sus políticas, para el logro del objetivo planteado. La problemática se engarza con “el tema de la gobernanza o buen gobierno de la economía globalizada” y con la relación entre globalización y trabajo decente; ello, desde la perspectiva analítica de su integración como un objetivo explícito en las estrategias de inserción de los países en la economía global y en las nacionales de desarrollo.

En la Agenda Hemisférica, por su parte, junto a su propia estructura y diseño multidimensional, el Director General de la OIT<sup>6</sup> enfatiza algunos de los supuestos o condicionantes políticas para la promoción del trabajo decente y de una globalización justa. Destaca la necesidad de incorporar explícitamente “el trabajo decente” en las estrategias nacionales de desarrollo si es que, verdaderamente, se pretende constituirlo en un objetivo global. Sostiene que la promoción del trabajo decente requiere de la integración de las políticas económicas y sociales y de una efectiva contribución entre los sectores público y privado, como requisitos esenciales para que la persona y su trabajo logren ubicarse en el centro del desarrollo en un mundo globalizado. Reitera como objetivos transversales para promover la generación de trabajo decente, entre otros, el potenciar la importancia de las normas internacionales del trabajo en el desarrollo, el ampliar la participación e influencia de los interlocutores sociales y un acorde funcionamiento del diálogo social y del tripartismo; y, entre los principales y diversos desafíos que enfrentaría la región para generar trabajo decente, destaca el “que los derechos laborales se cumplan y se apliquen de manera efectiva”.

Cabe relevar, en los planteamientos del Director General, la importancia asignada a la voluntad política y al rol de los gobiernos, así como a la integración de las políticas económicas y sociales, en los avances a lograr en el objetivo del trabajo decente, uno de cuyos componentes esenciales es el reconocimiento y la eficacia de la normativa nacional e internacional del trabajo.

---

<sup>6</sup> OIT. “Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2005 – 2015.” Brasilia, mayo de 2006.



## II. Marco conceptual

La eficacia del Derecho, incluyendo sus distintas dimensiones: su ordenamiento jurídico constitucional y sus subsistemas normativos internos, como es el caso del Derecho del Trabajo, ha estado históricamente ligada, tanto a la ineludible adecuación de sus normas al desarrollo democrático, al incesante devenir de los procesos sociales como, a la existencia de una decidida voluntad y capacidad política – derivada a su vez de básicos consensos sociales – para lograr que sus contenidos adquieran vida, sentido y vigencia en una práctica cotidiana.

En una aproximación multidimensional a la problemática de la “Eficacia del Derecho del Trabajo”, la legitimidad social como elemento sustantivo de un aceptable respeto normativo se enlaza con el proceso de generación -socialmente, más o menos, participativo- de sus regulaciones. Se relaciona también con la importancia política y socio-económica que se les asigna; con sus contenidos y con la oportunidad en que se establecen; con la coherencia entre las políticas públicas y los distintos ordenamientos regulatorios específicos; con el empoderamiento de una ciudadanía organizada; y, con la decisión cierta y efectiva de las instituciones del Estado para implementar y garantizar su cumplimiento.

Si bien el derecho del trabajo reconoce históricamente dos fuentes de imputación normativa (Salas Franco y et.al 1997), las normas legales y las derivadas de la contratación colectiva, para los efectos de esta propuesta metodológica, entenderemos por normas laborales sólo las de fuente estatal, legal o reglamentaria.

Ambas dimensiones, la de regulación de las relaciones individuales y la relativa a las relaciones colectivas de trabajo, junto a elementos polí-

ticos y culturales conforman la noción de “sistema de relaciones laborales”. Como es sabido, éste ha sido considerado históricamente un eje institucional relevante en las democracias más consolidadas, en especial en aquellas inspiradas en la social democracia europea. Supone la existencia de actores sociales fuertes, constituidos y legitimados socialmente para establecer negociaciones, llegar a acuerdos y tratar los conflictos de intereses en un marco de diálogo – tripartito con los gobiernos o bipartitos entre sí –, bajo la comprensión que la democracia es esencialmente un medio para la resolución política de las legítimas aspiraciones y diferencias de las fuerzas sociales en el reparto de los bienes económicos y simbólicos, así como de los derechos y deberes, de la reproducción social y económica de la vida en sociedad (Espinosa 2006). De ese modo, la forma en que la problemática sea tratada, o ya no sea tema de las políticas públicas y en los discursos desde el Estado, Gobiernos y Partidos Políticos, es también relevante para la eficacia normativa, además de incidir, como ya se señaló, en la calidad de la democracia.

Las dimensiones clásicas de la libertad sindical y de las relaciones colectivas de trabajo, como la sindicalización, la negociación colectiva y el derecho a huelga, se consideran – en un primer esbozo metodológico – como dimensiones relevantes, traducidas en variables explicativas para la evaluación de la eficacia de las normas regulatorias de las relaciones individuales de trabajo.

*En este proyecto, hemos entendido por eficacia* la recepción que hacen las normas laborales de principios de general aceptación y la relación entre los contenidos normativos de una norma y la aplicación de facto de tales contenidos.

*La primera dimensión de la eficacia* de las normas laborales apunta a evaluar la capacidad de su contenido de iure para reflejar principios de general aceptación, referidos a compatibilizar la libertad empresarial para aprovechar el trabajo con la seguridad, prosperidad, dignidad y libertad de los trabajadores, y cómo tales normas logran garantizar posibilidades reales de prosperar en el trabajo responsabilizando legalmente a las empresas por el uso de trabajo humano. *Una norma será materialmente eficaz* cuando razonablemente recoja principios protectores y garantice un nivel aceptable de seguridad, prosperidad, dignidad y libertad en el trabajo.

*La segunda dimensión de la eficacia* de las normas laborales incluye dos aspectos: el cumplimiento directo que logra una norma, esto es, que sus destinatarios se ciñan espontáneamente a lo que la ley les impone y

por otra parte, la aplicación de correctivos cuando los destinatarios se resisten a cumplir la ley. Lo primero es el *cumplimiento* de una ley; lo segundo es la *aplicación* de una ley (Hierro 2003)<sup>7</sup>. Ya sea por cumplimiento o aplicación, *una norma legal será propiamente eficaz* cuando quienes son regidos por ella se comportan tal y como ordena la ley.

De esta forma, la *eficacia normativa examinada será compleja*: incluirá la apreciación de la capacidad de las normas laborales de instituir principios valiosos y garantizar su vigencia en las relaciones de trabajo y su capacidad de constituirse en un mandato eficaz que sujeta a los destinatarios a su cumplimiento.

La construcción de la metodología para evaluar la eficacia de las normas laborales se sustenta en la elaboración de monografías por áreas: jurídica, económica y sociológica; las cuales, junto con fundamentar la validez del enfoque multidisciplinario, identifican las principales dimensiones o factores a considerar, desde sus respectivas áreas, en la evaluación de la eficacia normativa, y permiten la elaboración de matrices a partir de las dimensiones o factores propios de cada una, las que se integran en una metodología de matrices dinámicas, como se explica en el acápite correspondiente al diseño metodológico.

La determinación del objeto de investigación para el cual se construye la metodología presentó, no obstante, diversas complejidades. Más allá de las opciones propiamente jurídicas que se señalan en la figura siguiente, se planteó la necesidad por una parte, que el ejercicio para su definición incorporase los lineamientos y contenidos sustantivos del trabajo decente, como referencia para determinar cuáles son los principios laborales que debieran incluir las normas laborales, y de otra, un enfoque integral e interdisciplinario.

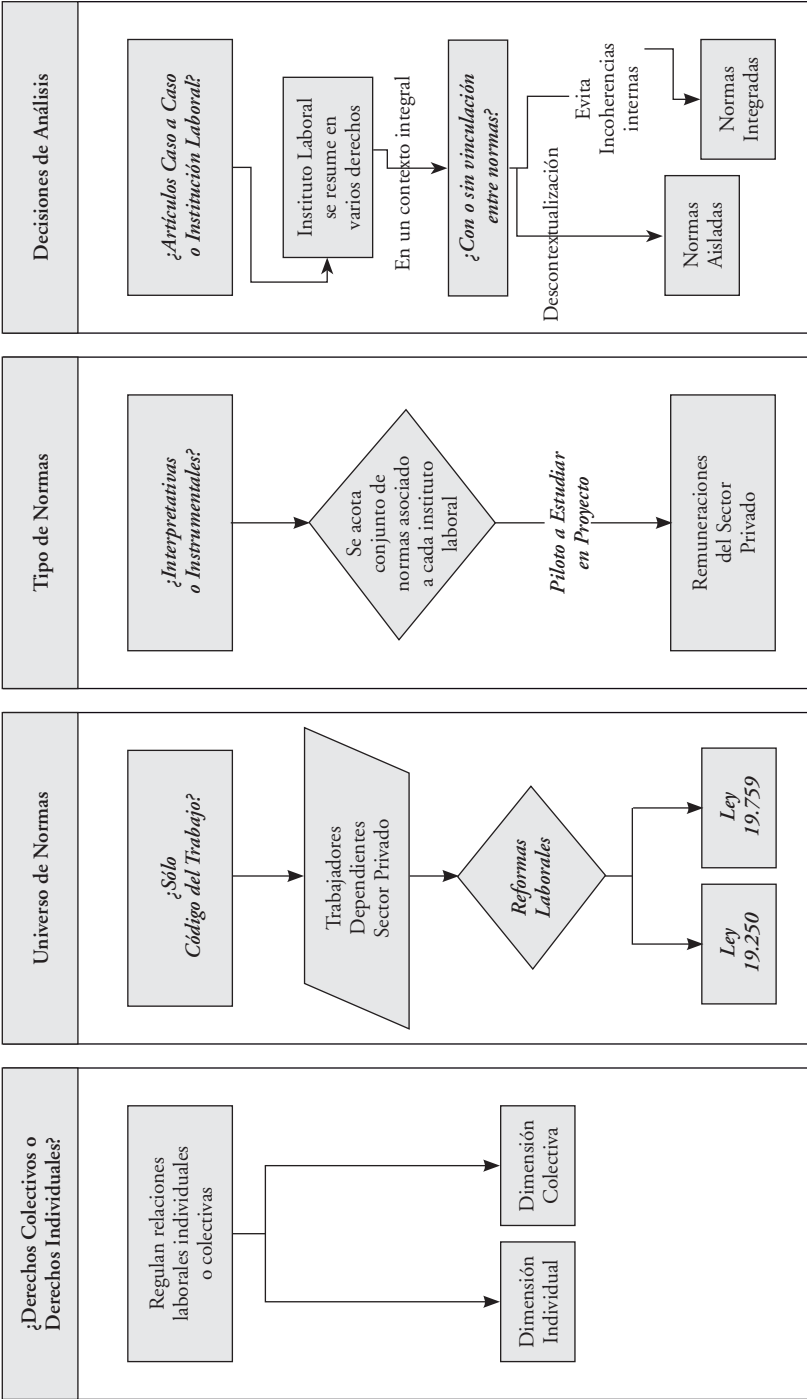
La complejidad del objeto obligó también a diseñarlo en base a variables de general aplicación así como de otras que se ajusten al análisis y evaluación de institutos laborales específicos. En esta propuesta, las variables específicas se centran en el análisis de las normas sobre remuneraciones.

La reflexión sobre el objeto general de estudio de la metodología se planteó conforme a la siguiente figura:

---

<sup>7</sup> La distinción pertenece a L. HIERRO, *La eficacia de las normas jurídicas*. Ariel Derecho. Barcelona, 2003, p.15.

Figura 1: Árbol de decisiones



En términos generales, la determinación de la eficacia de las normas – eficacia *material* y eficacia *propialemente tal* –, exige llevar el análisis más allá de su texto literal, considerando la racionalidad presente en el contenido de cada norma que se estudie, para detectar cuál fue el objetivo perseguido con su creación, y contextualizar dicho análisis dentro del conjunto específico de normas que regulan uno o más institutos. Por ejemplo: el análisis de la eficacia de las normas sobre remuneraciones exigirá considerar también la racionalidad que existe en las normas sobre utilización del tiempo de trabajo por parte de las empresas y la forma de retribuirle a los trabajadores su desempeño, lo que significa indagar el contenido de otro instituto, a saber, “la jornada de trabajo y los descansos”.



---

### III. Diseño metodológico

#### ***a) De las matrices sectoriales al multisistema***

La metodología planteada por la investigación contempla la generación de 3 matrices<sup>8</sup> dinámicas por área disciplinaria y una matriz multi-sistémica integradora.

#### **Matrices por área<sup>9</sup>, la concepción de “las cajas de herramientas”**

La investigación define “áreas” a las distintas disciplinas consideradas, estas son: **economía** / área económica, **derecho** / área jurídica y **sociología** / área socio-política.

Cada área en cuestión, genera **una matriz sectorial**, unidimensional, que contiene un set de factores (o “dimensiones”) que influyen en la eficacia de las normas laborales desde la perspectiva de cada disciplina (económica, jurídica, sociológica). Se conciben así, tres “cajas de herramientas”, cada cual con su propio *set* de factores posibles de ser aplicados a cualquier instituto laboral.

La detección de factores en cada área es la base de la **flexibilidad**; es precisamente de esta caja de herramientas de donde se deben extraer aquellos que se consideren idóneos para evaluar la eficacia de las normas laborales de un determinado instituto. Es entonces el investigador quien

---

<sup>8</sup> Se define matriz como un conjunto de elementos y/o componentes que en conjunto forman un todo y que tienen una lógica común.

<sup>9</sup> También llamadas matrices sectoriales.

elige algunos factores seleccionados en la “caja de herramientas” que más convengan para analizar la eficacia normativa del instituto en cuestión. No necesariamente todos los factores serán utilizados en el análisis de un determinado instituto, en ciertos casos, por ejemplo, la falta de información u otras consideraciones fundadas, podría generar la exclusión de alguno de ellos.

## **b) Referentes**

Las matrices de cada área disciplinaria, generan un completo cuadro que vincula factores y referentes de medición. Se define **referente** como aquel lineamiento, directriz y/o modelo sobre el cual se contrastarán los diversos factores seleccionados. Éste se transforma en un punto de comparación que puede ser transversal o no. El referente entrega los criterios a ser considerados en la evaluación de la eficacia. Un mismo referente puede ser utilizado por las 3 disciplinas (Economía, Derecho y Sociología). *Los referentes contemplados son: Trabajo Decente, Normas Internacionales del Trabajo (NIT), Doctrina Científica, Sistema de Relaciones Laborales y Diálogo Social, entre otros.*

## **c) Propiedades de la matriz dinámica**

Otra rasgo característico del enfoque es la profundidad alcanzable por cada factor. Mediante el necesario proceso de conceptualización de los factores se llega a las variables y en mayor detalle a las sub-variables. Dejar los factores sin mayor desagregación a priori, es fundamental para permitir la multisistemicidad.

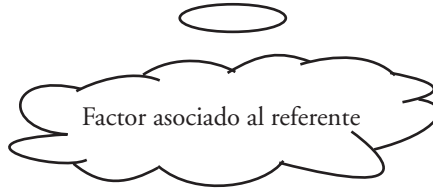
Una característica de estas matrices, es *su carácter dinámico*, es decir, tienen la facultad de ir creciendo en el tiempo, agregando más “herramientas”, adaptándose de este modo a los vaivenes y más diversos cambios en la sociedad del trabajo<sup>10</sup>. Se advierte eso sí la necesidad de disponer con *un set base de factores* que perdure en el tiempo y de general aplicación. Sobre dichos factores “*basales*” se adicionarán factores específicos (únicos o propios) de cada instituto laboral.

---

<sup>10</sup> La matriz de “m” filas por “n” columnas, se concibe de forma dinámica, es decir, la incorporación de los factores ( $F_{m \times n}$ ) puede realizarse en cualquier momento del tiempo. Las matrices individuales sistematizan la totalidad de factores que el equipo investigador, hasta ese momento, considera son relevantes para el objetivo del proyecto.

**Cuadro 1: Matrices Sectoriales, Unidimensionales por áreas**

Factores / Referentes		Referentes		
		1	2	...n
Factores	1	$F_{11}$	$F_{12}$	$F_{1n}$
	2	$F_{21}$	$F_{22}$	$F_{2n}$
	...m	$F_{m1}$	$F_{m2}$	$F_{mn}$



La metodología considera el enfoque transversal de género tanto en la selección de los factores como en los ejes referenciales sobre los cuales se medirá la eficacia/ineficacia de las normas laborales; en tanto dimensión clave para la igualdad sustantiva o real de oportunidades y trato; ello debiese permitir desentrañar las causas directas y las estructurales o culturales de las discriminaciones de género en el trabajo para avanzar con políticas y medidas más eficaces para su desestabilización y corrección.

#### **d) Análisis Multi-Sistémico**

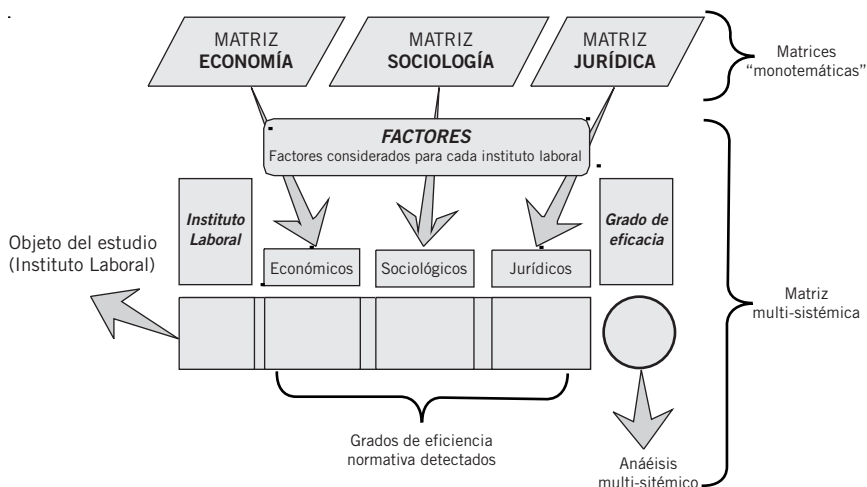
*La Multi-Sistemicidad:* Uno de los productos más sustantivos de la presente investigación es elaborar una metodología que sea capaz de presentar un análisis multi-sistémico que de cuenta del grado de eficacia que tiene determinado instituto laboral bajo observancia.

La matriz multi-sistémica requiere como *input* el instituto laboral objeto de análisis.

Como *output* entrega una clasificación de eficacia (grado de eficacia) la cual se deriva de un relato ensayístico multivariado. Este relato, como se explicita a continuación, se construye incluyendo todas las variables seleccionadas desde las matrices sectoriales y que han sido consideradas relevantes para el instituto laboral al que se evalúa la eficacia normativa. En este relato se construyen los énfasis y se proponen nuevos temas para seguir investigando.

Al provenir de las matrices unidimensionales los factores a seleccionar para evaluar la eficacia normativa de un determinado instituto labo-

**Figura 2: Resumen Global de la Metodología Matricial**



ral, son éstas las que operan como cajas de herramientas (es allí donde se encuentran todos los factores a considerar).

**Cuadro 2: Matriz Multi-Sistémica, Tres Dimensiones**

Instituto Laboral	FACTORES			Grado de Eficacia
	Económicos	Sociológicos	Jurídicos	
Instituto Laboral XXX	Relato Ensayístico Multivariado			(F, S, CO, D)

De ese modo, factores económicos, sociológicos y jurídicos se conjugan y construyen un relato "ensayístico" y multivariado, dando cuenta de una interrelación de múltiples variables asociadas a cada uno de los factores. Esta lectura concluye con una clasificación tipificada en **grados de eficacia** los que pueden ir de menos a más eficiente. A su vez, este método permite identificar cuál fue la variable o factor que más incidió en la potencial ineficacia.

### **e) Escala de Grados de Eficacia (4 categorías)**

Cada uno de los factores selectos en las matrices unidimensionales recibirá un puntaje de acuerdo al análisis llevado a cabo por el equipo

multidisciplinario que participa del proyecto. Según sea el resultado del puntaje, se establece el grado de eficacia de la norma (sobre cierto rango, se habla de “ineficacia”). La matriz multi-sistémica permite **identificar** qué dimensión es la que mayormente afecta al resultado, estableciendo diagnósticos más precisos y recomendaciones mucho más directas.

*Como resumen global*, la metodología contempla la siguiente nomenclatura en los grados de eficacia.

- **Fuerte (F):** La norma demuestra el mayor grado de eficacia. Esta categoría también demuestra consistencia temporal (análisis anteriores similares en alto grado de eficacia). Se aprecia un nulo (mínimo) impacto de los factores selectos en el cumplimiento de la norma laboral. Se dice entonces que la norma bajo análisis es “*fuertemente eficaz*”.
- **Satisfactorio (S):** La norma muestra un alto grado de eficacia, con reparos específicos en ciertos factores que impiden la eficacia fuerte. Son precisamente dichos aspectos los que deberían mejorarse a fin de garantizar el sentido original (idea matriz) de la norma en cuestión.
- **Con Observaciones (CO):** Esta categoría representa un grado de eficacia cuestionable. La norma muestra debilidad en varios de los aspectos evaluados. La matriz será el pivote que indicará los factores que mayoritariamente afectan en el incumplimiento de las normas laborales.
- **Débil (D):** Esta categoría indica el menor grado de eficacia (o mayor grado de ineficacia) en la norma laboral analizada. Se trata de normas laborales “ineficaces” en el sentido estricto de la definición planteada por esta metodología. La ineficacia explícita demuestra deficiencia en la concepción, definición y aplicación de las normas. Se enfatiza la necesidad de mejorar la norma, la matriz entregará antecedentes técnicos para el debate.

### **f) Factores basales a considerar en los análisis, la caja de herramientas básica**

La metodología propuesta contempla la utilización de un piso básico de factores que pueden ser utilizados en cualquier instituto laboral. A partir de los factores se puede y/o debe profundizar en sub-factores que se asocian a los primeros. A continuación se presentan tres

matrices sectoriales con un resumen de los factores basales (posteriormente en las monografías disciplinarias se justifica la inclusión y pertinencia de cada uno).

**Matrices Sectoriales y Factores Basales**

**A. Matriz Jurídica (Basado en Enfoque Jurídico)**

Factores \ Referentes		REFERENTES			
		Trabajo decente y normas internacionales del trabajo	Capacidad Real de Fiscalización Pública (SII, SVS, etc.)	Capacidad judicial de hacer cumplir la ley	Doctrina Judicial
FACTORES	1	Capacidad de las normas de recoger razonablemente principios protectores que garanticen un nivel aceptable de seguridad, prosperidad, dignidad y libertad en el trabajo.			
	2	Descoordinaciones internas en el sistema legal			
	3		Debilidad Institucional: Aplicación <i>administrativa</i> de la Ley		
	3			Debilidad Institucional: Aplicación <i>Judicial</i> de la Ley	
	4				El Rol de la <b>jurisprudencia</b> en la eficacia de las leyes laborales

### B. Matriz Económica (Basado en Enfoque Económico)

Factores \ Referentes		REFERENTES		
		Estrategias de Desarrollo Económico	Trabajo Decente, OIT	Diálogo Social
FACTORES	1	Apertura Comercial / <b>Contexto Macro</b>	Nueva Economía / <b>Contexto Micro</b> (como factor que incide en la efectividad del trabajo decente)	Fusiones y Adquisiciones / <b>Contexto Micro</b>
	2		“Variabilización del Salario” / <b>Contexto Micro</b> (como factor que incide en la efectividad del trabajo decente)	Sociedad de la Información / <b>Contexto Micro</b>
	3		Polfuncionalidad / <b>Contexto Micro</b> (como factor que incide en la efectividad del trabajo decente)	
	4	Heterogeneidad Productiva / <b>Contexto Macro</b>		

**C. Matriz Socio – Política (Basado en Enfoque Sociológico)**

Factores \ Referentes		REFERENTES			
		Trabajo Decente	Programas de Gobierno	Diálogo Social	Sistema de Relaciones laborales
FACTORES	1	Legitimidad Social			
	2		Fuerza o Debilidad del discurso Gubernamental		
	3	Trabajo Precario consolidándose			
	4			Relación de Poder entre actores laborales	
	5			Actores Civiles Relevantes (Sindicatos, Iglesia)	
	6				Institucionalidad de relaciones laborales
	7				Conflictividad Laboral



---

## IV. Monografías por áreas disciplinarias

### A. *La dimensión económica: “Factores Económicos que Inciden en la Eficacia de la Ley Laboral”*

#### 1. Fundamentación

Desde el punto de vista de las políticas públicas, diversos estudios han abordado el tema de la evaluación en políticas del mercado laboral. Weller (2004) es un compilado de investigaciones en el cual, desde diversos enfoques económicos y econométricos<sup>11</sup> se evalúan las políticas activas como pasivas en materia de empleo. Dentro de la misma vertiente de investigación Smith (2000), realiza un completo estudio de evaluación de políticas en Estados Unidos.

Estudios previos<sup>12</sup> han verificado que normas laborales más rigurosas, siendo efectivas, pueden inducir a un crecimiento económico más rápido y a su vez éste captar mayores niveles de IED. En este sentido Salas (2003) señala que *“una mayor protección de los derechos civiles de los trabajadores, como la libertad de asociación y la libertad sindical y de negociación colectiva también aparece asociada a una estabilidad política y social mayor”*.

Es precisamente esta relación, *lo que hace relevante medir el grado de eficacia en los distintos institutos laborales*. En ello es fundamental apreciar

---

<sup>11</sup> Los instrumentos econométricos monitorean y rectifican la aplicación de programas de empleo.

<sup>12</sup> Billington, N. (1999) “The location of foreign direct investment: An empirical analysis” *Applied Economics* Vol. 31, num.1, pp. 65-71. Kucera, D. (2002) “Normas Fundamentales del trabajo e inversiones extranjeras directas” *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 121, num. 1-2, pp. 33-75.

como los aspectos económicos influyen en esta eficacia/ineficacia de las normas.

Con mayor o con menor grado de impacto, existen factores económicos y ciertamente financieros que inciden en la eficacia misma de la normativa laboral vigente y en los derechos laborales como tales.

Los factores económicos-financieros (en adelante económicos) pueden dividirse en **dos** grandes grupos: los de orden *microeconómico* y aquellos de orden *macroeconómico*.

Los factores de orden *microeconómico* inciden de manera directa en la demanda de trabajo por las empresas. Establecen causales propias de una relación laboral.

Los factores de orden *macroeconómico* inciden de manera amplia sobre el sistema como un todo. Más allá de las decisiones propias emanadas desde las empresas, en este caso son las estrategias de desarrollo y de crecimiento las que perturban la efectividad de determinados institutos laborales.

## 2. Objeto de estudio de la dimensión económica

La hipótesis central de la investigación es la existencia de factores económicos que inciden en la eficacia/ineficacia de la ley laboral.

La *metodología* no busca calificar si las decisiones de política económica y laboral son buenas o son malas, tampoco indaga respecto al sistema óptimo (económicamente hablando). Más bien apunta a *visibilizar* efectos colaterales que los factores económicos tienen en el campo laboral los que eventualmente pueden incidir en distintos grados de eficacia del Derecho del Trabajo.

## 3. Factores económicos

### 3.1 *Microeconómicos*

a) **Nuevo paradigma en la organización empresarial:** La acumulación de riqueza económica ha llevado al surgimiento de un nuevo modelo de organización de empresas, dónde los dueños se conocen y se estudian mutuamente, en ocasiones son co-partícipes en otros directorios; por un lado discuten entre los “suyos” la mejor estrategia para derrotar a la competencia y por otro lado se sientan en una misma mesa de reuniones con los directores del frente para decidir sobre el destino de otra empresa que entre ellos gobiernan en común. Es el fenómeno de los directorios entrelazados y directorios comunes, el fenómeno de los *holdings* de empresas.

Bajo este esquema, donde la información fluye libremente, acciones de negociación colectiva pierden efectividad ante patronos que están lejos de ser personas desconocidas entre sí, esta vez son socios de directorios.

Básicamente el modelo funciona a través de los holdings, sociedades encargadas de administrar un conjunto de empresas vinculadas a un mismo dueño. Un holding tiene razón social y RUT propio que lo individualiza ante la Ley.

Su funcionar es similar al de un “llavero”, es decir un artefacto organizador, del cual penden las llaves, o sea en este caso, las empresas. Un holding puede llegar a tener 50 o más empresas relacionadas dentro de una misma cadena de negocios. Antes solía ser una única empresa la encargada de toda la cadena, hoy esa cifra puede fácilmente elevarse sobre las 100 firmas. Desde luego, este cambio en el paradigma organizativo, tiene impactos en la temática laboral; los modelos holdings, dividen la organización de los trabajadores, reduciendo la condición de sujeto al trabajador individual.

El **principal** motivo para que la empresa divida su cadena de negocios en muchas razones sociales es financiero. Por una parte le quita peso a las estructuras administrativas. En vez de tener un solo directorio con 150 gerencias, tiene 10 directorios con 15 gerencias (con el detalle que los directorios se entrelazan, es decir esos 10 directorios se componen básicamente por las personas que compondrían el directorio único, por lo tanto se repiten la representación y también las ganancias).

En **segundo** lugar se le da autonomía a las filiales para participar en otras cadenas de negocios ajenas a su giro y de este modo se abren nuevas oportunidades de negocio. Una **tercera** razón, no menos importante, es la diversificación del riesgo financiero, es decir se cubren de poner todas sus inversiones en un mismo negocio, de modo que si a una empresa le va mal ello no afecta a las otras.

Una **cuarta** razón, también financiera, es el financiamiento entre empresas que se refiere al conjunto de partidas contables, “Cuentas por Cobrar” y “Cuentas por Pagar” entre empresas relacionadas, las cuales permiten entre otras cosas retirar utilidades de manera más barata rebajando el pago de impuestos.

Una **quinta** razón, propiamente laboral, es eliminar el ruido provocado por la acción sindical en la determinación libre de los salarios y condiciones laborales. Bajo muchos esquemas de administración esen-

cialmente ortodoxos, los sindicatos son una amenaza para la libre competencia al distorsionar los precios de equilibrios (Salas, 2003), en ellos recae parte importante de las decisiones sobre salarios y costos de la mano de obra, aspectos que al no estar controlados por los dueños del capital generarían irritaciones al sistema. El sistema de holdings y la división de cadenas de negocios en múltiples empleadores, reduce dramáticamente el poder y la esencia de ser de los sindicatos.

La generalidad de la normativa laboral presenta serios desafíos ante la proliferación de estas supra-estructuras no abordadas a cabalidad por la Ley.

### *Nuevos Paradigmas y el rol de las PYME's y MiPYME's*

El caso de las micro, pequeñas y medianas empresas no queda excluido del fenómeno paradigmático de la reorganización empresarial. Los modelos societarios modernos, tipo holding, contaminan seriamente las estadísticas de clasificación de las empresas. Esto ya que, si bien pertenecen a una supra-estructura, en los hechos pueden ser empresas de menos de 200 trabajadores, incluso menos de 50 (con lo cual clasificarían como pequeña empresa). En la realidad existen holdings que con 6 trabajadores clasificarían como microempresas<sup>13</sup>.

Otra característica de la organización post-moderna es la utilización de las empresas de menor tamaño para cubrir las funciones esencialmente laborales. Separar tácitamente explotación del negocio y sus ganancias de lo que es el componente laboral es una característica implícita en estos modelos. Esta característica se ve en el siguiente apartado.

#### **b) Fusiones, Adquisiciones y Concentración de los mercados:**

Uno de los grandes desafíos a nivel internacional consiste en la mantención de los derechos adquiridos en materia laboral<sup>14</sup> posterior a los procesos de fusión y/o adquisición de empresas.

Los procesos de concentración de mercado generan fuertes conglomerados de empresas cada vez más poderosos en materia económica y laboral. En mercados concentrados las empresas que demandan mano de

---

<sup>13</sup> La Encuesta Laboral (ENCLA), elaborada por la Dirección del Trabajo, clasifica las empresas según número de trabajadores en Gran Empresa (más de 200), Mediana Empresa (entre 50 y 199), Pequeña empresa (entre 10 y 49) y Micro empresa (menos de 9), misma clasificación utiliza la Encuesta CASEN, elaborada por el Ministerio de Planificación, MIDEPLAN.

<sup>14</sup> *Proposed UK legislation Extends Acquired Employment Rights to Buyout*, House of Commons 2008.

obra son cada vez menos, en tanto que los trabajadores ven disminuido el *pool* de opciones como para ofrecer su fuerza de trabajo.

El factor laboral ha sido escasamente considerado en los análisis de concentración de mercados llevados a cabo por la autoridad correspondiente (Fiscalía Nacional Económica y Tribunal de Defensa de la Libre Competencia). Dichos organismos centran sus investigaciones en la búsqueda de garantías a la libre competencia, vista ésta como precios de mercado libres de colusión o acuerdos tácitos, búsqueda de competencia perfecta entre empresas.

En los procesos de adquisición de empresas, se generan recortes de personal y cambios en las razones sociales, cambios en el empleador “legal”, destrucción de sindicatos y desconocimiento de los derechos adquiridos. Son muchos cambios que contaminan la relación laboral empleador-trabajador poniendo en amenaza la eficacia de la normativa laboral.

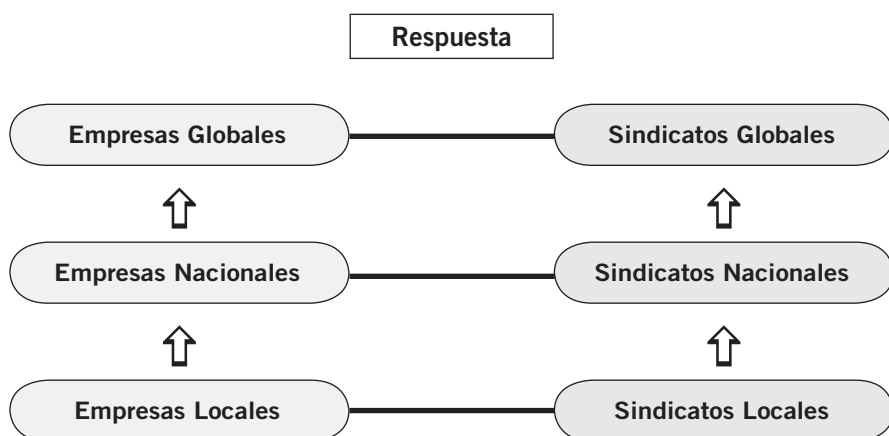
Un caso emblemático es lo sucedido los últimos años en el sector comercio, dónde grandes cadenas del retail, han adquirido una gran cantidad de empresas concentrando la operación en pocas compañías. En el retail se han experimentado una serie de estrategias post-fusiones que buscan minimizar el costo sin importar los efectos que esto puede tener sobre las normas laborales. La separación explícita de razones sociales, entre las que contratan al personal y aquellas que explotan el negocio, es una práctica recurrente en holdings de empresas que acogen a trabajadores de compañías adquiridas.

La fusión, así concebida, es una fuente directa de ineficacia para las normas laborales. Muchos de los institutos laborales pierden grados de efectividad ante esta nueva manera de operar en empresas fusionadas.

c) **Transnacionalización de la Economía:** Otra característica de la economía chilena de los últimos años es su creciente grado de transnacionalización. El ingreso de capitales extranjeros y de empresas multinacionales a las distintas ramas de la economía ha sido la tónica de los últimos 20 años (Fazio, 2005). El impacto que han tenido sobre la esfera laboral es importante. Así como han generado puestos de trabajo, también han causado graves situaciones laborales con despidos, cierres intempestivos de plantas productivas, aumentos en jornadas laborales, maltrato patronal y reducción de remuneraciones entre otros aspectos. Han traído nuevos modelos de negocios y marcado cultura en industrias bajo su dominio.

La fuerte transnacionalización de la economía chilena ha aumentado la brecha de acción entre empresa y trabajadores. Lo anterior ha quedado de manifiesto en las respuestas adoptadas por empresas y sus sindicatos a los cambios en dicho sentido. En el caso de Chile la respuesta a la globalización por parte de las empresas ha sido la apertura irrestricta; en el caso de los sindicatos, la concepción del sindicato global es aún lejana.

**Figura 3: Empresas Globales y respuesta de los sindicatos**



Fuente: Sindicatos Globales, UNI 2006<sup>15</sup>

Esta asimetría en las respuestas tiene efectos naturales sobre la eficacia de las normas laborales. Empresas Globales están en constante innovación, recibiendo información de diversas partes del mundo, siempre a la vanguardia en estrategias para reducir el costo y maximizar utilidades. Lo anterior se potencia mucho más en el caso de sindicatos locales con respuestas locales que se ven dificultados en la defensa de los derechos laborales y en el ejercicio del monitoreo y seguimiento de los cambios en la empresa.

d) **Polifuncionalidad:** Se presenta como una medida de *flexibilidad laboral*, que apunta a disminuir los costos para la empresa. Se trata de un nuevo fenómeno, ampliamente extendido en el aparato empresarial, especialmente en puestos de trabajos **no calificados**. Desde un punto de vista puramente ortodoxo, los beneficios para las compañías son eviden-

<sup>15</sup> Congreso UNI-Américas, Chicago 2005. *Disponible en* [www.union-network.org](http://www.union-network.org).

tes: trabajadores realizando múltiples tareas, ocupando al máximo su jornada laboral, preparados para cualquier reemplazo. En muchas empresas, la polifuncionalidad se hace explícita en el contrato de trabajo, amarrando desde el comienzo de la relación laboral una serie de condiciones que amenazan el objetivo OIT del trabajo decente.

La polifuncionalidad se presenta como una variable que afecta la eficacia de normas referidas a diversos institutos laborales como jornada laboral y remuneraciones. *Las empresas por un lado garantizan condiciones laborales decentes – ya sea en instrumentos colectivos o en contratos individuales – y posteriormente, con alguna cláusula o anexo de contrato implementan la polifuncionalidad restándole efectividad a las garantías previas* (por ejemplo, en los salarios por rendimiento cuya parte variable se liga a sólo la función específica inicial).

**e) Flexibilización de los Salarios:** Presentado como una solución para rentabilizar el capital, la existencia de metas de producción cada día más “inalcanzables” constituye una seria amenaza para crecientes sectores de trabajo asalariados.

Los esquemas retributivos fluyen desde lo fijo a lo variable, flexibilizando el monto recibido por el trabajo desempeñado, y trasladando gran parte del riesgo empresarial hacia los trabajadores.

Paralelamente, surgen nuevas formas de contratación, como lo son los “*Contratos de Trabajo por horas*”, los cuales entorpecen la organización y unión de los trabajadores, provocando ajustes en los sueldos hacia la baja, inestabilidad en el trabajo y fuerte rotación laboral. Este factor descansa en la elusión hacia las normas laborales, las que omiten dichas consideraciones generando un área “gris”.

**f) Carencia de Información Perfecta:** Una de las principales asimetrías existentes entre trabajadores y empleadores es el desigual acceso a la información referida a lo que se produce en una empresa, cuántos ingresos se generan, indicadores de rentabilidad operacional, planes de inversión, niveles de productividad, etc.

Gran parte de las desigualdades que experimentan las naciones en su interior son resultante de las injustas relaciones laborales existentes entre empleadores y trabajadores, las que se expresan finalmente en el bajo acceso de estos últimos a la riqueza que ellos mismos generan con su trabajo. Si bien existen institutos laborales que abordan el tema, el débil acceso a la información para poder negociar las condiciones laborales y

distribuir las utilidades de una empresa es un factor que atenta contra la eficacia de muchas normas laborales, varias de ellas instrumentales, pero no por eso menos relevantes. Esta carencia de información pone en jaque la negociación y el diálogo entre los interlocutores sociales, considerados por la OIT como factores estratégicos para el trabajo decente y para la gestión participativa de la institucionalidad del mercado de trabajo (Agenda Hemisférica 2006 – 2015).

**g) Heterogeneidad de los Trabajadores, Diferencias en Capital Humano:** A diferencia de la contraparte patronal las organizaciones sindicales tienen menor capacidad de análisis en torno a las condiciones macroeconómicas del país, de los estados financieros de la empresa y de las estadísticas sindicales de su propia organización. El perfil de las personas que negocian también es muy distinto al momento de “sentarse a la mesa” en los procesos de negociación colectiva; la gran desigualdad en términos de formación técnica es un hecho indiscutible; por un lado están los representantes de la empresa que en muchos casos poseen currículos con estudios de post-gradados en universidades altamente reconocidas, por el otro, dirigentes sindicales faltos de argumentos técnicos pero muy ricos en un discurso “emocional y testimonial” cada día más silenciado y desvalorado ante indiscutibles cifras económicas, financieras y contables avaladas por su contenido objetivo<sup>16</sup>. La diferencia en años de estudio puede llegar hasta los 7 años y claramente el aprendizaje de las y

### Cuadro 3: Diferencias en Estudios, contrapartes negociadoras

GRUPO OCUPACIONAL	Años de Estudio
Abogados, Jueces y Personas en Ocupaciones Afines	17,7
Ingenieros y Personas En Ocupaciones Afines	17,2
Personas en Otras Ocupaciones Afines a las de Profesionales	16,5
Contadores y Peritos Contadores	15,1
Empleados No Calificados	10,5

Fuente: Elaboración propia, Encuesta Nacional de Empleo, Julio-Agosto-Septiembre 2007

<sup>16</sup> Lo anterior se refleja en una imagen de negociación que se transmite socialmente y que se instala en el sub-conciente con una comisión negociadora compuesta por el empleador apoyado con poderosos computadores portátiles, mientras que la parte de los dirigentes sindicales aparece utilizando la vieja calculadora de números gordos y el lápiz a mina.

los trabajadores que deben cumplir faenas productivas no está orientado al manejo de cifras económicas, algo muy expuesto dentro de la negociación. Esta diferencia en términos de capital humano pone en jaque la efectividad de la idea matriz subyacente tras una negociación colectiva llevada a cabo por interlocutores de similares características.

### 3.2 *Macroeconómicos*

#### a) **Apertura Comercial, Globalización y Movimientos de Capitales:**

A nivel teórico se asocia una mayor tasa de crecimiento económico en países con mayor grado de apertura comercial (Romer 1986, Lucas 1988). Uno de los principales argumentos, extensamente desarrollado por Barro y Sala – I – Martin (1995), pone especial énfasis en el grado de absorción de los progresos tecnológicos. Dicho enfoque se centra en un crecimiento “endógeno”, donde es posible obtener insumos a un costo menor.

*Desde el punto de vista laboral, el enfoque teórico de Barro et al (1995) se traduciría en “irritaciones” al sistema de relaciones laborales, tales como la adopción de nuevas formas de trabajo, de contratación, deslocalización productiva (UGT, 2004), fugas microeconómicas (Salas 2003), etc.*

Chile es el país de América Latina que ha suscrito más tratados de libre comercio (TLC). Lo anterior se refleja en tener una liberalización comercial con más del 80% del PIB Mundial (Libertad y Desarrollo, 2007). Por otro lado, los 100 principales holdings del país representan subestimadamente el 90% del PIB (Observatorio Laboral, 2007); de las 100 supra-empresas, el 86% son firmas asociadas con el proceso de apertura comercial (Multinacionales y Exportadoras).

*¿Funcionará de la misma forma el sistema laboral bajo distintos grados de apertura comercial? ¿Influirá la globalización sobre la eficacia de las normas laborales?*

El mecanismo y cadena de efectos está en la búsqueda irracional de mayor competitividad por parte de las empresas: la globalización y la apertura comercial permite deslocalizar los lugares de producción y buscar los insumos de menor costo, las empresas se ubican donde está la mano de obra más barata, se disminuye el costo de la mano de obra y aumentan las ganancias para los dueños del capital.

Karamat Alí (1996) enfatiza que la inversión extranjera directa *debilita las sanciones comerciales* y no proporciona incentivos suficientes para respetar los derechos humanos de la población (entre ellos los laborales).

**b) Financiarización de la economía y capitales golondrinas:**

Durante los últimos 15 años se ha confirmado y fortalecido el tránsito desde la economía “real” hacia la economía “financiera”. Uno de los desafíos que plantea este nuevo orden económico mundial se centra en elementos distributivos y de productividad. Ambos, son piezas claves en los análisis de desigualdad en la distribución de los ingresos. La financiarización de la economía reasigna recursos e inversión desde el mundo real (el de los bienes y servicios → que es el generador de empleo) hacia el mundo financiero; se circula desde actividades industriales hacia actividades de especulación, de bolsas de comercio, instrumentos ficticios y otros.

La financiarización de una economía supone que existe una amplia apertura comercial entre países, factor ya considerado.

Las normas laborales son – en la mayoría de los casos – regulaciones alcanzadas para contextos de organización empresarial cada vez menos reales (Gutiérrez y Albarracín, 2008). Las leyes al descontextualizarse con estos fenómenos muchas veces son pocos eficaces, lo que no significa que no se cumplan, pero sí que no consiguen el objetivo perseguido por ellas.

Para Rossman y Greenfield (2006), la financiarización genera desbarajustes en el sistema de relaciones laborales. Los autores señalan que desde el punto de vista de las decisiones económicas, las empresas han reducido drásticamente su horizonte de planificación, incorporando como variable clave las finanzas especulativas. Son enfáticos en señalar: *“las empresas siempre han procurado obtener el máximo posible de ganancias. Lo nuevo es el giro hacia la búsqueda de ganancias a través de la eliminación de la capacidad productiva y del empleo”*.

**c) Heterogeneidad de la estructura económica chilena:** Basándose en el enfoque cepaliano para la heterogeneidad estructural HE – (García-Huidobro e Infante, 1990), es posible observar grandes diferencias en términos de productividad e ingresos. Estratos de productividad alta con alto espacio para negociación y estratos de productividad baja donde la organización de los trabajadores para defender sus derechos es sustancialmente menor. Bajo este esquema heterogéneo las empresas grandes “han aumentado su participación en el total de las ventas desde 73 % en 1994 a 82 % en 2003”<sup>17</sup>. Análogamente, la participación de las empresas per-

---

<sup>17</sup> Feres M.E. y R. Infante (2007) *La Negociación Colectiva del Futuro, Colección IDEAS*, Fundación Chile 21, Septiembre de 2007.

tenecientes a estratos menos productivos ha visto disminuir su participación ostensiblemente.

### *La heterogeneidad estructural y las normas laborales*

Como bien señala Feres et al (2007), los atributos de los trabajadores difieren mucho entre estrato productivo, marcándose diferencias notorias en la capacidad de negociación, en calidad del empleo y en distribución de los ingresos. Esta heterogeneidad presente en el mercado laboral afecta la eficacia de las normas, *las que concebidas bajo un esquema menos variado*, complejizan su real efectividad en los distintos institutos laborales.

## **4. Referentes**

Se entiende por *referentes*, aquellos postulados ya definidos y que marcan una línea base respecto a ciertos estándares. En virtud a los referentes se mide la eficacia de la norma laboral. En el caso de los factores económicos, los referentes son: “Trabajo Decente (OIT)”, “Diálogo Social” y “Las Estrategias de Desarrollo Económico” (en su sentido matriz, aquel que indica las bondades y virtudes).

## **5. Metodología**

Para las fuentes de información, se contempla el uso de diversas bases de datos oficiales tales como, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), Encuesta Nacional de Empleo (ENE), series de datos del Banco Central de Chile (TPM, IMACEC, Encuesta de Expectativas), Encuesta Nacional de Industrias y Afines (ENIA), Índice de Remuneraciones (IR), Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI), Encuesta de Protección Social (EPS), Compendio de Estadísticas Sindicales DITRAB, etc. La utilización de estudios previos como fuente de información y análisis preliminar debe realizarse de manera exhaustiva según sea la matriz a construir. Es clave aprovechar las series y los trabajos anteriores dedicados a los temas afines. En el análisis de los datos cuantitativos se utilizarán los softwares estadísticos SPSS, además de EXCEL.

## **B. La dimensión jurídica: “Factores Jurídicos que Inciden en la Eficacia de la Ley Laboral”**

### **1. Fundamentación**

- **La evaluación económica de las normas laborales no considera la eficacia normativa:** La apreciación descontextualizada y formal de las leyes laborales, entendiéndolas solo como costos creados para las empresas, con total indiferencia a cómo opera en la práctica el mandato legal sobre el funcionamiento empresarial, no logra revelar cómo afectan en realidad las leyes la contratación, el despido y la remuneración de los trabajadores. Una ley completamente ineficaz es evaluada de la misma forma que otra ley de amplia aplicación; la envergadura de los derechos laborales es estimada, en tanto costos, por igual en países desarrollados y subdesarrollados, sin considerar la calidad y eficacia de sus instituciones; las decisiones empresariales en materia laboral se vinculan exclusivamente a lo prescrito en las leyes sin referencia alguna a la acción sindical y la negociación colectiva; los vaivenes del empleo se vinculan principalmente con las regulaciones laborales y no con otros poderosos factores económicos.
- **La evaluación económica de las normas laborales no considera el valor intrínseco de los derechos laborales como promotores del Trabajo Decente:** La metodología de estimación económica del supuesto impacto de la legislación laboral suele reflejar el predominio de presupuestos orientados a encontrar ventajas en legislaciones laborales discretas, que promuevan los negocios antes que fortalecer derechos laborales<sup>18</sup>. En realidad, la mayoría de los estudios sobre probables impactos económicos de las leyes laborales se inspiran en el ideario de que legislaciones laborales de bajo contenido regulador, serían adecuadas para promover el crecimiento y el empleo, al otorgar mayor libertad empresarial para contratar y despedir. Esta perspectiva no considera el rol de las leyes laborales en la obtención de calidad en el trabajo ni el papel que juegan los sistemas de relaciones laborales en la legitimación del orden económico.

---

<sup>18</sup> El riesgo de evaluar las leyes laborales solo en la medida en que favorezcan el desempeño empresarial, sin considerar su aporte a la promoción del empleo y al trabajo decente, ya ha sido oportunamente advertido por la OIT. (Ver Informe del Consejo de Administración sobre el indicador de contratación de trabajadores del Informe del Banco Mundial *Doing Business*. 300ª reunión, Ginebra, 2007).

- **Es necesario una evaluación de la dimensión jurídica en la eficacia de las leyes del trabajo:** Sabemos que los países en vías en desarrollo exhiben un déficit de eficacia de sus legislaciones, particularmente las referidas al funcionamiento económico; las debilidades institucionales de muchos de nuestros países son claras brechas de desarrollo entre el primer y el tercer mundo. Esta debilidad de leyes e instituciones incide directamente en cómo operan sus economías, cómo toman decisiones los agentes económicos y sociales y, por cierto, en los resultados que pueden exhibir estos países: los índices de crecimiento económico que logran y el bienestar que beneficia a su población.

Las leyes no pueden apreciarse solo en términos puramente descriptivos de su contenido normativo – a qué obligan y cuánto cuesta cumplir esa obligación –. Una apreciación completa del impacto del sistema legal sobre el trabajo asalariado debe considerar múltiples factores que inciden en su cumplimiento: los sistemas de organización empresarial del trabajo dominantes y las decisiones empresariales de uso de mano de obra operan como potentes promotores u obstaculizadores del cumplimiento legal. Suele darse un complejo juego en que los destinatarios de las leyes buscan aprovechar las ventajas del mandato legal y eludir sus desventajas o bien empresas y sindicatos modulan el cumplimiento legal como mejor convenga a su propia forma de convivencia. Pero no solo eso; la propia ley puede tener normas contradictorias que permitan disminuir el grado de obligatoriedad de algunas disposiciones, lo que impide apreciar la ley como un conjunto cerrado de costos inalterables.

## 2. Objeto de estudio de la dimensión jurídica

Evaluar la eficacia de las normas laborales, considerando cómo instituyen principios de general aceptación y cuál es la relación entre los contenidos de iure de una norma y la aplicación de facto de tales contenidos.

## 3. Factores jurídicos

Se considerarán condiciones institucionales específicas que inciden en la eficacia de las leyes laborales.

a) **El rol protector de las normas laborales:** Sabemos que la legislación laboral tiene por finalidad corregir la original desigualdad económica de trabajadores y empleadores, obteniendo un igualamiento por la vía de incorporar al contrato de trabajo cláusulas obligatorias que establecen derechos irrenunciables para el trabajador. Esta intervención estatal

aspira a obtener una parcial desmercantilización del trabajo humano excluyendo de la voluntad de los contratantes -y por ende de los mecanismos de mercado- la posibilidad de establecer condiciones de trabajo por debajo de niveles considerados atentatorios a la dignidad humana, y necesarios para garantizar la seguridad personal, social y económica del trabajador y su libertad individual.

Sin embargo, la función protectora del Derecho del Trabajo siempre ha ido acompañada de otra función: la de organizar la economía capitalista juridificando el aprovechamiento empresarial del trabajo asalariado mediante la atribución al empleador de la utilidad patrimonial del trabajo y otorgando un poder empresarial para ordenar la prestación de ese trabajo (Montoya 1997). La intervención pública protege, en efecto, pero bajo la premisa de garantizarle a la empresa el aprovechamiento de los resultados del trabajo y la obediencia de los trabajadores mediante un sistema jurídico de control.

No es entonces del todo correcto afirmar, como suele hacerse, que el Derecho del Trabajo tiene que optar por un extremo totalmente protector e impeditivo de la libertad empresarial o uno totalmente liberalizador para las empresas. Ni uno ni otro extremo son propios de la legislación laboral: el rendimiento empresarial nunca ha sido ajeno al Derecho del Trabajo y el reconocimiento jurídico de derechos laborales siempre ha tenido el valor intrínseco de prevenir efectos nocivos del trabajo sobre la vida, salud, prosperidad y libertad de los trabajadores. La experiencia normativa sobre el trabajo asalariado se ha desarrollado históricamente a partir de ambos fines, en permanente evolución y cambio, a la búsqueda de un equilibrio constante.

¿Cómo puede medirse la eficacia del rol protector del Derecho del Trabajo? Apreciando cómo el ordenamiento laboral en su conjunto logra armonizar la libertad empresarial para aprovechar el trabajo con la seguridad, prosperidad y libertad de los trabajadores. Si la seguridad personal, social y económica en el trabajo es cada vez más incierta y disminuyen las posibilidades de que la combinación entre capital y trabajo dé frutos también para el trabajo, la ley laboral está fracasando en su rol de regular la economía capitalista. No se trata de evaluar efectos específicos atribuibles a la legislación laboral sino las posibilidades reales de prosperar en el trabajo que se obtienen al responsabilizar a las empresas por el uso de trabajo humano.

En realidad, la evaluación de la función protectora del Derecho del Trabajo tiene que ver con la existencia de indicadores de desarrollo: acceso

al trabajo, ingreso suficiente, tiempos de trabajo que no impidan la vida extra laboral, descanso necesario para vivir, estabilidad laboral, cobertura ante accidentes y enfermedades profesionales, seguridad ante la vejez, oportunidades de formación profesional, etc. La obtención de trabajo decente y el cumplimiento de los estándares laborales reconocidos en las normas internacionales del trabajo, son una buena medida para evaluar cuán exitosa es la ley laboral en cumplir su tarea protectora del bienestar de los trabajadores.

**b) El riesgo de las descoordinaciones internas en el sistema legal:** Algunos riesgos internos, generados por el propio sistema legal, amenazan la eficacia de las leyes.

En efecto, normas del propio sistema legal atenúan, vacían de contenido o dejan sin alcance práctico los derechos y obligaciones instituidos por algunas leyes. Puede ocurrir que algunas leyes, promulgadas con el propósito de establecer obligaciones adicionales o reconocer nuevos derechos, vean mermada su posibilidad real de cumplimiento por otras disposiciones que ofrecen caminos alternativos o autorizan comportamientos que se alejan de lo prescrito en las nuevas leyes. De esta forma algunas leyes desalientan o debilitan el ejercicio de derechos reconocidos por otras leyes.

La legislación laboral chilena es abundante en normas que declaran derechos pero que conviven con otras que restringen tales derechos: el derecho legal a negociar colectivamente, por ejemplo, está sometido a severas limitaciones y restricciones legales que lo inhiben considerablemente. Incluso recientes innovaciones legales orientadas a reforzar derechos laborales incluyen mecanismos de *escape* para las empresas: Por ejemplo, la Ley 19.759 de reforma laboral (05.10.2001) que estableció nuevos requisitos para reducir el uso empresarial de tiempo extra de trabajo – las horas extras ahora debían ser expresamente pactadas, por no más de tres meses y tener como objeto solo necesidades temporales de la empresa – pero a la vez permitió que los acuerdos trimestrales para laborar horas extras se renovaran ilimitadamente, atenuando así las restricciones sobre la jornada extraordinaria.

Esta descoordinación normativa no solo se encuentra dentro de grupos de leyes abocadas a regular una misma materia – leyes laborales que inhiben otras leyes laborales – sino es posible hallar fallas de coordinación entre ramas (o subsistemas) del ordenamiento jurídico que regulan diversas áreas: la regulación legal económica, por ejemplo, puede ser inhibitoria de la eficacia de las normas laborales. En efecto, a las ya seve-

ras dificultades que enfrenta la ley laboral para ser cumplida por el amplio uso de estrategias externalizadoras por parte de las empresas, se suman recientes leyes de fomento de la actividad económica con efectos laborales: la Ley sobre microempresas familiares<sup>19</sup> excluyó del contrato laboral a quienes trabajen en ellas, sean de la familia y lo hagan en la casa habitación familiar<sup>20</sup>; la aprobación legal de las sociedades unipersonales<sup>21</sup> permite la *empresarialización* de trabajadores, que ahora podrán ser legalmente considerados como prestadores independientes de servicios y no como asalariados, al constituirse en empresas individuales; una regulación legal permisiva de las operaciones societarias para administrar el capital empresarial, permite un alto grado de concentración económica y con ello, una alta asimetría en el mercado, en el que empresas que se subordinan a las condiciones que imponen las dominantes, deben enfrentar un impacto negativo sobre las condiciones salariales y laborales de sus trabajadores.

También es posible que vacíos legales permitan que leyes nuevas sean eludidas por los destinatarios, que pueden adaptarse convenientemente a la nueva situación legal con ventaja, aprovechando espacios no previstos por los legisladores. Por ejemplo, la Ley 19.759 de reforma laboral instituyó la reducción de la duración máxima de la jornada semanal de trabajo de 48 a 45 horas. Sin embargo, muchas empresas recurrieron a la práctica de presionar a sus trabajadores para que aceptaran reducir el tiempo de colación que la empresa les concedía por sobre el mínimo legal de 30 minutos diarios, con lo que en la práctica la duración de la jornada diaria de los trabajadores disminuyó pero aumentó el tiempo de trabajo diario.

Es, sin embargo, más frecuente que nuevas leyes laborales reduzcan las obligaciones que regían bajo leyes anteriores o bien que modulen el cumplimiento aceptable de disposiciones anteriores, operando en la práctica como medios de atenuación del nivel legal de obligaciones de los destinatarios. El caso emblemático de este fenómeno ha sido la creciente legislación *pro empleo*.

---

<sup>19</sup> Ley 19.749 (25.08.2001).

<sup>20</sup> El reglamento de la Ley definió a los trabajadores extraños de la familia como “las personas que no tienen domicilio en la casa habitación familiar, independiente de las relaciones de familia; y aquellas que teniendo domicilio en ella no tienen un vínculo de parentesco con el legítimo ocupante. (Decreto N° 102 del Ministerio del Interior (06.02.2003) que reglamenta la ley 19.749, Artículo 5).

<sup>21</sup> Ley 19.857 (24.01.2003).

Los últimos 25 años se ha generalizado en Europa y América Latina la promulgación de nuevas leyes laborales que relajan los niveles de regulación sobre el trabajo asalariado, para facilitar la creación empresarial de empleo. Han sido reformas extensas y profundas, que incluyen la autorización de nuevas modalidades de trabajo de duración determinada; promoción de subcontratación y suministro de trabajadores temporales; terminación de contrato de trabajo por voluntad del empleador; nuevas facultades empresariales para modificar las condiciones estipuladas en el contrato de trabajo y promoción de la negociación colectiva para modificar condiciones de trabajo previamente pactadas o establecidas en la ley (López 2004, Supiot (coord.) 1999). Como resultado de este vigoroso esfuerzo legislativo, las empresas disponen de nuevas alternativas legales para utilizar trabajo, las que aplican según sus propias necesidades y les permite reducir la envergadura de sus obligaciones laborales.

Las innovaciones legales *pro empleo* son de tal magnitud, que impiden apreciar el conjunto de leyes del trabajo sin aludir a este nuevo derecho laboral flexible. Normas laborales antiguas, tradicionalmente protectoras, conviven con otras nuevas, flexibles, que en la práctica las han ido desplazando. Incluso en algunos países se promulgan normas que refuerzan el nivel de regulación laboral (a nivel constitucional y de leyes generales) a la vez que se dictan otras que reducen las obligaciones empresariales para promover el empleo o fomentar la actividad económica. Así, se profundizan las divergencias internas del sistema legal y coexisten distintos niveles de regulación laboral. Por ejemplo, persiste la presunción de laboralidad para el trabajo en las empresas, pero la promoción de la externalización productiva crea excepciones legales que impiden que una empresa sea considerada empleadora del trabajador que ocupa y dirige. El reconocimiento de la estabilidad laboral es aún generalizado, pero se otorgan nuevas facilidades para recurrir a contratos laborales de duración determinada; No se ha derogado el principio de invocar causas legales para el despido ni la obligación de compensación por término de trabajo, pero se incrementan las facultades del empleador para decidir el despido de sus trabajadores y se restringen los casos que obligan a indemnizar al despedido. El mutuo acuerdo de los contratantes para modificar el contrato laboral sigue siendo la regla general, pero se reconocen poderes especiales al empleador para alterar unilateralmente el contrato de trabajo.

¿Cómo se ha podido llegar a una dualidad interna tan notable en el sistema legal del trabajo? En la gran mayoría de los casos se trató de la adopción de reformas legales especiales, propuestas originalmente como

excepcionales o de emergencia, para enfrentar situaciones de crisis económica, pero que se fueron consolidando e incluso fortaleciendo con nuevas reformas de la misma orientación<sup>22</sup>.

Así las cosas, la evaluación de la eficacia de las leyes laborales debe considerar la amplia diversidad normativa contemporánea, que permite la vigencia de condiciones de trabajo reducidas respecto al conjunto tradicional de leyes del trabajo. Así se obtendrá una perspectiva más realista de la incidencia efectiva de las obligaciones laborales que deben ser soportadas por las empresas: la estabilidad laboral realmente observable, por ejemplo, es muy distinta de la establecida originalmente en la ley; debe considerarse la utilización empresarial de diversas modalidades contractuales de duración determinada que atenúan significativamente el principio general de estabilidad laboral. La inmutabilidad de las condiciones de trabajo pactadas en el contrato, otro ejemplo, se debe equilibrar con las situaciones en que el empleador está autorizado a modificar unilateralmente el contrato. La duración máxima legal de la jornada de trabajo, debe complementarse con todos los casos en que la ley autoriza duración o distribución horaria más allá de los límites legales generales.

Existen todavía otros mecanismos legales que pueden disminuir el contenido obligatorio de una ley y, por cierto, atenuar su eficacia. Se ha generalizado la práctica comparada de entregar a los agentes sociales la facultad de alterar el contenido prescriptivo de una ley, adaptándolo mediante acuerdos colectivos vinculantes. Se trata de aquellos casos de *flexibilidad pactada*, en los que los agentes sociales se convierten en colegisladores, con poder legítimo para derogar leyes estatales, reducirlas o adecuarlas según sus propias necesidades<sup>23</sup>. Una obligación empresarial o un derecho laboral instituidos por ley pueden atenuarse por pacto colectivo y no por eso considerar que la ley original se incumple o es ineficaz.

Incluso no es extraño que un órgano público pueda estar facultado por la propia ley para autorizar *vías de escape* al cumplimiento legal estricto. Se trata de aquellos casos de *flexibilidad autorizada administrati-*

---

<sup>22</sup> En Europa fue especial relevante superar desajustes entre crecimiento y creación de empleo, por lo que las reformas laborales apuntaron a la reinsertión de desempleados y promoción directa de creación de empleo. En América Latina se trató más bien de reformas diseñadas para implementar nuevas estrategias de desarrollo, signadas por la privatización, la apertura comercial y el retiro de la intervención del estado en la economía. (Ciudad 2002).

<sup>23</sup> Esta práctica, sin embargo, es mucho más aceptada en Europa que en América Latina, donde solo hay pocos casos en que se admite que la negociación colectiva pueda como instrumento de organización pactada del trabajo empresarial.

*vamente*, en que una oficina pública a cargo de verificar el cumplimiento de la ley laboral, puede autorizar a los agentes sociales a funcionar de una forma distinta a la legalmente prescrita. En tal caso, la apreciación del cumplimiento de la ley estará incompleta sino incluye las autorizaciones administrativas que atenúan el cumplimiento estricto de la ley. Un caso típico de disminución de regulación legal administrativamente autorizada es la concesión de jornada excepcional en nuestra legislación, que permite que la Dirección del Trabajo autorice a las empresas que lo soliciten, a implementar horarios de trabajo en los que la duración y distribución de la jornada no cumpla las normas legales, pudiéndose laborar 10, 12 o más días seguidos.

c) **El riesgo de la debilidad institucional: la aplicación administrativa de la ley:** Es evidente cómo incide en el cumplimiento normativo la capacidad institucional de garantizar su aplicación: agencias públicas a cargo de vigilar el cumplimiento legal en materia laboral con facultades débiles, poco presupuesto y alcance limitado, son un poderoso obstáculo para una eficacia normativa adecuada. De hecho, es probable que una percepción generalizada de que es fácil escapar al cumplimiento de las leyes influya más sobre la eficacia real de las normas que los costos directos que supone para ellas el cumplimiento estricto (Marshall 2007).

En Chile, la cobertura del servicio de fiscalización administrativa del cumplimiento de las leyes laborales, pese a que ha sido significativamente mejorada los últimos años y que exhibe una de las proporciones más altas de inspectores del trabajo en América Latina<sup>24</sup>, alcanza solo un bajo número de empresas y trabajadores, especialmente en las empresas de menor tamaño<sup>25</sup>. Los propios funcionarios estiman que cada año solo logran fiscalizar el 10 % de las empresas del país (Montero y otros, 2006).

A esta dificultad material que impide un control efectivo sobre la gran mayoría de las empresas que emplean trabajadores, se suma la debilidad de las facultades que detenta la Dirección del Trabajo, que no puede ordenar correcciones a los incumplimientos legales que detecte ni decre-

---

<sup>24</sup> En 2005 se estimaba que en Chile existían 19 inspectores laborales por cada 100.000 trabajadores. (Piore y Schrank 2007).

<sup>25</sup> Una encuesta de la OIT de 2001 en Chile, detectó que solo un 11.3 % de las MYPES encuestadas habían recibido visitas de inspectores del trabajo en los 2 años anteriores a la encuesta. Sin embargo, la presencia de inspectores de impuestos fue mucho más importante: el 47.3 % de las MYPES encuestadas habían sido objeto de fiscalizaciones tributarias durante el mismo período. (Espinoza 2001), cit. en Montero y otros, 2006).

tar el pago de deudas laborales: ello es competencia de tribunales y no de oficinas que dependen del Gobierno. A la Dirección del Trabajo solo le compete aplicar multas cuando detecte incumplimientos, pero los montos<sup>26</sup> carecen de fuerza disuasiva para las grandes empresas. De hecho, se conocen varios casos en que grandes empresas reiteradamente multadas por irregularidades legales no mejoran sus niveles de cumplimiento normativo; ellas prefieren pagar las multas administrativas a corregir sus prácticas laborales, ya sea porque la consideran la opción más barata o bien porque son reacias a cambiar la forma en que utilizan el trabajo. En la práctica, es habitual un alto grado de reincidencia en las infracciones empresariales más frecuentes a la ley laboral (jornada de trabajo, pago de remuneraciones y condiciones de higiene y seguridad laborales), lo que revela la existencia de sistemas de trabajo empresarial que operan mediante prácticas y costumbres internas, reactivos a correcciones para adaptarse a un cumplimiento legal estricto.

Por añadidura, algunos aspectos de la competencia de la Dirección del Trabajo para detectar incumplimientos legales han estado permanentemente cuestionados por las Cortes, lo que redundando en una severa pérdida de eficacia de la norma laboral. Hasta ahora las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema han fallado, en la mayoría de los casos, que la existencia de relación laboral entre trabajadores y una empresa no puede ser resuelta administrativamente como resultado de una visita inspectiva al lugar de trabajo sino debe ser materia de un juicio laboral ante un tribunal competente, que otorgue derecho a la audiencia y a la presentación de pruebas<sup>27</sup>. Con esta decisión, se obliga a los trabajadores a demandar judicialmente a las empresas, lo que en Chile no ha sido hasta ahora la

---

<sup>26</sup> Las infracciones a la ley laboral se penan, en general, con multas de 1 a 20 UTM, según la gravedad de la infracción, pero a las empresas con 50 ó más trabajadores se les aplican multas de 2 a 50 UTM y a las con 200 ó más trabajadores se les aplican multas de 3 a 60 UTM. También existen varios casos especiales en que la ley establece montos especiales a las multas por incumplimiento, cuyo monto puede duplicarse o triplicarse según el tamaño de la empresa. (Art. 477 Código del Trabajo).

<sup>27</sup> Un fallo emblemático de esta doctrina resuelve que: "La Dirección del Trabajo (...) decidió que ciertas personas contratadas a honorarios debían ser incluidas en la negociación colectiva, porque existía un vínculo de subordinación y dependencia respecto de la empresa recurrente. Cuestión ésta que se encuentra al margen de las facultades conferidas a la Inspección del Trabajo (...) y que debe ser resuelta por la judicatura especial que conoce de estos asuntos. Ello, porque se ha de determinar, entre otras cuestiones, la existencia del referido vínculo de subordinación y dependencia (...) (lo que) se relaciona con derechos que están en discusión, siendo una cuestión en la que existen involucradas situaciones de hecho y de derecho que es necesario analizar, debatir y probar en un procedimiento contencioso, de lato conocimiento, y que otorgue a las partes en conflicto la posibilidad de accionar, excepcionarse, rendir sus probanzas, argumentar y deducir los recursos que sean del caso." *Corte Suprema, Rol 619-2004 de 01/04/2004.*

mejor opción para obtener el cumplimiento de la ley, como veremos de inmediato.

**d) El riesgo de la debilidad institucional: la aplicación judicial de la ley:** El recurso por excelencia para lograr la eficacia de la ley debiera ser la vía judicial, pero hay evidencia de que la gran mayoría de los trabajadores chilenos ni siquiera considera esa opción: es cara, engorrosa, larga y no garantiza un resultado exitoso. Esto se debe a varios motivos.

El más evidente es el escaso número de los tribunales especializados en materias laborales: actualmente existen en Chile solo 20 juzgados del trabajo, ubicados en las ciudades más grandes del país. Cuando no existe tribunal laboral es competente un juzgado de competencia común. Una investigación de 2001 arrojó que los jueces de competencia compartida destinaban solo alrededor de un 10 % de su tiempo a las materias civiles y laborales (Casas y Gazmuri 2001).

La falta de una justicia laboral especializada en temas laborales también existe en las Cortes de justicia: en 2004 ejercían 153 ministros de Cortes de Apelación, pero solo seis de ellos pasaron en alguna etapa de su carrera judicial por la jurisdicción laboral, como secretarios o jueces, y solo tres pasaron de ser jueces del trabajo a ministros de Corte, lo que ocurrió en 1971. De los 16 ministros de Corte Suprema que ejercían ninguno había pasado por la judicatura laboral (Gazmuri 2004). Actualmente no existen Cortes especializadas en lo laboral y esas causas se ven en Cortes de competencia común.

A la escasez de tribunales especializados en lo laboral se suma la existencia de procedimientos judiciales de lenta tramitación, engorrosos y por escrito, en los que la intervención del juez es pasiva, sólo actúa a petición de parte, y se limita, la mayoría de los casos, a analizar documentos y con ese mérito decretar resoluciones. En 2003 la duración promedio de las causas laborales en dos tribunales con competencia solo en lo laboral en Santiago era de entre 201 a 305 días. Un tribunal del área metropolitana con competencia compartida tardaba en promedio 420 días en tramitar un juicio laboral (Gazmuri 2004). El mismo año se pudo constatar que la duración promedio de la tramitación del procedimiento de apelación de las causas laborales en la Corte de Apelaciones de Santiago era de 237 días (Gazmuri 2004). Esto significa que la duración normal de la tramitación judicial de una causa laboral en Santiago, incluida la apelación, sea más de un año y medio.

La falta de procedimientos judiciales adecuados para defender los derechos legalmente declarados ha acompañado las últimas innovaciones

legales en materia laboral, que condenan a tales derechos a una indefensión práctica debido a procedimientos judiciales rígidos, ritualizados, en los que se distribuye por igual la carga de la prueba y donde los jueces no acostumbran dictar medidas concretas para reestablecer el respeto de los derechos vulnerados. La libertad sindical en Chile, padece de alta ineficacia precisamente por la falta de procedimientos judiciales idóneos que permitan detectar prácticas antisindicales y corregir sus efectos destructivos sobre los sindicatos. La todavía deficiente protección jurisdiccional de los derechos fundamentales en la relación laboral, vuelve débiles tales derechos, reconocidos por ley pero carentes de vías judiciales idóneas de defensa.

La eficacia de la defensa judicial ha sido enfrentada recientemente con modificaciones legales vigorosas que han aumentado el número de tribunales laborales<sup>28</sup>, y cambiado totalmente el procedimiento judicial laboral<sup>29</sup>. Sin embargo la entrada en vigencia de estas reformas se ha postergado por diversas razones.

Estas reformas son, por cierto, vigorosas, pero en el marco de otras recientes reformas al sistema judicial en Chile no son de envergadura equivalente: La reforma procesal penal creó 120 juzgados especiales y 711 jueces y recientemente se crearon 60 nuevos juzgados de familia, compuestos por 258 jueces.

**e) El rol de la jurisprudencia en la eficacia de las leyes laborales:** Los criterios jurisprudenciales que determinan el sentido y alcance de una ley, pueden restringir o expandir su contenido normativo. La interpretación de las leyes laborales requiere la aplicación de principios jurídicos especiales que alteran instituciones jurídicas básicas del derecho contractual común; la libertad contractual y la autonomía de voluntad de los contratantes están severamente restringidas en materia laboral por principios como la protección del trabajador, la irrenunciabilidad de los dere-

---

<sup>28</sup> Ley 20.022 (30.05.2005) eliminó los veinte juzgados del trabajo actualmente existentes por el país y los reemplaza por diecinueve tribunales nuevos, los cuales contarán en conjunto, con un total de 40 jueces. También creó juzgados especiales de cobranza laboral y previsional en las jurisdicciones de más alta demanda (Santiago, San Miguel, Valparaíso y Concepción) que empezaron a funcionar en marzo de 2006.

<sup>29</sup> Ley 20.087 (03.01.2006) estableció la oralidad del juicio laboral, el contacto directo del juez con las partes y las pruebas que se presenten, la concentración de casi todos actos del juicio en una audiencia única de contestación, conciliación y prueba; abreviación de los plazos y actuaciones, el impulso procesal de oficio, que permitirá al juez tomar iniciativas orientadas a evitar la dilación o la paralización del juicio y la gratuidad de las actuaciones judiciales para las partes. También estableció medidas para facilitar el pago efectivo de los créditos que la sentencia declare a favor de los trabajadores, un procedimiento especial de tutela de derechos fundamentales de los trabajadores y un procedimiento monitorio en el que el juez puede acoger o rechazar de plano las pretensiones echas valer por un trabajador ante Inspecciones del Trabajo, solo con el mérito del acta de comparecencia ante dicha Inspección.

chos legales, el principio de continuidad laboral y el principio de primacía de la realidad por sobre la voluntad declarada de las partes en el contrato. Una adecuada interpretación de las normas laborales requiere, por tanto, un conocimiento judicial de la especificidad y especialidad de tales normas y una disposición a aplicar los principios del derecho del trabajo con preeminencia por sobre los del derecho común de los contratos.

Sin embargo, no siempre se cuenta con tal conocimiento y disposición judicial, especialmente en Chile, donde jueces de competencia común deben fallar causas laborales y suelen enfrentar la disyuntiva de basarse en principios jurídicos generales del derecho contractual o en principios propiamente laborales.

Esta disyuntiva también está presente en las Cortes, donde ministros deben resolver casos difíciles de interpretación y no siempre se basan en instituciones propias del derecho del trabajo para resolver causas laborales.

Por ejemplo, recientemente la Corte Suprema ha aplicado la doctrina judicial de los *actos propios* para resolver acerca de la laboralidad de prestaciones de servicios personales. Esta doctrina, propia del derecho común de los contratos, considera que el principio de buena fe obliga a ser consecuente con los propios actos que se han realizado o declarado, de tal forma que es inadmisibles contradecir lo realizado por propia voluntad solo para evitar consecuencias desfavorables. La doctrina de los *actos propios* es útil para casos no directamente regulados por ley, en que existan tentativas oportunistas de contradecir actos propios anteriores, perjudicando a quienes esperaban un comportamiento consecuente.

En varios casos, la Corte Suprema ha aplicado esta doctrina al considerar que el hecho de que un trabajador acepte un vínculo contractual no laboral para un empleo, y deja pasar tiempo sin presentar el reclamo respectivo ni demandar judicialmente, impide que el tribunal califique tal vínculo como laboral.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Corte Suprema, Rol 3419-03 de 04/11/03: “La no existencia del vínculo de subordinación y dependencia se confirma, ya que siendo el demandante encargado de administración y finanzas; no exigió durante el lapso de prestación de servicios el pago de imposiciones, vacaciones y demás beneficios propios de los trabajadores.”

Corte Suprema, Rol 4281-2003, de 29/10/2003: “Si siendo el actor un profesional, no exigió durante el lapso de prestación de servicios, el pago de imposiciones, vacaciones y demás beneficios propios de los trabajadores, no puede haber subordinación y dependencia.”

Corte Suprema, Rol 1750-2004, de 28/07/2004: “Las partes dejaron constancia que en virtud de este contrato no derivarían situaciones de dependencia o que pueda entenderse que se trata de un contrato de trabajo, no obstante lo cual sí es posible advertir la existencia de estos elementos propios de una relación laboral.”

Esta jurisprudencia resuelve que un trabajador con conocimiento suficiente sobre los derechos que le asisten en su empleo no puede sino estar al tanto de que su situación es irregular, razón por la cual no puede exigir posteriormente el cumplimiento de derechos que aceptó se le desconocieran. Con ello la Corte Suprema ha añadido otras consideraciones al análisis de los indicios de laboralidad, que por cierto no se vinculan con la calificación jurídica de la subordinación y dependencia, para determinar si se tiene derecho a la protección legal.

La interpretación judicial de las normas laborales es especialmente relevante en la tarea de determinar el ámbito de aplicación de la protección laboral. Ante la amplia gama de nuevas modalidades “flexibles” de trabajo, con características que se alejan del esquema tradicional del trabajo asalariado y que atenúan la aplicación de la legislación laboral<sup>31</sup>, el desafío de calificar judicialmente la laboralidad se complejiza considerablemente.

El concepto tradicional de subordinación y dependencia que ha servido hasta ahora de contraseña para conceder judicialmente protección legal al trabajo, ya no describe a un número creciente de empleos asalariados. Ni la subordinación es tal, cuando lo es, ni se presenta de una forma inamovible y estable. La subordinación que identifica a una relación laboral no es uniforme en todos los contratos del trabajo; puede ser mínima en unos casos y muy estricta en otros, según las circunstancias y condiciones en que se presta el servicio. Esto lleva a la necesidad de que frente a prestaciones de servicios que presentan elementos propios de la subordinación y dependencia, pero atenuados, el juez deba considerar los indicios de laboralidad en su conjunto, de manera tal que pese a estar disminuidos algunos de ellos, la presencia combinada de todos le indique si aún persiste la naturaleza laboral del vínculo que origina la prestación de servicios.

---

Viene de la nota 30

(Pero) los principios generales que informan en derecho, están en un estatus más alto que el de las propias normas, cumpliendo la función legitimadora del mismo. Entre otros principios figuran el de la buena fe, que es inspirador a su vez de la doctrina denominada de los actos propios, que impone un deber jurídico de respeto y sometimiento a una situación jurídica creada anteriormente por la conducta del mismo sujeto. (Como) el demandante mantuvo por 13 años una relación con la parte demandada basada en un pacto escrito, en el que descartan todo vínculo de subordinación y dependencia que aparece debidamente finiquitado; pretende ahora, luego de transcurrido más de un año del cese del vínculo contractual, que se declare que dicha relación habida entre las partes fue de naturaleza laboral (...). Este criterio deja en evidencia un atentado a la buena fe y a la teoría de los actos propios, antes esbozados.

<sup>31</sup> Reveladoramente, a este fenómeno se le ha denominado “la huida del derecho del trabajo” (Rodríguez 1992).

Sin embargo, parte importante de la jurisprudencia sigue apegada a los indicadores tradicionales de subordinación que exigen la comparecencia personal e inequívoca del trabajador para considerar que está sometido a las órdenes de su empleador, pese a que la doctrina ha evolucionado en distintas direcciones, revisando los indicios que debieran ser considerados por la jurisprudencia o promoviendo nuevas regulaciones que conceden solo una parte de la tutela legal sobre trabajos asalariados no del todo subordinados pero aún dependientes (Ermida y Hernández 2002). En la práctica, los jueces pueden recortar significativamente la cobertura de las leyes laborales exigiendo que la subordinación se evidencie por formas cada vez más difíciles de encontrar de forma clara y contundente.

Recientemente nuevas leyes han apuntado a reconocer la laboralidad de contrataciones atípicas de trabajo, pese a que en ellas se atenúa la continuidad de la prestación de trabajo, la obligación de asistencia del trabajador, el cumplimiento de un horario determinado o el lugar donde deben realizarse los servicios contratados: la Ley 19.759 de reforma laboral admitió que el trabajo a domicilio y el tele trabajo podían ser relaciones laborales, y la Ley 19.889 (24.09.2003) reconoció el derecho a contrato de trabajo de los trabajadores de artes y espectáculos. Sin embargo, los indicios de laboralidad habitualmente considerados por los jueces no han variado, por lo que difícilmente puede afirmarse que estas leyes han logrado efectivamente incorporar a esos trabajadores a la protección legal.

#### **4. Referentes**

Las leyes enfrentan un contexto legal e institucional que incide directamente sobre su cumplimiento y las posibilidades de aplicarla.

Un método que aspire a evaluar cómo opera el contexto legal sobre la eficacia de las leyes laborales, debe considerar la forma en que actúan internamente otras leyes, inhibiendo o facilitando la eficacia de una norma; ya sea leyes de la misma materia (cómo leyes laborales restringen el alcance de otras leyes laborales) o leyes que regulan otras materias pero que inciden en la eficacia de las normas laborales (leyes económicas, por ejemplo, que restan eficacia a derechos laborales).

Algunas leyes pueden incidir sobre la eficacia de otras exigiendo severos requisitos para ejercer derechos, instituyendo procedimientos inadecuados para exigir el cumplimiento de tales derechos o privando a derechos de procedimientos judiciales claros para enfrentar su incumplimiento. También es posible que el reconocimiento legal de derechos

contenga vacíos o imprevisiones que permiten a quienes debieran respetar esos derechos eludirlos. Incluso una ley, al reconocer un derecho, puede incluir un dispositivo para atenuar la exigibilidad de tal derecho o instituir *vías de escape* a los obligados a respetar ese derecho. En estos casos, la ley puede permitir acuerdos individuales o colectivos mediante los cuales los agentes sociales puedan desactivar obligaciones legales o permitir vías administrativas que autoricen un cumplimiento flexible.

A su vez, las oficinas gubernamentales y los tribunales responsables de aplicar las normas legales constituyen un contexto institucional que incide vigorosamente sobre la eficacia de las leyes. Para apreciar el alcance efectivo de las obligaciones legales en materia laboral, deberá tomarse en cuenta la capacidad real de fiscalización pública sobre las empresas, las facultades correctivas que detenta el órgano administrativo, el poder disuasivo de las multas aplicadas a los infractores, las posibilidades de acceso eficaz a procedimientos judiciales en casos de incumplimiento laboral, la naturaleza de tales procedimientos y la doctrina judicial predominante en el tema regulado.

## 5. Metodología

Consideraremos un instituto específico del Derecho del Trabajo para poner a prueba la metodología de evaluación de la eficacia de las leyes laborales: las leyes sobre remuneraciones, buscando la respuesta a la siguiente pregunta: ¿las leyes laborales vigentes en Chile garantizan remuneraciones decentes, según los principios tutelares del Derecho del Trabajo y los contenidos del Trabajo Decente?

Más que el texto literal de las leyes que serán consideradas, se analizará el conjunto normativo referido a un instituto específico (las remuneraciones), analizando la racionalidad de la regulación legal sobre dicho instituto: el alcance de las obligaciones empresariales, la naturaleza de los derechos laborales que se reconocen, su significado productivo y en la organización empresarial del trabajo y su objetivo protector.

## **C. *La dimensión sociológica: “Factores Sociopolíticos que Inciden en la Eficacia de la Ley Laboral”***

### **1. Fundamentación**

La norma jurídica ejerce una fuerte compulsión sobre los individuos porque cuenta con la fuerza del Estado para obligarlos a cumplir lo que prescribe. La ley tiene, además, un amplio ámbito de aplicación, por lo general todo el territorio nacional (con excepciones) y es universal, en cuanto obliga a toda la población del país (que esté en la posición que la misma ley indica).

Estos factores de fortaleza no garantizan, sin embargo, la plena observancia de las leyes y el incumplimiento, en mayor o menor grado, existe siempre. Pero, al mismo tiempo, el sistema jurídico se mantiene porque concita un aceptable grado de acuerdo que debe sostenerse en el tiempo para no correr riesgo de crisis. Así, la fuerza y la legitimidad social han sido los condicionantes de la estabilidad en el Estado moderno.

Las normas jurídicas de carácter laboral muestran un grado apreciable de incumplimiento, que encuentra en parte explicación en el propio sistema jurídico; en efecto, éste puede ser confuso, inadecuado, equívoco, generar interpretaciones encontradas, no uniformes. Pero, hay otros factores, fuera del sistema normativo, que contribuyen también a explicar el incumplimiento de las leyes laborales.

Sin embargo, el incumplimiento es un concepto estrecho que alude al texto de la ley. Lo que está en tela de juicio es la eficacia de estas normas, en cuanto no protegen adecuadamente ciertos derechos laborales que ya son clásicos, o no incluyen todas las dimensiones que componen la concepción de trabajo decente, un paradigma que gran parte de los países se ha propuesto alcanzar.

### **2. Objetivo de estudio de la dimensión sociológica**

El derecho del trabajo tiene un bajo grado de eficacia que se debe a inadecuaciones del propio sistema jurídico. Pero indudablemente que las causas de la ineficacia no están solamente en el propio marco legal y la evaluación de las normas que atiende sólo a su texto es insuficiente. La hipótesis general y central de este proyecto es que hay factores ajenos a la ley, entre los cuales están aquéllos de carácter social o político, que inciden en la mayor o menor eficacia de la ley laboral.

### 3. Factores sociopolíticos

a) **La necesaria legitimidad social:** El principal de ellos es el grado de legitimidad que tienen las normas laborales en la sociedad. El Código del Trabajo ha sido objeto de diversas modificaciones a partir de 1990, dirigidas, la mayoría de ellas a mejorar la protección al trabajo, tan seriamente deteriorado en el período del gobierno militar.

Sin embargo, no hay una convicción en la población de haber mejorado efectivamente la equidad en las relaciones laborales. La información muestra, más bien una falta de credibilidad en la normativa laboral y en los organismos encargados de aplicarla. Es un sistema de normas que tiene, pues una legitimidad baja, que se expresa a través de distintas situaciones:

- La generalización de conductas que contradicen o desconocen las normas, que reemplazan las prescripciones de éstas porque se configura una situación de intereses que favorece acuerdos convenientes para los actores laborales, al margen de la ley. Así ocurre en la pequeña empresa, en la que ambos actores se relacionan en el plano laboral, por normas no legales -sociales, por tanto- que han llegado a consolidar un sistema alternativo.
- El desarrollo de conductas infractoras porque las sanciones prescritas son irrelevantes (la fiscalización del trabajo ha señalado que hay empresas que mantienen un ítem de gastos para pagar multas por no cumplimiento laboral).
- Conductas de adaptación y tolerancia a la infracción porque los bienes protegidos por la norma laboral entran en colisión con otros que son más valorados. La pérdida del empleo es considerado un mal mayor, especialmente en los períodos de alto desempleo. La pérdida o disminución de la capacidad de consumo, es igualmente difícil de aceptar.
- Conductas infractoras por desconocimiento o erróneo conocimiento de las normas. Los pequeños empresarios, se suele señalar, tienen déficit en el conocimiento de la ley laboral y lo mismo ocurre en sectores de trabajadores, especialmente los menos calificados.

La legitimidad puede estar referida a las normas laborales una a una, o bien a conjuntos de ellas o a institutos. Pero, además es necesario considerar si la institucionalidad laboral es percibida como un modelo adecuado para establecer cotidianamente la relación del trabajo con el capital. Si se estima que es un mecanismo que asegura un equilibrio entre las partes,

habrá disposición a participar en él, con lo que se fortalece su funcionamiento y su prestigio. Se le otorga legitimidad. Si, por el contrario, se siente que está descompensado, el interés disminuirá y la legitimidad también.

Esta última dimensión es importante para hacer jugar aquella normativa laboral que no es obligatoria sino que optativa, pero que exigen pro actividad de parte de los interesados. Propone un modelo de conductas que se estima contribuyente a la protección al trabajo, pero que bien puede no seguirse; si esto último ocurre, no hay infracción a la ley pero se afecta la eficacia del sistema. Es el caso de las normas sobre negociación colectiva, que reconocen el derecho a disputar el producto en el lugar dónde se genera, la empresa, y establecen un procedimiento para garantizar esta práctica. Al no invocarlo, se pierde la posibilidad de que las ganancias de productividad beneficien las remuneraciones, y si esta abstención se generaliza, la eficacia de este instituto es, en definitiva, baja.

Las normas que autorizan a actuar colectivamente son piezas fundamentales de la protección y contribuyen a mejorar el equilibrio entre las partes. Son conocidas las cifras sobre negociación colectiva en el país: (alcanza al 10 por ciento de las empresas y más de la mitad de las negociaciones tienen lugar en la gran empresa<sup>32</sup>). Sin embargo, los actores laborales señalan mayoritariamente que negociar colectivamente es conveniente<sup>33</sup>, lo que estaría mostrando una legitimidad importante sobre este instituto (no necesariamente sobre la normativa específica ni sobre la operativa del sistema).

**b) Fuerza o debilidad del discurso gubernamental:** Los gobiernos entregan permanentemente señales sobre su gestión, los logros en el cumplimiento del programa gubernamental y su proyección, las dificultades encontradas y las razones de los retrasos e incumplimientos. En realidad el gobierno y otros actores políticos, como los partidos políticos sostienen un proyecto de orden social, para el mediano plazo, y un programa de acciones para su realización próxima. En un medio democrático, dichos proyectos y programas se exponen, están en el debate público y aludiendo a los valores que encarnan, buscan adhesión. En esta dinámica, el discurso que formula el gobierno es un factor central para generar legitimidad a su proyecto.

<sup>32</sup> Encuesta Laboral ENCLA de la Dirección del Trabajo, 2006.

<sup>33</sup> El 49.4% de los empleadores y el 70.9% de los trabajadores respondieron *conveniente* o *muy conveniente*.

En el ámbito de las relaciones laborales, el avance hacia mayores grados de equidad está retardado<sup>34</sup>, y así es entendido por los trabajadores y por el grueso de la población (Encuesta CERC, informe PNUD). ¿Significa ello que se abandonó el proyecto? ¿O se lo modifica? ¿Qué se perdió y qué se mantiene?<sup>35</sup> El itinerario gubernamental perdió claridad, se lo divisa borroso; en realidad, no se sabe con certeza en qué consiste hoy, y en tal contexto de incertidumbre, la institucionalidad remozada difícilmente ganará legitimidad y tendrá eficacia. El discurso del gobierno sobre la validez del proyecto en lo laboral es, entonces, clave.

Desde la perspectiva de los empresarios, en cambio, las modificaciones a la ley laboral han ido en sentido equivocado; *más regulación al trabajo se traduce en menos crecimiento de la economía y perjuicio del empleo*, ha sido su discurso central, invariable desde 1990. Y éste discurso ha tenido más espacio, ha sido más difundido que el gubernamental, en una controversia que ha ocupado el centro en materia de relaciones laborales. Las asociaciones empresariales han sido voceras de esta posición suficientemente estructurada.

Fuera de los planteamientos que se proyectan y se comunican hacia la sociedad, y que en alguna medida corresponden a una práctica de conducción política del gobierno (o relación entre líderes y seguidores), hay un debate entre diferentes actores políticos: parlamentarios, partidos políticos, y algunos asientos del poder ejecutivo. Es especialmente importante la discusión legislativa de los proyectos de ley sobre diferentes materias laborales que han entrado al Congreso Nacional, aunque no todos se hayan convertido en leyes; su análisis permitiría captar cual ha sido la evolución de las concepciones sobre el trabajo, especialmente cuales son hoy día las claves de la equidad, la que, como se dijo, fue el centro del proyecto sobre relaciones laborales.

c) **Actores civiles relevantes:** Hay también centros de la sociedad civil que han expresado planteamientos sobre aspectos particulares de las relaciones laborales y del trabajo, los que cobran importancia en razón

---

<sup>34</sup> ¿Por qué existe una desigualdad tan marcada en todos los aspectos de la vida cotidiana, dados los éxitos económicos alcanzados y la actual nivel de ingreso por persona, propio de los países de ingreso medio...? es una de las preguntas que usualmente se formulan sobre Chile, (Vega, H., 2007, *En vez de la Injusticia*, Santiago, Random House Mondadori S.A).

<sup>35</sup> Para examinar los contenidos laborales en los programas de los gobiernos desde 1990, ver el artículo de M Ester Feres., *El trabajo y las relaciones laborales en los programas de la concertación*. En “Chile en la Globalización. Relaciones Laborales, Tratados de Libre Comercio y Cláusulas Sociales”. Jaime Ensignia, editor. Friedrich Ebert Stiftung. Santiago de Chile.

del liderazgo que detentan. Están en primer lugar, las organizaciones sindicales, cuyo discurso puede avalar o condenar distintos aspectos de la institucionalidad laboral, impulsar o retardar el uso de determinadas leyes, entregar su particular concepción del trabajo, su valoración del sistema jurídico vigente, y señalar o vetar cursos de acción en el tránsito de las relaciones laborales. Sin embargo, la debilidad de las organizaciones sindicales, incluso de las centrales, limita su presencia. En segundo lugar, ha sido relevante en el país el discurso de la iglesia católica, que ha expresado reclamos por la falta de equidad en diversos aspectos de las relaciones laborales y ha ofrecido sus buenos oficios en conflictos del trabajo. De estas dos instituciones han salido críticas, en mayor o menor medida, a aspectos centrales del Código del Trabajo y a la lógica que lo ordena; han remarcado el valor del trabajo y han lamentado el nivel de inequidad en el país. Un discurso y una actitud que no aporta a la eficacia de la legislación laboral, pero que puede fortificar algunas leyes o instituciones específicas.

**d) La relación de poder entre los actores laborales:** La percepción que tienen los actores laborales del poder propio y de la contraparte puede favorecer u obstaculizar la observancia de la ley. La debilidad del conocimiento sobre sus derechos laborales, propia de trabajadores poco calificados y de muchos otros, puede incrementar el incumplimiento de la patronal, frente a un trabajador que no reclamará, que es débil. De manera complementaria, si los trabajadores perciben al empleador como un gran poder, pueden estar más dispuestos a aceptar condiciones desventajosas o a perder derechos porque no vale la pena invocarlos o se corre riesgo al hacerlo. Planteado en términos más generales, la imagen de fortaleza excesiva en el sector empleador puede inhibir la acción de los trabajadores, especialmente de los no sindicalizados, y bajar con ello, la eficacia de las normas.

En sentido contrario, la percepción de los empresarios de que los trabajadores son informados o están asesorados, puede actuar a favor del cumplimiento y la eficacia de las leyes.

El factor que más eleva la fortaleza de los trabajadores es la sindicalización. La ENCLA<sup>36</sup> muestra claras diferencias entre los logros y el cumplimiento de derechos entre las empresas que tienen sindicato y

---

<sup>36</sup> La Encuesta Laboral, ENCLA de la Dirección del Trabajo, en las cinco aplicaciones entre 1998 y 2006, ha entregado información que confirma esta asociación.

aquellas que no lo tienen. Sobre todo en relación con derechos que deben invocarse para que operen. La presencia de sindicatos cambia la relación de poder entre las partes.

e) **Las dificultades del diálogo social:** La política de concertación entre los actores, que era un eje del proyecto de la Concertación de Partidos por la Democracia, en sus inicios, casi no ha logrado avances; peor aún, lo que se advierte es un retroceso, ya que en los años noventa había una mejor disposición a lograr acuerdos, al menos en algunos temas laborales, especialmente de parte del sindicalismo. Hoy, y desde hace tiempo, los actores se encuentran mucho más separados.

La concertación es relevante para la eficacia de las normas porque es posible acordar cambios a la ley, pero sobre todo porque se suelen incluir compromisos sobre su cumplimiento, sobre modos específicos de operar, sobre evaluación de los logros. Es decir se puede estar en una especie de monitoreo de determinadas normas legales o de acuerdos que especifique las normas, creándose una situación en que las partes responsables están cercanas y personalizadas.

En realidad, impulsar una dinámica de acuerdos requiere algunas condiciones que, al parecer, no se han dado. La primera es que la diferencia de poder entre las partes no sea excesiva porque, obviamente, el actor con más poder no tiene interés en arriesgarlo en una mesa en la que habrá que transar algo. Tiene que advertir una amenaza que lo impulse a conversar. Y en este sentido, el empresariado percibió que era alta la posibilidad de conservar el diseño de relaciones laborales institucionalizado por el gobierno militar, especialmente mantener cerrada la discusión en torno a la distribución de las utilidades, y a mantener segmentado el movimiento sindical. En efecto, las modificaciones a la ley laboral han sido muy difíciles, dada la correlación de fuerzas en el congreso y la debilidad de la movilización sindical. La concertación es, en realidad, una fase en la dinámica del poder, que se abre cuando se perciben amenazas a la situación presente o bien, se buscan cambios.

Por otra parte, la idea de la concertación laboral no ha sido fuertemente sostenida en las propuestas políticas después de los primeros años noventa. Dándole la espalda a la valorización que ha tenido el diálogo social en el plano internacional y en las nuevas propuestas de la OIT, esta estrategia perdió peso en el país. Se desvalorizó también en los referentes políticos y en los programas de los gobiernos sucesivos, a medida que

éstos morigeraron la urgencia de lograr algunos cambios sustanciales en las relaciones laborales.

f) **El riesgo de prácticas de trabajo precario que se consolidan:** La desconcentración productiva, como se sabe, ha impulsado a las empresas a encargar a productores externos, algunas fases de su producción que antes realizaban concentradamente. En este proceso, ha sido frecuente desconocer el carácter laboral de estas relaciones de trabajo que se establecen, y darles carácter de comerciales o civiles. Se ha extendido así el trabajo desprotegido y se le han traspasado riesgos propios del capital. Un panorama de incertidumbre en el que el trabajo se precarizó.

Estas modalidades de empleo se han multiplicado y extendido a amplios sectores productivos, a veces a toda una rama, a un particular tipo de actividad o a algunos oficios. Son casos en que se ha consolidado una práctica de contratar trabajo prescindiendo por completo de las normas legales laborales. En la medida en que todo un sector trabaja en la ilegalidad, se produce una aceptación de la infracción por ambas partes y se “blanquea” de tal modo que no se plantean dudas ni reclamos ni discusión; la práctica ilegal es aceptada a la vista de todos.

En el país hay actividades productivas que han generado importante utilidad, y que han tenido un fuerte desarrollo, empleando trabajo ilegal. Es, por ejemplo el caso de las ventas que se realizan fuera de locales establecidos, recorriendo calles y visitando oficinas y domicilios de clientes. Una estrategia que ha sido frecuente para vender productos por catálogo, múltiples y diversos servicios, productos financieros, y muchos otros productos. Ninguno de estos trabajadores (en su mayoría mujeres) es catalogado como dependiente y contratado como tal. Las empresas que contratan a esta “fuerza de ventas”, desconocen por completo la ley laboral, a pesar de ser una actividad plenamente visible, aplaudida por su éxito<sup>37</sup>.

Los trabajadores a domicilio, hombres y mujeres, que realizan trabajo de manufacturas o de servicios, que utilizan tecnología tradicional o de base electrónica o telefónica, en muy raras ocasiones son reconocidos como dependientes. La ley que negaba el carácter de dependiente al trabajo a domicilio fue derogada, pero su efecto ha sido nulo o mínimo. Se ha planteado que esta dinámica por la que viene transformándose trabajo asalariado en trabajo independiente, puede enfrentarse desde la propia

---

<sup>37</sup> Los resultados de una investigación sobre el tema aparecen en Gálvez, TELAM: Vendedoras cuentan, Dirección del Trabajo, Santiago, 2005.

ley, recurriendo a su interpretación, y definiendo nuevos indicadores del trabajo subordinado, que respondan más acertadamente a las nuevas condiciones en que se trabaja hoy. Sin embargo, cuando la ilegalidad es tan extendida y se consolida una práctica informal, aumenta la dificultad para que los particulares actúen buscando reponer la legalidad. Las normas laborales en estos casos se muestran totalmente ineficaces, a pesar de que las situaciones están a la vista y son conocidas por la autoridad.

#### 4. Referentes

a) El primer referente es, indudablemente, la ley específica que se busca evaluar, considerada en relación con otras normas jurídicas que la afecten: como parte de un instituto y en el conjunto del ordenamiento jurídico.

b) Pero tan importante como lo anterior es contrastar el cumplimiento de la ley, la forma en que ésta opera, con la función de protección al trabajo que debe cumplir. El punto es muy importante cuando se trata de normas que admiten más de una forma de cumplimiento (hay opciones para su concreción), y de normas cuya forma de operar ha experimentado modificaciones importantes. Si se toma el ejemplo de las disposiciones legales que regulan la remuneración, la protección no consiste sólo en que se pague el salario oportunamente y se haga en la forma que especifica la ley, sino que es necesario considerar las distintas dimensiones de esta protección, como pueden ser: a) asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo, para lo cual el monto de la remuneración y la estabilidad de la misma son características a considerar; b) salario como pago al trabajo desarrollado lo que descarta factores de incertidumbre si el trabajo se efectuó, si se condiciona el pago a resultados en el negocio, en tanto se están trasladando al salario riesgos propios del capital.

Este punto exige, en realidad, conceptualizar protección para las distintas normas o institutos.

c) Los discursos que mejor expresen las posiciones más sustantivas de las relaciones laborales en el gobierno. Indudablemente que hay en tales textos una declaración más o menos explícita del grado de eficacia que se quiere lograr: fija una propuesta de operatividad de la ley y entrega una valorización de la norma afectando con ello el grado de legitimidad en los actores.

## 5. Metodología

El análisis de esta dimensión se hará sobre la base del análisis documental.

- Búsqueda de las investigaciones que hayan abordado las dimensiones enumeradas y descritas en el punto anterior, y utilización de los hallazgos que sean pertinentes y de mayor interés para los objetivos señalados. Especialmente los que puedan dar cuenta de la dimensión de legitimidad, y de la consolidación de prácticas de empleo precario.
- Recopilación de documentos emanados de instituciones y entidades pertinentes para abordar las dimensiones mencionadas:
  - los actores laborales;
  - el Congreso Nacional;
  - Ministerio del Trabajo y otros ministerios, en que se hayan desarrollado las discusiones más importantes del período en materia laboral;
  - Partidos políticos:
  - Comisiones que hayan abordado los temas del trabajo (al menos la “Comisión de Trabajo y Equidad”);
  - Organizaciones sindicales y de empleadores;
  - La Iglesia Católica.



---

## Segunda Parte

Aplicación de la metodología  
al comportamiento de las  
remuneraciones en el sector  
privado 1993-2005



---

## I. Elementos introductorios

En la primera parte se abordó, junto con los fundamentos y la explicitación del marco teórico, una propuesta metodológica, multisistémica, interdisciplinaria y multimatricial, para evaluar las normas laborales. En esta segunda se aplica, en un ejercicio piloto, dicha metodología al comportamiento de las remuneraciones del sector privado, en función de las reformas laborales aprobadas en el período comprendido en la investigación.

El carácter piloto se explica por tratarse de una primera aplicación que persigue su validación empírica así como constatar falencias o insuficiencias conducentes a futuras adecuaciones y mejoramientos.

Se entiende por *eficacia* la recepción que hacen las normas laborales de principios de general aceptación y la relación entre los contenidos normativos de una norma y la aplicación de facto de tales contenidos, distinguiendo entre eficacia material (cuando una norma recoge razonablemente principios protectores y garantiza un nivel aceptable de seguridad, prosperidad, dignidad y libertad en el trabajo) y eficacia real o eficacia propiamente tal (cuando, por cumplimiento o aplicación, quienes son regidos por ella se comportan tal y como ordena la ley).

La determinación del objeto de investigación para el cual se construyó la metodología presentó diversas complejidades. Más allá de las opciones propiamente jurídicas, se planteó la necesidad que el ejercicio incorporase los lineamientos y contenidos sustantivos del trabajo decente, como referentes de los principios laborales que debiesen incluir las normas legales, desde un enfoque integral e interdisciplinario. Otra complejidad fue el diseño en base a variables de general aplicación así como de otras que se ajusten al análisis y evaluación de institutos laborales específicos.

Como se explica en la parte primera, la metodología contempla 3 matrices dinámicas por área disciplinaria y una matriz multi-sistémica integradora. Cada matriz contiene un set de factores (o “dimensiones”) que influyen en la eficacia de las normas laborales desde la perspectiva de cada disciplina (económica, jurídica, sociológica). Así, se configuran tres “cajas de herramientas”, cada cual con su propio *set* de factores. La propuesta se caracteriza por su *flexibilidad* (el investigador selecciona los factores que más convengan para analizar la eficacia normativa del instituto en cuestión); los *grados diversos de profundidad* a asignarle a cada factor; y, el *dinamismo*, en tanto los factores pueden, de una parte, crecer en el tiempo, adaptándose a eventuales futuros cambios en los referentes normativos, y de otra, permite disponer -como ya se señaló- tanto de un set base de factores de general aplicación, como de sub factores específicos, propios o relacionados, para cada instituto laboral en análisis. Por ello, centrándose el objeto de investigación en el impacto de las reformas legales en el comportamiento de las remuneraciones de los trabajadores del sector privado de la economía, se adicionan a cada matriz disciplinaria base -cuando corresponde- los subfactores o variables específicas, directas o relacionadas, con el tema salarial.

Previo a la aplicación de la metodología se presenta y analiza la secuencia y contenidos de las principales reformas. La aplicación propiamente tal se inicia con el análisis particular de las dimensiones y componentes de cada matriz, para continuar con el análisis multisistémico mediante un relato ensayístico y multivariado dando cuenta: -de la interrelación de las diversas variables asociadas a cada uno de los factores y subfactores; -de los grados de eficacia de las normas (según la escala de cuatro categorías propuestas); y -de las causas o factores principales que incidieron en su potencial ineficacia.

---

## II. Itinerario y contenidos de las reformas legales (período 1993-2006)

### 1. *Alcantes preliminares*

Toda ley es obligatoria desde su publicación en el Diario Oficial, a no ser que en ella se establezca, ya sea para el conjunto de sus contenidos o sólo para algunos, una fecha de entrada en vigor posterior<sup>38</sup>. También, de acuerdo a la doctrina y a los principios del Derecho del Trabajo, las leyes laborales rigen “in actum”, en tanto no impliquen modificaciones que disminuyan derechos ya adquiridos por los trabajadores, en una relación laboral vigente.<sup>39</sup> En el análisis de las normas es recomendable, en

---

<sup>38</sup> El Código Civil en su artículo 6º dispone: “La Ley no obliga sino una vez promulgada en conformidad a la Constitución Política del Estado y publicada de acuerdo con los preceptos que siguen”. Por su parte, el artículo 7º del mismo Código prescribe: “La publicación de la Ley se hará mediante su inserción en el Diario Oficial, y desde la fecha de éste se entenderá conocida de todos y será obligatoria. Para todos los efectos legales, la fecha de la Ley será la de su publicación en el Diario Oficial. Sin embargo, en cualquiera Ley podrán establecerse reglas diferentes sobre su publicación y sobre la fecha o fechas en que haya de entrar en vigencia”. Del análisis conjunto de las disposiciones precedentemente transcritas se infiere que la ley resulta obligatoria y adquiere vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial, a menos que en ella se establezcan normas diferentes sobre su publicación o acerca de la fecha o fechas en que haya de entrar en vigencia.

<sup>39</sup> Así lo señala, certeramente, el Dictamen, ORD. N° 349/21, de 22.01.2004, pronunciándose sobre la materia en función de normas contenidas en la ley N° 19756, de 2001. En su conclusión consideró el carácter eminentemente protector del derecho del trabajo y la naturaleza de orden público de las normas que lo conforman, lo que se traduce en la irrenunciabilidad de los derechos consagrados por las leyes laborales, recogida en el Código del Trabajo en su artículo 5º. Tal “irrenunciabilidad trae como necesaria consecuencia que la ley laboral rija in actum y, por lo tanto, deje sin efecto, todas las normas que la contravengan y que se encuentran establecidas en los contratos individuales y/ o colectivos de trabajo celebrados con anterioridad a su entrada en vigencia, con excepción, obviamente, de aquellas estipulaciones que pudieren ser más favorables al trabajador, como ocurriría, por ejemplo, con una cláusula contractual que estableciera un régimen de jornada, descansos o feriado más favorables al trabajador que los contemplados en la nueva normativa o beneficios superiores a aquellos que ésta consagra”. A lo anterior cabe adicionar que, la protección al trabajador se perdería si las estipulaciones convencionales pudieren prevalecer sobre las normas legales dictadas con poste-

algunas circunstancias, tomar en consideración su fase previa de discusión y aprobación así como un tiempo prudente posterior a su entrada en vigencia<sup>40</sup>, para, de una parte, intentar capturar todos los elementos que confluyen en su grado de eficacia, y de otra, conocer la eventual incidencia de ellas en el comportamiento remuneracional durante sus fases de gestación; esto último, teniendo presente la actual relevancia del factor psicológico en una serie de variables económicas.

Si bien la investigación se acota a las reformas del período 1993-2005, un conjunto de leyes laborales dictadas en los tres años precedentes, probablemente, dejaron sentir la totalidad de sus efectos con cierto rezago. Más aún cuando, por la cantidad de cambios introducidos, debió dictarse un nuevo texto refundido del Código del Trabajo, en enero de 1994.<sup>41</sup>

Los últimos diez y siete años se caracterizan por un constante proceso de reformas, con distintos grados de amplitud y complejidad, dinámica que persiste en la actualidad. Salvo las del primer período, que fueron objeto de algunos eventos de diálogo entre los interlocutores sociales, forzados por el período de transición democrática<sup>42</sup>, el resto de ellas no han sido precedidas de prácticas de participación, diálogo y negociación entre empleadores y trabajadores.

Se ha optado por realizar un levantamiento de la mayoría de ellas, en tanto el ejercicio permite graficar la tendencia re-regulatoria que carac-

---

Viene de la nota 39

rrioridad a la celebración del contrato. Agrega además el dictamen citado que: “el carácter de orden público de las normas reguladoras del Código del Trabajo, y su vigencia in actum, tienen consagración constitucional según se desprende de la disposición contenida en el inciso 4º del artículo 62 de la Constitución Política que nos rige, el cual confiere al Presidente de la República la iniciativa exclusiva, entre otras, para fijar remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos. Como es dable apreciar y tal como lo ha sostenido el tratadista nacional y profesor de Derecho del Trabajo Sr. Francisco Walker Errázuriz, el referido precepto *está dando claramente el carácter de norma de orden público a las disposiciones reguladoras del contrato de trabajo, puesto que el imperio de la ley prevalecerá por sobre la voluntad de las partes que hubieren dado origen a los contratos vigentes a la fecha de dictación de la ley que modifique las remuneraciones o las bases sobre las cuales ellas se determinan*. Ello permite afirmar, que en nuestro ordenamiento jurídico la vigencia in actum de la legislación laboral se encuentra amparada constitucionalmente.” [www.direcciondeltrabajo.cl](http://www.direcciondeltrabajo.cl).

<sup>40</sup> Si bien, según el Art. 8º del C. Civil, la ley se presume conocida por todos, no pudiendo alegarse ignorancia a partir de la fecha de su entrada en vigencia, es posible estimar, a partir del grado de complejidad de las mismas y del tamaño de las empresas obligadas a su cumplimiento, que se requiera de un cierto lapso de tiempo para su real conocimiento y correcta aplicación. Tal estimación se refuerza con la frecuente exigencia que dictámenes administrativos fijen el sentido y alcance de las normas laborales recién aprobadas y cuyo tenor literal no es claro.

<sup>41</sup> DFL N° 1 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. D. O. 24.1.1994.

<sup>42</sup> Feres, María Ester. (2008) Gobiernos progresistas y movimiento sindical. La experiencia chilena. Fundación Freidrich Ebert Stiftung, Santiago, Chile.

teriza el proceso laboral chileno<sup>43</sup>. Su sistematización considera dos variables principales:

- la temporalidad; es decir, la fecha de publicación de la ley; y
- El o los institutos laborales objeto de modificaciones (remuneraciones, modalidades contractuales, tiempos de trabajo y descansos, sectores laborales afectados, etc.), conjuntamente con la descripción de sus contenidos sustantivos<sup>44</sup>.

## 2. Normas y fechas de publicación. Variable temporal

El siguiente listado incorpora la casi totalidad de leyes laborales y de seguridad social aprobadas desde 1990 a la fecha, que afectan la relación de trabajo en el sector privado<sup>45</sup>, sin seleccionarlás ni diferenciarlas según sus contenidos regulatorios.

**Cuadro 4-A: Leyes Laborales y de Seguridad Social 1990 – 1999**

LEY	CONTENIDO DE LA LEY	FECHA P.
Ley N° 18.981	Reajusta monto de Ingreso Mínimo Mensual	25.05.1990
Ley N° 19.010	Establece normas sobre terminación del contrato de trabajo y estabilidad en el empleo	02.11.1990
Ley N° 19.049	Reconoce y establece normas sobre Centrales Sindicales	19.01.1991
Ley N° 19.060	Reajusta monto de Ingreso Mínimo Mensual	25.05.1991
Ley N° 10.069	Establece normas sobre organizaciones sindicales y negociación colectiva.	30.07.1991
Ley N° 19.142	Reajusta monto de Ingreso Mínimo Mensual	01.06.1992
Ley N° 19.214	Crea un Fondo para la formación y capacitación sindical	06.01.1993
Ley N° 19.222	Reajusta monto de Ingreso Mínimo Mensual	31.05.1993

<sup>43</sup> Proceso, que como se verá, no siempre implica avances en función de los referentes y factores matriciales de la metodología a aplicar.

<sup>44</sup> Esta variable, a diferencia de la anterior, incorpora inevitablemente una cierta valoración de las normas modificatorias.

<sup>45</sup> Período en que se ha mantenido en el poder la misma coalición política: la Concertación de Partidos por la Democracia.

LEY	CONTENIDO DE LA LEY	FECHA P.
Ley N° 19.250	Modifica diversas normas sobre la relación individual de trabajo	20.09.1993
Ley N° 19.272	Modifica disposiciones Ley 19.250	09.12.1993
DFL N° 1	Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Código del Trabajo	24.01.1994
Ley N° 19.307	Reajusta monto de Ingreso Mínimo Mensual	31.05.1994
Ley N° 19.392	Reajusta monto de Ingreso Mínimo Mensual	27.05.1995
Ley N° 19.404	Modifica normas sobre pensión anticipada por vejez y regula rebaja de edad, considerando el desempeño de trabajos pesados	21.08.1995
Ley N° 19.408	Obligación de proporcionar servicios de salas cunas respecto de los centros o complejos comerciales administrados bajo una misma razón social o personalidad jurídica	29.08.1995
Ley N° 19.447	Cobranza judicial de imposiciones previsionales impagas	8.02.1996
Ley N° 19.457	Reajusta monto de Ingreso Mínimo Mensual	25.05.1996
Ley N° 19.481	Amplia las facultades de la Dirección del Trabajo en materias de seguridad e higiene y de prácticas antisindicales	03.12.1996
Ley N° 19.482	Modifica normas en materia de descanso dominical	03.12.1996
Ley N° 19.502	Incrementa el Salario Mínimo, concede diversos beneficios remuneracionales incrementa la dotación de la Dirección del Trabajo	30.05.1997
Ley N° 19.505	Concede derecho que indica a padres trabajadores	25.05.1995
Ley N° 19.564	Reajusta monto de Ingreso Mínimo Mensual	30.05.1998
Ley N° 19.591	Modifica normas de protección a la maternidad	09.11.1998
Ley N° 19.630	Modifica y adecua disposiciones del Código del Trabajo	04.09.1999
Ley N° 19.631	Impone obligación de pago de de cotizaciones atrasadas como requisito previo al término de la relación laboral de parte del empleador	28.09.1999

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN)

Nota: Fecha P. = Fecha de Publicación de la Ley

**Cuadro 4-B: Leyes Laborales y de Seguridad Social 2000 – 2003**

LEY	CONTENIDO DE LA LEY	FECHA P.
Ley N° 19.668	Traslada feriados a los días lunes	10.03.2000
Ley N° 19.666	Limita la ejecución de trabajos por empresas contratistas	10.03.2000
Ley N° 19.670	Extiende el fuero maternal al padre en caso de fallecimiento de la madre, a las madres adoptivas y a las trabajadoras de casa particular	15.04.2000
Ley N° 19.684	Modifica el Código del Trabajo para abolir el trabajo de menores de 15 años	03.07.2000
Ley N° 19.720	Autoriza convenios de pago a empleadores para el pago de cotizaciones adeudadas	07.04.2001
Ley N° 19.728	Establece seguro de desempleo sobre la base de cuentas individuales de financiamiento bipartito, y de un fondo solidario	14.05.2001
Ley N° 19.729	Reajusta monto de Ingreso Mínimo Mensual	30.05.2001
Ley N° 19.739	Modifica el C. del Trabajo a fin de evitar la discriminación por edad y estado civil en la postulación a empleos	06.07.2001
Ley N° 19.759	Modifica el Código del Trabajo en lo relativo a las nuevas modalidades de contratación, al derecho de sindicación, a los derechos fundamentales del trabajador y a otras materias que indica	05.11.2001
Ley N° 19.765	Modifica Ley N° 19.518, sobre Estatuto de Capacitación y Empleo, permitiendo la nivelación de Estudios, vía franquicia tributaria	02.11.2001
Ley N° 19.720	Autoriza convenios de pago a empleadores para el pago de cotizaciones adeudadas	07.04.2001
Ley N° 19.811	Reajusta monto de Ingreso Mínimo Mensual	01.06.2002
Ley N° 19.818	Posterga entrada en vigencia de normas sobre tiempos de espera de chóferes de vehículos de carga terrestre interurbana	30.07.2002
Ley N° 19.824	Modifica y amplía beneficios Ley N° 10.408	30.09.2002
Ley N° 19.844	Modifica artículo 177 del C. del T., en lo relativo a las formalidades del finiquito del contrato de trabajo, para la aplicación de la Ley Bustos-Seguel	11.01.2003

LEY	CONTENIDO DE LA LEY	FECHA P.
Ley N° 19.853	Crea bonificación para la contratación de mano de obra en zonas extremas	11.02.2003
Ley N° 19.883	Reajusta monto de Ingreso Mínimo Mensual	05.07.2003
Ley N° 19.889	Regula las condiciones de trabajo y contratación de los trabajadores de artes y espectáculos, formalizando su relación sobre la base de las características especiales del sector	24.09.2003
Ley N° 19.920	Modifica el C. del T y el Estatuto Administrativo, permitiendo acuerdos individuales en materia de descanso semanal, en caso de feriados en semana laboral	20.12.2003

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN)

#### Cuadro 4-C: Leyes Laborales y de Seguridad Social 2004 – 2007

LEY	CONTENIDO DE LA LEY	FECHA P.
Ley N° 19.934	Modifica DL 3.500, estableciendo normas relativas al otorgamiento de pensiones a través de la modalidad de rentas vitalicias	21.02.2004
Ley N° 19.945	Interpreta el C. del T. (y Ley N° 19.757), en cuanto hace aplicable sus normas a trabajadores de los Conservadores de Bienes Raíces, Notaría y Archiveros	25.05.2004
Ley N° 19.956	Reajusta monto de Ingreso Mínimo Mensual	14.07.2004
Ley N° 19.967	Racionalización del uso de la franquicia tributaria de capacitación	04.09.2004
Ley N° 19.973	Establece feriados para los trabajadores que se desempeñan en centros o complejos comerciales administrados bajo una misma razón social	10.09.2004
Ley N° 19.998	Modifica C. del T., en materia de remuneraciones por jornada extraordinaria y de trabajadores temporeros agrícolas	1.12.2004
Ley N° 19.994	Crea asignación de estímulo y desempeño y proporciona normas sobre carrera funcionaria para los trabajadores de la Dirección del Trabajo	31.12.2004
Ley N° 20.001	Regula peso máximo de carga humana sin apoyo mecánico	05.02.2005

LEY	CONTENIDO DE LA LEY	FECHA P.
Ley N° 20.005	Tipifica y sanciona el acoso sexual	18.03.2005
Ley N° 20.022	Crea juzgados laborales y juzgados de cobranza laboral y previsional en las comunas que indica	30.05.2005
Ley N° 20.023	Crea un nuevo procedimiento de cobranzas laborales y previsionales	31.05.2005
Ley N° 20.039	Reajusta monto de Ingreso Mínimo Mensual	01.07.2005
Ley N° 20.047	Establece un permiso paternal en el C. del T y en el Estatuto Administrativo	02.09.2005
Ley N° 20.058	Modifica diversas normas del C del T, e incrementa a 20 días hábiles el feriado para trabajadores de zonas extremas	26.09.2005
Ley N° 20.069	Concede acción pública por infracción a las normas sobre trabajo de menores	21.11.2005
Ley N° 20.087	Sustituye el procedimiento judicial en juicios del trabajo	03.01.2006
Ley N° 20.101	Amplia concepto de accidente de accidente del trabajo	28.04.2006
Ley N° 20.123	Regula trabajo en régimen de subcontratación, el funcionamiento de empresas de servicios transitorios y el contrato de servicios transitorios	16.10.2006
Ley N° 20.124	Modifica el Estatuto de Capacitación y empleo, en materia de bonificación de mano de obra	27.10.2006
Ley N° 20.137	Otorga permisos por muerte de hijos, cónyuges y padres, y amplía permiso paternal	16.12.2006
Ley N° 20.166	Extiende permiso de alimentación de madres trabajadoras hasta dos años de edad del menor	12.02.2007
Ley N° 20.167	Establece normas de descanso para los trabajadores que se desempeñan a bordo de naves pesqueras	14.02. 2007
Ley N° 20.178	Regula relación laboral de los deportistas profesionales y de trabajadores de actividades conexas	25.04.2007
Ley N° 20.189	Modifica normas sobre la admisión al empleo de menores de edad y al cumplimiento de la obligación escolar	12.06.2007
Ley N° 20.194	Interpreta Art. 162 del C. del T sobre cotizaciones morosas que dan lugar a la suspensión del despido	12.07.2007

LEY	CONTENIDO DE LA LEY	FECHA P.
Ley N° 20.215	Modifica normas relativas a la jornada y los descansos de los trabajadores del comercio en los períodos de fiestas patrias, navidad y otras festividades	13.09.2007

#### **Cuadro 4-D: Leyes Laborales y de Seguridad Social 2008**

LEY	CONTENIDO DE LA LEY	FECHA P.
Ley N° 20.238	Modifica la Ley de Compras Públicas, asegurando la protección de los trabajadores y la libre competencia en la provisión de bienes y servicios de la Administración del Estado	19.01.2008
Ley N° 20.252	Modifica Ley N° 20.022 y otros cuerpos legales con el objeto de reforzar la judicatura laboral	14.02.2008
Ley N° 20.255	Establece reforma previsional	29.03.2008
Ley N° 20.267	Crea Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y perfecciona el Estatuto de Capacitación y Empleo	25.06.2008
Ley N° 20.271	Modifica el C. del T en lo referente a la jornada de trabajo de los chóferes y auxiliares del transporte de pasajeros	12.06.2008
Ley N° 20.281	Modifica el C. del T en materia de salarios base	21.07.2008

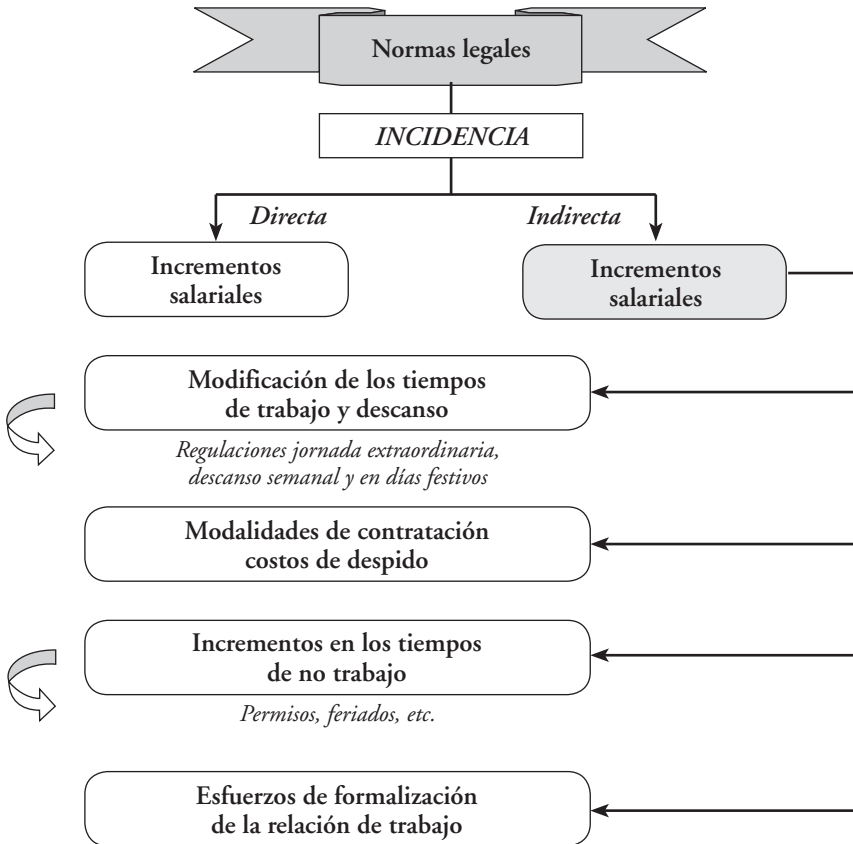
Fuente: Elaboración propia en base a información de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN)

La heteronomía, como característica histórica del sistema de relaciones laborales chileno, se retoma e incrementa desde el retorno a la democracia, según se constata en este recuento de leyes ya aprobadas, sin considerar las más de 70 iniciativas legales en actual tramitación parlamentaria. Gran parte de estas reformas mantienen la hiper reglamentación de la negociación colectiva y la huelga, heredadas del modelo regulatorio del régimen militar, como obstáculos inhibitorios de la autonomía colectiva, violentando, de ese modo, el principio de Libertad Sindical.

### **3. Institutos laborales objeto de modificación**

Durante el primer período (1990-1994), las reformas condensadas en el DFL 1 (enero 1994) al igual que las de la ley N° 19.759 (noviembre de 2001) contienen modificaciones que abarcan distintos institutos labo-

**Figura 4: Normas Legales e Impacto Salarial**



rales (remuneraciones, jornadas, modalidades contractuales, etc.). Por su parte, la ley N° 20.123 (Octubre 2006), que regula el trabajo en régimen de subcontratación y la cesión o puesta a disposición de trabajadores, contempla un amplio universo de aplicación, debido a la creciente expansión de la tercerización laboral (López 2008).

Todas las reformas anteriores incorporan normas de vigencia diferida. La disminución de la jornada ordinaria semanal, de 48 a 45 horas, sólo fue exigible tres años después de su publicación (enero 2005); las normas sobre subcontratación contemplaron 3 meses para su entrada en vigencia. Por su parte, la reforma integral al procedimiento de justicia laboral (enero 2006), tras sucesivas modificaciones, sólo comenzó su aplicación a fines de marzo del 2008, en forma gradual, esperándose su funcionamiento en régimen para octubre del 2009. El resto de las reformas,

con algunas excepciones marginales, han sido exigibles y aplicables desde el día de su publicación en el Diario Oficial.

Las nuevas normas legales se sistematizan en función de su incidencia en materia remuneracional, atendiendo a los siguientes criterios: -las que se refieren directamente a incrementos salariales; y – las que inciden indirectamente en ellos; estas últimas se subdividen, a su vez, en: – aquellas relativas a las modificaciones en tiempos de trabajo y de descanso, tales como las regulaciones sobre jornada extraordinaria, y sobre descanso semanal y en días festivos; – a modalidades de contratación y a regulaciones y costos del despido; – a los incrementos en tiempos de no trabajo (permisos, feriados, etc.) que debe cancelar el empleador; y, a los esfuerzos de formalización de la relación de trabajo.

### a) Las remuneraciones

– **Reformas que inciden directamente en los costos remuneracionales:** El incremento salarial directo se establece en las leyes que reajustan los ingresos mínimos; así como la baja de este ingreso mínimo mensual, se produce directamente, con normas que establecen salarios mínimos menores para determinados segmentos laborales (jóvenes de hasta 18 años, aprendices, mayores de 65 años, trabajadoras del servicio doméstico, entre otros) o cuando la ley excluye directamente de este beneficio (estudiantes en práctica, discapacitados hasta los 24 años, familiares no remunerados, etc.). Las primeras se estatuyen en la ley N° 18.981 (mayo 1990) manteniéndose hasta la actualidad; las segundas, se consagran, principalmente, en ley N° 19.250 (septiembre 1993)<sup>46</sup>.

Los costos laborales mínimos también se reducen con normas que subsidian la contratación. De ese modo, en Chile, el Estado no sólo financia los gastos en capacitación, a través de un sistema de franquicias tributarias, sino también, a partir del año 2000, las modificaciones a la Ley del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) permiten subsidiar la contratación de trabajadores desempleados, con un 40 % del costo del salario mínimo, más una asignación adicional por una sola vez, durante todo el período de contratación, con un tope de dos años.

La extrema flexibilidad de la estructura salarial también incide en las remuneraciones de los trabajadores. En virtud de ello, la ley N° 20.281,

---

<sup>46</sup> Dos cuerpos legales emblemáticos, no propiamente laborales, pero con clara incidencia en la eficacia normativa, son la Ley N° 19.249 (DO. 25.08.2001) sobre “Microempresas familiares”; y la Ley N° 19.857 (DO 11.02.2003) sobre “Empresas individuales de responsabilidad limitada”.

de reciente aprobación (julio 2008) establece la obligatoriedad de que el sueldo base o remuneración fija sea equivalente al ingreso mínimo mensual, o proporcional a la jornada pactada. En el caso de trabajadores remunerados exclusivamente por día, y que por tanto perciben un ingreso por los días festivos o de descanso conforme al promedio de lo devengado semanalmente, esta nueva norma legal obliga a incrementar la base de cálculo, de modo tal de incorporar la correspondiente parte fija del salario.

***Reformas que inciden indirectamente en costos o incrementos remuneracionales:***

**b) Jornada de trabajo y descansos**

La ley N° 19.250 (septiembre 1993) redujo los grupos afectos a jornadas ordinarias extensas (70 horas semanales), reguló jornadas y descansos de los trabajadores de la agroindustria, y de los portuarios eventuales. Introdujo tiempos mínimos de descanso diario para el transporte terrestre de carga y de pasajeros y para trabajadoras de casa particular. Adicionalmente, generó el derecho para los dependientes de comercio que atienden directamente al público, de que a lo menos uno de sus días de descanso en el mes fuese en domingo (salvo quienes se contratan para trabajar sólo fines de semana o por 20 horas o menos semanales).

La ley N° 19.482 (diciembre 1966), amplía el beneficio dominical compensatorio mensual a un extenso grupo de trabajadores: aquellos que se desempeñan en las explotaciones, labores y servicios que exijan continuidad por la naturaleza de sus procesos, por razones de carácter técnico, por las necesidades que satisfacen o para evitar notables perjuicios al interés público o de la industria; es decir, a todos aquellos que trabajan en proceso continuos. No obstante, de una parte se prescribe que los días de descanso compensatorio que les corresponde impetrar por los días domingo y festivos laborados en dicho período, a lo menos uno se otorgue en día domingo; de otra, estos trabajadores pueden convenir con su empleador que el día de descanso dominical se otorgue en forma acumulada dentro de un período que no exceda de 12 meses calendario, flexibilizándose simultáneamente la obligación y/o derecho reconocido.

La ley N° 19.759 (noviembre 2001) establece diversas normas sobre jornadas y descansos. Excluye del derecho a jornada a los trabajadores a domicilio, si bien les otorga presunción de laboralidad a su relación de trabajo; igual cosa sucede con el teletrabajo, el cual junto con reconocerlo y definirlo como trabajo dependiente lo exime del derecho a jornada.

También se amplía el derecho – de uno a dos días- del descanso semanal compensatorio en domingo, en el respectivo mes calendario, conllevando, en algunas circunstancias, el incremento de un día de descanso en el mes. Se reduce la jornada extendida de 72 a 60 horas semanales. En materia de jornada extraordinaria, la misma reforma anterior trata de contener el uso indiscriminado y habitual del tiempo extraordinario de trabajo (máximo de dos horas diarias), exigiendo su efectiva ocasionalidad y en circunstancias realmente extraordinarias; en paralelo, se permite pactar tales circunstancias, individual o colectivamente, por períodos de tres meses, renovables. La ley N° 19.998 (diciembre 2004) establece una base de cálculo obligatoria para el pago de sobre tiempo, disponiendo que los trabajadores con sólo remuneración variable (trato, comisiones, etc.) así como aquellos con remuneración mixta, el 50% de recargo del valor de la hora extraordinaria diaria se les debe calcular, a lo menos, sobre el monto equivalente al ingreso mínimo.<sup>47</sup>

Finalmente, la reforma del 2001, reduce la jornada ordinaria semanal de 48 a 45 horas, otorgándose un período de tres años para la adecuación de las empresas y para que esta reducción no implicase merma en las remuneraciones de los trabajadores. No obstante, dicho objetivo no quedó expreso en la norma, con los consiguientes costos para los trabajadores, especialmente de aquellos con remuneración variable.

En relación con el comercio, la ley N° 19.973 (septiembre 2004) declaró feriados obligatorios, irrenunciables y lógicamente remunerados, para los trabajadores que laboran en centros comerciales o mall, los días 18 de septiembre (fiesta patria), 25 de diciembre y primero de enero, así como los días de elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales. Finalmente, la ley N° 20.215 (septiembre 2007) estableció como feriado obligatorio para los dependientes de comercio, en general, el día 1° de mayo, del cual, hasta entonces, se encontraban excluidos.

### **c) Modalidades de contratación; regulaciones y costos de despido**

Las modalidades contractuales y las regulaciones y costos del término de la relación de trabajo forman parte de un mismo instituto laboral; así, se describen en conjunto las reformas legales respectivas.

---

<sup>47</sup> Según el artículo 32 del Código del Trabajo, las horas debían calcularse sobre el sueldo, es decir, sobre aquella parte de la remuneración consistente en un estipendio fijo, en dinero, pagado por períodos iguales, determinados en el contrato (Art. 42, letra a).

La ley N° 19.250 (septiembre 1993) establece que los contratos de 30 días o menos requieren de finiquito simple, y en el salario pactado se entiende incorporado todo otro beneficio derivado de la prestación de los servicios, incluidas las vacaciones y gratificaciones proporcionales. A éstos se les pone término mediante finiquito simple, es decir, sin que se requiera la presencia de ministro de fe. Se establece igualmente que, los contratos a plazo fijo pueden renovarse por una sola vez; sin embargo, la segunda renovación, o la continuidad en la prestación de los servicios, con conocimiento del empleador, una vez vencido el plazo, transforma el contrato en indefinido. Dos o más contratos a plazo fijo que superen los doce meses dentro de un período de quince, dan derecho a la indemnización por años de servicio.

Se modifica la libertad de despido, sustituyéndola por la causal de “necesidades de la empresa”. Unido a ello, se eleva el tope de años de las indemnizaciones<sup>48</sup> a que ésta da lugar, de 5 a 11 años. La causal no es objetiva ni tampoco taxativa en su enunciación. Como desestímulo a la impugnación de la causal aducida se contempla un recargo del 30 % de la indemnización en caso que el trabajador acepte el despido, desistiendo del derecho a accionar judicialmente. También en dicha ley se amplían las causales de despido justificado. Para las trabajadoras de casa particular se establece una indemnización a todo evento, equivalente a un 4,11 % de su remuneración mensual imponible, de cargo del empleador, a depositarse en una cuenta individual, a nombre de la trabajadora, en una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP).

La ley N° 19.631 (septiembre 1999) suspende los efectos del despido, cualquiera sea la causal aducida, en caso de que el empleador no haya enterado la totalidad de los aportes previsionales y de seguridad social del trabajador, al mes anterior a su despido. En dicho caso, el empleador se encuentra obligado a continuar cancelando las remuneraciones y los aportes previsionales del trabajador hasta que no compruebe los pagos y se convalide el despido. La ley N° 20.194 (septiembre 2007) acota las deudas morosas a los aportes en salud y pensiones.

La ley N° 19.759 (noviembre 2001) establece, junto con la polifuncionalidad, el teletrabajo y la presunción de laboralidad del trabajo a domicilio, nuevas modalidades promocionales de empleo. El contrato a

---

<sup>48</sup> Se accede a las indemnizaciones por años de servicio y fracción superior a seis meses, en todos aquellos casos en que el despido ha procedido por la causal de necesidades de la empresa, o cuando el tribunal lo ha declarado injustificado o improcedente. Artículos 163 y 168 C. del Trabajo.

tiempo parcial<sup>49</sup>, con un límite de 30 horas semanales, con modalidades ilimitadas de distribución de la jornada ordinaria semanal, pactadas en el contrato individual de trabajo, y con la única obligación empleadora de avisarle al trabajador la modalidad a cumplir con una semana de antelación. La ley permite asimismo que, sin término del vínculo contractual, por acuerdo individual se reduzcan las jornadas completas pactadas, sustituyéndolas por este nuevo tipo de contrato. En dicho caso y para efectos del cálculo de las indemnizaciones que pudiesen proceder, se señala que deberán promediarse las remuneraciones percibidas durante la vigencia del contrato o de los últimos once años del mismo.

La reforma establece una nueva norma promocional para la contratación de jóvenes menores de 24 años, permitiendo al empleador, con el consentimiento del trabajador, imputar el costo directo de la capacitación a la indemnización por término de contrato que le correspondiere, con un límite de 30 días<sup>50</sup>.

Precisa, también, la causal de necesidades de la empresa e incrementa las indemnizaciones, con un recargo adicional (desde un 30 % hasta el 100 %) en casos de despidos declarados judicialmente como injustificados o improcedentes.

Finalmente, esta reforma amplía los fueros sindicales (para constitución de sindicatos y para la negociación colectiva) impidiendo el despido, sin autorización previa del juez competente, e incrementa las multas en caso de infracción. Por su parte, La ley N° 19.591 (noviembre 1998) otorga fuero maternal para la trabajadora de casa particular; por ley N° 19.670 (abril 2000) el fuero que protege a la madre trabajadora se traslada al padre, en caso de fallecimiento de ésta durante o con ocasión del parto, y se le otorga fuero a la madre o padre adoptivo y a aquellos que tienen a un menor a su cuidado, por resolución judicial. Por último, la ley N° 20.137 (diciembre 2006) lo establece hasta por 30 días en caso de fallecimiento de parientes directos, cónyuge e hijos no natos.

#### **d) Feriados y permisos especiales:**

En contrapartida a la gran flexibilidad normativa en materia de determinación de las remuneraciones, el legislador ha sido prolífero en incrementar en forma indirecta y en la mayoría de los casos marginalmente, la retribución empresarial al trabajo. Salvo las normas sobre

---

<sup>49</sup> Artículo 40 bis y siguientes del Código del Trabajo.

<sup>50</sup> Artículo 183 bis del Código del Trabajo.

feriado anual que afectan a la totalidad de los trabajadores, la mayoría de los permisos se orientan a sectores laborales específicos.

La ley N° 19.250 (septiembre 1993) mantuvo el feriado anual en quince días hábiles, pero, para los efectos de su cómputo declaró el día sábado como inhábil. Se reestablecieron las vacaciones progresivas, a partir de los diez años de prestación de servicios. En dicho caso, todo trabajador con más de diez años trabajados para un mismo o para distintos empleadores tiene derecho a percibir un día adicional de descanso anual, por cada tres nuevos años servidos a un mismo empleador, con un tope de diez; es decir, el beneficio comienza con cada nuevo contrato.

La ley N° 20.058 (septiembre 2005) incrementa a 20 días hábiles el feriado para trabajadores de zonas extremas. Por su parte la ley N° 19.137 (diciembre 2006) establece el derecho del trabajador, para el caso de muerte de un hijo así como en el de muerte del cónyuge, a siete días corridos de permiso pagado, adicional al feriado anual, independientemente del tiempo servido. Igual derecho, pero por tres días hábiles, se concede en el caso de muerte de un hijo en período de gestación así como en el de muerte del padre o de la madre del trabajador. Estos permisos deben hacerse efectivos a partir del día del respectivo fallecimiento. No obstante, tratándose de una defunción fetal, el permiso debe hacerse efectivo desde el momento de acreditarse la muerte del feto, con el respectivo certificado médico.

Los permisos parentales se instauran con la ley N° 19.250, en cuyo caso se otorga al padre un día de permiso irrenunciable pagado por el empleador, en caso nacimiento de un hijo. La ley N° 20.047 (septiembre 2005), sube este permiso a cuatro días hábiles con goce de remuneración y lo hace extensivo al padre adoptivo, contados desde la respectiva sentencia definitiva; por su parte, la ley N° 20.137 (diciembre 2006) lo incrementa a cinco días.

La ley N° 20.166 (febrero 2007) otorga el derecho a las madres trabajadoras a disponer de una hora remunerada al día para alimentar a sus hijos menores de 2 años, independiente de si los amamanta o no, y sin incluir el tiempo de traslado, pudiendo dividir esta hora en dos tramos al día, o utilizarlo al inicio o término de la jornada laboral, de común acuerdo con su empleador.

### **e) Reformas tendientes a la formalización de la relación de trabajo**

La formalización de la relación de trabajo desde una dimensión laboral, implica regularizar tal relación conforme a las normas del Código

del Trabajo, avanzando en condiciones dignas y decentes de trabajo, al otorgársele la cobertura del conjunto de sus derechos y obligaciones, entre ellos, los de carácter remuneracional y de aquellos que impactan indirectamente en sus ingresos. Bajo este concepto se entienden, por tanto, todas aquellas reformas legales orientadas formalmente a proteger a segmentos laborales precarios y atípicos. Varias de ellas han sido mencionadas, desde perspectivas diversas, en los acápite anteriores.

La ley N° 19.250 (septiembre 1993) junto con regular de mejor forma los contratos a plazo fijo, tratando de evitar el abuso o uso fraudulento de esta modalidad contractual, al establecer el nuevo beneficio de indemnización a todo evento, equivalente a medio mes por año de servicios, para las trabajadoras de casa particular, condujo a una importante formalización en los contratos de trabajo de este segmento de trabajadoras. En la misma ley, si bien con una eficacia muy menor, se reguló el contrato de trabajo de temporada en la agro industria y el contrato de trabajadores portuarios eventuales.

La ley N° 19.759 (noviembre 2001) reconoció una presunción legal de laboralidad al trabajo a domicilio e incorporó el teletrabajo, estableciendo mínimas regulaciones. Igualmente se mejoró la norma sobre “simulación” y se generaron normas sobre subterfugio, ambas referidas a la identidad del empleador. También incorporó a la protección y normas del Código a los trabajadores que se desempeñan en notarias, Archivo judicial y Conservador de bienes raíces.

La ley N° 19.889 (septiembre 2003) regula las condiciones de trabajo y contratación de otro amplio y creciente segmento de trabajadores: los de artes y espectáculos, formalizando su relación sobre la base de las características especiales del sector. Respecto a la formalización de trabajo de menores, las normas al respecto junto con prohibir el trabajo de los menores de 15 años, tienden a regularizar y proteger la relación laboral, poniendo estrictos límites legales, de aquellos que si pueden hacerlo (ley N° 19.684, julio 2000 y ley N° 20.189, junio 2007). Finalmente, la ley N° 20.178 (abril 2007), regula la relación laboral de los deportistas profesionales y de trabajadores de actividades conexas.

Sin duda, la reforma más relevante, por la creciente cantidad de trabajadores afectados, es la contenida en la ley N° 20.123 (octubre 2006) que regula el trabajo en régimen de subcontratación, el funcionamiento de las empresas de servicios transitorios y el contrato de servicios transitorios. Hasta la dictación de dicha ley, el suministro o la cesión de

trabajadores por terceras empresas era ilegal, y gran parte de éste se realizaba en relaciones de informalidad. Lo mismo sucedía con la subcontratación “simulada o fraudulenta”. Esta reforma, como ya se señalara, entro a regir a mediados de enero del 2007.



---

### III. Dimensión económica aplicada al “Instituto de las remuneraciones”

#### ***A. Factores generales de la matriz económica que inciden en la eficacia de las normas legales sobre remuneraciones***

##### **1. Referentes de medición**

Desde el punto de vista de las ciencias económicas, la remuneración es el “precio” que se debe pagar al factor trabajo por su utilización en el proceso productivo de bienes y servicios. Conforme aumenta la productividad del trabajo, la teoría señala que debe aumentar el monto a pagar, es decir la remuneración.

Los empresarios, dueños del capital y de los medios, buscan maximizar las ganancias minimizando los costos de producción, entre ellos el costo de la mano de obra. Es en este contexto en el cual trabajadores junto a empleadores desarrollan la relación laboral.

La decisión de contratar más o menos mano de obra reside en proyectar los costos y beneficios de la medida. El empresario decide contratar y remunerar según un salario “X” de acuerdo a la productividad del trabajo. En particular, según sea el aporte marginal que los trabajadores generen a la compañía. Cuando esto no es así y parte de la productividad del trabajo es apropiada por los dueños del capital<sup>51</sup>, el mercado laboral

---

<sup>51</sup> Empresarios y empleadores son lo mismo bajo este análisis.

se dice “distorsionado” y opera como uno de los principales responsables de la injusta y regresiva distribución de los ingresos.

Las instituciones – *conscientes de aquello* – deben promover principios laborales orientados hacia sistemas remunerativos que tengan pisos mínimos y que sean participativos del nivel de las ganancias empresariales. Es precisamente este el principal referente para la dimensión económica, el cual se operacionaliza dentro de los postulados de la OIT, *Trabajo Decente y Diálogo Social*.

Otro referente sobre el cual se contrasta la norma, se refiere a la estrategia de desarrollo inclusivo con *Crecimiento Económico e Igualdad*. Dicho aspecto resulta fundamental para la sustentabilidad de las naciones y el fortalecimiento de los Estados democráticos.

## 2. Factores que inciden

La metodología ha dividido los factores económicos en dos grupos: los factores macroeconómicos y los factores de orden microeconómico.

Dentro de los primeros el de mayor incidencia es *la política de apertura comercial y la estrategia ortodoxa de control inflacionario*.

Durante los últimos años Chile ha tenido profundas transformaciones en su estructura económica y productiva. En este plano, ciertas ramas de actividad han adquirido una importancia laboral notoria, en tanto que otras han pasado a un segundo plano. Muchos mercados han sido “colonizados” por capitales extranjeros y mixtos; se ha consolidado un proceso de concentración económica originado en la década de los 60’ rearticulando el tejido socio-laboral del sistema como un todo.

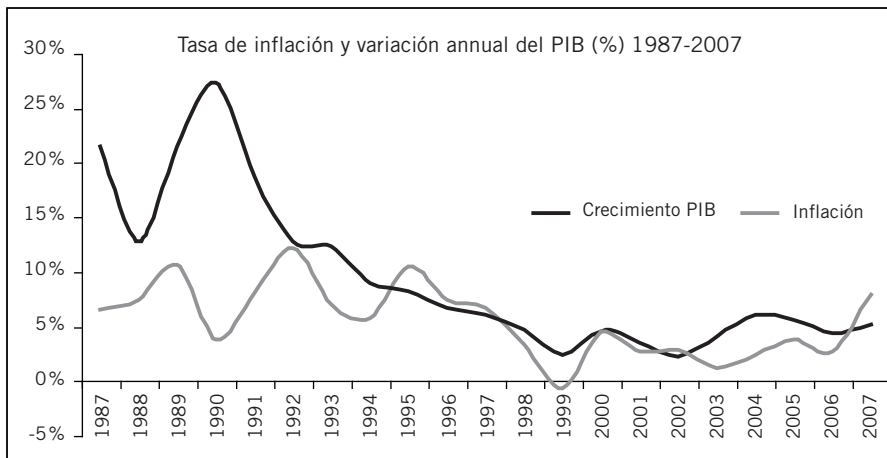
La política económica ha propiciado el control de la inflación como objetivo central para la autoridad monetaria (Banco Central). En los últimos años, el control inflacionario ha sido – sin lugar a dudas – uno de los principales logros en materia económica de los gobiernos de turno, logrando reducir la tasa desde niveles históricos cercanos al 25 % en 1990 a rangos de inflación moderadamente bajos, dentro del 5 % a comienzos del presente siglo.

Las señales y medidas adoptadas por las autoridades han utilizado como principal instrumento la tasa de política monetaria del Banco Central, tasa de interés de referencia para los Bancos Comerciales. Junto con controlar el flagelo de la inflación, se logra consolidar la financierización del sistema económico, reflejado ello, en las ganancias cada vez mayores

por concepto de las finanzas especulativas, el mercado de valores y acciones, la intermediación financiera, etc. En el proceso, el componente laboral y la fuerza productiva ha ido perdiendo importancia “económica” con lo cual ha disminuido el pago factorial asociado.

Con las medidas ya señaladas, así como también con el agresivo proceso de apertura comercial (liberalización del 80% del PIB Mundial al 2007; los Tratados de Libre Comercio – *TLC* – más importantes han sido Canadá 1997, México 1999, Centro América 2002, Unión Europea 2003, Corea 2004, Estados Unidos 2004, China 2006, Japón 2007, Australia 2008 más India 2006 el cual es un Acuerdo de Alcance Parcial y se avanza hacia el TLC) Chile registra una tasa promedio de crecimiento económico para los últimos 10 años de 3,7%. Comparativamente, la nación ha logrado mantener una sólida posición dentro de los demás países de la región.

### Gráfico 1: Crecimiento Económico e Inflación



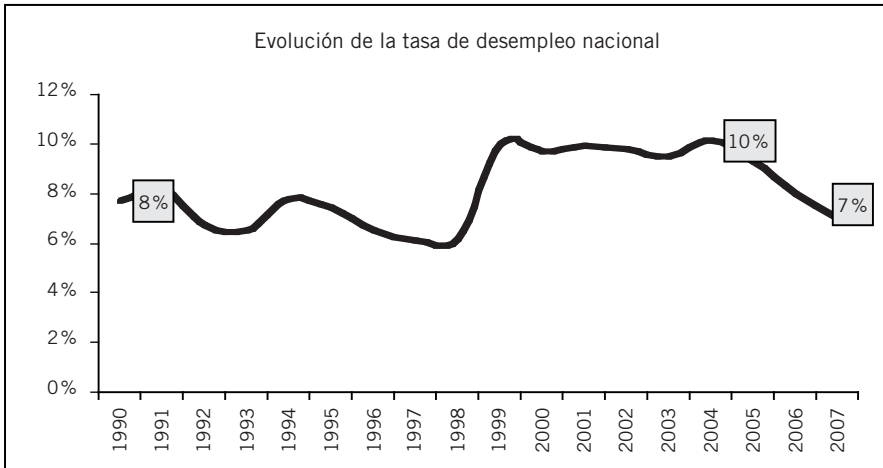
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Chile

En el mismo período se han generado más de 1 millón de nuevos puestos de empleo, de los cuales más de la mitad han sido ocupados por mujeres. Esto ha traído incrementos en la tasa de participación femenina y ciertamente ha reducido, las brechas de género.

Otro indicador clave respecto a la situación económica del país, lo constituye el Superávit Fiscal<sup>52</sup>, expresado en porcentaje del PIB. Esta

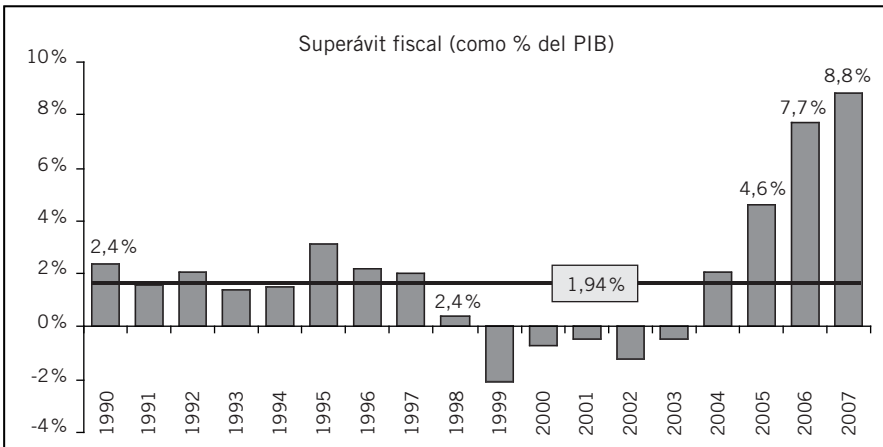
<sup>52</sup> (Ingresos – Gastos) es mayor que cero es superávit.

**Gráfico 2: Desempleo en Chile 1990-2007**



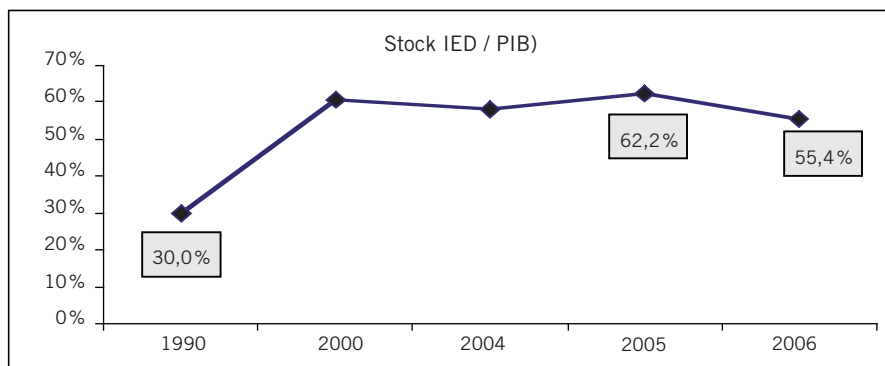
Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central de Chile e INE

**Gráfico 3: Superávit Fiscal 1990-2007**



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección de Presupuestos, DIPRES

medida indica los “ahorros netos” que resultan del presupuesto fiscal de la nación. Con niveles de Producto Interno Bruto al alza, obtener porcentajes elevados tiene un doble impacto pues se calcula sobre una base que es mayor. Durante los últimos años el país ha vivido una “bonanza” fiscal atribuida fundamentalmente a los ingresos por concepto de exportación de cobre. El promedio para el período 1990-2007 es de 1,94%.

**Gráfico 4: Inversión Extranjera Directa como porcentaje del PIB**

Fuente: CINVER y Banco Central

La Inversión Extranjera Directa (IED) es otro indicador relevante a la hora de caracterizar macroeconómicamente el período en cuestión. En 1990 el stock de IED representaba un 30 % como porcentaje del PIB. En 2006 alcanzó el 55,4 %

El caso de chileno es notable en este sentido si se compara con otras economías del mundo.

Otro indicador que ha constatado mejoras ostensibles, ha sido la reducción de la pobreza. La Encuesta de Caracterización Socio Económica, CASEN, indica una considerable disminución en las mediciones de la pobreza, que se ve reflejada en 24,9 puntos porcentuales (de 38,6 % en 1990 a 13,7 % en 2006).

Al observar las series de gasto social, existe consenso en que éste ha sido un instrumento esencialmente re-distributivo y que si bien ha logrado avances sustantivos en materia de reducción de la pobreza para los últimos 16 años, ha logrado contrarrestar sólo en parte la mala distribución de ingresos generada en el mercado laboral.

Los datos estadísticos señalan que *el gasto social no sólo creció rápidamente, aumentando su importancia como factor de contrapeso a la creciente desigualdad del mercado de trabajo, sino que su ritmo de crecimiento (7%) fue superior al crecimiento del PIB per cápita y al de los salarios reales en el período 1990 – 2006.* (Infante 2007)<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Infante, Ricardo (2007) “Nivel de vida: mercado laboral y gasto social”. Presentación 2º taller académico FIEL/CUT-FACEA/UCEN. Agosto.

**Cuadro 5: Inversión Extranjera Directa como porcentaje del PIB, Países seleccionados**

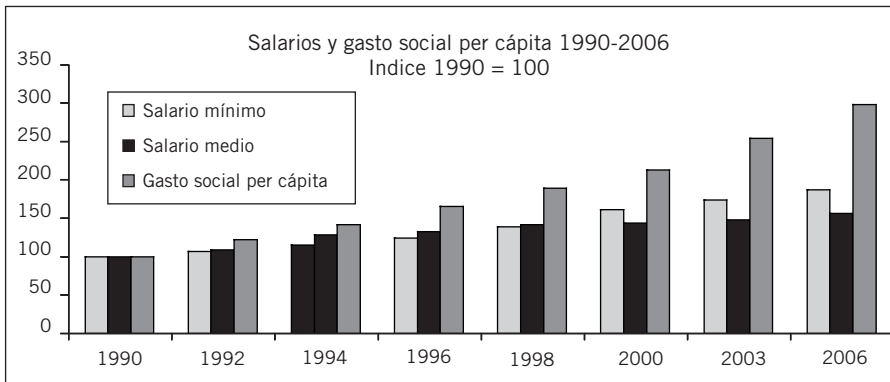
PAÍS	1990	2000	2004	2005	2006
Brasil	8,5%	17,1%	25,2%	24,5%	20,8%
Chile	30,0%	60,8%	58,2%	62,2%	55,4%
China	5,4%	17,9%	14,9%	14,3%	11,1%
República Checa	–	38,9%	52,7%	48,1%	54,8%
Francia	7,0%	19,6%	26,5%	28,5%	35,0%
Hungría	1,6%	48,6%	60,7%	55,9%	73,0%
India	0,5%	3,8%	5,9%	5,8%	5,7%
Indonesia	7,0%	15,0%	4,4%	7,7%	5,2%
Irlanda	79,4%	131,9%	126,3%	105,7%	81,2%
Malasia	23,4%	58,4%	39,3%	36,5%	36,0%
México	8,5%	16,7%	27,0%	27,3%	27,2%
Nueva Zelanda	18,2%	47,3%	52,5%	50,7%	60,8%
Sudáfrica	8,2%	32,7%	21,7%	29,0%	30,2%
Corea del Sur	2,0%	7,4%	8,1%	8,0%	8,0%
España	12,5%	26,9%	34,9%	32,6%	36,2%
Reino Unido	20,6%	30,4%	36,3%	37,1%	47,8%
Estados Unidos	6,8%	12,8%	12,6%	13,0%	13,5%
Países en Desarrollo	9,6%	25,6%	29,1%	26,3%	26,7%
Mundo	8,4%	18,3%	21,7%	22,6%	24,8%

Fuente: CINVER y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

Sumado a lo anterior, existen una serie de indicadores – inferiormente visibilizados en los análisis ortodoxos – que demostrarían escasos niveles de avance en materia de salarios y de distribución de ingresos. Esto nos lleva a un segundo factor de orden macro, el cual hemos definido como la *Heterogeneidad Productiva*<sup>54</sup>

Para comprender *que sucede* con las remuneraciones, un paso previo es tener claridad en la forma como operan los mercados y el sistema empresarial del país.

<sup>54</sup> Esta profunda heterogeneidad en el sistema empresarial que alberga el componente laboral y las ganancias empresariales, ha ocasionado sendas distorsiones en materia remunerativa.

**Gráfico 5: Salarios y Gasto Social**

Fuente: Ricardo Infante, presentación curso taller / Facea noviembre de 2007

El sistema económico chileno se caracteriza por ser **dual**; por un lado existen grandes corporaciones, grupos de empresa que gobiernan la mayoría de los mercados<sup>55</sup> (servicios básicos, mercados financieros, minería, retail, salmonicultura, forestal, etc.), y es allí donde se concentra gran parte de las utilidades del sistema como un todo. La contraparte de esta *élite* empresarial está constituida por las mipymes<sup>56</sup>, las que encadenadas a los procesos productivos de las primeras son engranajes fundamentales para la generación del valor agregado.

En 2007, tan sólo 10 empresas explicaron el 48 % del total de las ganancias<sup>57</sup>. De hecho, según información emanada de la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), durante el 2007, se registraron cifras record en cuanto al aumento de las ganancias (13 % más respecto al ejercicio 2006, lo que constituyó un incremento de US \$24 Mil Millones). Sin embargo este aumento refleja sólo la bonanza de unos pocos, pues la mayoría de las empresas registró retrocesos respecto al año anterior. En otras palabras, el mayor valor agregado inyectado en las cifras del PIB se debe a un puñado de empresas que pertenecen a importantes consorcios.

<sup>55</sup> Diario Estrategia, Edición Aniversario 2007 (Octubre).

<sup>56</sup> Micro-Pequeña y Mediana Empresa, Existen dos formas de clasificar las empresas: por ventas y por número de trabajadores. La dualidad en el sistema empresarial es coherente con ambas maneras de medición: las mipymes concentran el empleo y son las que menos ventas tienen.

<sup>57</sup> Diario Estrategia 03/03/2008.

El concepto de empresa, reglado en el artículo 3° del Código del Trabajo, es elemento nuclear en la concepción del actual sistema empresarial chileno. Según éste, la empresa se define como: “*toda organización de medios personales, materiales e inmateriales, ordenados bajo una dirección para el logro de fines económicos, sociales, culturales o benéficos, dotada de una individualidad legal determinada*”. Una consecuencia directa de esta definición es la reproducción de razones sociales dentro de una misma cadena de negocios o “cadena de valor”<sup>58</sup>. Hace 20 años atrás era común que una misma empresa (con su individualización ante la Ley) cubriera todo el proceso productivo (Dhase, 1979), era la clásica organización *taylorista* que operaba bajo la subordinación y dependencia de un único patrón.

En la actualidad el sistema chileno, se caracteriza por los esquemas divisionistas de estructuras societarias, en donde una misma cadena de negocios, es ejecutada por distintas empresas.

En este esquema, las sociedades se constituyen principalmente bajo **3 tipos de figuras** jurídicas: Sociedades Anónimas Abiertas, Sociedades Anónimas Cerradas y Sociedades de Responsabilidad Limitada. Las primeras se enfocan casi exclusivamente al segmento de las grandes empresas, en tanto que las S.A cerradas y las empresas de responsabilidad limitada son las clásicas figuras utilizadas en las miPymes. Al observar el comportamiento que ha tenido la productividad y las remuneraciones, se constata que para el período en cuestión, la curva de productividad se encuentra por sobre la curva de remuneraciones, indicando ello una falla estructural en el proceso distributivo de los ingresos al interior de las empresas.

El gráfico confirma que las ganancias en productividad no son traspasadas a remuneraciones como pago al factor. Lo anterior sólo genera inequidad abultando la ganancia empresarial.

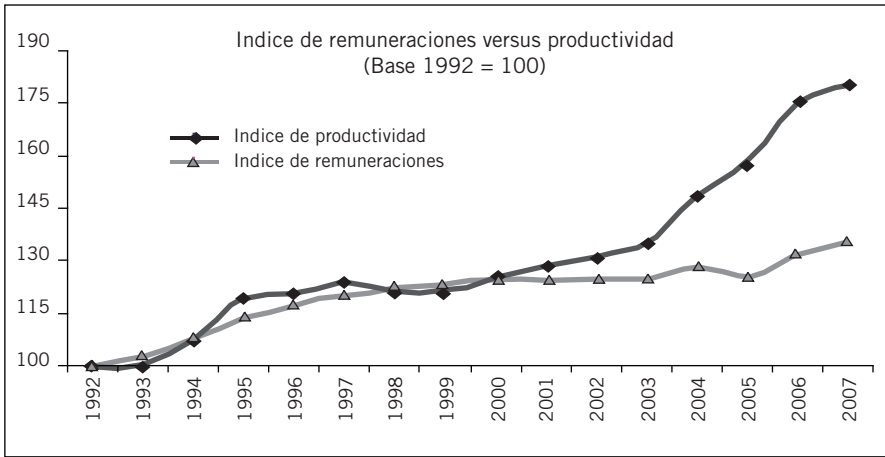
Al realizar el procedimiento tomando como base el año 1998, el efecto es aún más nítido a partir del año 2003.

La disociación entre productividad y remuneraciones es un antecedente que ha sido investigado por la misma OIT así como por otros institutos de economía. El fenómeno chileno confirma así una tendencia global.

---

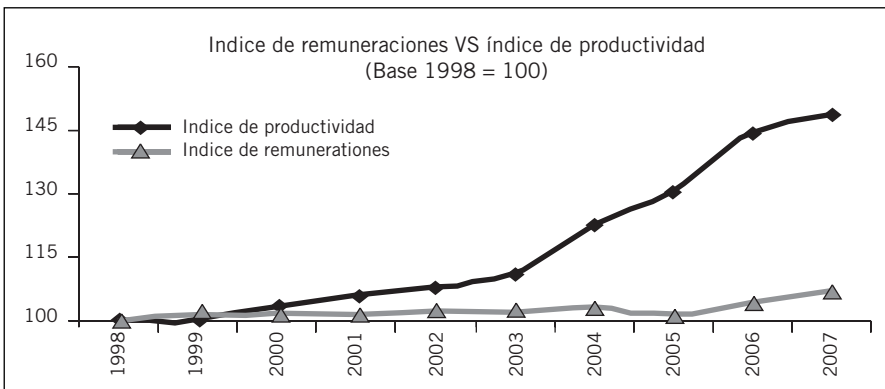
<sup>58</sup> Enfoque de Michael Porter (*The Chain Value*).

**Gráfico 6: Remuneraciones versus Productividad**



Fuente: Elaboración Propia en base a Banco Central e INE

**Gráfico 7: Remuneraciones versus Productividad**

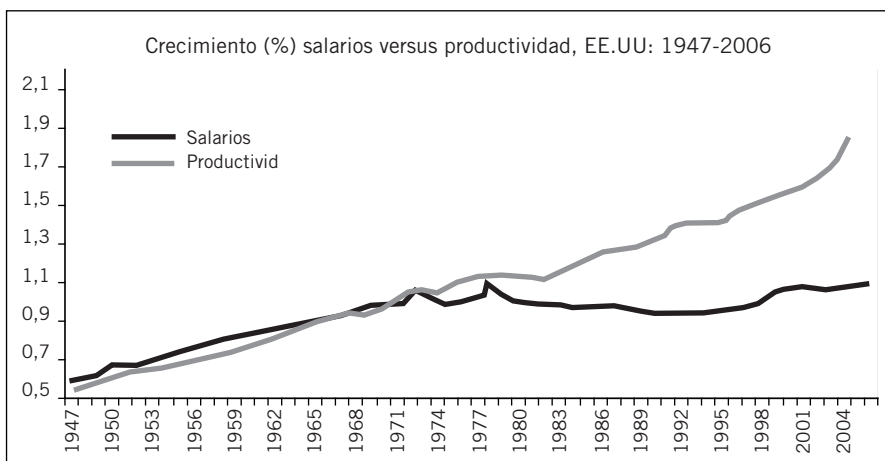


Fuente: Elaboración Propia en base a Banco Central e INE

En el gráfico 8, se observa que en 24 de 32 países seleccionados por OIT el crecimiento de la productividad sobrepasa el crecimiento de los salarios.

La situación para Estados Unidos es más radical mostrando persistencia en la serie (los datos muestran que desde la década del 70' el crecimiento de la productividad se acelera y se escapa respecto al bajo crecimiento salarial).

**Gráfico 8: Situación de Estados Unidos 1947 – 2006**



Fuente: Elaboración propia en base a “*An Economy That Works For All*”, AFL-CIO 2007 y datos Economic Policy Institute

Otro indicador clave, lo constituye los ingresos del trabajo expresados en función de salarios mínimos. Al realizar el ejercicio para el año 2006, la encuesta CASEN arroja que el 65 % de los ocupados obtiene menos de 2 ingresos mínimos mensuales como remuneración por su actividad principal. En el año 1998, sólo eran el 55 % de los ocupados y en 1994 el 53,4 %. Es decir, con el paso del tiempo, se habría ido precarizando el sistema.

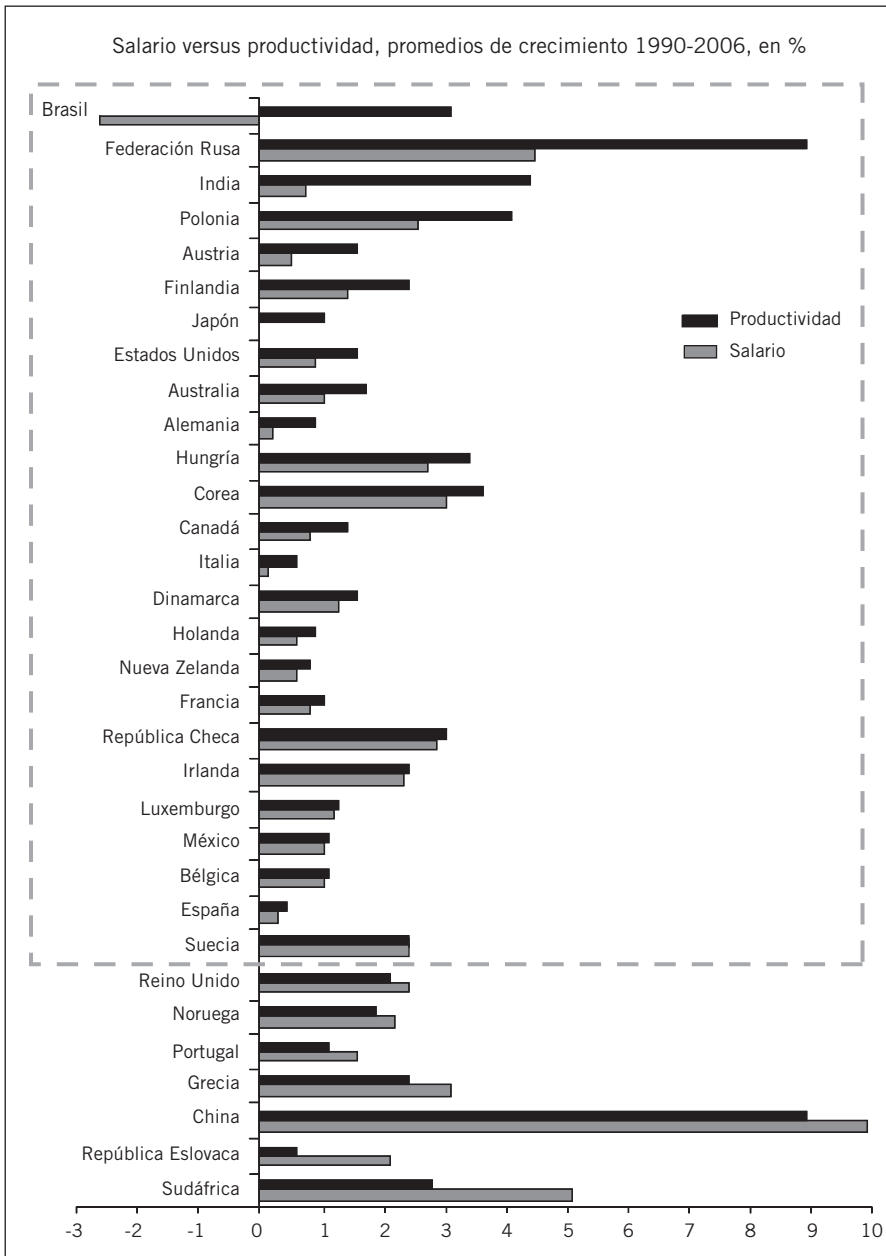
Al observar la distribución detallada (cuadro 1-A) de los ocupados según los tramos de salarios mínimos líquidos<sup>59</sup> (SMML) para el año 2006, se constata que la mayoría de los trabajadores se concentra en torno a 2 SMML.

La última columna indica el porcentaje acumulado, en consecuencia, el 80 % de los trabajadores/as recibe sueldos inferiores a 4 salarios mínimos líquidos.

Si realizamos el mismo ejercicio anterior pero con tramos de Salarios Mínimos Brutos, es decir sin descontar las leyes sociales de salud y previsión (en total un 20 %), la realidad es aún más dramática. Un 65 %

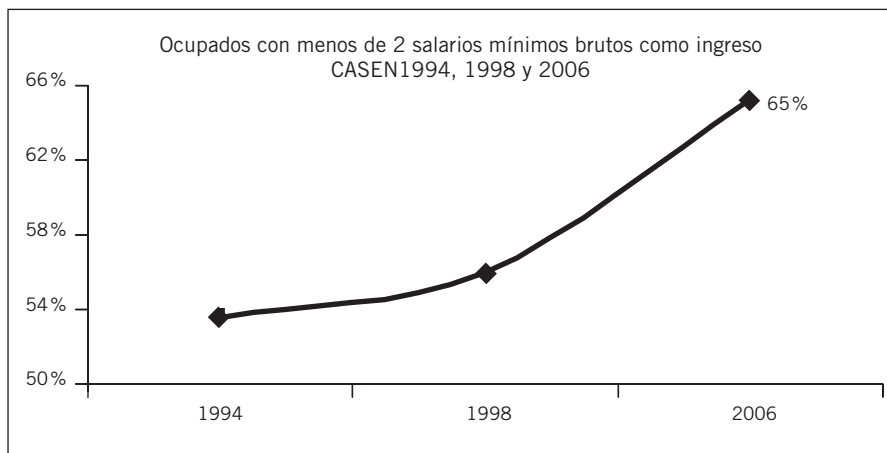
<sup>59</sup> Descontada la Previsión Social y el Seguro de Salud.

**Gráfico 9: Situación Global, países seleccionados 1990 – 2006**



Fuente: Elaboración propia en base a World of Work Report 2008, *Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*, ILO 2008

**Gráfico 10: Ingresos de la Ocupación, % Bajo los 2 Salarios Mínimos Brutos**



Fuente: Elaboración Propia en base a CASEN, Observación: se tomó la variable YTRABAJ

de los trabajadores en Chile, reciben ingresos por su trabajo que están bajo los dos salarios mínimos (\$270 mil).

Un dato interesante se puede rescatar cruzando la categoría ocupacional de los trabajadores con los deciles de ingresos (que son un Proxy de pobreza). El primer decil corresponde al 10% más pobre de la población con un corte de \$75.687 como ingresos promedios del hogar. Se constata que más del 64% de los pobres son asalariados, principalmente del sector privado.

Si se realiza el ejercicio con el segundo decil, el cual corta en \$179.457 como ingresos promedio del hogar, el porcentaje de asalarización llega a 73,5%.

Al separar según sexo, se constata que para el año 2006, el 38% de las mujeres ocupadas obtuvieron uno o menos de un ingreso mínimo bruto como salario mensual.

Si observamos los ingresos del trabajo (cifras promedios) y su evolución a través del tiempo, es posible concluir que la brecha de género se ha reducido pero sigue siendo elevada. Las mujeres ganan en promedio un 30% menos que los hombres para cargos de igual responsabilidad.

**Cuadro 6-A: Ingresos del Trabajo y Salario Mínimo “Líquido”, CASEN 2006**

	SMM Líquido	Hombre	%T H	Mujer	%T M	Ambos Sexos	%T	% Actum.
1	\$ 108.000	422.551	10,7%	567.478	23,3%	990.029	15,50%	15,50%
2	\$ 216.000	1.510.736	38,2%	968.087	39,8%	2.478.823	38,80%	54,30%
3	\$ 324.000	742.390	18,8%	345.536	14,2%	1.087.926	17,00%	71,40%
4	\$ 432.000	389.234	9,9%	184.288	7,6%	573.522	9,00%	80,40%
5	\$ 540.000	212.983	5,4%	109.475	4,5%	322.458	5,10%	85,40%
6	\$ 648.000	154.839	3,9%	66.693	2,7%	221.532	3,50%	88,90%
7	\$ 756.000	89.797	2,3%	46.255	1,9%	136.052	2,10%	91,00%
8	\$ 864.000	86.818	2,2%	34.527	1,4%	121.345	1,90%	92,90%
9	\$ 972.000	43.775	1,1%	16.802	0,7%	60.577	0,90%	93,90%
10	\$ 1.080.000	59.660	1,5%	27.271	1,1%	86.931	1,40%	95,20%
11	\$ 1.188.000	236.880	6,0%	66.500	2,7%	303.380	4,80%	100,00%

Notas explicativas:

a./ Se consideró la variable Ingreso del Trabajo (YTRABA).

b./ Este cruce considera Salario Mínimo Mensual Líquido (descontado las leyes sociales) = SMML.

c./ Los tramos 1 al 11, indican rangos de SMML; Por ejemplo, el número 2, indica los ocupados que tienen entre 108.001 pesos y 216.000 pesos.

Fuente: Elaboración Propia en base a CASEN

**Cuadro 6-B: Ingresos del Trabajo y Salario Mínimo “Bruto”, CASEN 2006**

	SMM Bruto	Hombre	%T H	Mujer	%T M	Ambos Sexos	%T	% Acum.
1	\$ 135.000	907.902	22,1%	993.773	38,2%	1.901.675	28,40%	28,40%
2	\$ 270.000	1.561.053	38,1%	898.681	34,5%	2.459.734	36,70%	65,10%
3	\$ 405.000	681.697	16,6%	310.266	11,9%	991.963	14,80%	79,90%
4	\$ 540.000	270.809	6,6%	139.879	5,4%	410.688	6,10%	86,00%
5	\$ 675.000	177.749	4,3%	79.911	3,1%	257.660	3,80%	89,80%
6	\$ 810.000	128.590	3,1%	56.303	2,2%	184.893	2,80%	92,60%
7	\$ 945.000	66.567	1,6%	26.426	1,0%	92.993	1,40%	94,00%
8	\$ 1.080.000	65.930	1,6%	29.931	1,2%	95.861	1,40%	95,40%
9	\$ 1.215.000	48.058	1,2%	11.915	0,5%	59.973	0,90%	96,30%
10	\$ 1.350.000	20.727	0,5%	3.692	0,1%	24.419	0,40%	96,70%
11	\$ 1.485.000	172.038	4,2%	51.825	2,0%	223.863	3,30%	100,00%

Notas Explicativas:

a. / Se consideró la variable Ingreso del Trabajo (YTRABA).

b. / Este cruce considera Salario Mínimo Mensual Bruto (sin descontar las leyes sociales) = SMIMB.

c. / Los tramos 1 al 11, indican rangos de SMIMB; Por ejemplo, el número 2, indica los ocupados que tienen entre 135.001 pesos y 270.000 pesos.

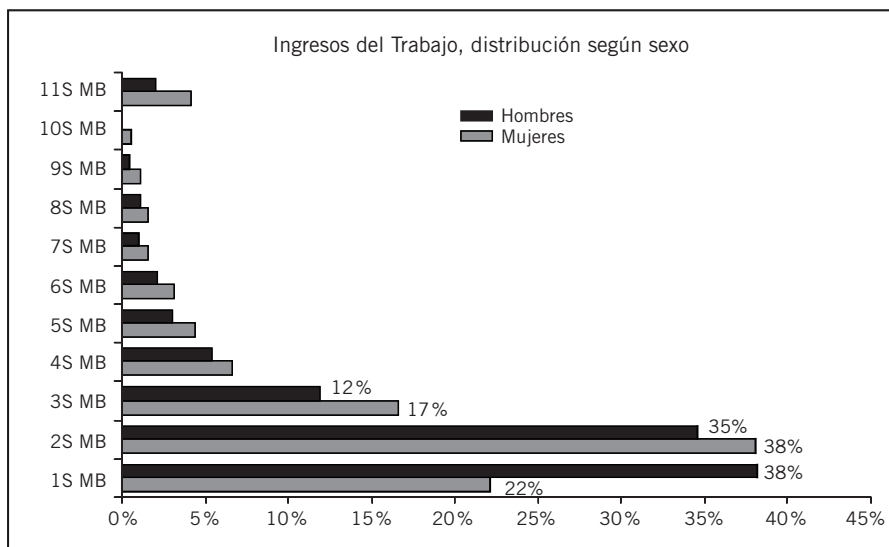
Fuente: Elaboración Propia en base a CASEN.

### Cuadro 6-C: Pobreza y Asalarización

CATEGORIA OCUPACIONAL	I DECIL	%T	II DECIL	%T
Patrón o empleador	2.976	0,9%	1.458	0,3%
Trabajador por cuenta propia	73.109	22,3%	91.182	17,6%
<b>Empleado u obrero del sector público</b>	<b>18.128</b>	<b>5,5%</b>	<b>27.140</b>	<b>5,2%</b>
<b>Empleado u obrero del sector privado</b>	<b>194.389</b>	<b>59,2%</b>	<b>354.496</b>	<b>68,3%</b>
Servicio doméstico puertas adentro	569	0,2%	580	0,1%
Servicio doméstico puertas afuera	33.972	10,4%	37.832	7,3%
Familiar no remunerado	4.507	1,4%	4.257	0,8%
FFAA. y del Orden	445	0,1%	2.115	0,4%
<b>TOTAL</b>	<b>328.095</b>	<b>100,0%</b>	<b>519.060</b>	<b>100,0%</b>

Nota: %T = Porcentaje del Total; Fuente: Elaboración Propia en base a CASEN 2006

### Gráfico 11: Distribución según sexo de los Ingresos del Trabajo



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2006

### Cuadro 7: Brecha de Remuneraciones

CASEN	Hombre	Mujer	Brecha
1990	\$ 203.605	\$ 147.308	38,2 %
2000	\$ 324.538	\$ 232.124	39,8 %
2003	\$ 302.867	\$ 228.338	32,6 %
2006	\$ 325.602	\$ 247.832	31,3 %

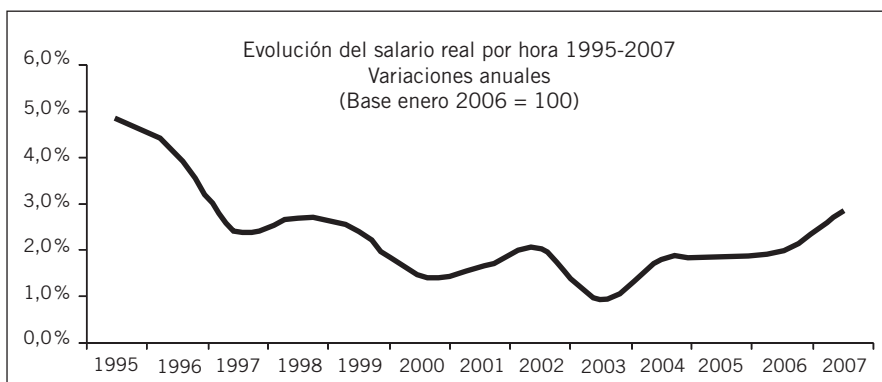
Fuente: Elaborado en base a CASEN

Otro indicador relevante al momento de observar las remuneraciones, lo constituyen los salarios medios. Al comparar los sueldos de los ocupados en relación al salario medio de la economía, se puede constatar que *el 74 % de los trabajadores/les obtienen remuneraciones inferiores al salario medio.*

Al realizar una estimación de las personas que obtienen ingresos del trabajo, menor al sueldo mínimo, las encuesta indican que aproximadamente un millón de ocupados cae en dicho rango. De ellos, el 57 % son mujeres.

El salario real por hora refleja la rigidez que existe en términos de reajuste salariales durante los últimos años. Con indicadores hacia la baja, sólo se constatan pequeños aumentos durante los últimos años.

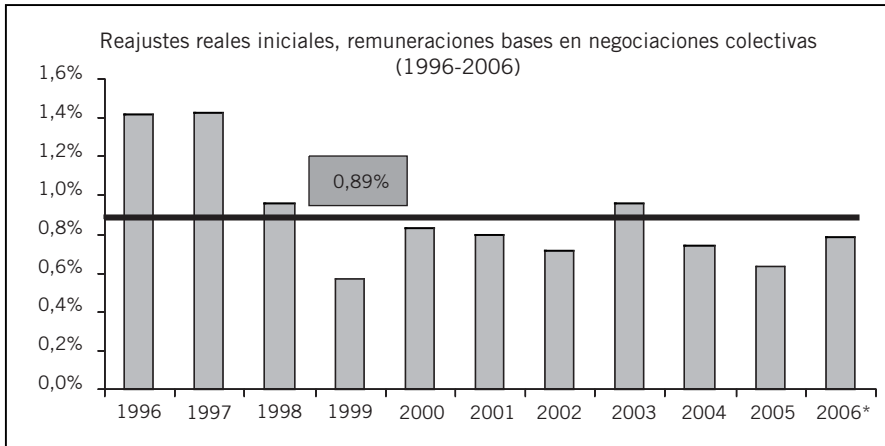
### Gráfico 12: Salario Real



Fuente: Elaboración propia basado en Marinakis, A (2005) con datos INE

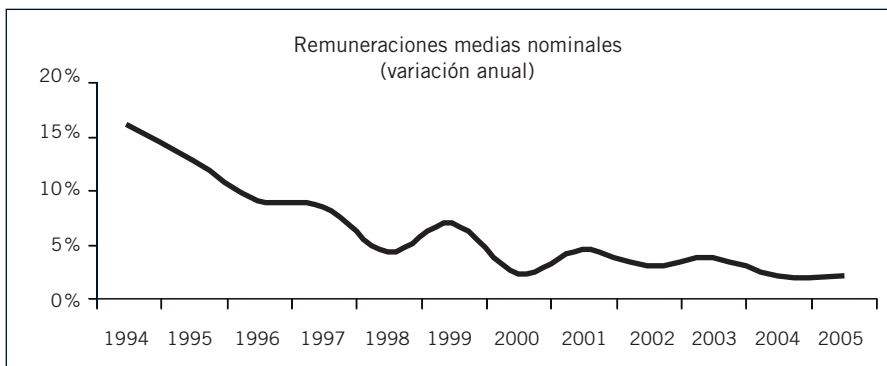
Otro indicador que confirma lo anterior es el escaso reajuste en términos reales que han tenido las remuneraciones por concepto de los acuerdos colectivos entre patrones y trabajadores. El siguiente gráfico demuestra que en 10 años el promedio de reajustes reales no supera el 1%.

**Gráfico 13: Reajustes Reales por Negociación Colectiva**



Fuente: Marinakis, A (2005) y Dirección del Trabajo (\*): cifra preliminar

**Gráfico 14: Variación en las Remuneraciones Medias**



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de remuneraciones, INE

Al observar la evolución de las remuneraciones mensuales medias (en términos nominales), se confirma que a través de los años, la variación porcentual ha tenido una marcada tendencia hacia la baja.

Como consecuencia generalizada de los factores ya descritos, es posible constatar un crecimiento salarial que es altamente “estratificado”. En este escenario, los salarios altos han sido los más favorecidos, creciendo a tasas significativas.

**Cuadro 8: Crecimiento Salarial Estratificado  
Salarios Altos, Salarios Medios y Salarios Bajos**

Grupos ocupacionales ciuo		Casen 2006	Casen 1990	Dif. %
		Pesos nov. 2006		
		Ingreso del trabajo		
1	Fuerzas armadas	\$ 491.138	\$ 351.245	39,83 %
2	Miembros del poder ejecutivo y de los cuerpos legislativos	\$ 1.050.238	\$ 1.383.641	-24,10 %
3	Profesionales, científicos e intelectuales	\$ 876.687	\$ 324.900	169,83 %
4	Técnicos y profesionales de nivel medio	\$ 507.954	\$ 255.877	98,52 %
5	Empleados de oficina	\$ 278.957	\$ 117.176	138,07 %
6	Trabajadores de los servicios y vendedores decomercio	\$ 240.739	\$ 204.248	17,87 %
7	Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios	\$ 259.115	\$ 118.739	118,22 %
8	Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánica y otros	\$ 291.113	\$ 162.616	79,02 %
9	Operadores y montadores de instalaciones y maquinaria	\$ 321.490	\$ 222.616	44,41 %
10	Trabajadores no calificados	\$ 159.703	\$ 172.276	-7,30 %
11	Ocupación no bien especificada	\$ 373.265	–	–
<b>T</b>	<b>Total</b>	<b>\$ 355.679</b>	<b>\$ 227.832</b>	<b>56,11 %</b>

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2006. Cifras ajustadas por IPC

El cuadro muestra que los ingresos promedios del trabajo del año 2006 equivalen a 1,6 veces más que el ingreso promedio para el año 1990. En términos de aumento porcentual un 56,11 %.

Si desagregamos las cifras según oficio, se puede constatar que el crecimiento relativo de los salarios más alto es marcadamente superior al crecimiento de los salarios más bajos. En particular, los grupos de mayor remuneración tales como los 3 y 4 (“profesionales, científicos e intelectuales, y “técnicos y profesionales de nivel medio” respectivamente) muestran un aumento que promedio 134 %. En contraparte a ello, el grupo 6 (“trabajadores de los servicios y vendedores de comercio”), muestran un exiguo aumento de 17,8 %. Es más, en el grupo 10 (“trabajadores no calificados”) los salarios han disminuido.

El estancamiento de los salarios medios se explica entonces, por una marcada desigualdad remuneracional, en la cual los salarios altos han mostrado aumentos significativos en tanto que los salarios “populares” que se concentran en la gran mayoría de los ocupados/as han mostrado escasos avances.

Otro aspecto a considerar en el análisis de las cifras de remuneraciones es la realidad en términos sectoriales. A nivel de rama de actividad

#### **Cuadro 9: Ingresos del Trabajo (promedios) por Rama de Actividad Económica**

RAMAS	Hombre	Mujer	Ambos Sexos	Peso Mano de Obra
Establecimientos Financieros	\$ 680.398	\$ 451.698	\$ 598.955	7,3%
Explotación de Minas y Canteras	\$ 575.310	\$ 651.830	\$ 579.430	1,7%
Transporte y Comunicaciones	\$ 424.671	\$ 398.217	\$ 420.206	7,7%
Electricidad, Agua y Gas	\$ 377.650	\$ 268.797	\$ 363.364	0,5%
Construcción	\$ 341.460	\$ 448.023	\$ 346.655	9,3%
SS Comunales Sociales	\$ 451.056	\$ 276.147	\$ 341.588	26,9%
Ind. Manufacturera	\$ 369.282	\$ 234.555	\$ 328.869	13,5%
Comercio	\$ 386.906	\$ 251.961	\$ 319.389	19,7%
Agricultura, Caza y Pesca	\$ 265.306	\$ 182.927	\$ 248.946	12,5%

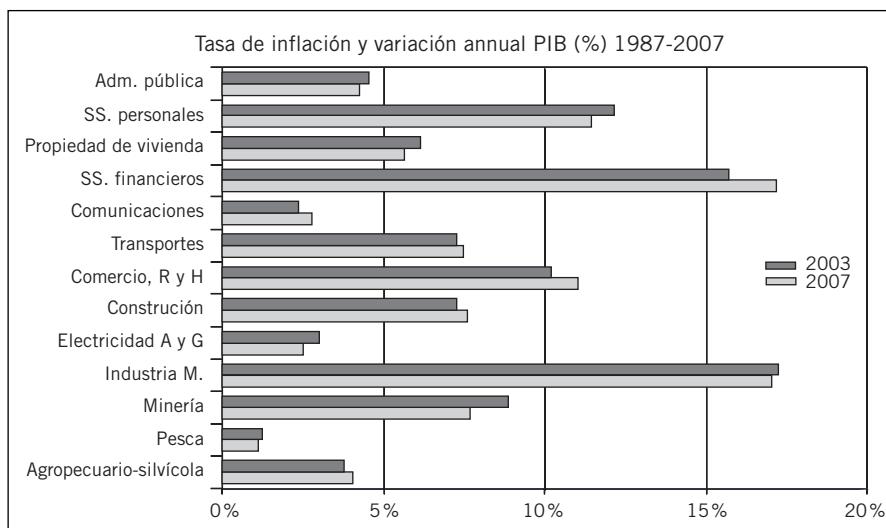
Fuente: Elaboración Propia en base a CASEN 2006

económica, los sectores más favorecidos en términos remunerativos son claramente los menos intensivos en el uso de la mano de obra.

Lo anterior se confirma con los datos de cuentas nacionales obtenidas del Banco Central. Según dicha información los servicios financieros corresponden a la rama de actividad con mayor importancia para el PIB.

El sistema financiero es precisamente uno de los sectores menos intensivo en el uso de la mano de obra. A modo de ejemplo, el Banco BCI (3º operador en orden de importancia, luego de Grupo Santander y del Banco de Chile), obtuvo utilidades para el año 2007, muy similares a las obtenidas por el holding Cencosud (protagonista del Retail) para el año 2006. La gran diferencia es que el banco lo logró con no más de 5.000 empleados, en tanto que Cencosud utilizó más de 17 veces la plantilla laboral de BCI. No obstante lo anterior, tanto BCI como Cencosud, registran escaso progreso en materia remuneracional. El primero paga sueldos básicos, en términos reales inferiores a los obtenidos durante la década del noventa<sup>60</sup>. En el caso de Cencosud, la empresa se preocupa de fijar los salarios sólo un margen superior al mínimo legal.

**Gráfico 15: Peso relativo de las ramas de actividad económica en el PIB<sup>61</sup>**



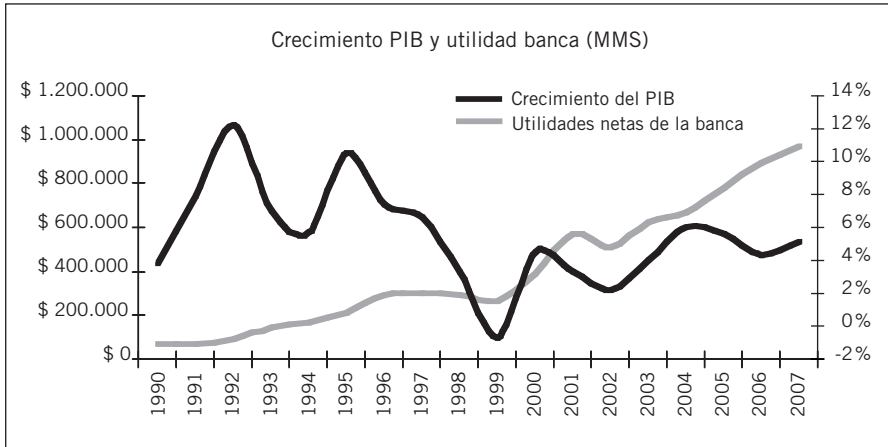
Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas Nacionales, Banco Central

<sup>60</sup> Fuente: Sindicato Nacional BCI y Federación de Sindicatos BCI, *Informe Sombra*, publicado en [www.proyectoarauca.cl](http://www.proyectoarauca.cl). Para Cencosud, sindicatos varios.

<sup>61</sup> Siglas del Gráfico: **SS Público**: Servicios Públicos; **Comercio R y H**: Comercio Restaurantes y Hoteles; **Electricidad, A y G**: Electricidad, Agua y Gas.

El siguiente gráfico nos muestra como el sistema financiero ha reportado sendos indicadores de utilidad para todo el período seleccionado. La solidez y solvencia de los operadores de esta industria es tan robusta que incluso en períodos de crisis asiática se registran buenas cifras.

**Gráfico 16: Crecimiento del PIB Vs. Utilidades del Sistema Financiero**



Nota: MM\$ = Millones de Pesos Chilenos; Fuente: Elaboración Propia en base a Banco Central y SBIF

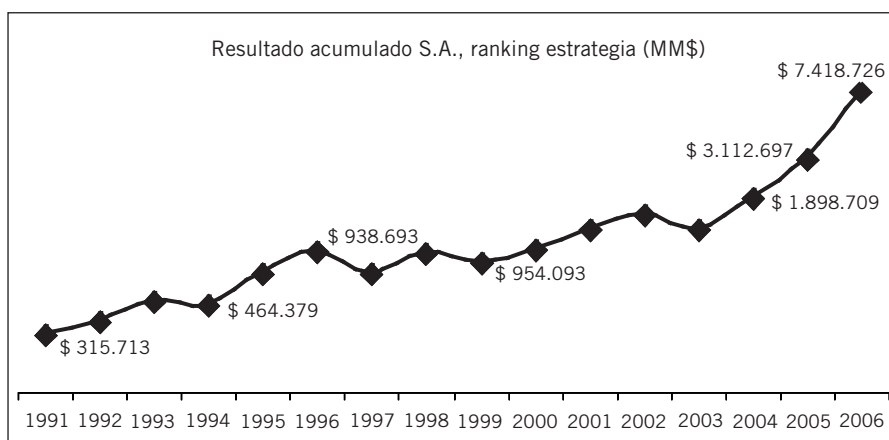
## **B. Factores específicos de la matriz económica que inciden en la eficacia de las normas legales sobre remuneraciones**

### **Microeconómicos**

#### **1. Concentración de mercados y resultados empresariales**

Año tras año, los resultados económicos de las principales empresas en Chile explican más del 50% del aumento en las utilidades del sistema completo. Este alto nivel de concentración en las ganancias genera que la mayoría de las empresas deban subsistir con estrechos márgenes. Ello – sin lugar a dudas – repercute en el componente remuneracional a través de la minimización del costo de la mano de obra.

**Gráfico 17: Ganancias Empresariales**



Nota: MM\$ = Millones de Pesos Chilenos. Fuente: Elaboración Propia en base a datos SVS

La gráfica anterior nos muestra que durante los últimos 17 años las principales compañías del país han incrementado la masa de ganancias del sistema como un todo a niveles sostenidos en el tiempo. En el intertanto, los mercados se han ido concentrando y las remuneraciones disminuyendo.

**Cuadro 10: Concentración de Mercado al año 2007**

Mercado	Operadores	% M°	Mercado	Operadores	% M°
Cervezas	1	86,00	Sanitarias	2	74,80
Aéreo	2	89,80	Gas Licuado	3	100,00
Telefonía Fija	2	86,30	Farmacias	3	88,00
Internet	2	85,20	Retail	3	84,40
Telefonía Móvil	2	81,10	Lácteo	3	66,80
Electricidad	2	80,00	Bancos	6	80,00
Avícola	2	77,00			

Nota Explicativa: % M° = Participación de Mercado al 2007 de los operadores señalados.

Fuente: Edición Aniversario Estrategia 2007

**Cuadro 11: Ingresos de la Ocupación**

Según tamaño de establecimiento<sup>62</sup> (Precios de 2006)

Tamaño de Empresa	Casen 2006	Casen 1994	Δ
Una (1) persona	\$ 274.796	\$ 205.182	-25%
2 a 5 personas	\$ 340.405	\$ 242.953	-29%
6 a 9 personas	\$ 310.970	\$ 258.117	-17%
10 a 49 personas	\$ 293.320	\$ 271.895	-7%
50 a 199 personas	\$ 308.719	\$ 305.056	-1%
200 y más personas	\$ 346.227	\$ 409.916	18%

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN

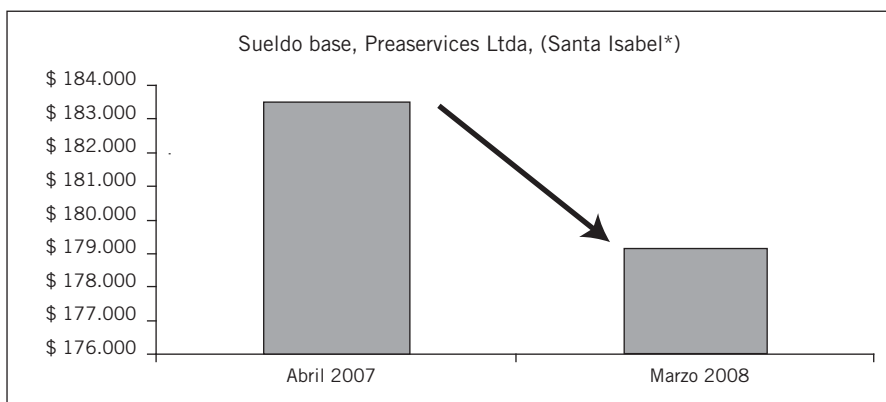
Al realizar la comparación entre las remuneraciones promedio percibidas por los trabajadores en la gran empresa en **dos** momentos del tiempo se puede constatar que se han nivelado hacia la baja. Los resultados CASEN indican que en 1994 los trabajadores de las grandes empre-

<sup>62</sup> En Chile existen dos formas de clasificar el tamaño de una empresa: por número de trabajadores o por tamaño de ventas. El primer método es el usado por la encuesta CASEN, ENCLA y por el mismo INE en las encuestas de Hogares. El método de las ventas es utilizado por el Servicio de Impuestos Internos.

sas, obtenían, en promedio una remuneración 18 % mayor a la obtenida en 2006 (ajustando las cifras por IPC).

Si bien no se dispone de un conjunto de datos robustos al respecto, el efecto que tienen los procesos concentradores de mercado sobre las remuneraciones indica una nivelación hacia la baja. Un caso emblemático es lo sucedido en la industria del retail, en particular el proceso concentrador en la industria de los supermercados. Durante el año 2006 se llevaron a cabo una serie de adquisiciones por parte de uno de los principales operadores: el holding Cencosud; entre los “comprados” destacó la cadena de supermercados Economax. A un año del proceso es posible confirmar que los sueldos y salarios se nivelaron hacia abajo.

**Gráfico 18: Efecto de las Fusiones en Remuneración**

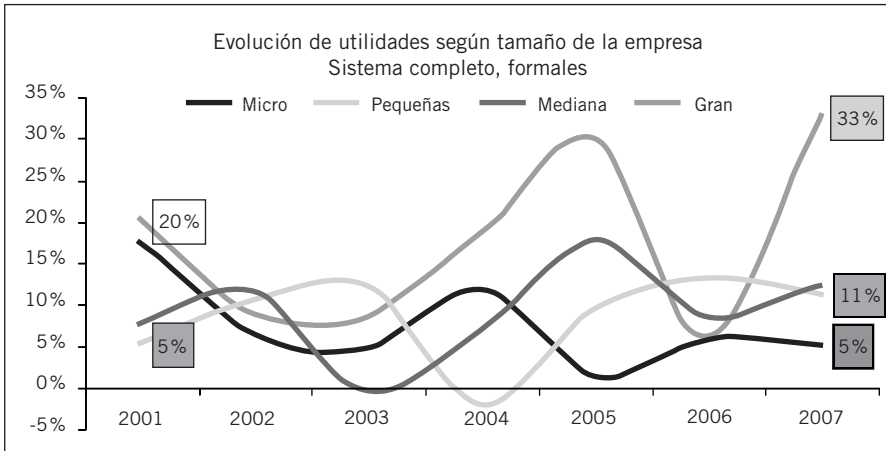


Fuente: Estadísticas del Sindicato, en base a liquidaciones de sueldo de los asociados, cifras oficiales

Finalmente si realizamos, el ejercicio de observar la evolución de las utilidades del sistema empresarial completo (sociedades formales), se confirma que las compañías más favorecidas han sido las de mayor tamaño. En promedio, la Gran Empresa<sup>63</sup> obtiene un aumento de 18 % en las utilidades para los últimos 7 años. La Mediana Empresa registra 9%, la Pequeña Empresa 8 % y la Micro Empresa 7%.

<sup>63</sup> En base a la tipología de Servicio de Impuestos Internos, según la cual las empresas son clasificadas según tramo de ventas (facturación): Micro Empresa = Hasta 30 Millones de Pesos; Pequeña Empresa = Hasta 60 Millones de Pesos; Mediana Empresa = Hasta 80 Millones de Pesos; Gran Empresa = Mayor que 80 Millones de Pesos.

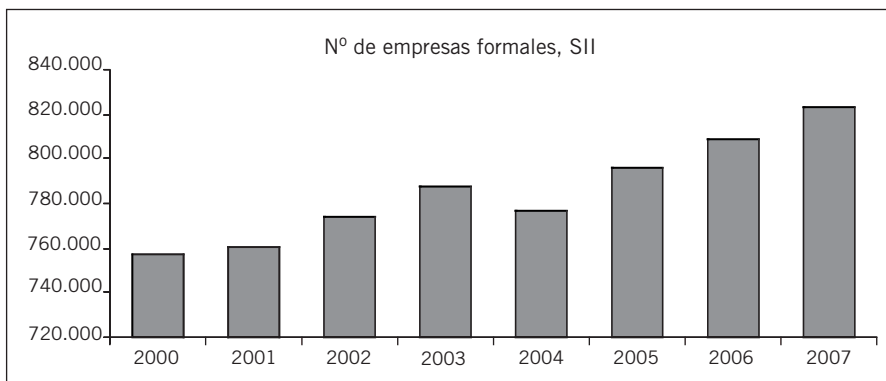
**Gráfico 19: Utilidades del Sistema, Variación Porcentual**



Fuente: Elaboración propia en base a SII

En cantidad de empresas, el sistema registra 823 mil empresas para el año 2007<sup>64</sup>, lo cual representa un incremento de 2% respecto al 2006. La tasa de crecimiento promedio en el número de sociedades operando en SII para los últimos 8 años es de 1,2%. Del total de 823 mil empresas, tan sólo 1.800 (0,2%) clasifican como Gran Empresa y dicho grupo explica más del 75% de las utilidades totales del sistema.

**Gráfico 20: Utilidades del Sistema, Variación Porcentual**



Fuente: Elaboración propia en base a datos SII

<sup>64</sup> Incluye la totalidad de las empresas registradas en la base de datos del Servicio de Impuestos Internos, tanto las que declararon tener utilidades como las que no.

## 2. Nueva arquitectura empresarial

Fue durante el período de análisis cuando se consolida el proceso de concentración económica en los distintos mercados de manos de los grandes grupos económicos locales e internacionales.

De manera opuesta, las empresas de menor tamaño, registraron remuneraciones reales más altas en la comparación entre períodos.

La separación explícita entre la componente laboral y las ganancias se hace cada día más notoria. Las empresas sub-divididas en múltiples razones sociales, han generado sociedades de inversión a través de las cuales obtienen márgenes de ganancias insospechados. A través de esta estrategia, se fomenta la práctica de la *financiarización* de la economía, el juego de la especulación y el arbitraje con el tipo de cambio.

Ejemplos descarnados de lo anterior son los *holdings* de los más importantes grupos económicos de Chile: AntarChile S.A (Grupo Angelini), Quiñenco S.A (Grupo Luksic), Inversiones CMPC S.A (Grupo Matte) y Cencosud S.A. Son estas las razones sociales o figuras jurídicas que se imputan las ganancias del sistema empresarial y sin embargo, asociado a ellas – *en la manera directa, como empleados dependientes de dichas razones sociales* – circula una ínfima masa laboral.

En el caso de AntarChile S.A no son más de **10** los trabajadores. La cúpula del poder empresarial se refleja en esta sociedades de inversión, que tomando toda la contribución del trabajo lo capitalizan en una empresa a la cual sólo pueden acceder “los elegidos”<sup>65</sup>. En contraste, las sociedades que mantienen el vínculo contractual con la mano de obra, son empresas que recurrentemente tienen pérdidas, operan bajo esquemas de subcontratación, con mecanismos estructuralmente antisindicales, etc.

Esta *nueva arquitectura* empresarial es uno de los factores gravitantes en la pérdida de eficacia en cuanto al derecho de obtener una remuneración acorde al valor de la productividad marginal del trabajo.

## 3. Variabilización del salario

Un factor que se ha consolidado en los esquemas retributivos neoliberales, es la remuneración variable, ligada al cumplimiento de objetivos y obtención de resultados. El tránsito de los sistemas remunerativos “por

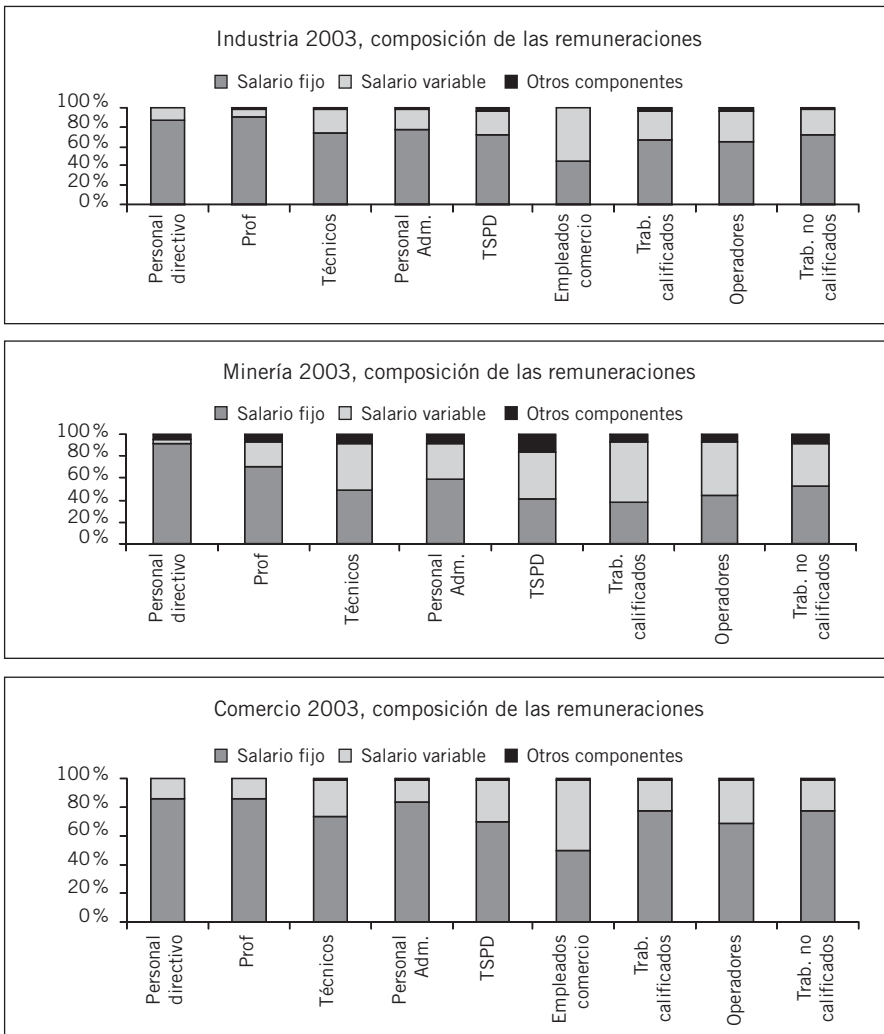
---

<sup>65</sup> Sólo una élite de trabajadores celebrará contratos individuales con este tipo de empresas.

tiempo” hacia los sistemas “por rendimiento” se ha hecho cada día más generalizado. Esta flexibilidad salarial ha puesto en “jaque” una serie de normas laborales amenazando seriamente la efectividad misma de ellas.

Al observar los datos de la Encuesta de Remuneraciones del INE, es posible constatar que esta variabilidad salarial es especialmente evidente en los grupos ocupacionales de menor calificación.

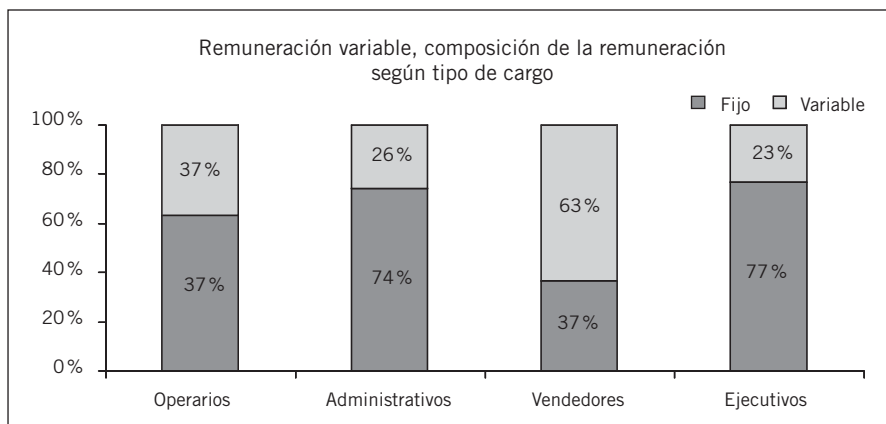
**Gráfico 21: Composición de las remuneraciones en Fijo Vs. Variable<sup>66</sup>**



<sup>66</sup> Fuente: Elaboración Propia en base a Vega (2007) e información INE, Encuesta de Remuneraciones.  
 Nota: Prof.: Profesionales, TSPD: Trabajadores Servicio Personas y Doméstico

El siguiente gráfico, apunta al mismo hecho mencionado con anterioridad: “*los ejecutivos y mandos superiores, se protegen de los esquemas de variabilización en sus rentas*”.

**Gráfico 22: Variabilización de las Remuneraciones según cargo, Año 2007**



Fuente: H. Berg y E. Valenzuela

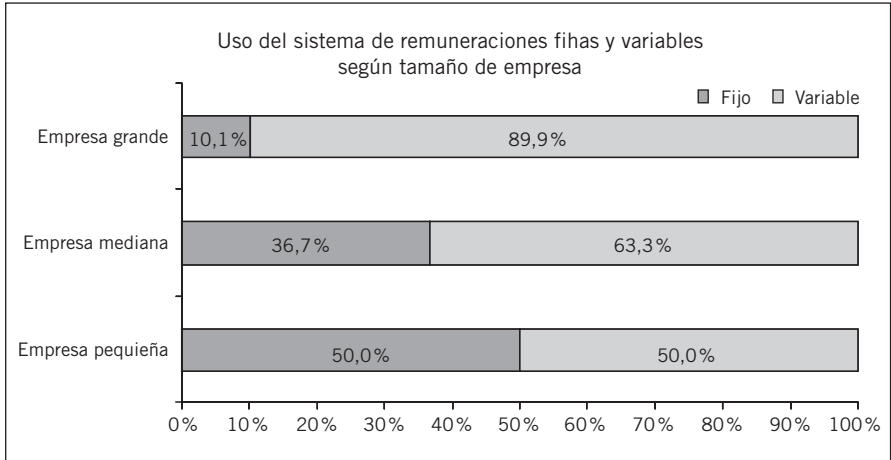
Al realizar el cruce con el tamaño de empresa, Berg<sup>67</sup> (2007) demuestra que los esquemas de salarios flexibles tienen mayor impacto y profundidad en las empresas de mayor tamaño. De este modo para el caso de la Gran Empresa, se constata que el 90% utiliza sistemas de remuneraciones variables.

El micro-factor de la variabilización en remuneraciones, vulnera – *en ciertos casos* – el espíritu protector de las normas laborales atentando contra el referente del *Trabajo Decente* de la OIT.

Otra característica notable de los sistemas remunerativos mixtos (componentes fijos y variables), es la presencia de sueldos base ínfimos en algunos casos cercanos a \$ 0. En estos casos, si bien la Ley indica la existencia de un sueldo mínimo, en la práctica los empleadores utilizan “complementadores de salario” de forma tal que sumando todos los componentes arriben al sueldo mínimo legal.

<sup>67</sup> Berg, H. (2007) “Salarios Participativos”, CPC-OIT.

**Gráfico 23: Variabilización en las Remuneraciones según tamaño de Empresa**



Fuente: H. Berg y E. Valenzuela

Entre las partidas más típicas se encuentran “bonos de puntualidad”, “bonos de asistencia”, “comisiones de ventas”, etc.

### **C. Conclusiones: la debil eficacia**

A la luz de los antecedentes exhibidos en el presente documento de trabajo se puede concluir que las normas laborales referidas a remuneraciones muestran una pobre eficacia respecto a los referentes ya señalados sobre *Trabajo Decente, Diálogo Social, Crecimiento Económico con Igualdad*.

Las cifras, robustas en sus tendencias, confirman una apropiación de la productividad del trabajo por parte de los grupos económicos y los dueños de los medios de producción – dueños del capital/empleadores –. El sistema empresarial chileno se comporta de manera polar, con dos extremos plenamente identificados; por una parte está el grupo de las micro, pequeñas y medianas empresas que son intensivas en el uso de mano de obra, pero que obtienen escasos márgenes de ganancias y por lo tanto sus condiciones salariales son sesgadas hacia abajo. La contraposición son las grandes empresas, que con una ínfima cuota del mercado laboral, se llevan la mayor parte de la torta de utilidades del sistema como un todo.

Es precisamente esta profunda heterogeneidad estructural mal administrada, desalineada de un Código Laboral moderno que contemple dichos cambios, uno de los factores determinantes en la regresividad de la distribución de los ingresos y en la pobre eficacia de las normas relativas a remuneraciones.

Más del 60 % de los trabajadores de Chile obtienen sueldos básicos, por debajo de los 2 ingresos mínimos mensuales y 1 millón de chilenos debe subsistir con no más de 1 sueldo mínimo.

Las brechas de género en materia salarial, muestran una persistencia en el tiempo, ancladas en el 30 %. Esto es, las mujeres en promedio reciben un 30 % menos de ingresos que los hombres.

Aún así, Chile muestra tasas de crecimiento sostenidas y una inflación moderadamente controlada para el período bajo análisis (sólo en 2007 hay una inflexión producto de un *rally* mundial en el precio de los *commodities*).

El desarrollo exhibido en los deciles de mayores ingresos contrasta con la pobreza y las tasas de participación laboral de los primeros deciles.

**D. Matriz económica**

		REFERENTES	
		Trabajo Decente, OIT	Libre Competencia (Laissez Faire)
<b>FACTORES</b>	<b>1</b>	<p>Estrategias de Desarrollo Económico</p> <p><b>Apertura Comercial:</b>                      Enmarcado en los factores Macroeconómicos, el alto grado de apertura comercial y su asociación con la existencia / inexistencia de cláusulas laborales influye en el instituto laboral sobre remuneraciones (La movilidad internacional de los factores de producción). Durante el período seleccionado Chile ha consolidado su proceso de total apertura comercial logrando liberalizar la economía a niveles record. Al 2007 el país tiene acceso libre a más del 80% del PIB Mundial.</p> <p>La transnacionalización de la economía, se expresa micro-económicamente en la extranjerización sobre la propiedad de las empresas. La deslocalización de las empresas es una práctica de común conocimiento en los estudios de las multinacionales. El impacto de ello sobre materias remuneracionales también es relevante. Los inversionistas buscan reducir al mínimo los costos empresas, entre ellos el de Mano de Obra.</p>	<p>La nueva forma de organizar los factores de producción, trabajo y capital, han repercutido fuertemente sobre la eficacia normativa en materia de remuneraciones. Entre las nuevas formas de organización destaca la reestructuración societaria, el uso abusivo de razones sociales (todo lo cual se imbrica con el “concepto de empresa”, y una discusión inconclusa al respecto).</p> <p>Las cadenas de negocio se cercenan en distintas micro, pequeñas y medianas empresas que son las que dan el soporte en materia de contratación del personal. Las utilidades de la operación conjunta, son imputadas en empresas cuya naturaleza no contempla plantillas que sean importantes en materia de recursos humanos.</p> <p>La concentración de los mercados es otro sub-factor presente en este contexto. El impacto que tiene sobre el empleo y el sindicalismo ha sido escasamente estudiado; los esfuerzos han estado históricamente en la investigación de los efectos sobre los precios de los bienes y servicios y como ello puede afectar a los consumidores. La autoridad encargada, la Fiscalía Nacional Económica y El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia son instituciones que gozan de credibilidad y autonomía.</p> <p>El vínculo que existe entre estos factores y sub-factores y los referentes de medición tales como el Trabajo Decente y las nociones tradicionales de Libre Competencia y la mano invisible que autorregula los mercados (incluido el Laboral) da luces de ineficacia normativa.</p> <p>Otro sub-factor, presente en la nueva arquitectura tiene relaciones con nociones más subjetivas del trabajo. La polivalencia y la flexibilidad laboral se han arraigado profundamente sobre variadas ramas de actividad de la economía. El impacto de estos sub-factores sobre materias remuneracionales es directo y se relaciona con el referente de Trabajo Decente.</p>

*Continúa...*

Continuación

REFERENTES		
Estrategias de Desarrollo Económico	Trabajo Decente, OIT	Libre Competencia (Laissez Faire)
<p><b>Heterogeneidad Productiva:</b> Dentro de los factores macroeconómicos considerados relevantes en el impacto normativo la Heterogeneidad Productiva es de primer orden de relevancia para Chile. Con un sistema empresarial dual, existen empresas intensivas en el uso de la mano de obra pero que escasamente contribuyen al PIB. Se trata de las empresas de alta productividad. En contraste, un reducido número de grupos económicos, élite patronal, ocupan bajos niveles de mano de obra logrando niveles record de utilidad. Más allá de consideraciones insertas en avances tecnológicos, los hechos constatan estrategias estructurales imbricadas con el marco legal vigente.</p>		<p><b>Asimetrías de Información:</b> Aparejado a la nueva economía, la asimetría en la disponibilidad y uso de información referida a la empresa (institución donde se enmarca la relación laboral) es un factor relevante en materia remuneracional. Sin datos ni cifras que puedan avalar la contribución del trabajo sobre las ganancias empresariales, con empresas constituidas bajo figuras jurídicas poco transparentes en su información, el impacto directo se siente en la defensa de acuerdos colectivos, en sindicatos y en la misma negociación colectiva. Se constata que para el período selecto, los reajustes reales por concepto de las negociaciones colectivas no superan el 1%.</p>
<b>2</b>		
<b>FACTORES</b>		

Continúa...

*Continuación*

REFERENTES			
	Estrategias de Desarrollo Económico	Trabajo Decente, OIT	Libre Competencia (Laissez Faire)
FACTORES		<p><b>Variabilización Salarial:</b>                      Se presenta como un factor de alto impacto como amenaza al Trabajo Decente impulsado desde la OIT. Las cifras muestran que los grupos que tienen mayor índice de variabilización en salarios son aquellos de nivel medio y bajo, obreros semicalificados y no calificados. En contraste, los grupos más calificados presentan mayor componente fijo en sus remuneraciones.</p>	
	3		



---

## IV. Dimensión jurídica aplicada al “Instituto de las remuneraciones”

### A. **Factores generales de la matriz jurídica que inciden en la eficacia de las normas legales sobre remuneraciones en Chile**

#### 1. Referentes y factores

La eficacia normativa que nos hemos propuesto evaluar es compleja: incluye la apreciación de la capacidad de las normas laborales de instituir principios protectores y garantizar su vigencia en las relaciones de trabajo (*eficacia material*) y su capacidad de constituirse en un mandato eficaz que sujete a los destinatarios a su cumplimiento (*eficacia propiamente tal*).

El primer aspecto demanda analizar si el contenido *de iure* de las normas legales refleja principios jurídicos de general aceptación, instituidos por los Convenios de la OIT. El segundo aspecto considera si las instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de la ley y su aplicación, son exitosas y logran que las normas legales tengan una cobertura aceptable.

Referentes útiles para evaluar el primer aspecto son el *Trabajo Decente*, las *Normas Internacionales del Trabajo* y la *Doctrina Científica*, entre otros. Referentes útiles para evaluar el segundo aspecto son el *Sistema de Relaciones Laborales y Diálogo Social*, la *capacidad real de fiscalización pública*, la *capacidad judicial de hacer cumplir la ley*, y la *doctrina judicial predominante*.

De estos referentes, derivan factores generales de naturaleza jurídica – definidos en nuestro marco metodológico en la matriz jurídica- que operan sobre la eficacia de las normas legales cualquiera sea el instituto laboral específico que se analice y que, por cierto, juegan un rol en la eficacia de las leyes sobre remuneraciones.

Tal y como indicamos en el marco metodológico, la capacidad de las normas de recoger razonablemente principios protectores laborales (*eficacia material*) y la capacidad administrativa y judicial de aplicar la ley laboral (*eficacia propiamente tal*) están determinados por factores generales que inciden sobre una y otra eficacia, cualquiera que sea el instituto laboral a analizar.

Respecto de las normas legales sobre remuneraciones en Chile hemos encontrado que, en general, no existen aspectos diferenciados en la forma en que en ellas inciden los factores generales de la matriz jurídica, descritos en el marco metodológico y que agrupamos bajo la denominación *debilidad institucional*: la aplicación administrativa de la ley a cargo de oficinas gubernamentales y la aplicación judicial de la ley de responsabilidad de los tribunales, constituyen un contexto institucional que incide vigorosamente sobre la eficacia *propiamente tal* de todas las leyes, también las que regulan las remuneraciones.

Las debilidades institucionales afectan a todas las normas legales laborales, como también lo hacen las deficiencias que puedan existir en el sistema de relaciones laborales imperante y las escasas prácticas realmente existentes de diálogo social. Muy posiblemente la importancia de estos factores se revela en forma patente al examinar el monto de las remuneraciones medias en Chile: la debilidad de las organizaciones sindicales, de los mecanismos de diálogo social, las dificultades que enfrenta la tutela administrativa de los derechos laborales y la jurisprudencia judicial predominante, redundan en una *eficacia propiamente tal* de las normas legales sobre remuneraciones en Chile, similar a la que exhibe en general nuestra legislación laboral.

## **2. La aplicación administrativa de la ley laboral**

La aplicación de la ley laboral a cargo de oficinas gubernamentales probablemente exhiba parte importante de su impotencia en materia de fiscalización del cumplimiento de las normas legales sobre remuneraciones: una de las infracciones empresariales más frecuentes a la ley laboral es precisamente a las normas sobre remuneraciones, lo que revela la exis-

tencia de sistemas de trabajo empresarial que operan mediante prácticas y costumbres internas, reactivos a correcciones para adaptarse a un cumplimiento legal estricto y por tanto la aplicación de multas administrativas son impotentes para corregir el incumplimiento legal.

En efecto, los registros inspectivos de la Dirección del Trabajo revelan que, en el período 2005 y 2006, entre los motivos principales de las infracciones a empresas por incumplimiento legal destacan las normas sobre jornada de trabajo y remuneraciones. Probablemente la infraccionalidad en ambas materias esté íntimamente ligada; de hecho los sectores de actividad económica que exhiben una mayor infraccionalidad en ambos temas son precisamente los que utilizan un mayor grado de remuneraciones que varían según el tiempo y la cantidad de trabajo (comercio, construcción e industria).

**Cuadro 12: Sanciones cursadas por la Dirección del Trabajo según materia infringida (2005-2007)**

	2005	2006	2007
Jornada de Trabajo	29.533	33.370	24.072
Remuneraciones	10.380	8.756	7.965
Higiene y seguridad	2.481	17.389	20.411
Contrato de Trabajo	8.587	7.320	8.037

Fuente: División de Inspección, División de Estudios, Dirección del Trabajo

Es común escuchar de dirigentes sindicales e inspectores del trabajo que uno de los aspectos más difíciles de enfrentar en la aplicación administrativa del cumplimiento de las normas legales sobre remuneraciones, es la costumbre de pactar acuerdos entre empleadores y trabajadores para incumplir la ley. Se trata de la oferta empresarial de no registrar el exceso de horas extras trabajadas por sobre el límite legal, pero que se remuneran de mejor forma. Igual cosa acontece con los trabajadores que prolongan sus turnos de trabajo o acceden a trabajar los días de descanso semanal, motivados por un premio salarial que ofrece la empresa. En estos casos, el componente variable de las remuneraciones opera como un potente estímulo para incrementar el tiempo de trabajo aún poniendo en riesgo la salud y seguridad de los trabajadores.

En suma, la aplicación administrativa de las leyes laborales exhibe un contexto institucional débil, según lo descrito en la parte metodológica, que se expresa con especial claridad en las normas sobre remuneraciones. La frecuente infraccionalidad de las normas sobre jornada y salarios está íntimamente ligada a esquemas de trabajo que gratifican la prolongación del tiempo laboral y la cantidad de trabajo; la opinión generalizada de sindicalistas e inspectores del trabajo apunta a que existen estímulos salariales en las empresas que inhiben en la práctica el supuesto efecto disuasivo de las multas administrativas.

### **3. La aplicación judicial de la ley laboral**

La aplicación judicial de las leyes sobre remuneraciones enfrente problemas similares que la aplicación administrativa: la forma empresarial de utilizar el trabajo dominante en bastos sectores de actividad, opera en la práctica como una inclinación permanente a gratificar el incremento del tiempo y la intensidad del trabajo. Esto probablemente se agrave con dos elementos adicionales: la intensa inestabilidad laboral y la ausencia de una sindicalización fuerte y baja cobertura de negociación colectiva.

Respecto a lo primero, la inmensa mayoría de las causas judiciales en materia laboral tratan sobre indemnizaciones por término de contrato de trabajo: mientras dura la relación laboral habitualmente los trabajadores no demandan al empleador por deudas salariales, porque la inestabilidad laboral no es compatible con los largos plazos de tramitación judicial; los trabajadores se inclinan por denunciar ante la Inspección del Trabajo el no pago de remuneraciones mientras están empleados en una empresa, lo que opera más rápido que los tribunales e implica la aplicación de una multa al empleador si se constata no pago de remuneraciones. Es al momento de demandar compensaciones por despido que los trabajadores piden al tribunal condenar además a la empresa al pago de las remuneraciones que se adeuden.

Respecto a lo segundo, la debilidad institucionalidad de los derechos colectivos del trabajo en Chile opera como una ventaja empresarial de no verse enfrentado a una demanda sindical de mejora progresiva de los salarios.

Cierta predisposición de la jurisprudencia judicial de desconfianza frente a los derechos de negociación colectiva y huelga amplía esta ventaja empresarial: la sostenida opinión de la Corte Suprema ha afirmado la irrenunciabilidad del derecho individual de los trabajadores a negociar directa-

mente con el empleador mejoramientos de las cláusulas puestas en contrato colectivo, aún sin considerar al sindicato que negoció dicho acuerdo colectivo. Esta jurisprudencia priva a los sindicatos de poder de negociación efectivo sobre el incremento de salarios, lo que queda entregado al acuerdo individual con la empresa. Por otra parte, un fallo reciente de la Corte Suprema ha admitido su acendrada desconfianza al derecho de huelga y su inclinación a interpretarlo de la manera más restrictiva posible<sup>68</sup>.

Por añadidura, hasta ahora los escasos fallos judiciales que en Chile invocan tratados internacionales de derechos laborales, particularmente convenios de la OIT, los utilizan como reforzamiento de una decisión basada en derecho interno o como guía para la interpretación de normas de derecho interno. No existen sentencias judiciales que en materia laboral hayan aplicado normas de tratados internacionales para dar protección a un derecho que legalmente no está protegido o bien cuyo ejercicio esté sujeto a severas restricciones legales. Con esto, los tratados internacionales ratificados por Chile que reconocen derechos laborales, solo son complementos de la ley interna en materia laboral; no operan judicialmente como garantías adicionales de derechos subprotegidos o no reconocidos legalmente.

Esto es particularmente preocupante respecto del Convenio N° 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, válidamente ratificado por Chile y que establece el reconocimiento expreso del derecho a constituir las organizaciones sindicales y por tanto es una norma aplicable directamente por los jueces<sup>69</sup>. Como se sabe, el

---

<sup>68</sup> “La huelga está regulada en el Código del Trabajo y constitucionalmente reconocida en la Constitución Política de la República, donde se señala el principio fundamental, cual es, que no puede comprometer actividades o servicios que causen grave daño a la salud, la economía, el abastecimiento o la seguridad nacionales. De tales normas es dable desprender que el legislador intenta regularla jurídicamente como instancia para forzar un acuerdo razonable sobre las relaciones colectivas de trabajo y que corresponde realizar una interpretación restrictiva de las disposiciones que la reglamentan, desde que dicha instancia compromete, ciertamente, el desarrollo económico del país.” (Corte Suprema, Recurso 345/2008 Resolución 9092 (14.04.2008).

<sup>69</sup> Convenio 87 de la OIT: Artículo 2º: “Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.” Artículo 3: “1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción. Artículo 4: “Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.” Artículo 5: Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas.”

Consejo de Libertad Sindical de la OIT ha desarrollado una jurisprudencia en la que expone que el derecho a negociar colectivamente y el derecho de huelga constituyen elementos esenciales de la libertad sindical<sup>70</sup>.

Estos ejemplos de jurisprudencia judicial actualmente predominante en Chile, muestran de qué forma la aplicación judicial no se presta para una corrección jurisprudencial de la débil protección legal sobre las remuneraciones.

En suma, la aplicación judicial de la ley se desenvuelve en un contexto institucional que no garantiza eficacia normativa, tal y como quedó expuesto en la parte metodológica, lo que es observable especialmente en las normas sobre remuneraciones: la individualización de las remuneraciones tiene un apoyo judicial específico y las débiles normas sobre negociación colectiva y huelga hasta ahora no han encontrado en los tribunales superiores de justicia un correctivo.

Sin embargo, lo particularmente relevante respecto de las normas legales sobre remuneraciones en Chile, es la notoria falta de capacidad en ellas para recoger razonablemente principios protectores que garanticen una retribución salarial progresiva proporcional a los resultados de las empresas. La aplicación administrativa y judicial de la ley no es especialmente vigorosa, es cierto, pero el contenido normativo es, en realidad, mezquino a la hora de instituir dispositivos para combatir las inequidades salariales y para promover la participación salarial sobre las utilidades empresariales.

Es por ello que nos hemos concentrado en describir las debilidades de la norma en este aspecto: antes que un contexto institucional inadecuado o débil que perjudique en especial su eficacia, las normas legales sobre remuneraciones en Chile no están diseñadas para lograr remuneraciones aceptables ni progresivamente mejoradas conforme aumentan las rentas empresariales.

Lo relevante en estas normas legales no es, en realidad, una deficiente *eficacia propiamente tal*, que pueda imputarse a una debilidad administrativa y judicial a la hora de hacer cumplir la ley y que puede extenderse a todo el sistema legal laboral chileno; el contenido sustantivo de estas normas legales es deficiente porque adolece de una falta de *efica-*

---

<sup>70</sup> Recopilación decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. 5ª edición, Ginebra 2006.

*cia material*, es decir, está muy lejos de reflejar principios laborales de general aceptación acerca del rol de las remuneraciones como una retribución adecuada al esfuerzo de los trabajadores y su aporte al capital.

Se trata, entonces, de apreciar cómo el factor general de *eficacia material* de las normas legales – la capacidad de dichas normas de recoger razonablemente principios protectores que garanticen un nivel aceptable de seguridad, prosperidad, dignidad y libertad en el trabajo – está solo débilmente presente en las normas legales sobre remuneraciones en Chile.

Para ello describiremos el sistema de normas jurídicas – constitucionales y legales – que regula las remuneraciones en Chile, haciendo hincapié en sus falencias de contenido y cómo se distancian de los principios laborales que promueven remuneraciones aceptables y participativas sobre las utilidades empresariales.

## **B. El sistema jurídico de las remuneraciones en Chile**

### **1. La justa retribución en la constitución y la participación en los beneficios**

La Constitución de 1925, reformada en 1971<sup>71</sup>, reconocía el derecho de toda persona a una *remuneración suficiente*, que asegurara a ella y su familia un bienestar acorde con la dignidad humana.

Luego del golpe militar de 1973 empezaron los trabajos de la comisión nombrada por el gobierno de facto para elaborar una nueva constitución. El Acta Constitucional n° 3 (1976) de dicha comisión, derogó el derecho a una *remuneración suficiente*, sustituyéndolo por el derecho a una *remuneración justa*. Con esta redefinición se eludía cualquier mención directa al monto mínimo o suficiente de la remuneración. La noción de remuneración justa, sin embargo, igualmente permitía consideraciones sobre el monto adecuado que debía tener la retribución al trabajo para permitir un nivel de vida adecuado para los trabajadores y sus familias.

El texto definitivo de la Constitución de 1980 reconoció solo el derecho a una *justa retribución* (Art. 19 n° 16). Esta referencia amplia e imprecisa asocia el derecho a la idea de retribución adecuada según el trabajo que se realice, que permite que sea lícita la diferencia de remuneraciones según la naturaleza del trabajo realizado, pero también permite que sea lícito garantizar montos mínimos suficientes para cubrir necesidades básicas de los trabajadores y sus familias.

La Constitución de 1925, con la reforma de 1971, reconocía además el derecho de toda persona a una justa participación en los beneficios que de su actividad provinieran. Esta referencia aludía directamente a la participación salarial sobre las utilidades de las empresas. El Acta Constitucional n° 3 (1976) de la comisión a cargo de elaborar una nueva constitución, consideró mantener la mención constitucional al derecho de las personas a participar de los beneficios que provengan de su actividad, como forma de garantizar la progresividad de los salarios más allá de un monto mínimo que solo permitiera la subsistencia personal y familiar de los trabajadores, pero encargaba a la ley establecer los mecanismos de participación del trabajador en la empresa.

---

<sup>71</sup> Ley 17.398 (09.01.1971).

Finalmente el texto definitivo de la Constitución de 1980 no mencionó ningún derecho a participar de los beneficios que provengan de la actividad que se realice. Ello porque primó la idea que consideró que se trataba de un derecho judicialmente imposible de reconocer y que solo le correspondía a la ley fijar los mecanismos objetivos mediante los que podría operar dicha participación<sup>72</sup>. Las nuevas reglas legales en materia laboral que diseñó el gobierno de la época, incorporaron un mecanismo legal específico para determinar las gratificaciones que se debían pagar a los trabajadores como participación en las utilidades de la empresa para la que trabajaban. Dicho mecanismo se entregó a la voluntad unilateral del empleador, quien podía decidir cuál modalidad legal de cálculo de gratificaciones le aplicaría a sus trabajadores, sin que ellos tuvieran derecho legal alguno de intervenir en esa decisión. Estos mecanismos legales de establecer gratificación siguen aún vigentes.

La Constitución chilena prevé una acción judicial de protección para reestablecer rápida y eficazmente el imperio del derecho cuando se ha vulnerado, perturbado o amenazado, por acción u omisión arbitraria o ilegal, el ejercicio legítimo de las garantías constitucionales. Sin embargo, algunos derechos constitucionales no gozan de tal privilegio y carecen de acción judicial para ser defendidos. El derecho a una justa retribución es, precisamente, una garantía constitucional no amparada por el recurso judicial de protección. Quienes elaboraron el texto de la Constitución consideraron que tal derecho no podía ser judicialmente amparado.

## **2. La ley de salario mínimo**

En Chile el salario mínimo (SM) tiene rango legal y es nacional y único: una ley especial establece periódicamente (cada año) un monto mínimo de remuneración mensual imponible y tributable, aplicable a funcionarios públicos y privados.

Por ley el SM cubre a todos los trabajadores dependientes del sector público y privado que estén contratados jornada completa. El no pago de SM está afecto a multa si es constatado por un inspector del trabajo<sup>73</sup>. Además su cobro puede ser demandado judicialmente con reajustes e intereses.

---

<sup>72</sup> EVANS Enrique: Los derechos constitucionales, Tomo II. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1986. p. 220 y ss.

<sup>73</sup> Art. 477 Código del Trabajo.

Sin embargo, por expresa disposición legal algunos trabajadores no tienen derecho a SM: el trabajador a jornada parcial tiene derecho solo al SM proporcionalmente reducido en relación a la jornada completa<sup>74</sup>; los trabajadores de casa particular tienen una remuneración mínima en dinero equivalente solo al 75 % del SM<sup>75</sup>; el 50 % de la remuneración mensual de los trabajadores agrícolas puede ser pagada en regalías (ración de tierra, habitación y retribuciones en especies)<sup>76</sup>; los trabajadores menores de 21 años contratados como aprendices no tienen derecho a SM<sup>77</sup>; los trabajadores menores de 18 y mayores de 65 años solo acceden al 80 % del SM según la ley de reajuste de ingreso mínimo mensual y tampoco tienen derecho al SM los trabajadores deficientes mentales contratados por el artículo 16 de la ley de discapacitados mentales<sup>78</sup>. A pesar de estas excepciones, la cobertura del SM es bastante amplia: solo alrededor del 3% de los trabajadores contratados recibe menos del SM<sup>79</sup>.

La regulación legal impide que aportes económicos que realiza el empleador a favor del trabajador, pero que no constituyen remuneración, puedan imputarse al SM (asignación familiar, de movilización, de colación, de desgaste de herramientas y asignación de pérdida de caja<sup>80</sup>). A su vez, algunas remuneraciones no se imputan al SM (los beneficios en dinero que no se paguen mes a mes, el pago de horas extraordinarias y la gratificación legal o convencional pagaderas mes a mes, ni aún cuando fuera garantizada<sup>81</sup>).

En el sistema de SM chileno no existe ninguna norma sobre su periodicidad o actualización, aunque en la práctica, se ha venido reajustando regularmente año a año<sup>82</sup>. En efecto, una seguidilla de leyes anuales

---

<sup>74</sup> Art. 44 inc. 3. Código del Trabajo.

<sup>75</sup> Art. 152 Código del Trabajo.

<sup>76</sup> Art. 91 inc. Código del Trabajo.

<sup>77</sup> Art. 81 Código del Trabajo.

<sup>78</sup> Ley 18.600 (19.02.1987).

<sup>79</sup> Según datos del seguro de cesantía ([www.safp.cl/inf\\_estadistica/index.html](http://www.safp.cl/inf_estadistica/index.html)). Esto, por cierto, sin considerar a los trabajadores informales: Según la Encuesta CASEN en 2006 el 20% de todos los asalariados del país laboraban sin contrato de trabajo.

<sup>80</sup> Dictamen 110/7 de 11.01.2000 Dirección del Trabajo.

<sup>81</sup> Idem.

<sup>82</sup> La periodicidad de los ajustes al SM ha variado: Desde 1990 se efectúa un ajuste anual, aprobado en el Congreso en mayo y aplicándose desde Junio. Desde 2004 el Congreso discute el salario mínimo en Junio y comienza a regir en Julio (Ver MARINAKIS Andrés: ¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del Cono Sur. OIT, Santiago, 2006. p. 168).

ha venido reajustando periódicamente el SM sin pausa, pese a no existir ninguna exigibilidad jurídica para que el gobierno de turno lo haga<sup>83</sup>.

Para fijar el SM, no se considera una canasta básica para fijar el monto del SM. En la práctica, ello se hace mediante una negociación entre los gremios laborales más representativos y el gobierno, inmediatamente antes de enviar el proyecto de ley respectivo al Congreso Nacional. En dicha negociación se consideran el índice de precios, proyecciones de crecimiento, inflación y la productividad del trabajo, pero en realidad se trata de una negociación política en la que la discrecionalidad administrativa se equilibra con la aprobación legislativa del proyecto de ley.

Entre 1987 y 2005 el SM real acumuló un incremento promedio anual de 5.4%, este incremento se debe tanto al aumento nominal como a la reducción significativa de la inflación<sup>84</sup>. El aumento del poder adquisitivo del SM ha sido asimismo significativo: mientras que en 1990 se requerían 4.3 salarios mínimos para adquirir una canasta básica en 2004 solo se necesitaban 2.1 salarios mínimos<sup>85</sup>.

La ley no establece la creación de una instancia tripartita nacional para acordar el SM ni la obligación de informar a las organizaciones de trabajadores acerca de la decisión del gobierno. Sin embargo, es habitual que el gobierno negocie con los gremios laborales más representativos el proyecto de ley antes de enviarlo al Congreso, lo que en los hechos se ha instalado como una práctica de participación. Sin embargo, desde 1994 los gremios empresarios se han restado permanentemente de esta negociación y el proyecto de ley enviado por el gobierno al Congreso Nacional no siempre ha tenido el acuerdo de las organizaciones de trabajadores.

En suma, el SM no constituye un derecho legal garantizado de reajustabilidad progresiva del monto mínimo de las remuneraciones, pero

---

<sup>83</sup> Ley 19.307 (23.05.1994) reajustó salario mínimo mensual de \$46.000 a \$52.150; Ley 19.392 (27.05.1995) reajustó salario mínimo mensual \$58.900; Ley 19.457 (25.05.1996) reajustó salario mínimo mensual a \$65.500; Ley 19.502 (30.05.1997) reajustó salario mínimo mensual a \$71.400; Ley 19.524 (30.05.1998) reajustó salario mínimo mensual a \$90.500 desde el 1º de Junio de 1999 y a \$100.000 desde 1º de Junio de 2000; Ley 19.729 (31.05.2001) reajustó el salario mínimo mensual a \$105.000; Ley 19.811 (01.06.2002) lo reajustó a \$111.200; Ley 19.883 (05.07.2003) lo reajustó a \$115.648; Ley 19.956 (14.07.2004) lo reajustó a \$120.000; Ley 20.039 (01.07.2005) lo reajustó, para los años 2005 y 2006, a \$127.500 y \$135.000, respectivamente. El monto legal de salario mínimo no incluye los descuentos por seguridad social y seguro de desempleo, que involucran alrededor de un 20% del valor fijado en la ley.

<sup>84</sup> Ver MARINAKIS A. Ob. cit. p. 170.

<sup>85</sup> Ver MARINAKIS A. ob. cit. p. 172. Pese a este aumento el SM sigue siendo insuficiente para garantizar un nivel de vida digno: una familia de cuatro personas con dos salarios mínimos, apenas está por sobre la línea de la pobreza.

su aplicación por parte de los últimos gobiernos sí le ha dado, en los hechos, un reconocimiento como garantía legal, corrigiendo discrecionalmente las limitaciones institucionales que este derecho presenta. En efecto, si bien su acceso no está jurídicamente garantizado, al existir trabajadores legalmente excluidos de su cobertura, en la práctica el SM se paga a casi todos los trabajadores con contrato formal de trabajo. Aunque su calidad y actualización no estén jurídicamente garantizadas, de no mediar una ley específica que reajuste su monto cada año, en la práctica su monto se ha incrementado significativamente año a año desde 1990 – por sobre un 90 % –. Asimismo, si bien no está instituido un mecanismo de diálogo social para debatirlo, el gobierno suele negociar en algún grado con las organizaciones laborales más representativas el monto del SM.

### 3. El sistema legal de remuneraciones en Chile

Legalmente rige en Chile una amplia libertad para fijar las remuneraciones, debiendo sólo respetarse el monto del SM. No existen mecanismos legales, administrativos ni de diálogo social, que involucren a organizaciones representativas de empleadores y trabajadores, en la aplicación de criterios de fijación de salario, ni en la reajustabilidad de sus montos.

De hecho, la reajustabilidad futura de las remuneraciones pactadas en contratos individuales y colectivos de trabajo no está garantizada por ley: la actualización del poder adquisitivo del salario queda entregada a la libertad contractual de las partes<sup>86</sup>. Los contratos individuales ó colectivos de trabajo que carezca de cláusulas de reajustabilidad futura no permiten compensar la pérdida de poder adquisitivo del salario por la inflación.

La ley instituye un sistema de fijación flexible de remuneraciones. El empleador goza de libertad para establecer una remuneración por tiempo trabajado – por hora, día, semana, quincena o mes<sup>87</sup> – o por trabajo realizado – según pieza, medida u obra realizada-, y pueden pactarse remuneraciones de un monto fijo o variable, según los resultados empresariales, como porcentaje sobre las ventas que se obtengan o mediante cualquier otro criterio de variabilidad relativo al tiempo de trabajo o al trabajo realizado. De hecho, es lícito que el 100% del salario se fije en forma variable y la única obligación del empleador será pagar al menos el salario mínimo proporcional por el tiempo trabajado.

---

<sup>86</sup> Art. 43 Código del Trabajo.

<sup>87</sup> Art. 44 Código del Trabajo.

Las únicas limitaciones legales en materia salarial se refieren a la periodicidad del pago, que no puede ser superior a un mes, y el monto, que no será inferior al ingreso mínimo legal, salvo las propias excepciones establecidas en la ley, en las que ciertos trabajadores están excluidos del SM.

La estructura de remuneraciones en Chile se inclina por una marcada presencia de componentes variables. Datos recientes indican que la mayoría de las empresas pagan remuneraciones variables a sus trabajadores, especialmente las de mayor tamaño, y que en promedio la porción variable de las remuneraciones en las empresas que aplican variabilidad salarial, es más de la quinta parte de los salarios de los trabajadores.

**Cuadro 13: Porcentaje de empresas según tamaño que remuneran en forma variable**

	2002	2004	2006
Micro	45.3%	47.8%	34.4%
Pequeña	71.2%	70.1%	58.8%
Mediana	88.5%	82.3%	72.0%
Grande	94.3%	91.8%	79.2%
TOTAL	75.3%	70.3%	55.0%

Fuente: ENCLA 2002, 2004, 2006

**Cuadro 14: Porcentaje de remuneraciones variables sobre el total de remuneraciones en empresas que utilizan remuneraciones variables**

	1999	2002	2004	2006
Micro	6,8%	29,4%	17,0%	18,3%
Pequeña	24,1%	14,5%	23,9%	17,9%
Mediana	25,9%	25,6%	21,9%	24,1%
Grande	32,6%	27,2%	32,1%	21,7%
TOTAL	27,9%	25,4%	27,7%	21,6%

Fuente: ENCLA 2002, 2004, 2006

**Cuadro15: Proporción fija y variable del total de remuneraciones  
En empresas que utilizan remuneraciones variables**

Año	Proporción fija de las remuneraciones	Proporción variable de las remuneraciones
1999	72,1%	27,9%
2002	74,6%	25,4%
2004	72,3%	27,7%
2006	78,4%	21,6%

Fuente: ENCLA 1999, 2002, 2004, 2006

Las remuneraciones variables de uso más frecuente no premian la productividad sino el mayor tiempo de trabajo (sobre sueldo) y una mayor intensidad del trabajo (comisiones, bonos por producción, trato). En realidad, las posibilidades de obtener un mayor salario suelen depender de la dedicación más intensa y más prolongada al trabajo.

De hecho, existen indicios de que la proporción de remuneración variable es mayor en trabajadores de baja calificación o bajo posicionamiento y en cambio, la remuneración fija prima en los profesionales y directivos es superior: recientes datos señalan que sólo el 13.2% de la remuneración mensual promedio de gerentes y subgerentes es variable<sup>88</sup>. Estos datos apuntan a que la variabilidad salarial en Chile se orienta más bien a retribuir el aumento de la carga trabajo antes que a premiar al capital humano. Asimismo, la encuesta de remuneraciones del INE refleja que en algunos sectores económicos, los componentes variables son proporcionalmente mayores en las categorías de trabajadores con menos salarios.

Con la ausencia de normas específicas sobre la variabilidad salarial y al otorgar considerables facultades a las empresas para fijar la duración y distribución de la jornada de trabajo, como veremos, en realidad la ley facilita que la estructura salarial dominante en la mayoría de las empresas se oriente a premiar la prolongación del tiempo de trabajo y el incremento de la cantidad e intensidad del trabajo.

<sup>88</sup> PricewaterhouseCoopers. Diario Financiero 09.04.2008.

#### **4. Reformas legales recientes en materia de remuneraciones y su impacto**

##### *a) Regulación adicional de las horas extras*

Para limitar el uso permanente de horas extras, la Ley 19.759 de reforma laboral (05.10.2001) exigió nuevos requisitos para laborar tiempo extra de trabajo<sup>89</sup>: ahora solo pueden realizarse horas extras ante de casos excepcionales, únicamente para atender necesidades temporales de las empresas y debiendo pactarse expresamente el sobre tiempo de trabajo. Sin embargo, la propia ley de reforma admitió que el pacto de laborar horas extras se podía renovar cada tres meses, de forma ilimitada, lo que echó por tierra el objetivo de resolver el uso permanente de sobre tiempo, para restringirlas solo a necesidades temporales y específicas de las empresas.

La tolerancia legal con el uso habitual de horas extras fue ratificado por la Dirección del Trabajo, al admitir la licitud de pactos genéricos de horas extras en las empresas, renovables cada tres meses, los que se pueden hacer efectivos cuando se verifiquen las necesidades temporales específicas señaladas en dichos acuerdos. Sin embargo, la Dirección del Trabajo se preocupó de indicar que la renovación de los pactos de horas extras dependería de la permanencia de las circunstancias que le dieron origen y además precisó que las situaciones o necesidades temporales que originaban la posibilidad de laborar horas extras eran aquellas que no siendo permanentes en la actividad productiva, derivaban de sucesos o acontecimientos ocasionales o de factores imposibles de evitar que implicaran una mayor demanda de trabajo en un lapo determinado<sup>90</sup>.

Esta ley, en la práctica, probablemente consiguió objetivar las horas extras y promover en las empresas un registro de las mismas, para obtener un respaldo documentado que acreditara que el uso de sobre tiempo se ceñía al acuerdo expreso que las permitía. Sin embargo, difícilmente pudo poner límite a la práctica de colusión entre empleadores y trabajadores para laborar habitualmente horas extras, como una forma de incrementar el salario, incluso a veces por sobre el máximo de dos horas extras de trabajo cada día. El sobresueldo puede llegar a constituir un incremento salarial importante y los trabajadores cuentan con él no como una remuneración extraordinaria sino como un suplemento permanente.

---

<sup>89</sup> Art. 32 Código del Trabajo.

<sup>90</sup> Dictamen Dirección del Trabajo n° 0332/0023 de 30.01.2002).

*b) Reducción legal de la duración de jornada ordinaria de trabajo*

El peso dominante de las remuneraciones variables que retribuyen el incremento de la cantidad de trabajo, quedó dramáticamente en evidencia cuando entró en vigor la disposición de la Ley 19.759 de reforma laboral, que instituyó la reducción de la duración máxima de la jornada semanal de trabajo de 48 a 45 horas. Las empresas que remuneraban a sus trabajadores, principal o íntegramente, a comisión (porcentaje de las ventas) o a trato (pago por pieza, medida u obra elaborada), al reducir el tiempo de trabajo reducían el tiempo disponible para efectuar las ventas o elaborar las piezas a pagar, con la consecuente rebaja del resultado salarial.

La reforma legal no propuso ninguna norma que garantizara el salario de los trabajadores con componentes variables en su remuneración; los legisladores solo dejaron establecido que la reducción del máximo permitido de duración para la jornada ordinaria, no debería implicar disminución salarial para los trabajadores, para lo cual, se otorgaron tres años de plazo para que entrada en vigor la disminución de jornada decidida por ley. Probablemente los trabajadores principalmente remunerados en forma variable asumieron el costo de la rebaja legal de la duración de la jornada laboral.

*c) Base de cálculo mínima para estimar el sobre sueldo*

La escasa regulación legal sobre el sobre tiempo de trabajo, permitía que los trabajadores remunerados íntegra o parcialmente en forma variable, quedaran excluidos del pago de horas extras o los componentes variables de la remuneración no fueran considerados en el cálculo de lo que les correspondía por horas extras: quienes no tenían pactado en el contrato un sueldo base, carecían de base de cálculo para estimar el valor de las horas extras trabajadas (50% de recargo sobre el sueldo); quienes tenían un sueldo base muy bajo, solo accedían a un monto también bajo de sobre sueldo. en la práctica, habitualmente en el sector comercio o en la industria de manufactura, fue habitual que el incremento salarial que se pagaba por laborar sobre tiempo fuera verdaderamente bajo y no implicara mayor gasto para las empresas del rubro, lo que las hacía funcionar con un margen habitual de horas extras en algunos casos el valor de las horas extras podía incluso ser inferior al de una hora ordinaria de trabajo, o bien sólo se percibía por ella remuneraciones variables, sin derecho alguno al pago de sobre sueldo.

Con el objeto de paliar en parte la insuficiencia de la ley en esta materia, la dirección del trabajo había precisado que en la base de cálculo

del sobre sueldo debía incluirse no sólo el estipendio que las partes hayan asignado expresamente el carácter de sueldo base, sino que cualquier otro emolumento que, aunque tuviera otra denominación, jurídicamente respondiera a dicho concepto, esto es, que reúna las características consignadas en la letra a) del artículo 42: fijeza del monto y periodicidad de pago<sup>91</sup>. La Dirección del Trabajo fue aún más lejos y estableció que las horas extraordinarias laboradas por trabajadores cuyo sistema remuneracional estaba compuesto por un sueldo base mensual inferior al ingreso mínimo y por comisiones, debía calcularse sólo en relación al monto correspondiente al sueldo base, el que debía ser al menos igual al ingreso mínimo<sup>92</sup>. Esta doctrina permitió definir un sueldo “creíble” para el cálculo de las horas extras en aquellas empresas que fijaban un sueldo de monto meramente simbólico, absolutamente irrelevante, o simplemente no lo pactaban.

La doctrina administrativa se incorporó al Código del Trabajo con la Ley 19.988 (18.12.2004) que estableció que en los casos en que no haya sueldo convenido, o el que exista sea inferior al salario mínimo que fija la ley, la base de cálculo para las horas extras que se laboren estará constituida por el monto del salario mínimo<sup>93</sup>.

La reforma legal se ha complementado recientemente con una nueva ley<sup>94</sup> que instituye que el sueldo que se pacte en los contratos de trabajo no podrá ser inferior al salario mínimo, con lo que se busca sincerar el monto salarial y acentuar que las remuneraciones variables debieran operar como complemento al salario mínimo. La nueva ley otorga seis meses desde su entrada en vigencia para ajustar las diferencias que existan entre el sueldo base convenido y el salario mínimo fijado por la ley. Dicho ajuste no deberá mermar las remuneraciones de los trabajadores.

---

<sup>91</sup> Dictámenes de la Dirección del Trabajo, N° 1905/013 de 09.04.99; 1474/75 de 24.03.97 y 2087/84 de 03.04.96.

<sup>92</sup> Dictamen de la Dirección del Trabajo n° 4725/ 331 de 6.10.1998.

<sup>93</sup> Art. 32 inciso tercero Código del Trabajo.

<sup>94</sup> Ley 20.2081 (18.07.2008).

### **C. Factores específicos de la matriz jurídica que inciden en la eficacia de las normales sobre remuneraciones en Chile**

El análisis del factor general de *eficacia material* normativa que considera la capacidad de las normas de recoger razonablemente principios laborales protectores, arroja que las normas sobre remuneraciones en Chile responden a una matriz doctrinaria que rechaza principios laborales de general aceptación que rigen las obligaciones empresariales de retribuir a los trabajadores.

Pero en el marco metodológico que definimos indicamos que también pueden existir factores especiales que inciden en la eficacia de las normas: se trata de factores distintos a los generales, que derivan de ellos, pero que operan respecto de institutos laborales especiales. El estudio de estas variables específicas permite obtener un panorama amplio de la eficacia normativa realmente existente, que considera factores generales que muestran el contenido *de iure* de las normas que se evalúan y cuál fue el objetivo perseguido con su creación y factores especiales que contextualizan el análisis de las normas evaluadas dentro del conjunto específico de normas que regulan el instituto laboral seleccionado, en este caso, las remuneraciones.

En la monografía jurídica del marco metodológico, aludimos al riesgo de descoordinaciones internas en el sistema legal que amenaza especialmente la eficacia de las leyes: puede ocurrir que normas del propio sistema legal atenúan, vacían de contenido o dejan sin alcance práctico los derechos y obligaciones instituidos por algunas leyes. Este riesgo de inconsistencias internas del sistema legal es un factor específico de alto impacto en la eficacia de las normas que regulan las remuneraciones en Chile.

Al ser el sistema legal de remuneraciones chileno en extremo escueto, su silencio normativo revela que normas de otros institutos laborales tienen fuerte incidencia en la determinación de los salarios que pagan las empresas: las normas sobre duración y distribución de la jornada de trabajo, la existencia de dispositivos legales que permiten pagar gratificaciones sin relación con el monto real de las ganancias empresariales, las debilidades legales sobre la organización de capitales que adoptan las empresas, una acendrada individualización de las remuneraciones y una especialmente conservadora ley sobre subcontratación laboral, operan como campos de desregulación favorables a la fijación a discreción empre-

sarial de las remuneraciones de los trabajadores, promoviendo la individualización salarial y la virtual imposibilidad de participación de los salarios sobre los resultados empresariales.

Precisamente utilizando la metodología diseñada, hemos detectado la forma en que actúan internamente estas normas del sistema legal laboral chileno sobre la *eficacia material* de las que regulan directamente las remuneraciones: normas legales relativas a otros institutos laborales, en la práctica son decisivas en la forma en cómo las empresas determinan los salarios que pagan.

## 1. Las normas legales sobre jornada de trabajo

La ley otorga amplia libertad a las empresas para fijar horario diurno y nocturno de trabajo y establecer sistemas de turnos rotativos de trabajo<sup>95</sup>, con la sola limitación de conceder un día de descanso a la semana (no necesariamente domingo ni festivo). Esto permite a las empresas operar continuamente, distribuyendo el trabajo de tal forma que se trabaje todos los días de la semana y todas las semanas del año.

La ley también promueve el aumento de salario por tiempo adicional de trabajo, al regular solo débilmente la jornada extraordinaria de trabajo, que permite el pacto genérico de horas extras, prorrogable en forma ilimitada. En realidad, el sobre tiempo suele ser utilizado como recurso permanente para cubrir el trabajo que no logra realizarse en el tiempo planificado. Se trata de un funcionamiento productivo que habitualmente requiere de la prolongación de la jornada laboral y que, incluso, tiene presupuestado que los trabajadores continuarán en sus tareas al término de la jornada ordinaria.

Un estudio de casos<sup>96</sup>, que analizó la forma empresarial de utilizar el tiempo de trabajo en algunas grandes empresas del gran Santiago, logró describir la incidencia que tienen las remuneraciones variables sobre la duración del tiempo de trabajo. En este estudio se constató que los sistemas de remuneración variable conviven estrechamente con modalidades flexibles de tiempo de trabajo, que permiten prolongar permanentemente la jornada y aplicar sistemas de trabajo continuo mediante turnos rotativos, sobre todo en empresas orientadas a la atención de público, en que

---

<sup>95</sup> Art. 36 Código del Trabajo y Art. 38 Código del Trabajo.

<sup>96</sup> *Flexibilización laboral en Chile: Las empresas y las personas*. Cuaderno de Investigación n° 22, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo. 2004.

las formas de remunerar el trabajo han incorporado bonificaciones variables según porcentaje de ventas. Lo mismo puede observarse en el sector financiero y en general en el sector de servicios, donde es significativa la fuerza de trabajo que pese estar sujeta a jornada laboral, es remunerada principalmente en base a comisiones variables.

## **2. Pago de gratificaciones independiente de las utilidades empresariales**

El reconocimiento legal de una amplia libertad empresarial para flexibilizar la jornada laboral y combinarla con una significativa variabilidad salarial, se complementa con el tratamiento marcadamente pro empresarial que le da la ley a las gratificaciones: la parte de las utilidades con que el empleador beneficia la remuneración de los trabajadores. La gratificación es una remuneración que varía según los resultados de la empresa; no premia la cantidad de trabajo ni el tiempo trabajado si no es proporcional a los resultados de la empresa. Es una remuneración distributiva, con vocación de repartir los beneficios que resultan de la combinación entre capital y trabajo.

Sin embargo, la ley otorga a las empresas dos fórmulas legales para dar gratificaciones: pagar el 30 % de las utilidades líquidas o pagar el 25 % de las remuneraciones mensuales devengadas por cada trabajador en el año, con un límite de 4,75 de ingresos mínimos mensuales. Esta segunda modalidad es la adoptada por el 70 % de las empresas<sup>97</sup> y permite a las que logran más utilidades pagar proporcionalmente menos gratificación. Es una gratificación regresiva: a mayor utilidad proporcionalmente menor gratificación. Gracias a esta norma, el “salario de mercado” es independiente de las utilidades empresariales. Por añadidura, reparte la gratificación entre los trabajadores según la proporción de sus remuneraciones: los trabajadores con salarios más altos reciben una mayor proporción de gratificación.

La gratificación equivalente a la cuarta parte de las remuneraciones mensuales devengadas por cada trabajador en el año, suele pagarse mensualmente, junto con las demás remuneraciones<sup>98</sup>. Por ello es común que los trabajadores no diferencien el pago que les retribuye su trabajo del

---

<sup>97</sup> Encla 2006.

<sup>98</sup> Según la Encla 2006 el 87 % de las empresas mensualiza el pago de gratificaciones a sus trabajadores.

pago que les corresponde como participación sobre las utilidades que logran la empresa gracias a su aporte. De hecho, al momento de contratarlos a los trabajadores se les informa del salario que paga la empresa, el que suele incluir la gratificación garantizada pagada mensualmente. Mejores resultados para las empresas no se vinculan directamente con aumentos salariales a título de gratificaciones.

Este sistema legal que rige el monto y estructura de las remuneraciones, responde a la razonabilidad implícita de promover variabilidad salarial conforme aumente la cantidad y el tiempo de trabajo y no según evolucionen los resultados que obtiene la empresa por el trabajo que contrata: la ley promueve que los salarios, en efecto, varíen, pero solo por rendimiento y tiempo trabajado y no para compartir una porción de los resultados de la empresa. Los mecanismos legales invitan a las empresas a insensibilizar los salarios que paguen de las utilidades que logren y a concentrar el incremento salarial en el aumento de la cantidad de trabajo y tiempo trabajado.

### **3. Libertad empresarial para adoptar múltiples razones sociales eludiendo responsabilidades laborales**

Los grandes consorcios empresariales nacionales y extranjeros que dominan actividades económicas muy exitosas -bancos, retail, salmones, agro exportación y forestal-, sacan partido de la deficiente ley laboral, operando divididos en varias razones sociales que fragmentan la sindicalización e impiden la negociación colectiva. Es habitual que los grupos de empresas organicen su actividad concentrando la contratación de trabajadores en razones sociales constituidas para administrar personal, las que desarrollan solo las actividades productivas sin relación directa con la comercialización y las ventas directas. Estas sociedades habitualmente no tienen ventas ni activos valorados. Otras razones sociales del mismo grupo empresarial se encargan de comercializar los productos, imputando los ingresos monetarios de las ventas y consolidando las utilidades del grupo. Habitualmente ellas no contratan personal de las tareas productivas. Estas estructuras societarias logran separar las sociedades que contratan trabajadores de las que declaran utilidades, evitando así que los resultados del negocio puedan trasladarse a las remuneraciones. El salario de mercado en Chile suele ser insensible a las utilidades de las empresas, especialmente de las más grandes, gracias a las posibilidades que actualmente tienen las empresas de adoptar diversas razones sociales para eludir sus obligaciones laborales.

La ley laboral chilena se da la molestia de definir qué es empresa, asociándola a la existencia de una identidad legal determinada. Esta definición legal de empresa en materia laboral fue un invento del Plan Laboral del régimen militar; antes no existía una definición de empresa en la ley del trabajo, ni existe en otros países. Su objetivo fue impedir que las empresas se vieran amenazadas por negociaciones colectivas supra empresa, estableciendo que la denominación societaria que adopte una empresa es un límite infranqueable que fija las deudas laborales que competen exclusivamente a cada empresa.

En realidad, esta definición de empresa en la ley laboral como una sociedad determinada es una garantía para los negocios y una amenaza de debilidad para los derechos laborales: el concepto de identidad legal determinada de una empresa amarra al trabajador a cobrar sus derechos sólo ante una sola razón social, mientras que la empresa que lo emplea puede libremente transformarse, fusionarse o dividirse ilimitadamente, buscando el mejor formato jurídico que convenga a su ganancia. La inequidad es evidente. De hecho, los grupos de empresas en Chile han abusado de la versatilidad societaria para distribuir sus negocios en múltiples razones sociales, asignando la contratación de trabajadores a las denominaciones sociales sin activos ni utilidades.

Habitualmente, las leyes desconfían de definir qué es empresa y más aún de asociarlo a la existencia de una razón social determinada, porque se sabe que la organización jurídica que adoptan las empresas es una y otra vez transformada para lograr una posición dominante en el mercado, ventajas tributarias, soslayar requisitos legales de constitución o funcionamiento, etc.

De allí que, para evitar fraudes, los jueces deban prescindir de la formalidad jurídica que adopta una empresa para detectar casos de abuso: puede perseguirse judicialmente a una sociedad matriz que opera a través de filiales, responsabilizando a todas ellas por los negocios realizados o puede indagarse judicialmente a un individuo que simula la constitución de una persona jurídica para no obligarse directamente en los negocios que emprenda. De hecho, ninguna otra ley en Chile define qué es empresa: ni el código tributario, ni la ley de impuesto a la renta, ni la ley de quiebras operan con un concepto de empresa. Sin embargo, pareciera que en materia laboral un concepto de empresa sí es necesario.

#### 4. Individualización y ausencia de negociación colectiva

La ley chilena promueve el acuerdo individual para fijar las remuneraciones: las restricciones legales a la soberanía empresarial en la determinación de los salarios son mínimas, pero la ley sí se encarga de restringir severamente la negociación colectiva: excluye expresamente a trabajadores de ella, grupos de trabajadores no sindicalizados pueden negociar en forma paralela a los sindicatos o sustituyéndolos, sólo se reconoce el derecho a huelga en un procedimiento regular de negociación colectiva -usualmente cada dos años- y admite que el empleador pueda contratar reemplazantes de los huelguistas, se permite que las empresas se nieguen a negociar con sindicatos que afilien trabajadores de otras empresas, presionando en la práctica a que la negociación se dé solo a nivel de empresa. Tampoco está garantizado el piso de la negociación colectiva: los empleadores pueden proponer ofertas de contratación colectiva inferiores al contrato colectivo vigente que se negocia, e incluso pueden excluir la reajustabilidad futura en su propuesta de contratación colectiva.

Las limitaciones legales a la negociación colectiva han dado resultado. En Chile la cobertura de negociación colectiva es ínfima: según datos de la Dirección del Trabajo en 2007 sólo el 6.0% de la fuerza de trabajo asalariada del sector privado (sin considerar servicio doméstico) estuvo involucrada en negociaciones colectivas. Este porcentaje no incluye a trabajadores que no participaron en procesos de negociación colectiva pero cuyo empleador sí les extendió unilateralmente los beneficios pactado.

El incremento salarial promedio obtenido en negociaciones colectivas en Chile está lejos de alcanzar incrementos salariales significativos: nunca alcanza el 1% de reajuste real promedio, ni siquiera cuando quedan atrás los años de crisis económica, y la reajustabilidad futura pactada en promedio equivale a compensar inflación según IPC, aproximadamente cada seis meses. La inmensa mayoría de las negociaciones colectivas suelen requerir gran esfuerzo por parte de los trabajadores para defender reajustabilidad futura según IPC. El incremento real de salario que efectivamente se negocia es ínfimo.

Estos datos son corroborados por la Encuesta de remuneraciones y materias laborales de la SOFOFA: en diciembre de 2006 sólo el 38.5% de las empresas del sector que negociaron colectivamente, entregaron un reajuste único a sus trabajadores al término de la negociación colectiva. Este beneficio no fue reportado en las pequeñas empresas que negociaron

**Cuadro 16: Reajuste inicial promedio, reajustabilidad futura y período de reajustabilidad futura. (Serie anual: 2000 – 2006)**

Años	Instrumentos colectivos suscritos					
	Reajuste inicial promedio		Reajustabilidad futura como % del IPC		Periodo de reajustabilidad futura (en meses)	
	Sindicato	Grupo negociador	Sindicato	Grupo negociador	Sindicato	Grupo negociador
2000	0,83	0,87	98,90	97,40	6,40	6,50
2001	0,80	0,32	99,60	99,50	5,50	6,70
2002	0,71	0,28	100,00	100,10	7,00	6,50
2003	0,96	0,79	100,10	99,90	7,20	7,20
2004	0,74	0,90	100,00	101,40	6,80	7,10
2005	0,63	0,87	100,10	99,80	6,80	6,50
2006 <sup>1</sup>	0,79	0,56	99,80	100,10	6,80	6,50

Fuente: Dirección del Trabajo

<sup>1</sup> Los datos del 2006 presentan un carácter preliminar

y solo lo acordaron el 30 % de las medianas empresas que negociaron y el 42 % de las grandes que lo hicieron<sup>99</sup>.

Por añadidura, la mayoría de las negociaciones colectivas no parecen abordar el tema de las mejoras salariales por productividad: no es habitual que se establezcan métodos para medirla, ni se fijen incentivos salariales proporcionales al aumento del rendimiento laboral. En realidad, la mayoría de las empresas que negocian colectivamente no incluyen pactos de aumentos salariales por productividad, tal y como lo muestra la serie de encuestas ENCLA de la Dirección del Trabajo.

Probablemente la mayoría de las empresas se inclinen por adoptar acuerdos individuales con sus trabajadores para fijar y aumentar los salarios que pagan: la ley está diseñada para privilegiar esa forma de establecer las remuneraciones, en perjuicio del rol que pudiera cumplir la negociación colectiva. Los datos de que disponemos indican que la tendencia a negociar colectivamente retribución salarial a los aportes de productivi-

<sup>99</sup> Encuesta de encuesta de remuneraciones y materias laborales de la SOFOFA. 2006 ([www.sofofa.cl/BIBLIOTECA\\_Archivo/Estudios/2007/INFORME-2006.pdf](http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivo/Estudios/2007/INFORME-2006.pdf)).

**Cuadro 17: Porcentaje de empresas con negociación colectiva que pactaron aumento de salarios por aumento de la productividad**

Empresas según tamaño	1998	1999	2002	2004	2006
Microempresa (4 a 9 trab.)	26,7%	56,0%	44,4%	70,0%	25,0%
Pequeña empresa (10 a 49 trab.)	43,3%	44,6%	45,6%	37,3%	46,4%
Mediana empresa (50 a 199 trab.)	35,2%	42,2%	31,7%	48,1%	47,6%
Gran empresa (200 y más trab.)	43,6%	36,5%	45,9%	64,9%	54,8%
Total	40,3%	43,1%	37,3%	50,7%	47,7%

Fuente: Encuestas ENCLA 1998, 1999, 2002, 2004 y 2006

dad es minoritaria y se concentra en la gran empresa. Esto puede explicar la pronunciada brecha entre los salarios altos y los bajos en Chile: la individualización en la fijación de los salarios incrementa las desigualdades.

De hecho, la encuesta de la SOFOFA arroja que en 2006, el 58% de los trabajadores del sector tuvo negociación colectiva, pero el 98% de los trabajadores del sector obtuvo reajustabilidad futura según IPC, pagadera, en promedio, cada seis meses. El impacto de la negociación colectiva en esta materia es nulo: la reajustabilidad se otorgó individualmente a quienes no negociaron colectivamente y la negociación colectiva, cuando la hubo, reprodujo la que ya se obtenía individualmente.

Más preocupante aún es que esta misma encuesta revela que las empresas medianas y grandes con negociación colectiva, pagan en promedio remuneraciones más bajas que aquellas en las que no se ha negociado colectivamente: probablemente esto muestre una vigorosa individualización de las remuneraciones y revela la impotencia de los sindicatos para obtener mejoras salariales colectivas de importancia.

La acentuada individualización de las remuneraciones está protegida por la ley y de hecho entra en conflicto con el ámbito de la negociación colectiva. Recientemente la Dirección del Trabajo ha observado la creciente práctica empresarial de ofrecer individualmente a los trabajadores mejoras sustantivas a los beneficios logrados por negociación colectiva, mediante la modificación de los respectivos contratos individuales en los mismos puntos que fueron previamente negociados por los sindicatos. Con esto se ataca severamente la utilidad de la negociación colectiva y se desincentiva la afiliación sindical, mediante ofertas individuales

de mejoramiento que socavan los resultados obtenidos por negociación colectiva.

Sin embargo, la facultad individual de negociar las cláusulas del contrato individual está fuertemente protegida en la ley y no existe protección legal efectiva de la integridad de los contratos colectivos. En realidad, el derecho a negociar colectivamente en Chile es un derecho individual, que puede ejercerse mediante representación sindical o mediante agrupación de trabajadores no sindicalizados para ejercer su derecho de negociar colectivamente, fuera de una organización sindical. De la misma forma, cada trabajador individual es considerado parte de un proceso de negociación colectiva, y no el sindicato, que sólo lo representa en dicho proceso<sup>100</sup>. En consecuencia, el derecho a pactar colectivamente no puede inhibir la facultad individual de modificar lo pactado de común acuerdo con el empleador. La única restricción legal para ello es que lo pactado individualmente no suponga una reducción de lo acordado colectivamente<sup>101</sup>.

## **5. No existe regulación legal de la discriminación salarial en la subcontratación laboral**

Pese a carecer de datos representativos, se sabe que es usual que el salario de los trabajadores subcontratados para realizar tareas del giro de las empresas principales sea notoriamente inferior al de los trabajadores directos de tales empresas que efectúan las mismas tareas. El problema es que la mayoría de las grandes empresas utilizan la subcontratación como medio de producción directa<sup>102</sup>, reemplazando con ella la contratación de personal propio; la subcontratación laboral es utilizada como herramienta para el ajuste salarial: se obtiene el mismo o similar rendimiento productivo en las faenas del giro pagando menos remuneraciones.

Si bien la incidencia del costo laboral es menor en las empresas intensivas en capital y tecnología y mayor en las empresas intensivas en mano de obra, ello no impide que grandes empresas con mucho capital y alta tecnología externalicen intensamente sus actividades productivas; de hecho en sectores donde la tecnificación de los procesos se ha incre-

---

<sup>100</sup> Dictamen Dirección del Trabajo 1016/048 de 23.02.1999.

<sup>101</sup> Art. 311 Código del Trabajo.

<sup>102</sup> Según la ENCLA 2006 el 68.3% de las grandes empresas subcontrata y el 32.6% de todas las empresas que subcontrata lo hace en tareas propias del giro principal, siendo la actividad empresarial que más se subcontrata en Chile, incluso por sobre tareas accesorias como transporte, aseo, vigilancia o casino.

mentado los últimos años, también ha aumentado el uso de subcontratación laboral en las faenas del giro (gran minería, industria manufacturera, servicios financieros). En realidad, de lo que se trata es definir cuán bueno o malo es que la mayoría de las grandes empresas utilicen la subcontratación laboral como un instrumento para obtener la misma productividad y rendimiento laborales pero con la mitad o un tercio del salario. ¿Porqué a los subcontratados se les paga menos si pueden ser tan productivos y eficientes como los directamente contratados?

En Chile un trabajador subcontratado no suele tener la aspiración de que le suban el sueldo; tiene la ambición de ser contratado por la empresa mandante para la que trabaja: su anhelo es abandonar su estatus *disminuido* de trabajo y acceder a otro superior.

El uso empresarial de la subcontratación laboral en Chile la ha transformado, en general, en un empleo de segunda categoría, con menores salarios, más inestabilidad, mayor índices de siniestralidad, aún más débil sindicalización y casi inexistente negociación colectiva. Probablemente la subcontratación esté operando en bastos sectores productivos como una vía de escape empresarial a la aplicación de la ley laboral: el número de subcontratados no ha dejado de aumentar llegando ya a niveles alarmantes<sup>103</sup>.

La ley chilena no establece ninguna disposición que reconozca a los trabajadores subcontratados que realizan las mismas laborales que los trabajadores directos de una empresa principal, recibir el mismo salario que ellos. Hasta 2005 no hubo novedades legislativas en esta materia. Sólo en 2006 una modificación legal<sup>104</sup> mejoró los dispositivos legales para responsabilizar a las empresas mandantes del pago de salarios y cotizaciones previsionales de los trabajadores externos que utilicen y las obligó a tomar medidas directas para prevenir accidentes y enfermedades laborales de los trabajadores externos que se desempeñen en sus instalaciones, pero no obligó a pagar salarios similares a trabajadores que realicen iguales funciones para una misma empresa. La nueva ley no obliga a las empresas mandantes a respetar el principio de “igual salario por igual tarea”.

---

<sup>103</sup> En 2006 el 87.9% de los trabajadores de la minería eran subcontratados (Anuario de la Minería en Chile, 2006, p. 163). El mismo año el 47.6% del empleo industria eran trabajadores externos (subcontratados, suministrados o a honorarios). (Encuesta de remuneraciones y materias laborales. SOFOFA, 2006, p. 17.)

<sup>104</sup> Ley 20.123 (16/10/2006).

Estas deficiencias legales favorecen que las grandes empresas utilicen la subcontratación laboral para explotar sus procesos productivos consiguiendo un considerable ahorro salarial: la externalización productiva se convierte en una herramienta para obtener rentas empresariales a costa del salario de los trabajadores subcontratados.

Las grandes empresas se ven favorecidas por ventajas perversas contra sus competidores de menor tamaño y contra sus propios trabajadores directos, ahorrando salarios y eludiendo obligaciones laborales mediante la subcontratación de trabajadores externos para que efectúen las tareas propias del giro. El mercado se oscurece con maniobras desleales y ventajas que nada tienen que ver con la creación de valor y empleo. No es aventurado sugerir que parte importante de la brecha entre la productividad y los salarios reales en Chile que se observa en los últimos años, se deba que las grandes empresas —que exhiben una mayor productividad promedio— estén aprovechando el esfuerzo productivo del trabajo subcontratado pagando bajos salarios medios.

#### ***D. Conclusión: la débil eficacia material de las normas legales sobre remuneraciones en Chile***

Según nuestra metodología diseñada para evaluar la eficacia de las normas legales en material laboral, se distingue una *eficacia material* de una *eficacia propiamente tal*. Nos hemos concentrado en evaluar la primera de ellas, toda vez que la segunda no exhibe grandes diferencias con el grado de *eficacia propiamente tal* de toda la legislación laboral chilena: los factores generales que la determinan rigen por igual para las normas legales sobre remuneraciones como para cualquier otra.

Las normas legales sobre remuneraciones en Chile no son materialmente eficaces: exhiben una marcada impotencia en asegurar que el salario de mercado traslade consistentemente el crecimiento económico a las remuneraciones medias; en realidad las deprimidas remuneraciones medias en Chile reflejan un salario de mercado que no crece igual que la economía, premia más el esfuerzo que la calidad y es insensible a las utilidades de las empresas.

Esta ineficacia material se debe a deficiencias en la concepción y definición de las normas legales sobre remuneraciones en Chile, concebidas para impedir una participación salarial de las utilidades empresariales y ajenas a cualquier orientación, por escasa que fuera, de que la combi-

nación entre capital y trabajo dé frutos progresivos para el trabajo. La matriz de ineficacia material de estas normas se explica por la implícita razonabilidad de la ley centrada en la individualización de las remuneraciones, que otorga amplia libertad contractual a las partes de un contrato de trabajo para definir el salario, sin que intervengan normas efectivas que promuevan equidad salarial entre trabajadores de diversa categoría ni participación de los salarios sobre las rentas del capital.

Esta ineficacia material es de las que hemos denominado de grado *fuerte* – o si se quiere, se trata de una eficacia normativa *débil* – esto es, sólo logra implementar principios laborales de general aplicación en el margen: el salario mínimo en Chile, periódicamente incrementado, ha operado, en la práctica, como la única medida de redistribución salarial efectiva en Chile los últimos 20 años, beneficiando al segmento asalariado de más bajos ingresos, que es mayoritario. Pero no ha impedido una creciente brecha entre los salarios altos y los bajos y sobre todo no ha logrado una mayor participación de los salarios en las utilidades empresariales.

La ley laboral chilena bien puede verse como un caso extremo de ausencia de mecanismos redistributivos en el trabajo: no existen dispositivos legales idóneos ni eficaces que promuevan una retribución salarial progresiva proporcional a los resultados de las empresas, la libertad sindical y la negociación colectiva están severamente limitados por la ley, las empresas gozan de amplias ventajas para transformar la denominación societaria de sus negocios eludiendo responsabilidades laborales y la externalización productiva suele operar como un medio para abaratar el costo laboral involucrado en la explotación de los procesos.

## E. Matriz jurídica

Factores \ Referentes	REFERENTES			
	Trabajo decente y normas internacionales del trabajo	Capacidad Real de Fiscalización Pública	Capacidad judicial de hacer cumplir la ley	Doctrina Judicial
FACTORES	<p><b>1</b></p> <p><i>Capacidad de las normas de recoger razonablemente principios protectores que garanticen un nivel aceptable de seguridad, prosperidad, dignidad y libertad en el trabajo:</i></p> <p>Leyes sobre remuneraciones en Chile, no recogen principios protectores de general aceptación, que garanticen una retribución salarial progresiva proporcional a los resultados de las empresas; no hay dispositivos legales para combatir las inequidades salariales ni para promover la participación salarial sobre las utilidades empresariales.</p>			
	<p><b>2</b></p> <p><i>Descoordinaciones internas en el sistema legal:</i></p> <p>La ley otorga amplias facultades a las empresas para fijar duración y distribución de la jornada laboral, lo que promueve el uso de remuneraciones variables según tiempo y cantidad de trabajo.</p> <p>La ley permite que pago de gratificación sea autónomo de las utilidades reales de la empresa.</p> <p>Libertad empresarial para adoptar múltiples razones sociales opera para que remuneraciones no se contaminen con utilidades del negocio.</p> <p>La ley promueve el acuerdo individual para fijar las remuneraciones, lo que limita severamente la presión sindical sobre el incremento salarial.</p> <p>No existe regulación legal de la discriminación salarial en la subcontratación laboral.</p>			

Continuación

REFERENTES				
Factores \ Referentes	Trabajo decente y normas internacionales del trabajo	Capacidad Real de Fiscalización Pública	Capacidad judicial de hacer cumplir la ley	Doctrina Judicial
FACTORES	3	<p><b>Debilidad Institucional:</b> <i>Aplicación administrativa de la Ley:</i></p> <p>Aplicación de Multas suele ser impotente frente a formas.</p> <p>Empresariales de trabajo reactivas a correcciones para adaptarse a un cumplimiento legal estricto.</p> <p>Existen estímulos salariales en las empresas que premian el incremento de tiempo y cantidad de trabajo, que inhiben el efecto disuasivo de las multas administrativas</p>		

REFERENTES				
Trabajo decente y normas internacionales del trabajo		Capacidad Real de Fiscalización Pública	Capacidad judicial de hacer cumplir la ley	Doctrina Judicial
Factores \ Referentes	4			
	<p><b>Debilidad Institucional: Aplicación Judicial de la Ley:</b>                      Mientras dura la relación laboral los trabajadores no suelen demandar al empleador por deudas salariales, porque la inestabilidad laboral no es compatible con los largos plazos de tramitación judicial.</p>			
FACTORES				

Continuación

Factores \ Referentes	REFERENTES			Doctrina Judicial
	Trabajo decente y normas internacionales del trabajo	Capacidad Real de Fiscalización Pública	Capacidad judicial de hacer cumplir la ley	
5				<p><b>El Rol de la jurisprudencia en la eficacia de las leyes laborales:</b></p> <p>Individualización de las remuneraciones tiene apoyo en la jurisprudencia dominante, lo que priva a los sindicatos de poder de negociación efectivo sobre el incremento de salarios.</p> <p>Existe cierta desconfianza judicial frente a los derechos de negociación colectiva y huelga.</p> <p>Convenios OIT ratificados por Chile no operan judicialmente como garantías adicionales de derechos subprotegidos o no reconocidos legalmente</p>
FACTORES				



---

## V. Dimensión sociológica aplicada al “Instituto de las remuneraciones”

### A. ***Factores generales y referentes de la matriz sociopolítica***

Los referentes de esta matriz, basada en un enfoque sociológico, considera el *trabajo decente*: como trabajo digno, sin discriminaciones, de calidad y justamente remunerado; *la posición gubernamental*, contenidas principalmente en los programas de gobierno; *el diálogo social*, como forma de relacionamiento entre los interlocutores sociales y otros actores de la sociedad civil; y, un *sistema de relaciones laborales* democrático.

En lo referido a los factores considerados en la matriz, como incidentes en una mayor eficacia de las normas laborales, estos, a diferencia de las otras matrices, se analizan conjuntamente, en su calidad de factores generales así como en sus características e impactos propiamente salariales.

## **B. Factores que inciden en la eficacia general de las normas laborales y, en particular, de las normas sobre remuneraciones**

### **1. El trabajo en el discurso político**

#### *a) Evolución del discurso gubernamental sobre el trabajo*

Al inicio de los años noventa, la reforma de la legislación laboral se veía como uno de los objetivos más importantes del país; un planteamiento hecho con mucha fuerza por las organizaciones sindicales que habían contribuido significativamente al cambio de régimen político. Si bien esta demanda perseguía recobrar poder en el sistema de relaciones laborales que había alcanzado un grado alarmante de desequilibrio, su alcance no era del todo claro, en momentos en que el país buscaba cómo afirmar una institucionalidad política que dejara atrás el trazado establecido por la dictadura y cuando la amenaza del autoritarismo político no terminaba aún de disiparse. La decisión de no poner en riesgo el orden democrático recién reconquistado fue la consideración de fondo que mantuvo contenidas las demandas laborales. Todas las fuerzas sociales y políticas contrarias a la dictadura entendían que la estabilidad política era entonces el valor prioritario.

Conservar la estabilidad estaba pues en el centro de las preocupaciones y, atendiendo a ello, el programa de gobierno definía como uno de sus pilares la concertación entre los distintos actores sociales y políticos: *Mi ánimo, que creo también es el del país, es que esta voluntad de entendimiento trascienda a los partidos de gobierno y abarque a todos los sectores que sean fieles a los principios y conductas democráticas*, señalaba el Presidente Aylwin en su primer Mensaje Presidencial el 21 de mayo de 1990.

También para abordar los cambios en las relaciones laborales, se buscaba un diálogo entre las partes, una estrategia que, a pesar de los esfuerzos que le dedicaron los partidos políticos de la coalición de Gobierno, no mostraba grandes avances. Frente a ellos y aunque renuentes, los gremios empresariales finalmente participaron y en abril de 1990, recién iniciado el Gobierno, se firmó el llamado Acuerdo Marco entre la *Central Unitaria de Trabajadores*, la *Confederación de la Producción y el Comercio* y el Gobierno. El resultado se celebró como el triunfo de una línea política que debía ser medular y llegar a consolidarse: *En el ámbito de las relaciones laborales nos guía un criterio central: lograr los mayores*

*acuerdos posibles con el sector sindical y el sector empresarial, a fin de concordar permanentemente las orientaciones fundamentales relativas a cambios en la legislación laboral* (Mensaje Presidencial, año 1990). Además de la convocatoria a reformar la legislación, la agenda a concertar incluía también otros puntos, como afirmar la prosecución de una línea de acuerdos sociales, fortalecer la fiscalización a las empresas, multiplicar la capacitación laboral de los trabajadores y perfeccionar la seguridad social.

Hay que destacar el peso que alcanzaba en ese momento la grave situación de inequidad que marcaba al país, y que se expresaba en los más diversos campos. Su denuncia y la decisión de actuar para modificarla fueron el sello de la redemocratización del país: *Avanzar hacia una mayor equidad es también una condición de la estabilidad política*, expresaba una idea sustancial en el mismo texto del primer mensaje presidencial que luego remarcaba (...) *trabajadores, empresarios y Gobierno tienen hoy, como nunca antes, una oportunidad histórica de conjugar democracia política con desarrollo económico y con justicia social*. Estas expresiones dan muestra de una de las concepciones más importantes del primer programa de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia: *la reconstrucción democrática del país y la consecución del desarrollo económico y social como dos dimensiones de un proyecto común que impregnan y orientan el conjunto de propuestas programáticas* (Feres, 2007).

La concepción de justicia social integra también el programa en el ámbito laboral. *Se reitera la necesidad de modificar disposiciones constitucionales y legales, a fin de recuperar el rol protector del derecho laboral y contribuir al fortalecimiento de las organizaciones sindicales. Estos cambios deben acompañarse de políticas económicas y sociales que favorezcan una distribución más equitativa de los frutos del crecimiento y de mecanismos más eficaces de fiscalización de la legislación social* (Feres, 2007).

Pero el Acuerdo Marco, como se sabe, no mostró la fuerza que se esperaba y nunca llegó a ser un centro potente en el que concertadamente se generaran cambios en las relaciones de trabajo. La dinámica se movió en otro sentido y más que convergencia, el debate que se encendió explicitó la distancia en las posiciones: por un lado, las organizaciones sindicales que buscaban cambios de fondo en las relaciones laborales, a través de las cuales se revalorizara el trabajo y se repusiera la protección que había perdido; por el otro, la oposición de los gremios empresariales, argumentando que un cambio con tal orientación sería “destruir un sistema laboral exitoso” (Campero, 2007). En este aire de controversia y sin fuerza gubernamental suficiente en el Congreso, se aprobaron cinco pro-

yectos de ley entre 1990 y 1991<sup>105</sup>. Significaron un avance, pero claramente no cumplían la expectativa del movimiento sindical.

Hay que considerar que el programa de gobierno había definido líneas de continuidad de la estrategia económica que venía operando durante los quince años anteriores: *No habrá crecimiento, justicia y paz social si, por un manejo inadecuado de la economía o por tratar de alcanzar metas incompatibles con los recursos efectivamente movilizables, se rompen los equilibrios macro sociales* (Feres, 2007).

Había emergido un panorama en el que se debilitaba la decisión de modificar sustantivamente el sistema de relaciones laborales, así como la urgencia de reparar el sentido intrínsecamente desigual que tenía el régimen laboral vigente. La revalorización del trabajo no llegaba a ser una convicción poderosa, un tema para todo el país.

En los años 1994-1999 (segundo gobierno democrático) el debate sobre las reformas laborales pendientes prosiguió en un tono menor. Las posiciones no parecían acercarse y, por el contrario, las diferencias se consolidaban. Mientras los gremios empresariales planteaban dar por cerrado el proceso de reformas, excepto para ciertos perfeccionamientos específicos, el movimiento sindical insistía en que sólo se habían hecho modificaciones menores, por lo que debía retomarse la línea de cambio global a la legislación. El retardo provenía también de los intentos por evitar confrontaciones y la insistencia en fortalecer el diálogo social, que proseguía como objetivo principal de amplios sectores de la Concertación. Sin embargo, las condiciones para un entendimiento de esta naturaleza habían cambiado respecto de 1990. Ya “no se disponía de una instancia tripartita ni de la voluntad del empresariado para constituir la; la oposición había cerrado prácticamente las posibilidades de diálogo sobre el tema de reformas laborales y entre los partidos de la Concertación el apoyo era mayoritario, pero no unánime como en los noventa” (Campero 2007).

En este contexto tan poco uniforme, se envía un nuevo proyecto de ley al Congreso Nacional, el que, sin acuerdo previo, no encuentra aprobación (1997). Hay un intento de reponerlo, elaborándose una nueva

---

<sup>105</sup> Sobre terminación del contrato de trabajo, sobre centrales sindicales, sobre organizaciones sindicales y negociación colectiva, sobre contrato individual de trabajo y sobre asociaciones de funcionarios de la administración pública. Ver capítulo II, de la segunda parte.

propuesta a partir de la iniciativa de un parlamentario independiente, pero también fracasa.

Terminaba un nuevo período presidencial sin reformas laborales de real significación, y se había debilitado la convicción de que en esta carencia había una deuda pendiente. En realidad, durante un tiempo se oscureció la importancia de recomponer la protección al trabajo, que seguía su proceso de precarización, pese a ser un período de crecimiento de la economía y del empleo. Los avances de bienestar y justicia social se esperaban ahora de la modernización productiva... *La idea fuerza parece ser la de modernizar al país para una inserción exitosa en la economía global* (Feres, 2007).

Sin embargo, la población chilena incubaba un profundo descontento que estaba, precisamente asociado a la forma cómo se llevaba adelante la modernización y a pesar de los avances objetivos que mostraban las cifras económicas. La información que sobre este tema aportó el Informe del PNUD en 1998, fue clara y remeció al país.

Otro es el planteamiento laboral del tercer Gobierno de la Concertación, que comienza en el año 2000. “Ahora se entiende que la institucionalidad laboral está en lo fundamental asentada. Que no corresponde reabrir un debate fundacional y que debe fortalecerse la concepción de gradualismo” (Campero 2007). Se advierte, pues, una mayor cercanía a la posición que venían manteniendo los sectores políticos de derecha y de los gremios empresariales. *Consolidar los derechos laborales fue la idea del mensaje presidencial del año 2000* (Campero, 2007).

En modo alguno se entendía que la desigualdad social estuviera saldaada; por el contrario, reapareció como un tema central, expresado principalmente en la persistencia de sectores pobres e indigentes. El programa de gobierno del Presidente Lagos señala en uno de sus párrafos, que *el país sigue siendo inaceptablemente desigual, y afirma que no va dejar de lado lo que está pendiente y que nos lleva a mantener situaciones intolerables de pobreza, exclusión y desigualdad*. Pero el centro de su primer mensaje a la nación es la idea de un potente desarrollo de la economía, que se base sobre todo, en *la incorporación a la revolución tecnológica.... Chile debe asumir la vanguardia entre los países que usan las tecnologías de la información, especialmente Internet, como motor de un nuevo progreso*.

No se encuentra en el mensaje una concepción más maciza de las relaciones laborales, ni del papel que cumple el trabajo en la sociedad. El deterioro que éste ha experimentado no es un tema específico, a pesar de

que tal declive era ya una evidencia en el mundo, y que la potente concepción de “trabajo decente” ya había sido elaborada por la Organización Internacional del Trabajo y planteada como una meta que requería urgentes esfuerzos. En este contexto, la expresión que aparece en el primer mensaje presidencial, vamos a llevar a término las reformas que modernicen el mundo del trabajo, para avanzar en equidad y competitividad, aparece francamente débil.

En esta línea, la nueva modificación a la legislación laboral que fue aprobada en 2001 (ley 19.759), tampoco se centró en los temas medulares, aunque introdujo mejoramientos en la protección al trabajo. Los más importantes fueron: cierta restricción a la facultad del empleador para contratar trabajadores reemplazantes durante la huelga, pero sin llegar a prohibir esta práctica; algunas medidas para fortalecer la libertad sindical, especialmente la defensa frente a las prácticas antisindicales; la disminución de la jornada laboral a 45 horas semanales, sin que ello significara rebajar los salarios. Esta ley se leyó, en el fondo, como una manera de cancelar la reforma integral del sistema de relaciones laborales que había demandado permanentemente el movimiento sindical. A partir de esta idea del fin de las reformas, los gremios empresariales volvían a insistir en mayores grados de flexibilidad y adaptabilidad para modernizar la legislación, en los que veían instrumentos básicos para retomar el crecimiento cuando la crisis económica empezaba a ceder.

### *b) La función del salario, una decisión social*

En una economía sujeta a los parámetros del orden capitalista, la relación más visible es el intercambio de trabajo por salario<sup>106</sup>. Después de ser entendido como un intercambio entre iguales, según las concepciones del liberalismo de fines del siglo 18, las sociedades occidentales llegaron a reconocer, luego de un largo andar, la desigualdad que hay tras la apariencia del libre contrato de trabajo, y lo hicieron a través de una regulación jurídica que puso algún límite al desequilibrio del poder. Este carácter protector de la norma laboral ha asegurado la continuidad del sistema productivo sin turbulencias mayores y ha sido, al mismo tiempo, un factor importante en la humanización de las relaciones sociales.

La modalidad de la incorporación de trabajo a la producción está determinada por múltiples condiciones laborales, entre las cuales el sala-

---

<sup>106</sup> Se deja fuera la discusión sobre el carácter del aporte que hace el trabajador, si es fuerza de trabajo o trabajo. Ver Braverman, Harry: “Trabajo y capital monopolista”, 1982.

rio es una de las principales. Si bien formalmente el salario es la retribución a un trabajo que se encarga, su sentido real hay que buscarlo más atrás de los términos del acuerdo en el mercado laboral. Hay siempre un objetivo productivo que el salario cumple, para cuya consecución se define una política salarial tanto en el nivel de las empresas como en el país. Obviamente éstos objetivos que han sido diversos a lo largo de la historia, marcan la pugna en torno al monto y a las modalidades que el salario adopta. Así, por ejemplo, el salario como incentivo suficiente para garantizar la magnitud de fuerza de trabajo que el capital requiere, fue la gran preocupación del capitalismo inicial, que combinó convenientemente esta concepción con el uso de la fuerza, instalándose un sistema laboral de gran violencia.

La forma principal de analizar el salario ha sido en cuanto factor que asegure la reproducción del trabajador y de su familia, e impida la disminución física de la fuerza de trabajo por bajas condiciones de vida, o el menoscabo de la futura generación de trabajadores, riesgos que en ciertos períodos han estado presentes. Esto significa un costo que recae en la empresa y al mismo tiempo es la base de la concepción del *salario justo*, en torno a la cual la discusión ha sido permanente. Este análisis es el que se encuentra en los economistas clásicos del siglo 18: se habla del precio natural del trabajo como “aquél que es necesario para permitirles a los trabajadores.... mantenerse y garantizar la existencia de su clase...” (Yáñez, citando a Meissner, 1978). El salario como factor que expanda el consumo y empuje a una economía que está en el momento bajo del ciclo, es una concepción que se instaló desde principios del siglo 20, afirmada por la situación de la gran crisis económica de esos años. La remuneración ha sido entendida también a través de la teoría de la recompensa por la calidad y cantidad de la producción realizada por el trabajador, de manera que expresa la productividad de éste. En el último tiempo se ha insistido en la idea del salario como factor que aumenta o resta competitividad a las empresas.

Pero el salario obviamente no es sólo un factor de producción. Cuando la sociedad se convirtió en salarial y se contrajo hasta casi desaparecer el espacio para otros modos de producción, quedó en claro que la vida de gran parte de la humanidad dependía de la remuneración; sus medios de vida eran los que se determinaban en el contrato laboral. Sin embargo, pasó bastante tiempo antes que el salario quedara protegido por la legislación laboral en sus aspectos básicos, es decir la garantía de su existencia, de su pago, de cierta regularidad para hacerlo. En realidad, fue

la Organización Internacional del Trabajo que, al crearse en 1919, lideró el compromiso de los países con la concepción del trabajo más protegido; la garantía de un salario vital adecuado, fue uno de sus objetivos y de su programa, planteado como una de las medidas urgentes para mejorar las condiciones de trabajo. Desde entonces se han concluido diversos tratados para avanzar en el cumplimiento de este objetivo. Se fijó también posteriormente un salario para asistir al trabajador en momentos de incapacidad para trabajar. Esta función no productiva del salario es definida socialmente y el objetivo elemental de proveer sustento al trabajador y a su familia tiene -y ha tenido- diferentes modos de implementarse.

Pero el monto de los salarios quedó abierto a la pugna entre las partes la que se desarrolla a través de procedimientos que pueden ser más laxos o más estrictos. Esta fijación en el mercado está sujeta a pocas limitaciones en las sociedades modernas. La más importante es la fijación de un nivel de salario mínimo, rechazándose con ello la contratación de trabajo a precio vil. Y, por supuesto el trabajo forzoso, sin remuneración. También se generalizó alguna medida de participación en las utilidades de la empresa. En ambos casos, se trata de regulaciones legales, pero no son muchas más las que apuntan al monto del salario.

Ni la ley ni el libre encuentro de las partes en el mercado han sido los procedimientos propios para fijar el salario. La institución básica ha sido la negociación de las remuneraciones en colectivo, a partir de la concepción de que la organización de los trabajadores constituye un movimiento indispensable de contrapoder frente al empleador. Las legislaciones incorporaron esta institución de maneras diversas. Su espacio es muchas veces restringido a la empresa, a los salarios de los trabajadores de una sola empresa, pero en otros sistemas de relaciones laborales, los salarios se negocian de manera mucho más amplia, más colectiva. En cualquier caso, la disposición legal y el contrato colectivo dejan abierto el camino a mejoramientos salariales por sobre sus disposiciones.

### *c) Hablar de desigualdad social sin hablar de salario*

La larga historia de desigualdad social que arrastra América Latina se profundizó desde fines de los años 70, en el contexto de la transformación productiva global. El avance de la inequidad durante el gobierno militar en Chile, un proceso más conocido por la experiencia que por datos oficiales, golpeó como un escándalo cuando las cifras indicaron, a inicios de los años 90, que el 38,6% de la población chilena estaba técnicamente en condición de pobreza. Fue una realidad que alarmó al país. Aunque lo cierto es que el problema de la pobreza venía siendo intensa-

mente debatido desde los años 60, en Chile como en toda América Latina, ahora se observaba una característica nueva: la pobreza que aumentaba sin parar en una economía que se expandía significativamente<sup>107</sup>. Desde ese mismo momento, la pobreza ha sido un problema central para los sucesivos gobiernos democráticos, los que han desplegado persistentemente diversas estrategias para reducirla. Los numerosos programas anti pobreza se han ido perfeccionando, especialmente en su alcance, en su focalización, en la coordinación, en la vinculación que establece el Estado con algunos organismos privados que participan, en la descentralización con que operan y establecen redes, y en muchos otros aspectos de gestión. El éxito de los resultados en Chile es indiscutible.

¿Cuáles han sido los ejes de esta política? En primer lugar, la entrega de subsidios desde el Estado para enfrentar las carencias sociales más graves. La totalidad del quehacer gubernamental, en sus diversos ámbitos, ha estado cruzado por este tipo de políticas, entendidas como una manera rápida para elevar los ingresos de las familias, aun cuando sus efectos sean de corto plazo y no lleguen a estabilizarse.

En segundo lugar, se han definido objetivos para obtener resultados más estables, que consoliden el mejoramiento social, aunque su desarrollo tome un tiempo más largo. En esta línea, la formación de capital humano se ha entendido en el país como la llave maestra que conduce a competir con ventaja en el mercado laboral. Han sido muchos y muy diversos los programas para elevar la calificación de la fuerza de trabajo y especialmente de aquellos segmentos que tienen menor educación, pocas oportunidades de capacitación y sus competencias laborales son pobres e inadecuadas.

Pero, sin duda que el factor central al que se ha asociado la pobreza es el empleo: lograr que los segmentos más pobres de la población accedan al mercado de trabajo ha sido un objetivo permanente. Se trata, en el fondo, de disminuir el desempleo de hombres y mujeres de los sectores pobres, pero también de incentivar la participación de personas que han permanecido inactivas. En este último caso, ha sido importante la política dirigida hacia las mujeres, cuya tasa de participación laboral efectiva-

---

<sup>107</sup> La pobreza es un tema antiguo en América Latina. Pero el diagnóstico que de ella se entregó ahora, en los años noventa, implicaba una nueva visión al entrar en cuestión la relación entre crecimiento económico y mejoramiento de la remuneración y condiciones de vida para los asalariados. Lo que ocurría era un severo deterioro del trabajo en un período de expansión productiva.

mente ha crecido, aunque permanece todavía en niveles muy bajos en los segmentos más pobres de la población<sup>108</sup>.

Este discurso y esta acción por reducir la pobreza apelan principalmente a la acción del Estado. Pero es el sector privado el que debe emplear a trabajadores que han tenido dificultad para acceder sin apoyo y por medios propios, porque tienen calificación inadecuada o escasa, porque tienen baja escolaridad, porque son mujeres o porque no están conectados a los circuitos correctos. En otros términos, se insta a los empleadores a revisar decisiones que son indiscutiblemente de su ámbito, para que empleen a trabajadores de los segmentos pobres de la población, después que éstos han pasado por diversos programas de apoyo, sea en salud, en formación profesional, en apresto para el trabajo, en rehabilitación o dirigidos a mejorar otras carencias. A veces mantienen por períodos más prolongados apoyos que pueden contribuir a su permanencia en el mercado y a su buen desempeño. En los períodos más críticos, el subsidio al empleo ha estado vigente.

El debate sobre desigualdad social centrado en la pobreza, no incluyó el tema del salario, sino el del empleo. Más bien se instaló una distancia entre empleo y salario, entendiéndose que lo prioritario es el empleo (a cualquier salario) y que, plantear alzas salariales significa disminuir el número de ocupados. Más aún, el mismo reparo al aumento de las remuneraciones se ha hecho a otras instituciones del sistema de protección al trabajo

Sin embargo, hay una dimensión del salario cuyo debate ha sido recurrente: el monto mínimo que éste debe tener. El salario mínimo se fija anualmente por ley y su iniciativa corresponde al gobierno; durante los primeros años de los gobiernos democráticos se logró generarlo concertadamente de manera tripartita, pero muy pronto el empresariado se abstuvo de participar y el debate ha sido entre el gobierno y las organizaciones de trabajadores<sup>109</sup>. Pero ello ha abierto la oportunidad a que se

---

<sup>108</sup> En los quince años que van de 1990 a 2006, la participación laboral femenina creció en 11 puntos porcentuales, pasando de 32,5 por ciento a 43,2 por ciento. Pero persiste una diferencia significativa ya que los trabajadores hombres muestran una participación de 72,6 por ciento en este último año.

<sup>109</sup> Es necesario recordar que el Convenio 131 de la OIT sobre fijación de salarios mínimos indica que los países debe *mantener mecanismos adaptados a sus condiciones y necesidades nacionales, que hagan posible fijar y ajustar de tiempo en tiempo los salarios mínimos de los grupos asalariados...* E indica que en el establecimiento, aplicación y modificación de tales mecanismos se consulte exhaustivamente con los representantes de empleadores y de trabajadores...

exprese reiteradamente la alarma de los gremios empleadores sobre la pérdida de empleos que traerá el alza del salario mínimo<sup>110</sup>.

En verdad éste es el único instrumento con que cuenta el gobierno para incidir en el nivel del salario y a través de ello expresa una función del Estado, cual es fijar límites elementales a la libertad del empleador en la incorporación de trabajo a la producción. Más allá de ello, la determinación del salario debiera producirse en una dinámica de acuerdos que es propia de las relaciones laborales. En 1990 se fijó una política de clara expansión del salario mínimo; su incremento real fue de 5.4% anual entre 1987 y 2004<sup>111</sup>. Obviamente siempre ha existido un grado de infracción, que, según información de algunas investigaciones, es mayor en la pequeña empresa<sup>112</sup>. Sin embargo, no es fácil de pesquisar y el salario inferior al mínimo que establece la ley, es más frecuente en los segmentos de trabajadores informales, a quienes se les excluye de la totalidad de las normas que debieran regir su condición real de asalariados. Es importante hacer notar que la abstención de las organizaciones de empleadores en el acuerdo para la fijación de este salario y, más aun, la protesta de algunos sectores empresariales por el monto fijado, al asociarlo a un menoscabo para los propios trabajadores, son factores que sin duda contribuyen al incumplimiento de la norma. Componen un discurso que se reitera año a año a través de los medios de comunicación en el período de la fijación del salario mínimo, y que no deja lugar al planteamiento sobre la función que juega el salario mínimo en la lucha contra la desigualdad social.

Una política que suele incluirse entre las de empleo, pero que más bien es de seguridad social y estrechamente relacionada con el salario, es el seguro de desempleo, que se instauró en Chile en el año 2001 (ley 19.728). No es un subsidio estatal ni tampoco un ahorro individual que debe hacer el trabajador; se financia casi enteramente con aporte del empleador y del Estado. Se estimó que ésta era una institución indispen-

<sup>110</sup> *También el salario mínimo rigidiza el mercado laboral [...] es necesario, pues, actuar con prudencia en la negociación que se está desarrollando. [...] la alta tasa de desempleo y la baja tasa de ocupación que se observa entre los 18 y 23 años sugieren que, en esta negociación y como parte de esa prudencia, el reajuste para este grupo etario sea inferior al de los mayores de 24 años.* (El Mercurio, página editorial, mayo 2008).

<sup>111</sup> Desde 1990, la mejoría del salario mínimo provino tanto del incremento nominal como de la reducción de la inflación, que pasó de 26% en 1990 a 1% en 2004. En dólares, el incremento fue de 81,6 a 193,6 dólares entre 1983 y 2004 (Marinakís, Andrés: “¿Para qué sirve el salario mínimo?”, OIT.) Información sobre la evolución del salario mínimo aparece en la sección sobre el tema, que elaboró Gonzalo Durán

<sup>112</sup> El dato lo ha recogido la encuesta laboral de la Dirección del Trabajo.

sable y en Chile constituía una antigua deuda; sin embargo, el diseño es defectuoso, su operatividad ha mostrado limitaciones por su escasa cobertura y su bajo monto, lo que ha ido constituyendo una disposición bastante generalizada a introducirle modificaciones. El seguro de desempleo ha sido debatido de una manera particular, que contribuye a bajar la legitimidad que debieran prestarle los trabajadores. En la medida en que ha aparecido como una institución opuesta a la indemnización por años de servicios, antiguo beneficio laboral que las organizaciones sindicales más importantes, como la Central Unitaria de Trabajadores, no están dispuestas a perder.

No tuvo, sin embargo, acogida, la proposición de una institución que tiene un sentido similar: la constitución de un fondo para cubrir el riesgo de insolvencia del empleador, especialmente de las empresas pequeñas, que llegan a adeudar a sus trabajadores montos importantes de salarios y cotizaciones previsionales. Se elaboró un proyecto para constituir este Fondo de Garantía Salarial, pero no salió del ámbito gubernamental propio del “trabajo”. La idea de nuevas cotizaciones a los empleadores no tenía aceptación alguna en ese momento, a pesar de que instituciones de este tipo se han venido creando en diversos países para hacer frente a situaciones que se multiplican peligrosamente en períodos de crisis (como quedó en evidencia en Chile a través del drástico aumento de denuncias y reclamos de este tipo que recibió la Dirección del Trabajo durante la crisis de 1998).

El enfrentamiento con las organizaciones de empleadores ha sido temido por los gobiernos y es posible que sea un factor que reste audacia a las propuestas para enfrentar la desigualdad social. Hay en el fondo una disputa que durante largo tiempo no se expresó con nitidez en torno al costo que tiene la mayor igualdad social y, sobre todo, en quien recae. El empresariado ha hecho de los costos laborales el principal factor para su competitividad y no acepta que estos aumenten; al contrario, un eje de su política ha sido reducirlos. Tanto el alza de salarios como de cotizaciones para mecanismos bi o tripartitos que generen alguna redistribución en favor de los trabajadores, son pues resistidos. La inequidad social aparece finalmente como un tema que debe resolver el Estado; esta argumentación cobra nueva fuerza en períodos bajos del ciclo económico.

*d) Las restricciones para negociar el salario entre las partes, aumentan el autoritarismo en las relaciones cotidianas de trabajo*

La remuneración es una materia laxamente regulada por la ley, a consecuencia de lo cual los salarios predominantemente se fijan en el

mercado. Una modalidad de relación es reforzada por las importantes limitaciones que la ley establece al procedimiento para llegar a acuerdos salariales colectivos. Ambos rasgos llevan a un sistema de relaciones laborales que descansa en la fijación individual de los salarios en el momento de la contratación de trabajo en el mercado y consiguientemente, la dispersión salarial es una de sus características centrales.

La reglamentación del procedimiento para negociar colectivamente termina restringiendo fuertemente el ámbito en que estos acuerdos operan. Por una parte, la norma misma excluye del proceso de negociación colectiva a ciertas categorías específicas de trabajadores, a lo que se agrega una exclusión más general ya que el instrumento que se otorga afecta sólo a quienes han participado en el proceso de manera expresa (los *trabajadores involucrados*)<sup>113</sup>. Por lo tanto, nunca hay un estatuto de remuneraciones común a todos los trabajadores de la empresa, ni a las diferentes categorías de estos, ni siquiera sobre los puntos más centrales; quien es contratado al día siguiente de la firma del acuerdo está fuera de él, (a menos, claro, que el empleador por su sola decisión decida extenderlo). El segmento de los excluidos puede llegar a ser significativo en corto tiempo en las empresas con alta rotación, considerando que el convenio colectivo puede durar hasta cuatro años, según disposición legal.

Es sabido que las políticas empresariales en materia de salarios muestran, desde hace tiempo, una decidida tendencia a hacerlos más flexibles y especialmente a vincularlos a la productividad del trabajo. Aunque los componentes flexibles pesan cada vez más en la remuneración total, no siempre se ponen en la mesa de negociación colectiva. Así, por ejemplo, no existen cláusulas sobre las comisiones de los vendedores de las grandes tiendas, que es la modalidad de remuneración propia de estos trabajadores y que constituye cerca del 70 por ciento del salario total cada mes. Esto significa que las comisiones se incluyen en cada contrato individual o bien que se fijan y modifican discrecionalmente por el empleador sin ser nunca negociadas entre las partes.

Este convencimiento de que su facultad para determinar los salarios es amplia, lleva a los empleadores a ignorar la acción negociadora para instaurar distintas modalidades de salario vinculadas a metas productivas. En algunos casos, entre ellos el comercio retail, los estándares de trabajo que estas metas exigirían son tan intensos que nunca se alcanzan y el esfuerzo

---

<sup>113</sup> Término empleado en Feres, (2008)

por redoblar la productividad que los trabajadores desarrollan, queda sin remuneración. También ha sido frecuente que se asignen nuevas funciones sin que se fije una comisión o un pago fijo por ella, es decir, sin remuneración base<sup>114</sup>. Pero en esta última situación, los sindicatos de este sector han conseguido incluir pagos de este tipo en los contratos colectivos.

Un sistema de remuneraciones con tanta flexibilidad y con un espacio tan amplio para la decisión patronal, es eminentemente inestable y las fluctuaciones salariales pueden llegar a ser significativas; a pesar de la importancia de este punto, no es frecuente que se incluyan en los contratos colectivos, mecanismos para evitar caídas graves de remuneración o para morigerarlas, como podría ser un fondo compensatorio preestablecido, préstamos o adelantos regulados o, al menos, un compromiso de discutir y negociar fórmulas para enfrentar estas situaciones; al contrario, ésta suele ser una petición de los trabajadores objetada y rechazada por la patronal<sup>115</sup>.

De manera que la determinación individual de los salarios es mucho más extensiva de lo que a primera vista se aprecia, ya que además de los trabajadores y materias excluidas por ley, la negociación colectiva que se realiza suele incluir sólo algunas dimensiones de la remuneración, mientras que otros puntos de ésta permanecen entregados a la decisión del empleador.

La norma que prohíbe negociar colectivamente aquellas materias que restrinjan o limiten la facultad del empleador para organizar, dirigir y administrar la empresa (art. 306 C. del T.) proyecta una concepción de fuerte resguardo a la propiedad privada de los centros productivos y pone en tela de juicio la idea misma de negociación. Se hace evidente la dificultad de desarrollar, desde la condición de subordinación propia del trabajo asalariado, una acción que consiga acuerdos en los puntos que son del interés de los trabajadores. La estricta pauta legal cierra todo paso a concepciones de relaciones laborales más participativas y marca la práctica de los trabajadores, inhibiendo incluso el derecho a petición. La concertación, el diálogo, el acuerdo están pues muy lejanos en la vida cotidiana de las empresas.

---

<sup>114</sup> Es el caso de la venta de tarjetas de crédito, de seguros de distintos tipo, de recepción de cuotas de créditos que los clientes vienen a hacer, y otros similares (El punto es tratado en un documento sobre el trabajo en las grandes tiendas, en elaboración en el Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo).

<sup>115</sup> Así ha ocurrido en algunos casos en que el proyecto de negociación colectiva del sindicato ha incluido una cláusula en este sentido.

## 2. La irrupción del salario en el debate nacional

### a) *La desigualdad de ingresos*

La Encuesta de Caracterización Socio Económica, en sus aplicaciones sucesivas, ha mostrado persistentemente la grave desigualdad en la participación en el ingreso entre distintos sectores sociales del país. Con posterioridad, un estudio distinto, el Informe de Desarrollo Humano ubicó a Chile entre los países más desiguales de Latinoamérica y le asignó un puntaje bastante bajo cuando la comparación se hizo con el conjunto del mundo. Este mal diagnóstico ha provocado lamentos y ha levantado debate, pero no se ha percibido la puesta en práctica de una sola y maciza ofensiva sostenida, con objetivos sucesivos y resultados mensurables, planteada como una misión nacional. El tema se he enfrentado, más bien, a través de una multiplicidad de proyectos, políticas, programas y medidas, que si bien todos apuntan a disminuir la desigualdad, su consideración como conjunto, como objetivo nacional, ha sido débil. Es posible que esta organización de la política haya hecho perder fuerza al discurso de los distintos gobiernos cuando se enfrenta una segmentación tan alarmante de la sociedad chilena, y haya impedido la conformación de una especie de “cruzada” que convoque al conjunto del país.

Por otra parte, el problema de la inequidad social – su caracterización y la búsqueda de soluciones – ha sido rotulado como tema de responsabilidad gubernamental, y más específicamente, de eficiencia en el uso de recursos públicos, sin establecer relación con las definiciones de la empresa privada sobre la distribución de su producto, es decir con los salarios (ni con su monto, las modalidades que han ido adoptando o los procedimientos por los cuales éstos se negocian, que son puntos cruciales).

### b) *Aporte parlamentario*

Fuera de la investigación académica sobre el trabajo y las relaciones laborales, cuyo impacto en la política ha sido escaso, uno de los primeros documentos que dieron cuenta de la desmedrada situación laboral general en el país fue el Informe de la *Comisión Investigadora encargada de analizar la situación de los derechos de los trabajadores como consecuencia de las modificaciones introducidas por la ley N° 19.759*. Su origen fue un acuerdo de la Cámara de Diputados en diciembre de 2003, y entre las razones que se consideraron para tomarlo se lee que *desde la perspectiva del mundo de la vida se ha constatado un alto nivel de incumplimiento de la normativa laboral vigente, muy superior en número y gravedad al previsto en los sucesivos intentos legislativos de protección en este ámbito*.

Una de las denuncias relevantes del informe es *el escaso interés en entender las relaciones laborales como una expresión de los derechos fundamentales de la persona, más allá de una mera relación contractual.*

Esta indagación cubrió una gran diversidad de temas, entre los cuales se incluyó el salario, especialmente en algunos sectores productivos que han mostrado una expansión notable, como el comercio, sobre todo el llamado retail, la banca, las comunicaciones, el sector portuario y el forestal. El análisis que se hace plantea, en el fondo, la relación entre acumulación y remuneración.

Se entrega también evidencia de ciertas características que se han extendido en el sistema de remuneraciones actual, como es la asignación de tareas que no son pagadas, la extensión de tiempo de trabajo sin que sea remunerado (o lo es malamente), el traspaso de riesgos que son propios de la empresa a la remuneración de los trabajadores, el crecimiento de los componentes variables de los salarios y la grave inestabilidad que éstos han alcanzado. Detrás de estas preocupaciones que se explicitan (extraídas de lo expresado por un alto número de entrevistados), se advierten preguntas capitales, como es, por ejemplo, el riesgo de que el salario no cumpla la función de reproducir la fuerza de trabajo, que le es propia, y que en nuestra sociedad actual incluye altas exigencias de educación y de salud que las remuneraciones familiares deben cubrir. La evidencia entregada induce también a preguntarse sobre el grado en que la mayor productividad del trabajador se expresa realmente en su remuneración. Y se pregunta también por el límite al salario variable frente a la necesidad de estabilidad.

Este documento entregó de manera sistematizada, una visión amplia de múltiples campos del trabajo y las relaciones laborales. Aunque ha facilitado la discusión sobre temas que casi no habían sido abordados, su efecto se mantuvo dentro de ciertos ámbitos ya que el informe tuvo una difusión demasiado escasa para impactar a la opinión pública.

### *c) Preponderancia del discurso de la Iglesia Católica*

El salario como un factor específico de las relaciones de trabajo fue puesto en la discusión pública recién en los años 2006 a 2007, y en ello tuvo gran incidencia el discurso de la Iglesia Católica; ésta, en el marco de una crítica amplia a la inequidad en el trabajo, fue drástica en condenar los bajos sueldos y clara en pedir un alza de salarios. Desde entonces ha sido un tópico del debate nacional.

No era ésta la primera vez que la Iglesia Católica entregaba opinión criticando la desigualdad en el trabajo. Un efecto importante había causado pocos años antes el Mensaje del Comité Permanente de la Conferencia Episcopal de Chile, con ocasión del 1º de mayo de 2001, un documento bastante drástico en el que se lee: *ningún crecimiento económico puede perder su norte y su camino, cual es la necesaria humanización de las condiciones de vida y de trabajo de chilenas y chilenos (...) Las necesidades de crecimiento económico y la competitividad no pueden significar ni la desprotección del trabajador ni la creación de condiciones inhumanas de trabajo.* Y luego, refiriéndose a la política contingente señala: *la discusión de las leyes laborales, actualmente en el Congreso, debería dar la ocasión de un amplio y profundo debate sobre el trabajo humano en la sociedad chilena.* Los temas específicos que toca son el exceso de jornada de trabajo, los bajos salarios y llama a los empresarios a dar más empleo. Se trata de un documento que fue difundido en los actos a que asisten habitualmente los fieles (leído en las misas celebradas en ese momento).

Un documento similar entregó la iglesia católica el 1º de mayo de 2006<sup>116</sup>, en el cual la desigualdad social y el trabajo son los temas centrales. Se lee: *Si miramos con los ojos de la cultura de la solidaridad, podemos afirmar que el mundo no sufre hoy de falta de riqueza, sino de una mala distribución de esa riqueza.* Luego señala: *Nuestro país para muchos constituye un ejemplo en América Latina. No obstante la Organización Internacional del Trabajo señala que sólo un 32 % posee lo que se califica de “trabajo decente”.* La frase más importante, avalando el proyecto de subcontratación que se discute, se refiere a los trabajadores subcontratados: *Que no se vuelva a repetir que respetar sus derechos como corresponde va a crear cesantía,* con la cual descalifica una persistente argumentación de los empleadores frente a la posibilidad de elevar el estándar de protección laboral.

En el año 2007, el presidente de la Conferencia Episcopal pide un compromiso ético a los empresarios para elevar las remuneraciones en el país. La cifra que se entrega como referencia es bastante superior al salario mínimo; un 66 % más alto. No se está dirigiendo, pues al sector más pobre de los trabajadores, en busca de medios para “sacarlos” de la situación de pobreza, que había sido un tema privilegiado dentro de la desigualdad social durante todo el período democrático. La propuesta que ahora se hace es para trabajadores que no siendo técnicamente pobres

---

<sup>116</sup> La Homilía del Vicario para los trabajadores, P. Rodrigo Tupper Altamirano, en el día de San José Obrero de 2006.

ganan sueldos bajos, que son insuficientes<sup>117</sup>. El planteamiento es válido para las relaciones laborales asalariadas. Se incorpora pues a los sectores medios como objeto de preocupación, un tema que ya se había planteado. *No sólo los sectores pobres han quedado excluidos de la fiesta del crecimiento económico en todos estos años, sino que también los trabajadores estables e incluso las propias clases medias* (Ruiz, 2007). No se trata tampoco, en esta propuesta, de solicitar subsidios al gobierno, sino de pedir un aporte a los empleadores privados, que habían pugnado permanentemente por disminuir sus costos laborales y utilizaban para ello la contención de las remuneraciones salariales.<sup>118</sup>

La Conferencia Episcopal de Chile hace no sólo un diagnóstico y una proposición, sino un llamado a la acción política: *Éste es un momento privilegiado de Chile. Se instaló el tema de la mayor equidad y justicia social. Ustedes han sido llamados por la máxima autoridad del país, para pensar propuestas y caminos de solución, que después deberán ser transformadas en leyes para cambiar la actual realidad.*<sup>119</sup>

La respuesta de los empresarios fue una clara oposición, descalificando la propuesta por no adecuarse a las premisas “técnicas”, de la “ciencia económica”: Su percepción es que *si hemos llegado al casi pleno empleo, es debido a la actual legislación, y la mala distribución del ingreso no se solucionará con una nueva reforma laboral, sino que con una capacitación y educación que aumenten la productividad de los trabajadores, base de la inequidad*, según se lee en el diario El Mercurio (23, septiembre, 2007), en un artículo que recoge la opinión de “dirigentes empresariales”.

---

<sup>117</sup> Señala Monseñor Goic, el autor de la propuesta de definir un sueldo ético: “Habrá justicia social cuando sea el bien común y no el interés particular el que regule la distribución de los bienes. Sin justicia social no puede existir democracia integral. El mundo económico no puede regularse ni por la libre concurrencia ni por la prepotencia económica, sino por la justicia y por la caridad social”. (Conferencia Episcopal de Chile, 7,11,2007).

<sup>118</sup> La Iglesia Católica fundamenta su postura en antiguos planteamientos: *Luego, aun concedido que el obrero y su patrono libremente convengan en algo, y particularmente en la cantidad del salario, queda, sin embargo, siempre una cosa, que dimana de la justicia natural y que es de más peso y anterior a la libre voluntad de los que hacen el contrato, y es ésta: que el salario no debe ser insuficiente para la sustentación de un obrero frugal y de sus buenas costumbres* (Encíclica Rerum Novarum).

<sup>119</sup> La Iglesia Católica ha insistido en plantear la responsabilidad de los empresarios en relación con el trabajo que contratan: En diciembre de 2008 dice un obispo: *me preocupa como obispo diocesano la situación de nuestros trabajadores... Es necesario que quienes tienen el don de dar trabajo, que es verdaderamente una vocación de nuestros empresarios, ... hagamos el esfuerzo de pensar en esta Navidad en estos hermanos nuestros que por razones de utilidad de la empresa muchas veces se les puede dejar sin trabajo... Cuál es la propuesta que como Obispo quiero hacer: que seamos capaces de renunciar a las utilidades y a las ganancias legítimas del trabajo...* (Mensaje de Navidad, obispo Juan Ignacio González).

En un sentido similar se pronuncia uno de los más importantes centros de pensamiento de la derecha económica: *El crecimiento económico y la educación son las principales herramientas para poner fin de manera definitiva a la inequidad, a los ojos del director ejecutivo del Instituto Libertad y Desarrollo, Cristián Larroulet*. Y, en cuanto a si la desigualdad se da porque existe una *mala institucionalidad laboral en Chile, enfatizó que las remuneraciones crecen en relación con la actividad y con la productividad, aquí no hay injusticias* (El Mercurio, 24, octubre, 2007).

Otro dirigente gremial empresarial entrevistado también por El Mercurio, afirmó: *todo lo que se ha dictado en los últimos años ha entorpecido la labor de las empresas, y por lo tanto ha limitado la creación de trabajo formal [...] la actual discusión de la negociación colectiva produciría un desequilibrio total del poder que tienen los trabajadores respecto de la empresa*.

### **3. La necesaria legitimidad social de la norma**

#### *a) La infracción se conoce y se consiente*

Hay infracciones de la normativa laboral que son persistentemente cometidas, en algunos sectores o en cierto tipo de empresas. No es que la norma se desconozca; por el contrario, se sabe que se la está vulnerando, pero se acepta la sanción que a tal conducta corresponde. Se trata muchas veces de empresas grandes y modernas que claramente desafían la normativa.

Diferente es el caso de la pequeña empresa, que comete muchas y frecuentes infracciones (según información que proporcionan las Inspecciones del Trabajo). Una situación conocida públicamente, relacionada con el salario, es el descuento que el empleador hace mensualmente a la remuneración de sus trabajadores, por concepto de cotizaciones previsionales. La obligación del empleador es depositar estos montos en la institución de previsión que corresponda, pero se ha hecho una práctica no hacerlo; aunque se declaran o se reconocen como deuda, hay, en definitiva, una apropiación de estos fondos. Esta conducta se ha extendido y se ha mantenido por largo tiempo, constituyéndose una deuda de un valor considerable, mientras los trabajadores siguen siendo despojados mes a mes de una parte de su ingreso. La conducta constituye delito, pero la población está lejos de evaluarla como tal. Lo que los medios de comunicación y los gremios transmiten es la existencia de una situación grave frente a la cual se espera una especie de condonación u otra solución que implique apoyo, aporte del Estado. Si se examinan las respuestas de la

población al ser consultados en una encuesta sobre las medidas más efectivas para enfrentar esta acción de los empleadores, se observa que sólo el 21 por ciento eligió la opción de llevarlos a los tribunales de justicia (el 40 % se inclinó por aplicarles fuertes multas).

### *b) Consolidación del trabajo precario*

La situación más grave, en que hay un desconocimiento total de las normas laborales ocurre cuando encargándose trabajo a personas para que lo realicen en condición de subordinación no se los reconoce como tales y no obtienen, por consiguiente, en los hechos, la tutela que es propia del asalariado. No rige para estos trabajadores ninguna norma laboral.

Lo cierto es que siempre ha existido una franja de relaciones laborales que se establecen violando la ley en estos términos, pero el problema de las últimas décadas es el ensanchamiento de este espacio, al instalarse esta práctica en perjuicio de amplios segmentos de trabajadores o de subsectores completos, que son “transformados” en independientes. Es la situación, por ejemplo, de los vendedores y vendedoras de distintos bienes y servicios, que deben desempeñarse lejos de las casas matrices, fuera de los establecimientos de la empresa, moviéndose de uno a otro punto en búsqueda de clientes; estos trabajadores, llamados *fuerza de venta*, corresponden a una de las múltiples reorganizaciones que ha experimentado el comercio al detalle donde este empleo se ha expandido de manera importante. Esta multiplicación de puestos de trabajo fue recibida con satisfacción en su momento, pese a no tener protección, y sin mayores críticas de las autoridades.

En una investigación sobre las vendedoras por catálogo<sup>120</sup> se dice: *El monto de sus ingresos no 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 distribución. El riesgo empresarial traspasado a la trabajadora es total: arriesga su tiempo de trabajo empleado en vender, en cobrar, en recoger y entregar los productos al cliente, 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 la reposición de gastos, como a cualquier empresa más sólida.* Una expansión similar ha tenido lugar en el sector financiero y, aunque con

---

<sup>120</sup> Gálvez, Thelma: *Vendedoras cuentan; actuales formas de contratación*, Aportes al Debate Laboral N° 16, Dirección del Trabajo, Santiago, 2005.

crecimiento menos explosivo, los teletrabajadores entran también en este régimen de trabajo. Investigaciones efectuadas han recogido, en nuestro país como en muchos otros, diversas situaciones de trabajadores tratados como independientes aun cuando realizan trabajo por cuenta ajena, no concurren al mercado, en su desempeño obedecen instrucciones técnicas y se atienen al estándar de productividad y de calidad que les fija quien les encarga el trabajo<sup>121</sup>.

En el estudio ya citado sobre vendedoras de este sector quedó en evidencia que ninguna de las entrevistadas tenía contrato laboral<sup>122</sup>; el salario es el margen entre el precio de venta y el de compra de la mercadería y depende de las ventas que cada una efectúa; si no venden no hay salario, aun cuando hayan trabajado, lo que muestra que parte del trabajo efectivamente desarrollado no se remunera. El salario soporta, además, otros riesgos, como el de los compradores que no pagan el precio o lo hacen a medias, como los robos o pérdidas de mercaderías. La fuerza de ventas está integrada principalmente por mujeres que no tienen salario mínimo garantizado, ni asignaciones legales, ni subsidios, ni cotizaciones previsionales; tampoco seguro de cesantía ni ninguna de las protecciones legales propias del salario.

Algo similar ocurre con el trabajo a domicilio. El carácter dependiente de este tipo de empleo fue suprimido por una decisión tomada durante el régimen militar en 1979, y no se repuso del todo hasta la reforma del año 2001, a través de la cual se restituyó claramente la condición de asalariado a los trabajadores a domicilio. Es una modalidad de empleo que ha experimentado transformaciones importantes en los últimos años: hoy en día se encargan más actividades de servicios que las industriales que constituían el trabajo tradicional a domicilio; éste incluye no solamente actividades de baja calificación, sino que también trabajo altamente calificado, buena parte del cual utiliza tecnología de punta; ha aumentado la participación de hombres, especialmente en actividades profesionales, aunque en conjunto sigue siendo mayoritariamente femenino. Los trabajadores a domicilio en la realidad están fuera de toda norma relativa al salario (y a otros aspectos de la relación laboral). En

---

<sup>121</sup> Ver Henríquez, Gálvez y Morales: *Lejos del trabajo decente: el empleo desprotegido en Chile, Dirección del Trabajo, Cuaderno de Investigación N° 30, Santiago, 2006.*

<sup>122</sup> La relación es una compra venta y en algunos casos, la misma empresa que encarga las ventas, presta dinero a la trabajadora para que le compre la mercadería que luego debe salir a vender. Es decir, se efectúan dos contratos comerciales entre las partes.

general no hay negociación del salario, sino tarifas fijadas por el empleador, y es frecuente que en los trabajos menos calificados el trabajador no pacte la remuneración y sólo la conozca en el momento en que la recibe. En un estudio cualitativo realizado en la Dirección del Trabajo, en que se entrevistó a veinte trabajadores de ambos sexos, con calificación relativamente alta, sólo uno (hombre altamente calificado) tenía contrato laboral (se le conservó la modalidad de contrato que tenía cuando desempeñaba su trabajo en la oficina de la empresa). Las inspecciones del trabajo informan que no conocen denuncias provenientes de trabajadores a domicilio que reclamen su condición de asalariados.

### c) *Relación sui generis de las Pymes con las normas laborales*

La pequeña empresa no sólo infringe las normas de previsión, como se señaló, sino que la infracción se extiende a muchas otras áreas de la legislación laboral. La relación de los pequeños empresarios con la legislación laboral es *sui generis* y en términos generales su actitud es de distancia frente a la normativa del trabajo, la que claramente no constituye un valor para ellos.

El tema, preocupante, ha incentivado el desarrollo de investigaciones. Algunas de sus conclusiones señalan<sup>123</sup>: *... una parte de los pequeños empresarios entrevistados presentó un importante desconocimiento de la normativa laboral, una mínima valorización del trabajador como sujeto portador de derechos y en ellos prima una visión en donde los trabajadores son reconocidos solo como sujetos con deberes [...] Otro aspecto relevante, que surge a partir de afirmaciones de pequeños empresarios entrevistados, es la constatación, de que en ocasiones el incumplimiento de la norma laboral sería compartido por trabajadores y empleadores. También piensan que al interior de la empresa puede obtenerse una adecuación normativa mejor.*

Este estudio ha ordenado a los pequeños empresarios en tres grupos según su actitud frente a la legislación laboral: al primer grupo *les une el hecho de no otorgarle ningún valor relevante a la normativa laboral, entendiéndola como un obstáculo para el éxito de la actividad emprendedora ... y como un mecanismo de protección sólo para los intereses de los trabajadores ... sinónimo de conflicto y negación del libre ejercicio para crear y desarrollar empresas.* El grupo 2 incluye a *quienes aceptan la normativa laboral y tienen de ella una percepción más positiva; asumen que los resultados de la empresa tienen directa*

---

<sup>123</sup> Figueroa, Rodrigo: *Las relaciones laborales en el Chile actual: tres estudios de casos*, en *Análisis del año 2006*, Departamento de Sociología Universidad de Chile, Santiago, 2007.

*relación con el respeto a los derechos laborales. Los pequeños empresarios del grupo 3 se caracterizan, en cambio, por el desconocimiento y falta de interés en la normativa laboral (...) la consideran innecesaria para regular las relaciones entre empleadores y trabajadores. Afirman que la cantidad de reglas que regulen la relación entre empleador y trabajador debe ser mínima o definida en términos particulares; para este grupo la normativa laboral también es un elemento que distorsiona la relación laboral ya que desconoce la forma en que se construye la confianza entre empleador y trabajador.*

Respecto de las normas relativas específicamente al salario, otro estudio concluye<sup>124</sup> que la particularidad de las pequeñas empresas radica en la ausencia absoluta de homogeneidad y la imposibilidad de situar bajo una norma única la definición de los salarios. Sobre el salario mínimo (...) entre los pequeños empresarios entrevistados no hay una identificación de salario mínimo como un derecho laboral, sino que se les observa mas bien desde dos perspectivas. Un primer grupo lo considera irrelevante y carente de sentido, especialmente porque es algo que no forma parte de la realidad de la pequeña empresa, en tanto, que el segundo piensa que frena la actividad de la empresa al introducir una rigidez en el funcionamiento de los mercados de trabajo. Esto último supone una percepción relativizada de la normativa laboral y, por lo mismo, se tiende a considerar como algo ajeno a la realidad de la pequeña empresa. En relación con los componentes del salario y la forma de fijarlos, el mismo investigador señala: *La definición de los salarios entonces, no aparece como una norma única que pueda ser reproducida mecánicamente, sino que es un ejercicio de adecuación a cada contexto particular en donde se desarrolla la actividad emprendedora. Por ejemplo, tenemos empleadores que fijan las remuneraciones de acuerdo con el trabajo específico que se le demande en un turno, y otros que establecen bonos de producción de acuerdo con los trabajos con mayor o menor responsabilidad y siempre dependiendo de la demanda, es lo que para un pequeño empresario significa la distinción entre “filete y carne molida”*<sup>125</sup>.

#### **4. El trabajo no es “tema país”**

En todos los casos arriba señalados, la característica común y más llamativa es la amplitud del sector en que se viola la legislación laboral y el conocimiento que la población y las autoridades tienen de esta ilegalidad.

<sup>124</sup> Baltera; Pablo y Omar Aguilar: *Los derechos laborales en la pequeña empresa; una mirada desde los empresarios*, Cuaderno de investigación N° 24, Dirección del Trabajo, Santiago, 2005.

<sup>125</sup> Expresión de un entrevistado aludiendo a que, si se vende más y mejor, todos ganan más.

Es cierto que se ha reforzado en medida importante la acción fiscalizadora del Estado, pero ha sido ésta la única dinámica que ha operado en el sentido de proteger el trabajo y con el objetivo de hacer respetar la norma laboral. Pero el sistema de tutelas completo requiere, vigilancia no sólo administrativa sino también acción judicial eficiente y organizaciones sindicales con atribuciones legales y poder de hecho suficiente para conseguir que la ley sea observada. De manera que hay una institucionalidad laboral que, considerada en su conjunto, ha operado con mucha debilidad.

En el plano más simbólico, de las valoraciones y los modelos de organización que propone la autoridad, la violación de la ley laboral no es calificada como un atentado grave a la convivencia, a la generación de relaciones sociales armoniosas. Poco se ha hablado del poder desigual en las relaciones de trabajo y menos se ha debatido sobre el sentido profundo que tienen las normas laborales, que intentan restaurar mínimamente esta desigualdad en la relación de la producción. El derecho del trabajo ha sufrido los embates del neoliberalismo al punto que los expertos en este campo han alertado reiteradamente, especialmente en el período más alto del neoliberalismo, sobre las intenciones de hacerlo desaparecer.

Las relaciones en el trabajo están lejos de ser un *tema país* (expresión acuñada hace poco tiempo para referirse a los problemas inclusivos e importantes que son parte del diseño de sociedad que se construye). Desde la óptica de los gremios empresariales, subsiste la suspicacia contra la acción de los trabajadores, señalándose el peligro que entrañan sus movilizaciones para la sociedad y dando voces de alarma frente al riesgo de que sobrepasen las normas jurídicas. En relación con esta actitud, se ha observado un cambio de ubicación que los temas laborales han tenido en la prensa: o van en la sección de delincuencia, cuando se trata de dar cuenta de movilizaciones, o bien se incluyen en la sección de economía y negocios, siendo en este último caso tratados como problemas privados de las empresas.<sup>126</sup> Lo cierto es que frente a la concepción de las relaciones laborales que divulgó el neoliberalismo, no se ha entregado una elaboración cultural distinta.

Es cierto que las demandas de los trabajadores han sido permanentemente asociadas a riesgos económicos para el país. De acuerdo a ello, la competitividad de las empresas exige sacrificios en el nivel de las condi-

---

<sup>126</sup> Mayol, Alberto: "El Chile reescrito: nuevos pasados y nuevos presentes en 2007", en: *Análisis del Año 2007*, Departamento de Sociología, Universidad de Chile, 2008.

ciones de trabajo y especialmente en los salarios, lo que indica que el principal factor de competitividad en Chile es el costo laboral. Pero la asociación entre condiciones de trabajo y crecimiento de la economía se ha expresado de manera más específica a través del empleo: las alzas de los salarios destruyen empleos es un veredicto que no ha cambiado ni siquiera en los períodos más altos del ciclo. Es lo que ha estado en la base de la precarización del empleo. El empleo asalariado sin protección, como los casos que se han señalado, ha sido combatido con excesiva debilidad. Y puede, por tanto, desarrollarse, mantenerse. El efecto en el salario ha sido muy fuerte.

## **5. Percepciones, opiniones y valoraciones de la población**

### *a) Aumentar los salarios: una creencia generada al calor del debate reciente*

Como se señaló, el tema del salario no ha sido central en el debate sobre las relaciones laborales, que, con mayor o menor fuerza, ha estado desarrollándose desde el restablecimiento democrático en el país. En los últimos años, sin embargo, aproximadamente desde 2006 y, como resultado de los avances en el diagnóstico sobre la desigualdad social en el país, la remuneración ha pasado a ser un eje en la discusión sobre el trabajo; la fijación del salario en el mercado de trabajo, en un panorama de amplia dispersión, muestra resultados que indudablemente son perversos.

El debate que más se conoce es, en realidad, el que se libra en los diferentes espacios políticos, mientras que se sabe menos sobre lo que piensa la población, cuya opinión no suele recogerse de manera sistemática. Hay, sin embargo, algunas indagaciones – generalmente encuestas de opinión – que entregan información significativa de las percepciones, opiniones o valoraciones vigentes en el país sobre el trabajo en sus diferentes dimensiones. Algunas de estas mediciones se han realizado recurrentemente durante períodos prolongados. En lo que sigue se mostrarán algunos de los resultados así obtenidos, especialmente los que provienen del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea.

Una encuesta reciente del CERC (abril 2008) señala que entre los problemas prioritarios para el país el salario ocupa un lugar secundario. Es citado en quinto lugar de importancia y ello significa que el 19% de la población lo consideró como problema prioritario del país. Al preguntar a continuación sobre problemas personales prioritarios, también el 19% de los entrevistados citó “el bajo sueldo, la falta de dinero”; esta frecuencia muestra un pequeño aumento respecto de diciembre de 2007,

año en que la proporción fue de 18 %. Desagregando la población según su ingreso (subjetivo), la frecuencia bajó a 14 % en el sector “rico” y subió a 23 % en el segmento “pobre”.<sup>127</sup> La información se recogió en un momento en que el tema estaba mejor instalado, como resultado del debate que se venía desarrollando en el campo político desde el segundo semestre de 2007.

En el año 2007, cuando el tema del salario ya ocupaba el primer plano y ya el Gobierno había respondido con la constitución de una comisión específica que debía entregar propuestas para modificar las relaciones laborales en favor de mayor igualdad, la mitad de la población (50 %) opinaba que el debate sobre el salario ético tendría beneficios para los trabajadores. Esta información muestra el impacto de esta discusión en la opinión e indica que se ha fortalecido la confianza en las autoridades políticas. La proporción de personas que dijo esperar resultados positivos subía al 66 % en el estrato más alto (según ingreso subjetivo), pero disminuía al 44 % en el sector más bajo, que claramente se mostraba más escéptico.<sup>128</sup> Cuando la pregunta se especificó más (a saber, si a la larga el beneficio se traduciría en un aumento de remuneraciones) la opinión positiva aumentó al 89 %, sin grandes diferencias según el ingreso de los entrevistados. Pareciera, pues, haberse generado una actitud de optimismo frente al desarrollo social, que no tiene muchos antecedentes en el último tiempo y que más bien está a bastante distancia de las opiniones recogidas en años anteriores, las que en general critican el desequilibrio de las relaciones laborales.

Hay que recordar que en 1998 el PNUD elaboró un informe que mostraba la insatisfacción como la principal característica de la actitud de las personas; se recogía un malestar basado en la incertidumbre y que no se correspondía con el excelente resultado económico que presentaba el país en ese momento. Entre los factores que el informe señala para explicar esta actitud, que se calificó de “malestar”, se citaba que “la estrategia actual mantiene inalterables las desigualdades sociales históricas del país. Es decir, tal como operan actualmente los sistemas de salud o educación o el mercado laboral, ellos no dan muestras de ir hacia mayor igualdad de oportunidades. No logran contrarrestar las desigualdades heredadas. Ello

---

<sup>127</sup> CERC agrupó como “ricos” la suma de dos segmentos de población: a quienes les “alcanza bien” y a quienes les “alcanza justo”. Y consideró como “pobres” a los que “tienen dificultades” y a los que tienen “grandes dificultades”.

<sup>128</sup> Se considera el estrato al cual el ingreso le “alcanza bien” y el que “tiene graves dificultades”.

repercute en un acceso desigual a los servicios, creando un círculo vicioso. Dado que el bienestar subjetivo depende más de la posición relativa del individuo que del desempeño global del país, grandes desigualdades acentúan los sentimientos de agravio, de privación y malestar.”<sup>129</sup>

Incluso en tiempos más cercanos las opiniones tenían otro tono. Como ejemplo: El 92% de la población se mostró de acuerdo con la aseveración de que “los empresarios tienen mucho poder en este país” (CERC, julio 2005); sólo el 22% opinó que los empleadores “dan un trato digno a los trabajadores” (CERC, octubre 2005); el 80% contestó que “las empresas respetan poco y nada los derechos de los trabajadores” (CERC, julio 2005); el 78% señaló que el crecimiento que experimentaba el país beneficiaría “sólo a una minoría” (CERC, 1996). En todos los casos las respuestas dan cuenta de relaciones muy inequitativas, marcadas por una fuerte subordinación del trabajo.

No es claro cuáles son las bases de esta confianza popular en el mejoramiento de las remuneraciones, que parece haberse generado recientemente. Sólo una parte de la población sigue el proceso institucional que desde el Gobierno se echa a andar y que, en correspondencia con la actitud predominante, debiera despertar interés. Sobre el punto es sorprendente que sólo el 27% de los entrevistados supiera (“hubiera escuchado y leído”) que la Presidenta de la República había constituido una Comisión Presidencial de Trabajo y Equidad (lo que había ocurrido en agosto de 2007, es decir 7 meses antes y había sido una noticia nacional) para modificar las relaciones laborales (CERC, abril 2008). Pero, por otra parte, no es tan extraño, ya que la lejanía de la ciudadanía frente a la acción política ha sido un rasgo del sistema sociopolítico actual.

*b) ¿Cuánta confianza se otorga al Estado para debatir y decidir sobre el salario?*

El Gobierno es visto como el ente que mejor representa a la gente en la discusión sobre salario ético. El 27% de las respuestas que así lo señaló constituye la frecuencia más alta en una opinión que aparece muy dispersa; pero en el estrato de más bajo ingreso la proporción sube y el 31% nombró al Gobierno como su mejor representante. La segunda

---

<sup>129</sup> Entrevista a Norbert Lechner, por Faride Zeran; en revista *Correo de la Innovación* N.º 5, Santiago, octubre de 1998.

opción, marcada por el 16 % de los entrevistados, fue la Iglesia<sup>130</sup> (CERC, octubre 2007).

También en relación con el papel del Estado, la opinión predominante es que el Gobierno debe participar en la fijación del monto de las remuneraciones, en una instancia tripartita, con los trabajadores y los empresarios; el 40% de los entrevistados eligió esa opción (CERC, octubre 2007). En segundo lugar, el 20% de las opiniones se inclinaron por la opción “el Gobierno”; de lo cual se desprende que el 60% de la población está por fortalecer la acción del Estado en materia de fijación del salario.

Por otra parte, la negociación colectiva, como institución que regula la fijación de los salarios, mantiene una legitimidad relativamente alta en el país. Entre los años 1996 y 2003 un poco más de la mitad de la población entrevistada consideraba que fijar las remuneraciones mediante negociación colectiva era mejor que hacerlo a través de acuerdos individuales.<sup>131</sup> En 2007 esta proporción se elevó al 71 % y sólo el 18 % declaró preferir la negociación individual del salario (CERC, julio 2007). El reajuste de remuneraciones es considerado la principal materia de la negociación colectiva (señalado así por el 63 % de los entrevistados, en octubre de 2006).

*c) ¿Ha evolucionado la valoración de los sindicatos?*

Sabido es que los sindicatos han tenido dificultades para legitimarse ante los trabajadores y para conseguir una filiación significativa. La confianza en las organizaciones sindicales no ha sido muy alta en el país y permanece deteriorada desde el período del régimen militar. Los datos de la encuesta CERC muestran que entre los años 1997 y 1999 el 37 % de la población declaraba tener “muchacha o bastante confianza” en el sindicato, y que después de ese año esta proporción disminuyó paulatinamente, llegando al 24 %, una baja muy pronunciada y ocasionada seguramente por los escasos logros de la acción sindical en el período de la crisis económica. Se advierte con posterioridad un aumento que llegó a ser significativo. En el año 2008 la aprobación llegó al 33 % de la población (CERC 2008). Esta valoración es bastante más alta respecto de los sindicatos que de la organización sindical central (Central Unitaria de Trabajadores), a la que el 26% le entrega confianza.

---

<sup>130</sup> Las opciones (prefijadas) que siguen fueron: las organizaciones sindicales (15%), los gremios empresariales (12%), el Congreso Nacional (6%) y los partidos políticos (3%).

<sup>131</sup> Entre el 50 y el 62% fluctuó esta respuesta durante los años señalados.

Sobre la percepción que tiene la población de la relación entre empleador y sindicato, la opinión de la mayor parte de la población es que la patronal está en claro desacuerdo con el sindicato. El 70% de los entrevistados respondió de esta manera, y de ellos el 23% señaló que los empresarios están “muy en desacuerdo” con la organización sindical. Esta convicción se ha fortalecido en los últimos tres años, ya que en 2005 era de 63%. Sólo el 6% ve que los empleadores están de acuerdo con la constitución de sindicatos, y la opción “muy de acuerdo” recibe el 0%.

La huelga, como se sabe, es un instrumento importante para fijar el nivel del salario, pero que suele generar rechazo de una parte de la ciudadanía. La encuesta CERC, que ha incluido preguntas sobre este punto, mostró en 2005 que la mayoría de la población (57%) piensa que la huelga favorece a los trabajadores, mientras que el 35% estimó que no los favorece. Luego, en 2008, frente a otra pregunta sobre la huelga, consigna que el 53% de los entrevistados declara sentir solidaridad hacia los trabajadores que están en huelga y que sólo al 14% le provoca indignación. La opinión ha evolucionado en favor de la huelga, ya que estas dos últimas posturas agrupaban al 47 y al 17% de los entrevistados respectivamente en 1993. Hay que considerar que en 2007 se desplegó una movilización sindical que fue importante dentro de los estándares del país.

Es importante tomar nota de la percepción que tiene el país sobre la desigualdad social. El grueso de la población estima en el año 2008 que esta desigualdad persiste. El 82% contestó que no están disminuyendo las diferencias entre ricos y pobres, respuesta que no varió casi en los distintos estratos de ingreso (subjetivos). En el mismo sentido, el 77% estima que “Chile no está ganando la batalla de las desigualdades” y que “los ricos son cada vez más ricos”. Frente a la frase “los pobres tienen reales posibilidades de salir de la pobreza”, el 68% está en desacuerdo o muy en desacuerdo.

En 2007, en un período de bastante movilización sindical, el grueso de la población, el 86%, se mostró de acuerdo (o muy de acuerdo) con estas protestas por mejores remuneraciones, y el 9% señaló estar en desacuerdo (o muy en desacuerdo).<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> La frase sobre la cual había que pronunciarse era: “Es normal en una democracia que los trabajadores protesten por conseguir mejores condiciones económicas”.

### **C. Conclusiones: *Debil eficacia***

El objetivo de esta metodología es la de evaluar la eficacia de las normas jurídicas laborales en general y de las relativas a remuneraciones en particular, en las dos dimensiones definidas (material y propiamente tal). El enfoque sociológico analiza cómo y en qué medida las condicionantes y valoraciones políticas, sociales, de relaciones de poder e institucionales promueven o desincentivan la generación de normas laborales adecuadas y el grado de eficacia de las existentes. Sin duda, incide fuertemente en ello, la valoración política y simbólica (legitimidad) que se le otorga al trabajo en la sociedad, siendo la forma de su retribución una consecuencia directa de ésta.

El análisis realizado constata que el tema del trabajo y su centralidad perdieron importancia progresiva en el discurso político del Gobierno y de las fuerzas políticas que lo componen. De esa forma, se ha abordado de manera sesgada e inadecuada la problemática laboral, de los interlocutores sociales y de la institucionalidad del mercado del trabajo<sup>133</sup>. El tema de la justicia social se ha centrado fundamentalmente en la lucha contra la pobreza y en la creación de empleos, con relativo éxito. Sin embargo, en paralelo, se ha incrementado el trabajo precario, el que afecta más significativamente a las mujeres; se ha profundizado el desequilibrio entre los actores socio-laborales y el debilitamiento del actor sindical; y, se ha asentado en el imaginario empresarial y social la minusvaloración de las normas laborales, promoviendo, incluso, un mayor incumplimiento o ineficacia.

En lo específicamente salarial, el relativo y reciente debate público sobre la necesidad de revertir la muy desigual distribución de los ingresos, se ha instalado histórica y socialmente, como una responsabilidad casi exclusiva del Estado, circunvalando las necesarias regulaciones al mercado de trabajo. No obstante, en los últimos años y a la par de una creciente insatisfacción y conflictividad social, pareciera crecer en la opinión pública, según diversas encuestas, la valoración del sindicato, la negociación colectiva, e incluso el derecho a huelga por mejores remuneraciones y condiciones de trabajo, ganando, estas instituciones relevantes en todo sistema de relaciones laborales justo y democrático, en legitimidad social.

---

<sup>133</sup> Al menos hasta el año 2007.

La fuerte relación entre la mala distribución de ingresos en el país y los bajos salarios, ha sido puesta de manifiesto en el debate público por la Iglesia Católica, la que ha llamado persistentemente, en los últimos años, a respetar la dignidad del trabajador, a asegurar un trabajo decente y a incrementar los ingresos salariales, en virtud de una más justa retribución del trabajo. Es interesante remarcar que la opinión de la Iglesia Católica se dirige a la relación salarial y a la relación trabajo capital, frente a un país que no visualiza claramente esta relación de poder. Sobre esta base, la petición no va al gobierno ni consiste en subsidiar las carencias, sino que incide en la distribución del producto y el llamado es a los dueños del capital. Deja abierto el camino para insistir en el necesario rediseño de las relaciones laborales.

Dentro de este contexto político, social, cultural y comunicacional las normas, aún si estas fuesen más adecuadas o eficaces en sus contenidos que las existentes, no pueden alcanzar grados aceptables de eficacia propiamente tal, como se define en la metodología. Ello justifica con creces la calificación de eficacia débil, tanto de las normas laborales generales – con su clara incidencia indirecta en las remuneraciones – como de las propiamente salariales, como se concluye de la aplicación de la matriz socio-política.

**D. Matriz socio-política**

Factores \ Referentes		REFERENTES			
		Trabajo Decente	Programas de Gobierno	Diálogo social	Sistema de Relaciones laborales
<b>1</b> FACTORES		<p><b>Legitimidad Social.</b> La centralidad del trabajo no logró ser respuesta socialmente. El tema de la justicia se concentró en la lucha contra la pobreza, y el del trabajo, en la creación de empleos, no siendo relevante su calidad. De ese modo, son cada vez mayores los sectores laborales desprotegidos por el derecho del trabajo, no dando cuenta éste de nuevas modalidades y formas de empleos, los que afectan particularmente a las mujeres. Todo ello con tribuye a una muy débil eficacia material de las normas laborales.</p>	<p>El tema del trabajo se resume en los temas de empleo. Subyace una visión de que las regulaciones protectoras inciden negativamente en el empleo y de que es posible solucionar los problemas de distribución de los ingresos sin alterar los mecanismos de retribución del trabajo. El mercado naturalmente, premiaría la mayor productividad de los trabajadores(as). La problemática de los salarios no es central en los programas de gobierno.</p>	<p>Salvo esfuerzos débiles a comienzo de los noventa, el diálogo social no es relevante ni de los actores políticos ni de los actores socio-laborales. La inmensa mayoría de las reformas legislativas han sido rechazadas públicamente por ambos actores. Adicionalmente, éstas no generan una institucionalidad laboral que libere la negociación colectiva, constituyéndola en un pilar de dicho diálogo. Este factor incide fuertemente en una débil eficacia propiamente tal de las leyes laborales aprobadas.</p>	<p>Junto con el incremento del proceso heterónomo, desaparece progresivamente el concepto del “sistema de relaciones laborales”. Se refuerza públicamente la legitimidad del actor empresarial y paralelamente se debilita el sindicalismo. Esta debilidad incide significativamente en una ineficacia material y de aplicación de las normas.</p>

*Continúa...*

*Continuación*

REFERENTES				
Factores \ Referentes	Trabajo Decente	Programas de Gobierno	Diálogo social	Sistema de Relaciones laborales
2 FACTORES	El trabajo decente se incorpora recientemente en el discurso gubernamental, en equivalencia sólo al de formalización del empleo y a la disminución de los riesgos en el trabajo. Ello incide en la dedil eficacia de otras normas laborales, en particular, las salariales, en tanto el discurso de reduce al cumplimiento del salario mínimo.	<b>Fuerza o Debilidad del discurso Gubernamental:</b> Los discursos gubernamentales de los gobiernos democráticos, han estado temáticamente presentes con contenidos sobre relaciones laborales y trabajo. No obstante ello, la real convicción de generar cambios profundos no ha tenido eco en la clase gobernante y sus polítridos. Tanto como se ha avanzado, también se ha retrocedido, especialmente relevante es la automarginación de la organización empresaria en lo referido a la negociación del salario mínimo.	A partir del 2006, el diálogo social es entendido por el gobierno, en sentido amplio, para concordar políticamente, sobre ciertos antecedentes técnicos, diversas políticas sociales. No obstante, estas no consideran la participación formal e institucionalizada de los actores socio-laborales, contribuyendo al debilitamiento del actor sindical.	Se plantea el término de relaciones laborales, como referente de la relación trabajador empleador, en términos individuales, o asociado al “clima laboral”. No refiere particularmente al respeto de las normas vigentes ni al mejoramiento de los salarios, contribuyendo a una eficacia material y de aplicación de la ley, débil.

*Continúa...*

Continuación

REFERENTES				
Factores \ Referentes	Trabajo Decente	Programas de Gobierno	Diálogo social	Sistema de Relaciones laborales
FACTORES	<p><b>3</b></p> <p><b>Trabajo Precario consolidándose:</b> La notable informalidad en el empleo que se hace notar de manera transversal en la economía contribuye al incumplimiento y a la ineficacia de la norma laboral. Su mayor incidencia es en el empleo femenino.</p>	<p>El énfasis en la creación de empleo, en modalidades flexibles para incrementar la ocupación de mujeres y jóvenes, en la separación entre salario y distribución, etc., reditúa finalmente en un incremento del trabajo asalariado precario y en una débil eficacia normativa.</p>		
	<p><b>4</b></p>		<p><b>Relación de Poder entre actores laborales.</b> Existe conciencia de la población del poder desproporcionado de los empleadores, frente a los trabajadores. Las encuestas de opinión pública manifiestan creciente apoyo a las crecientes demandas laborales y salariales y crece lentamente la valoración del sindicalismo. Sin embargo ello no se manifiesta en una mayor eficacia de las normas laborales, lo que la mantiene débil.</p>	<p>Se reclama tanto por el sindicalismo, como por la opinión pública la gran desigualdad existente al interior del sistema de relaciones laborales. Crece sustancialmente el apoyo a la negociación colectiva y a la huelga. Ello no se manifiesta en reformas legales favorables, ni en la eficacia material de las normas.</p>

Continúa...

*Continuación*

REFERENTES			
Factores \ Referentes	Trabajo Decente	Programas de Gobierno	Diálogo social
5			<p><b>Actores Civiles Relevantes (Sindicatos, Iglesia)</b>                      La iglesia Católica ha contribuido de manera significativa ha poner en el debate público el tema de la centralidad del trabajo, del trabajo decente y del salario ético. No obstante las reacciones empresariales han sido adversas y las propuestas gubernamentales giran en torno al subsidio a los salarios. Eficacia débil.</p>
FACTORES			Sistema de Relaciones laborales

*Continúa...*

Continuación

Factores \ Referentes	REFERENTES		
	Trabajo Decente	Programas de Gobierno	Díálogo social
6			<p><b>Sistema de Relaciones laborales</b></p> <p><b>Institucionalidad de las relaciones laborales</b></p> <p>Esta se sustenta en un marco jurídico reconocimiento limitado del principio de libertad sindical-</p> <p>La ausencia de reformas a la negociación colectiva, inciden en su marginalidad; lo cual a su vez se refleja en la mala distribución de los ingresos, generada precisamente en el mal funcionamiento del mercado laboral como mecanismo.</p>
7			<p><b>Conflictividad Laboral</b></p> <p>Frente a normas laborales materialmente ineficaces y de alta discrecionalidad empleadora, los y las trabajadores priorizan la mantención del empleo, por sobre la conflictividad abierta. Ya sea para exigir el cumplimiento de sus derechos, o para obtener salarios más justos.</p>

FACTORES

---

## VI. Relato ensayístico

A partir de los fundamentos teóricos explicitados, en el presente texto se ha desplegado una multiplicidad de factores de distinta naturaleza – políticos, sociales, culturales y normativos- con el objetivo de examinar su incidencia en la eficacia de las regulaciones legales de la relación de trabajo subordinado.

Estas bases del estudio permiten distinguir dos dimensiones centrales e interdependientes entre sí, que hacen de pivotes para el análisis: una es la concepción de trabajo decente, que expresa sintéticamente el paradigma de protección al trabajo válido para los tiempos presentes, respecto de la cual se examina la importancia real que se le otorga en la estrategia nacional de desarrollo. La segunda dimensión incluye las definiciones explícitas o subyacentes que sustentan el proyecto económico-social y la particular opción que se tome entre las diversas estrategias de inserción en la economía global.

La hipótesis central del estudio plantea que la eficacia material de las normas laborales reconoce componentes endógenos (los propiamente jurídicos) y también otros exógenos, tales como la centralidad del trabajo y su protección en el proyecto político, económico y social del país. La asociación entre estos dos tipos de factores y la eficacia normativa, es la columna vertebral del análisis. En vistas a este objetivo se procedió sistematizando, en primer lugar las reformas laborales aprobadas durante el período del estudio, e indagando luego en la asociación que se ha establecido entre estas reformas y el comportamiento de las remuneraciones.

El período del estudio abarca los trece años que van de 1993 a 2005.

A partir del planteamiento central señalado, las hipótesis específicas puestas a prueba son las siguientes:

Los comportamientos empresariales han reaccionado a las reformas laborales objeto del estudio, cualquiera sea el contenido de éstas, impactando negativamente el incremento de las remuneraciones reales;

- ✓ Las remuneraciones han experimentado de manera sostenida un cambio en su estructura, aumentando sustancialmente la parte variable del salario. Esta tendencia no se ha modificado en el período en estudio y ha sido más intensa en las remuneraciones de trabajadores menos cualificados y en cargos de menor jerarquía;
- ✓ La dinámica de concentración del ingreso en el país, y por tanto a la convergencia de salarios mínimos y salarios medios, no ha sido impactada por la secuencia de reformas legales a lo largo del período, ni en particular por las modificaciones en análisis; y
- ✓ Las tendencias a la baja de las remuneraciones y a su mayor variabilidad, muestran diferencias según el tamaño de las empresas, el origen de los capitales, el sector de actividad, el carácter transable o no transable de su producción y la participación femenina en el empleo.

Estas hipótesis encontraron confirmación empírica, especialmente al aplicarse la matriz económica, conjuntamente con los antecedentes estadísticos. Pero la metodología multisistémica e interdisciplinaria elaborada fue lo que permitió una visión más integral del espectro de los factores asociados al comportamiento de las remuneraciones en el sector privado de la economía; es decir, en el sector cuyas remuneraciones se rigen en forma prioritaria por las disposiciones del Código del Trabajo.

La metodología se sustentó en la misma hipótesis central, sobre la multiplicidad de “causas” que están en la base de la eficacia de las normas laborales, teniendo presente al mismo tiempo que los efectos de las políticas de desarrollo son multidimensionales: económico, social, cultural y de participación democrática, incluida la de los interlocutores sociales. Por esta razón, la elaboración y aplicación de matrices sectoriales, con sus variables y subvariables, así como la valoración que desde cada una de ellas se realizó de los grados predefinidos de eficacia normativa, es relevante para el análisis integrado que fue, como se señaló, objetivo principal de la investigación.

Utilizando esta metodología, la información obtenida muestra que las normas legales sobre remuneraciones en Chile han tenido un alto

grado de ineficacia material. Según la tipología descrita, las normas legales estudiadas tienen el menor grado de eficacia posible de obtener: eficacia débil (D). “La ineficacia explícita demuestra deficiencia en la concepción, definición y aplicación de las normas. Se enfatiza la necesidad de mejorar la norma, las matrices aquí presentadas entregan antecedentes técnicos para el debate”.

Esta fue la conclusión principal del análisis de diversos factores y subfactores económicos, jurídicos y sociales, hecho por separado (en lo que aquí se llamó “cajas de herramientas”), con lo cual se obtuvo una perspectiva amplia, multidisciplinaria y compleja de los distintos elementos que han incidido en la eficacia, considerablemente débil, de las normas legales sobre las remuneraciones.

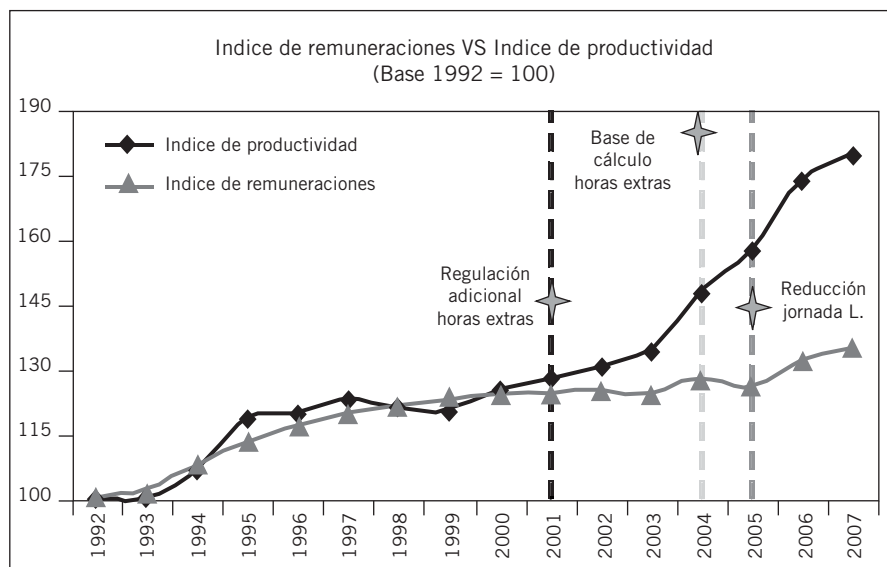
En efecto, el análisis reveló que, pese a las sucesivas modificaciones legales que han tenido lugar en el período examinado, no se ha logrado que el crecimiento económico se traspase consistentemente a las remuneraciones medias y antes bien, se han instalado permanentemente situaciones de desigualdad y desequilibrio entre el capital y el trabajo, que han sido ampliamente aprovechadas por las empresas respecto de sus trabajadores, y por las grandes empresas respecto de sus proveedores, sus contratistas y sus trabajadores.

Esta baja eficacia de las normas legales sobre las remuneraciones, puede describirse de la siguiente forma, incluyendo algunos de los factores y subfactores que han incidido en tal resultado:

*1) Los comportamientos empresariales han reaccionado a la aprobación de reformas laborales que podían tener algún impacto sobre las remuneraciones*, evitando que la aplicación de tales correcciones legales supusieran cambios significativos sobre la forma en que se determinan los salarios. Esta reacción empresarial no fue prevista por las reformas legales o bien las leyes aprobadas permitieron espacios de adecuación empresariales para eludir el impacto de las reformas sobre los estilos predominantes de contratación y remuneración (como ocurrió con la reforma legal de 2001, que aumentó los requisitos para usar sobre tiempo de trabajo en las empresas, pero se reveló impotente para cambiar el uso habitual de horas extras), incluyendo posibilidades que tuvieron las empresas para traspasar los costos de las reformas a los trabajadores (tal y como probablemente ocurrió con la reducción legal de la jornada de trabajo de 48 a 45 horas en 2005).

En realidad, las reformas laborales del período examinado que más directa o indirectamente apuntaron a incidir en las remuneraciones, se

**Gráfico 24: Remuneraciones, Productividad e Hitos Legislativos**



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central e INE

revelaron impotentes para alterar la tendencia predominante: las empresas sacan un provecho creciente del trabajo que utilizan, pero las remuneraciones medias que pagan no premian consistentemente el aporte laboral. El cuadro siguiente indica los hitos legislativos más significativos en el período examinado y cómo la brecha entre productividad y salarios medios no dejó de agrandarse.

La debilidad sindical, la falta de legitimidad de origen de las normas, la carencia de una cultura y de una institucionalidad que promueva el diálogo social, y el predominio de orientaciones políticas que privilegian el crecimiento económico liderado por las ganancias empresariales y para las que los asuntos laborales han sido vistos sólo como un complemento, no siempre armónico con el funcionamiento económico deseado, es el contexto que facilita y permite que las empresas ejecuten programas de reducción de costos vía componente remuneracional, sin dejar de obtener una mayor productividad. El fiel reflejo de aquello queda plasmado en las preferencias reveladas por los empleadores a aceptar las multas administrativas por incumplimientos legales, antes que a corregir sus estilos habituales de remunerar y usar el tiempo de trabajo: sale más barato

pagar las multas que corregir en serio esquemas de trabajo que presionan un incumplimiento legal reiterado.

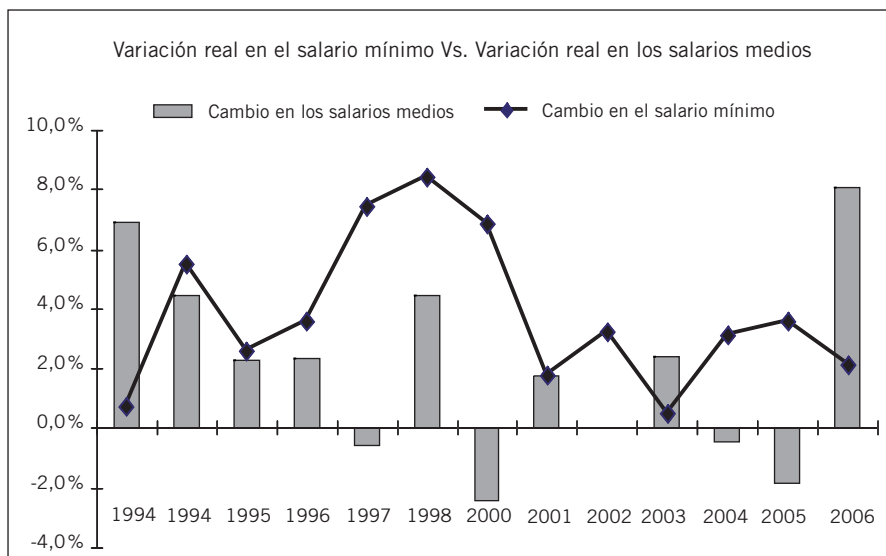
Los esquemas empresariales predominantes de aprovechamiento del tiempo de trabajo y de fijación de salarios, no fueron en realidad alterados por las sucesivas reformas laborales que tuvieron lugar en el período examinado. Las reformas tuvieron una orientación correctiva, en efecto, pero carecieron de dispositivos realmente innovadores y eficaces que lograran un cambio en los lugares de trabajo. Ahora sabemos que podemos establecer nuevas regulaciones legales sobre tiempo de trabajo, pero los sistemas predominantes de fijación de remuneraciones, que privilegian la variabilidad salarial según prolongación del tiempo de trabajo y la intensidad del trabajo, difícilmente permitirán que tales regulaciones logren racionalizar el uso del tiempo de trabajo. Los acuerdos individuales de reajuste salarial que logren los trabajadores más calificados y valorados por las empresas no lograrán modificar los sistemas instaurados de pago de salarios y de uso de tiempo de trabajo que rigen a la inmensa mayoría de los trabajadores.

Probablemente, futuras reformas legales que aspiren realmente a modificar la combinación productividad-salarios, deban incluir modificaciones sustanciales de la negociación colectiva para que se logre un involucramiento más decisivo del actor laboral en la determinación del uso del tiempo de trabajo y en la forma en cómo se fijan los salarios.

*2) Las remuneraciones han experimentado de manera sostenida un cambio en su estructura*, aumentando sustancialmente la parte variable del salario. Esta tendencia no se ha modificado en el período estudiado y ha sido más intensa en las remuneraciones de trabajadores menos calificados y en cargos de menor jerarquía.

Lo revelador es el peso significativo que tienen las remuneraciones variables, que operan como incentivos para aumentar el tiempo de trabajo e incrementar la intensidad del trabajo. De hecho, la permanente demanda empresarial por más flexibilidad horaria no invoca la necesidad de obtener más ganancias en productividad ni mejorar el rendimiento sino la obtención de más libertad empresarial para fijar días y horas de trabajo según las necesidades de producción. Precisamente, en el período que hemos estudiado, la variabilidad salarial se ha manifestado de forma vigorosa, sobre todo en las grandes empresas y respecto de los trabajadores menos calificados y de más bajos salarios, pero ello no ha impedido que la productividad crezca a un ritmo mucho más rápido que las remuneraciones medias.

**Gráfico 25: Salario mínimo y salarios medios**



Fuente: Elaboración propia según cifras INE

Las reformas legales han intentado reaccionar frente a la alta variabilidad salarial imperante, reduciendo el tiempo de trabajo y estableciendo nuevos requisitos legales para usar horas extras, pero todo ello no ha logrado el efecto esperado. Las reformas no han incluido un mejoramiento de la negociación colectiva como medio para obtener una mayor participación salarial sobre el incremento de la productividad, por lo que predominan acuerdos individuales que fijan salarios diferenciados, cuyo aumento se sustenta sobre todo en bonificaciones individuales por la intensidad del trabajo y por la prolongación del tiempo de trabajo.

Probablemente esta estructura salarial basada en la variabilidad y en la individualización, le deba mucho al consenso *de facto* que se ha instalado en Chile, que promueve la idea económica de que el salario que deben pagar las empresas es aquel que solo premia el aporte de productividad individual de cada trabajador, lo que se haría por la virtuosidad en el funcionamiento del mercado. La preocupación de que la ley laboral no incluya normas específicas que incrementen las remuneraciones, ha animado todas las modificaciones legales de los últimos años.

De hecho, el reciente debate público sobre el salario justo que alentó la Iglesia Católica, fue reorientado políticamente hacia el incremento de

los ingresos de las familias más rezagadas -lo que podría lograrse no solo mediante mejores salarios sino con subsidios directos- y no hacia la creación de una distribución más equitativa de la riqueza producida entre el capital y el trabajo. La productividad individual como la clave que determina el monto de los salarios, una vez más predominó.

Las iniciativas legales que examinamos muestran que el reajuste periódico del salario mínimo por ley, es la única oportunidad política e institucional que se admite para discutir el monto de los salarios, pero sólo en su nivel mínimo. De hecho, como puede apreciarse en el siguiente cuadro, en todos los años, salvo uno, del período examinado, el aumento real del salario mínimo fue proporcionalmente superior al aumento real de las remuneraciones medias. Para todo el período, el reajuste real promedio del salario mínimo fue de 3,8 % y el de las remuneraciones medias fue de solo 2,1 %.

3) *La dinámica de concentración del ingreso en el país*, y por tanto a la convergencia de salarios mínimos y salarios medios, no ha sido impactada por la secuencia de reformas legales a lo largo del período, ni en particular por las modificaciones en análisis. La conclusión es clara: la desigualdad salarial no solo no ha sido corregida sino que se ha incrementado, de la mano de la individualización de la fijación de remuneraciones y apoyada en la declinante capacidad sindical para incidir en la negociación de salarios.

En este punto, la ley laboral muestra notorias deficiencias que no han sido objeto de reciente reforma y que operan en la práctica como dispositivos a favor de grandes empresas, que pueden eludir la participación salarial sobre las utilidades registradas, reemplazar a trabajadores directos por trabajadores subcontratados, pagando por el mismo trabajo salarios significativamente más bajos, y organizando sus negocios de manera de prevenir cualquier contacto entre las remuneraciones y las utilidades. Estas ventajas son aprovechadas sobre todo por las grandes empresas, que las usan contra sus competidores de menor tamaño y contra sus propios trabajadores directos, ahorrando salarios y eludiendo obligaciones laborales. En realidad, las deficiencias de la ley laboral han sido aliadas de la concentración económica y del incremento de la desigualdad.

4) *La tendencia que las remuneraciones medias permanezcan permanentemente bajas* y su significativa variabilidad muestran diferencias según el tamaño de las empresas, el origen de los capitales, el sector de actividad, el carácter transable o no transable de su producción y el nivel de empleo femenino que tienen.

En realidad, la debilidad de los actores laborales es un factor preponderante a la hora de evaluar la escasa eficacia en las normas remuneracionales. Pero también existen otros factores que permiten comprender que se trata de un fenómeno integrado.

El “moderno” paradigma neo-empresarial, ha polarizado el sistema económico chileno de modo tal, que grandes empresas ricas en productividad y de alta rentabilidad, coexisten con una multitud de micro, pequeñas y medianas empresas, intensivas en mano de obra, que ocupan diversos eslabones del proceso productivo. En este esquema, surgen nuevas formas de organización del trabajo que subordinan a una gran cantidad de empresas de menor tamaño a otras que conservan el poder económico de decidir la producción, dominan la comercialización y se aseguran la mayor proporción de ganancia. En bastos sectores de actividad económica abundan innumerables emprendedores de menor tamaño, que son contratistas o proveedores de otras grandes empresas y que se vinculan entre sí no en beneficio propio sino como eslabones de una cadena productiva cuyo centro está en la empresa principal que controla la comercialización y la venta del producto final.

Estas empresas que trabajan para otras empresas, en realidad no salen directamente al mercado sino sobreviven en medio de redes empresariales interconectadas, en donde el riesgo comercial y económico es absorbido por las propias empresas de inferior jerarquía y capitalización, y la renta es aprovechada en su gran mayoría por la empresa dominante.

En este esquema de concentración económica y protagonismo de las grandes empresas, las posibilidades efectivas que tienen los sindicatos de negociar incrementos salariales ad-hoc a los incrementos en productividad, son insignificantes, a menos que logren interpelar al corazón del negocio, lo que es de suyo difícil, no solo por el esfuerzo organizativo y de coordinación laboral que requiere, sino porque la propia ley lo impide, mediante estrictas regulaciones a la negociación colectiva supra empresa.

5) *Finalmente*, las distintas normas tendientes a promover una mayor formalización del empleo, en el contexto descrito se demuestran absolutamente impotentes para revertir una tendencia creciente de fuga de sectores laborales del conjunto de la protección del derecho del trabajo, incluido el instituto de las remuneraciones.

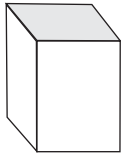
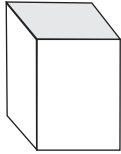
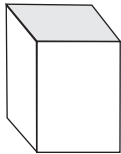



A continuación, como síntesis de la aplicación metodológica y de sus conclusiones se presentan dos cuadros que integran las matrices sectoriales, con sus evaluaciones respectivas.

**Cuadro de matrices integradas – Resumen Integrado**

<b>MULTI-DIMENSIÓN SISTÉMÁTICA</b>	
<b>DIMENSIÓN JURÍDICA</b>	
Referente	Variable de la dimensión
Trabajo decente	Leyes de remuneraciones en Chile no recogen principios protectores de general aceptación, que garanticen una retribución salarial proporcional a los resultados empresariales.
Capacidad real de fiscalización pública	Debilidad institucional de la ley: aplicación administrativa de la ley.
Capacidad judicial de hacer cumplir la ley	Debilidad institucional de la ley: aplicación judicial de la ley.
Doctrina judicial	La jurisprudencia en la eficacia de las normas: individualización de las remuneraciones tiene apoyo en la jurisprudencia dominante.
Trabajo decente	Descoordinaciones internas en el sistema legal.
<b>DIMENSIÓN ECONÓMICA</b>	
Trabajo decente	Nueva arquitectura empresaria y financiarización de la economía. Generan fuertes impactos en la institucionalidad laboral.
Estrategias de desarrollo	Tratados de libre comercio, cláusulas laborales y apertura comercial generalizada incorporan nuevas dimensiones que no han sido internalizadas.
Estrategias de desarrollo	Fuerte grado de heterogeneidad productiva no reconocida en la legislación laboral, en particular en lo relativo a remuneraciones.
Trabajo decente	Los procesos de variabilización salarial como forma de retribuir el trabajo aparece como práctica habitual. Esto la resta efectividad al principio protector.
Libre competencia	Asimetrías de información y de formación entre las partes de la relación laboral. Negociaciones salariales poco equitativas por fuertes asimetrías.
<b>DIMENSIÓN SOCIOLÓGICA POLÍTICA</b>	
Trabajo decente	La centralidad del trabajo no logró ser respuesta socialmente. La lucha se centró en la superación de la pobreza y en la generación de empleos pero no en la calidad de éstos.
Programas de gobierno	La problemática del trabajo no ha sido central en los programas de gobierno.
Trabajo decente	El diálogo social no es tema relevante ni para actores políticos ni tampoco para actores socio-laborales.
Sistema de RRL	Desaparición progresiva del concepto de “sistema de RR.LL.” Se refuerza públicamente la legitimidad del actor empresarial, en tanto se debilita la figura sindical.
Trabajo decente	Trabajo precario consolidándose. La notable informalidad en el empleo incide de manera directa en la ineficacia de las normas.

**Cuadro de matrices integradas – Factores Destacados**

MATRIZ MULTISISTEMICA		SOCIO-POLITICA
JURIDICA	ECONOMICA	
Principales Factores Asociados y Referentes		
<p><i>Referente: Trabajo Decente</i></p> <p>Capacidad de las normas de recoger razonablemente principios protectores que garanticen un nivel aceptable de seguridad, prosperidad, dignidad y libertad en el trabajo:</p> <p>Leyes sobre remuneraciones en Chile, no reconocen principios protectores de general aceptación, que garantizan una retribución salarial progresiva proporcional a los resultados de las empresas: no hay dispositivos legales para combatir las inequidades salariales ni para promover la participación salarial sobre las utilidades empresariales.</p>	<p><i>Referente: Trabajo Decente</i></p> <p><b>Nueva Arquitectura Empresarial:</b></p> <p>La nueva forma de organizar los factores de producción, trabajo y capital, han repercutido fuertemente sobre la eficacia normativa en materia de remuneraciones. Entre las nuevas formas de organización destaca la reestructuración societaria, el uso abusivo de razones sociales (todo lo cual se imbrica con el “concepto de empresa”, y una discusión inconclusa al respecto). La concentración de los mercados es otro <i>sub-factor</i> presente en este contexto.</p>	<p><i>Referente: Trabajo Decente</i></p> <p><b>Legitimidad Social.</b> La centralidad del trabajo no logró ser respuesta socialmente. El tema de la justicia se concentró en la lucha contra la pobreza, y el del trabajo, en la creación de empleos, no siendo relevante su calidad. De ese modo, son cada vez mayores los sectores laborales desprotegidos por el derecho del trabajo, no dando cuenta éste de nuevas modalidades y formas de empleos, los que afectan particularmente a las mujeres. Todo ello con tribuye a una muy débil eficacia material de las normas laborales.</p>

Otros Factores y Sub-factores en las matrices sectoriales		
Ver matriz Sectorial 	Ver matriz Sectorial 	Ver matriz Sectorial 
		
<b>RELATO ENSAYISTICO INTEGRADO</b>		
<p>(...) Las reformas laborales del período examinado que más directa o indirectamente apuntaron a incidir en las remuneraciones, se revelaron impotentes para alterar la tendencia predominante: las empresas sacan un provecho creciente del trabajo que utilizan, pero las remuneraciones medias que pagan no premian consistentemente el aporte laboral...</p> <p>(...) Las iniciativas legales que examinamos muestran que el reajuste periódico del salario mínimo por ley, es la única oportunidad política e institucional que se admite para discutir el monto de los salarios, pero sólo en su nivel mínimo. De hecho, en todos los años, salvo uno, del período examinado, el aumento real del salario mínimo fue proporcionalmente superior al aumento real de las remuneraciones medias.</p> <p>(...) La metodología aplicada es categórica en concluir que las normas legales sobre remuneraciones en Chile han tenido un alto grado de ineficacia material. Según la tipología descrita, las normas legales estudiadas tienen el menor grado de eficacia posible de obtener: <b>eficacia débil (D)</b>. <i>“La ineficacia explícita demuestra deficiencia en la concepción, definición y aplicación de las normas. Se enfatiza la necesidad de mejorar la norma, las matrices aquí presentadas entregan antecedentes técnicos para el debate”...</i></p>		



---

## Referencias bibliográficas

- Agacino, Rafael (2002). “Notas sobre el Capitalismo Chileno y Antecedentes para una Plataforma de lucha por los Derechos Generales de los Trabajadores”; disponible en: [www.redem.buap.mx/word/agacino11.doc](http://www.redem.buap.mx/word/agacino11.doc).
- Alí, K., (1996) “Social Clauses and Workers in Pakistan”, *New Political Economy*, Vol. 1, N°2: 269-73.
- Baltera, Pablo (2005), “Los derechos laborales en la pequeña empresa: una mirada desde los empresarios”, Cuaderno de Investigación N° 24, Dirección del Trabajo, Santiago, 2005.
- Barro, R y Xavier Sala-I-Martin (1995), “Economic Growth”, *Mc Graw-Hill*, New York.
- Braverman, Harry: *Trabajo y capital monopolista*, 1982.
- Cámara de Diputados de Chile: Informe de la Comisión Investigadora encargada de analizar la situación de los derechos de los trabajadores como consecuencia de las modificaciones introducidas por la ley N° 19.759.
- Campero, Guillermo (2007). “La economía política de las relaciones laborales 1990-2006”. CIEPLAN. Serie Estudios Socio/Económicos N° 37. Mayo 2007.
- Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea: “Informe de Prensa. Encuesta Nacional”, años 2005, 2006, 2007 y 2008 (algunos meses).
- Casas Lidia y Gazmuri Consuelo (2001). “Supuestos del Anteproyecto de especialización y racionalización de tribunales”. Universidad Diego Portales UDP.
- Ciudad Adolfo (2002). “Reformas laborales y procesos de integración en los países de la OEA: 1980-2000”. Oficina Regional OIT para América Latina y el Caribe, Lima, N° 147.
- Dirección del Trabajo (1996-2008). Encuesta Nacional de Coyuntura Laboral (ENCLA); Estadísticas laborales y sindicales; diversos estudios sobre la realidad laboral y los problemas normativos, etc.
- Durán G., y Kremerman M., (2008). “Caracterización del Sector comercio al por menor, Retail”, *Research, Policy and Practice with regard to work related mental*

- health problems in Chile: A Gender Perspective*. **Proyecto Araucaria, Centro de Estudios de la Mujer (CEM)**. Disponible en [www.proyectoaraucaria.cl](http://www.proyectoaraucaria.cl).
- Encíclica *Rerum Novarum*, en *Encíclicas Sociales*, tomo I, ediciones San Pablo, Santiago, 2001.
- Ermida Oscar y Racciatti O. (2003). "Derecho Internacional del Trabajo, Fondo de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Ermida Oscar y Hernández Oscar (2002). "Crítica a la subordinación". *Revista Laboral Chilena*. Santiago, abril y mayo.
- Espinosa Malva (2001). "Encuesta a micro y pequeñas empresas: el caso de Chile". **OIT**. No publicado. Ginebra.
- Espinosa, Malva (2005). "Hacia una cultura democrática en las relaciones de trabajo en Chile"; en "Mitos y Realidades del Mercado Laboral en Chile". Varios autores. Editor Jaime Ensignia. FES. Chile.
- Espinosa, Malva (2005). "Sindicalismo en Chile: Actores de ayer y de hoy en la incansable búsqueda del sujeto"; en "Política y Sociedad en Chile: Antiguas y Nuevas Caras". Varios autores. Editorial Catalonia. Chile.
- Espinosa, Malva (2007). "La representatividad de los Actores Sociales: Las formas de representación de los trabajadores. El caso de Chile"; en, "Chile en la Globalización. Relaciones Laborales. Tratados de Libre Comercio y Cláusulas Sociales". Varios autores. Editor Jaime Ensignia. FES. Chile.
- Fazio H., (2005). "Mapa de la Extrema Riqueza al Año 2005", Editorial **LOM**, 384 páginas. Disponible en **Google Books**.
- Feres M. E, y R. Infante (2007) "La Negociación Colectiva del Futuro", **Colección IDEAS**, Fundación Chile 21, Septiembre de 2007.
- Feres N., María Ester (2007). "El trabajo y las relaciones laborales en los programas de la Concertación"; en, "Chile en la Globalización. Relaciones Laborales. Tratados de Libre Comercio y Cláusulas Sociales". Varios autores. Editor Jaime Ensignia. FES. Chile.
- Feres N. María Ester (2008). "Gobiernos progresistas y movimiento sindical: la experiencia chilena". **FES Chile**.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2005). "Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal". CEPAL. Editorial Siglo XXI. Argentina.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2008) "Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Reformas y políticas económicas desde 1873" Cuarta Edición Comunicaciones Noreste Ltda. Santiago de Chile.
- Figuroa, Rodrigo: *Las Relaciones Laborales en el Chile actual: Tres estudios de caso*, en *Análisis año 2007*, Departamento de Sociología, Universidad de Chile, Santiago, 2008.
- Gálvez, Thelma: *Vendedor@s cuentan: actuales formas de contratación*, *Aportes al Debate Laboral* N° 16, Dirección del Trabajo, Santiago, 2005.
- Gálvez, Thelma, Helia Henríquez y Gabriela Morales: *Lejos del trabajo decente*, *Cuaderno de Investigación* N° 30, Dirección del Trabajo, Santiago, 2006.

- Gálvez, Thelma, Helia Henríquez y Gabriela Morales: "Reorganización del trabajo en las grandes tiendas", Cuaderno de Investigación N° 36. Dirección del Trabajo (en prensa).
- García Huidobro, G., y Infante, R. (1990). "Políticas de Ingreso y Equidad en Economías Heterogéneas", Programa Mundial del Empleo (PREALC), República de Panamá.
- Garretón, Manuel Antonio (1999). "Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales". Revista Ciencias Sociales N° 9. Págs. 44 a 46. Disponible en: [www.revistacienciasociales.cl/archivos/revista9/word/revista9\\_articulo3.doc](http://www.revistacienciasociales.cl/archivos/revista9/word/revista9_articulo3.doc).
- Garretón, Manuel Antonio (2001) "El difícil reintentado de un proyecto de país: la sociedad chilena a comienzos de siglo." Reproducida y publicada en "América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz socio-política (versión en castellano. Co-autoría de Garretón con Marcelo Cavarozzi, Peter S. Cleaves, Gary Gereffi, Jonthan Hartlyn. Colección Ciencias Humanas. Ediciones LOM, Santiago, 2004).
- Garretón, Manuel Antonio (2002). "La transformación de la Acción Colectiva en América Latina". Revista de la CEPAL N° 76. Chile.
- Garretón, Manuel Antonio (2003). "Memoria y Proyecto de País"; en Revista de Ciencia Política/ Volumen XXIII/ N° 2. [www.scielo.cl/pdf/revsipo/c23v2/art10.pdf](http://www.scielo.cl/pdf/revsipo/c23v2/art10.pdf).
- Gazmuri Consuelo (2004). "La justicia del trabajo en Chile; realidades y perspectivas". Cuaderno de Investigación N° 21, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo. Santiago.
- González, J, Ignacio (Monseñor) "Mensaje de Navidad 2008" (2008), documento del Obispado de San Bernardo.
- Guardia A., "Alcances y Limitaciones de las Reformas Laborales en Chile" publicado en *Chile en la Globalización RR.LL, TLC y Cláusulas Sociales*, año 2007, Friedrich Ebert Stiftung.
- Gutiérrez, E. y Albaracín, D., (2008) "Financiarización y economía real: un desafío sindical", *Observatorio de la Negociación Colectiva*, Comisiones Obreras (CC.OO). Disponible en [www.observatorionegociacioncolectiva.org](http://www.observatorionegociacioncolectiva.org)
- Hausmann, Ricardo (2008). Entrevista en el Diario Financiero (4.02.2008). Chile.
- Henríquez, Helia: El trabajo deteriorado en América Latina, en Revista de Sociología N° 18, Departamento de Sociología Universidad de Chile, Santiago, 2004.
- Hierro Liborio (2003). "La eficacia de las normas jurídicas". Ariel Derecho. Barcelona.
- Instituto Libertad y Desarrollo (2007) *Serie al Instante, 2007*.
- Lechner, Norbert (1994). "Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo". Revista Nueva Sociedad N° 130. Versión digital.
- López Diego (2004). Derechos, Trabajo y Empleo. LOM. Santiago.
- López, Diego (2008). "Subcontratación y Conflictos Laborales: Un creciente descontento en el trabajo". CRL. FACEA. Universidad Central.
- Lucas, R.E., (1988), "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economy*, 22: 03- 42.

- Mayol, Alberto: “El Chile reescrito: nuevos pasados y nuevos presentes en el 2007”, en *Análisis del año 2007*, Departamento de Sociología, Universidad de Chile, Santiago, 2008.
- Marshall Adriana (2007). “Explaining non-compliance whit labour legislation in Latin America: A cross-country analysis”. Instituto Internacional de Estudios Laborales. Ginebra.
- Marinakis, Andrés y J. J. Velasco (eds.): *¿Para qué sirve el salario mínimo?*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago, 2006.
- Mensajes Presidenciales años 1990, 1994, 2000 y 2006.
- Ministerio de Planificación y Cooperación, Chile (2006) “Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2006”, MIDEPLAN, Santiago.
- Montero L. y otros (2006). “Sustitución de multas por capacitación: evaluación de una experiencia innovadora de aplicación de la legislación laboral en micro empresas”. informe final (versión preliminar). No publicado.
- Montoya Alfredo (1997). “Derecho y Trabajo”. Cuadernos Civitas. Madrid.
- Observatorio Laboral (2007). “Informes de Pesquisa, empresas multinacionales”, *proyecto ISCOD, Observatorio Social PLADES, UGT, UNI*, publicada en Observatorio Laboral Chile, CENDA y [www.observatoriosindical.org](http://www.observatoriosindical.org).
- OIT 2004. “Por una Globalización Justa. Crear oportunidades para todos”. Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización”. Ginebra. Suiza.
- OIT 2005. “Trabajo Decente para las Américas. Agenda Hemisférica 2005-2015”. Brasilia 2005.
- Piore Michael y Schrank Andrew (2007). “Norms, regulations and labor standards in Central America”. Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL. México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): “Las paradojas de la modernización”, Santiago, 1998.
- Rodríguez Miguel (1992). “La huida del derecho del trabajo” *Revista Relaciones Laborales* n° 1, Madrid.
- Romer, P., (1986), “Increasing Returns and Long Run Growth”, *Journal of Political Economy*, 94: 1002-1037.
- Rossmann, P. y Grienfield, G. (2006). “Financiarización: Nuevas sendas hacia las ganancias, nuevos desafíos para los sindicatos”. *Programa Educación Obrera*, ACTRAV, OIT.
- Sala Franco, T. y otros (1997) “Derecho del Trabajo”. Tirant lo blanch. Libros. Valencia. España.
- Salas, C., (2003), “Derechos Laborales y Entorno Macroeconómico en América Latina”, *mimeo*, reporte preliminar, disponible en Global Policy Network, [www.gpn.org](http://www.gpn.org).
- Smith, J., (2000), “Evaluating Active Labor Market Policies: Lessons from North America”, *mimeo*, Departamento de Economía, University of Western Notario y NBER.

- Supiot Alain (coord.), (1999). "Trabajo y Empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del derecho del trabajo en Europa". *Informe para la comisión europea*, Tirant lo Blanch. Valencia.
- Unión General de Trabajadores de España, UGT (2004), "El fenómeno de la deslocalización industrial en España: pautas de actuación", disponible en [www.ugt.es](http://www.ugt.es).
- Uribe-Echevarría, Verónica (2008). "Inequidades de género en el mercado laboral", Cuaderno de Investigación N° 35, Dirección del Trabajo, Santiago.
- Varian, H., (1999), "Microeconomía Intermedia: Un Enfoque Actual", *Antoni Bosch editor*, 5º Edición, 726 páginas.
- Vega, Humberto (2007). "En vez de la injusticia. Un camino para el desarrollo de Chile en el siglo XXI". Random House Mondadori. SA. Chile.
- Weller, J., Medina, R., García-Huidobro, G., Mato, J., Ramos, C., y N., Samaniego (2004), "En búsqueda de la efectividad, eficiencia y equidad: Las políticas del mercado del trabajo y los instrumentos de su evaluación" *Colección Ciencias Humanas*, LOM Ediciones, 246 páginas.
- Yáñez, Sonia (2008) "Elemento conceptuales del debate sobre los salarios en la teoría económica", (borrador, sin editar).