TEXTOS DE CAPACITACIÓN

EJE PARA LA ACCIÓN SINDICAL

Trabajo decente y protección social

MALVA ESPINOZA

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

CENTRAL UNITARIA
DE TRABAJADORES DE CHILE

EJE PARA LA ACCIÓN SINDICAL

Trabajo decente y protección social

MALVA ESPINOZA

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

CENTRAL UNITARIA
DE TRABAJADORES DE CHILE

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2003
Primera edición 2003

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

Malva Espinoza
Trabajo decente y protección social
Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2003
ISBN 92-2-314231-8

ISBN 92-2-314239-3
ISSN 1726-1228

TRABAJO DECENTE / PROTECCION SOCIAL / SINDICALIZACION / NEGOCIACION COLECTIVA / RELACIONES LABORALES / CALIDAD DEL EMPLEO / RELACIONES LABORALES / CHILE

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en calle Luis Carrera 1131, Vitacura, Santiago de Chile o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: etm@oitchile.cl

Vea nuestro sitio en la red: www.oitchile.cl

Impreso en Chile

Prólogo

El presente documento tiene como objetivo sistematizar algunas de las nociones en las que se basa la idea de "trabajo decente". Este concepto, que ha ido adquiriendo cuerpo para transformarse actualmente en uno de los objetivos estratégicos de la OIT, surge como respuesta a la situación de creciente desprotección de los trabajadores y de inseguridad en que se desenvuelven las sociedades contemporáneas del capitalismo globalizado, especialmente los países en desarrollo, entre los cuales se incluye Chile.

Para el movimiento sindical es de indudable interés conocer, discutir y difundir los grandes lineamientos políticos que hay en el debate internacional sobre lo laboral. Para que la idea de "trabajo decente" pueda pasar a constituirse en líneas de acción, ésta debe ir tomando "sustancia" con datos relevantes de la realidad laboral de cada país. En este trabajo, aparte de sistematizar lo que hay detrás del concepto, se hace un ejercicio de análisis incluyendo datos que pueden servir de argumentos para construir una agenda país en torno a la calidad del empleo. Se desarrolla una mirada integral a los diferentes componentes de lo que sería en términos ideales un paradigma o modelo de "trabajo decente", lo que nos permite ver los avances y los déficit que tiene el país en el tema.

Este estudio, preparado por Malva Espinoza, Socióloga, fue elaborado en el marco del Proyecto sobre "Formación Sindical" de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT). El proyecto fue coordinado por Fernando Echeverría bajo la supervisión de Gerardo Castillo, Especialista de Relaciones con los Trabajadores (ACTRAV) de la Oficina Internacional del Trabajo.

Ricardo Infante
Director de la Oficina Subregional de la OIT
para el Cono Sur de América Latina

Santiago, mayo de 2003

Trabajo decente y protección social

Malva Espinoza

A. Introducción: Las grandes tendencias de cambio en el ámbito de lo laboral

Afirmar que la globalización ha producido transformaciones sustantivas en las relaciones laborales es un hecho que no precisa de grandes medios de prueba. Si se analiza lo que ha acontecido en el ámbito del trabajo se encontrará que hay un conjunto de temas recurrentes que se reiteran en los diagnósticos sobre lo laboral en los debates sobre las tendencias de los cambios productivos, en las preguntas relevantes sobre el empleo y en las condiciones de trabajo y, particularmente, en las tensiones por las que atraviesan los actores de la relación laboral, tanto desde la perspectiva de las empresas como desde la de los trabajadores.

Estos cambios aluden por lo menos a las siguientes tendencias:

a) **cambios en el empleo**, con una tendencia creciente a altas tasas de desempleo y precarización del mismo.

b) **Flexibilización en el mercado de trabajo**, con una tendencia creciente a la inestabilidad del empleo y a altas tasas de rotación.

c) **Cambios en la normativa laboral**, con una tendencia creciente a la desprotección de la parte laboral.

d) **Reestructuración de los sistemas de seguridad social** (fondos de retiro, seguro de desempleo, prestaciones de salud), con una tendencia creciente a segmentar la oferta y la cobertura y a aumentar los niveles de exclusión.

e) **Debilitamiento del sindicalismo y de las negociaciones colectivas**, con una tendencia creciente hacia la pérdida de derechos adquiridos y/o una disminución de las exigencias reivindicativas.

f) **Debilitamiento del rol del Estado como asignador de recursos y como agente redistributivo del ingreso**, con una tendencia creciente a dejar que sea el mercado el que regule el empleo, los salarios y las prestaciones sociales.

g) **Fortalecimiento de la autonomía empresarial** no sólo para la toma de decisiones económicas, sino también para definir unilateralmente las condiciones de trabajo y de salarios y los márgenes de rentabilidad que quieren alcanzar para sus negocios.

Todas estas tendencias se verifican en mayor o menor medida en la gran mayoría de los países. Sin embargo, en aquellos donde el sindicalismo tiene más fortaleza, particularmente en Europa, los gobiernos y los movimientos sindicales han ido generando estrategias de protección que han frenado los efectos más nocivos, llegando a acuerdos y políticas que combinan flexibilización, protección social y competitividad internacional, lo que muestra la posibilidad cierta de la eficacia de una acción sindical que no sólo sea defensiva, sino con real capacidad de influir en las grandes decisiones.

Las tendencias que se han enumerado suelen ser presentadas como estrategias necesarias y convenientes para la competitividad internacional por parte de empresarios, autoridades de gobierno y los centros de poder financiero internacional, FMI y Banco Mundial y otros agentes privados, aun cuando para ninguno de estos pueden resultar invisibles los costos que ellas tienen para la gran mayoría de los trabajadores de los países en desarrollo que no cuentan con sistemas de protección social de cobertura universal, ni con instrumentos para paliar la inseguridades que implican la cesantía y precariedad en el empleo; las dificultades en el acceso a los mercados de trabajo; la desigualdad del ingreso, y el debilitamiento de los derechos laborales y los niveles de protección ante las enfermedades y el retiro.

De allí que es imprescindible para el movimiento sindical repensar la situación laboral, porque lo que se pone en tensión en este nuevo escenario es un tema relativo a los derechos humanos ligados al trabajo, versus la competitividad económica, que de una manera u otra amenaza a esos derechos, en la medida que hace recaer el peso de dicha competitividad en la calidad de vida y de trabajo de las personas.

Esta disyuntiva implica la necesidad de pensar en alternativas de política económica y de estrategias empresariales y sindicales que, manteniendo los objetivos de competitividad de las economías, puedan minimizar los efectos negativos sobre la fuerza laboral y permitir avanzar hacia un modelo económico de mayor equidad.

También requiere una toma de posición respecto de la estabilidad democrática y la gobernabilidad. Un deterioro creciente de la situación laboral, una acentuación de la inseguridad, la exclusión y la desigualdad son amenazas a la paz social y al progreso y desarrollo de nuestras sociedades. Las sociedades democráticas no pueden obviar el hecho de que el éxito de sus economías está íntimamente ligado a los logros sociales, a una cultura de respeto a los derechos de todos y a una creciente y más organizada participación de la sociedad civil en las grandes decisiones políticas. En el ámbito laboral esto se traduce en la existencia de un sindicalismo con mayor injerencia y participación en todos los niveles de decisión de las políticas económicas y sociales que se implementan en los países.

1. La necesidad de repensar lo laboral en el siglo XXI

El mundo contemporáneo asiste no sólo a un nuevo orden económico mundial que hemos sintetizado bajo el término “globalización”, sino también a una revolución tecnológica y a una crisis de los paradigmas para interpretar la realidad. En el ámbito laboral hoy tenemos un tipo de empresa muy diferente a la paradigmática fábrica del siglo XX; un tipo de trabajador diferente al obrero, empleado o profesional que iniciaba su carrera laboral pensando en la estabilidad y la movilidad ascendente, y una normativa laboral que está siendo desbordada por la inestabilidad, la flexibilización de la empresa y del empleo y por la cultura y la ideología de empleadores y trabajadores. En este desbordamiento de la normativa laboral hay cada vez más trabajadores, hombres y mujeres, calificados y no calificados y aun profesionales y técnicos que caen en la desprotección social, porque “no caben” en la normativa laboral, pero tampoco son capaces de insertarse individualmente en los mecanismos de mercado que les son adjudicados como vías de inserción individual.

Al debilitarse la idea de lo “colectivo” y las formas de expresión y de organización colectiva, los mecanismos clásicos y la institucionalidad laboral que estaban asociados a la sociedad industrial se muestran cada vez más débiles e ineficaces para cumplir con algunos mandatos de equidad y justicia social.

En América Latina este proceso de desestructuración se produce sobre institucionalidades secularmente débiles: sociedades que nunca llegaron a ser plenamente industriales y Estados que nunca llegaron a ser de Bienestar, pero que en ciertos momentos y ciclos históricos aspiraron a un modelo de desarrollo económico, social y político más integrador que excluyente, más democrático que autoritario.

El enigma del siglo XXI es saber si el desarrollo económico, la democracia y la equidad son compatibles o si, por el contrario, los supuestos mandatos de la competitividad económica van a acentuar las tendencias negativas sobre los trabajadores, generando un núcleo reducido de personas plena y felizmente integradas al mundo globalizado y grandes mayorías desposeídas, inseguras e infelices que sostienen sobre sus hombros los índices de crecimiento económico.

2. El Estado y la sociedad civil: Más democracia y más ciudadanía

Las tendencias de cambio y los efectos sobre los trabajadores no son ineludibles como se plantea desde la óptica neoliberal que ha permeado la lógica económica y la perspectiva empresarial. Los países pueden crecer, las economías pueden ser competitivas y las condiciones de empleo, ingresos, salarios, oportunidades y condiciones de vida pueden ser más equitativas. Ello depende en gran medida del papel que los Estados estén dispuestos a jugar y de las capacidades de la sociedad civil de gestionar y negociar no sólo sus demandas sino, también, su lugar en la sociedad.

El Estado democrático (a diferencia del oligárquico/autoritario) está obligado a generar políticas de equidad: regulación y control estatal sobre la empresa privada en cuanto a sus responsabilidades públicas; políticas de impuestos graduales y equitativos a las empresas y a las personas; políticas de protección a las poblaciones vulnerables; acceso a la salud y la educación; seguridad social; políticas de promoción y mejoramiento del empleo, de la inversión y de la protección al medio ambiente; políticas redistributivas del ingreso y, por sobre todo, un marco normativo de respeto a los derechos humanos individuales y sociales.

Sólo de esta manera el Estado, el mercado y la sociedad civil (incluidos empleadores y sindicatos) podrán ser esferas que se desarrollen de manera autónoma pero controlada entre sí.

3. Las relaciones laborales en las democracias del siglo XXI: Un objeto en construcción

El andamiaje institucional y normativo en que se construyeron las relaciones laborales en la era industrial requiere ser repensado. Los principios inspiradores deben ser los mismos, sin embargo, hay que hacerse cargo de las grandes transformaciones y exigencias del mundo contemporáneo en relación al trabajo.

Por un lado, los trabajadores tienden a ser sujetos cada vez más heterogéneos, no sólo por condiciones diferentes de trabajo, sino por las especificidades tecnológicas e inclusive culturales en las que se desenvuelven. Esto le coloca al sindicalismo nuevas exigencias para representar eficazmente lo colectivo. También le pone exigencias respecto de grupos que por definición no son sus representados: los desempleados.

Por otro, el segmento de la empresa privada que incide en el producto interno y en el crecimiento económico de los países tiende a ser cada vez más transnacional y articulado en grupos de poder económico crecientemente concentrados, lo que hace que también el sector empresarial (en el ámbito nacional) sea heterogéneo y difícil de ser representado colectivamente por una sola o pocas entidades gremiales.

Finalmente, hay sujetos sociales más débiles que no pueden ser autorrepresentados: los niños, los pobres, los ancianos a quienes la sociedad y el Estado les deben garantizar sus derechos a todo evento, más allá de los mecanismos del mercado y de la eficiencia o no de las economías. Estas personas y, no en grados

menores, están ligadas al mundo productivo: trabajo infantil, trabajo de ancianos, trabajadores pobres, rurales o urbanos, que sólo consiguen trabajos eventuales, poblaciones indígenas pauperizadas y atomizadas que entran y salen del mercado de trabajo y para quienes el marco normativo debe ser extraordinariamente protector.

La pregunta entonces es ¿cómo generar o reconstituir un sistema de relaciones laborales, que se haga cargo de todas estas heterogeneidades que respete los derechos humanos y que permita la libertad de asociación y de gestión de las demandas, que asegure una distribución razonable de la riqueza generada por el trabajo y que mantenga normas de protección básicas sin afectar los resultados económicos?

En este contexto el paradigma de "trabajo decente" contribuye a un debate necesario, ya que en su concepción incluye una "idea" o si se quiere un tipo ideal, en el que en un extremo está la inseguridad, la exclusión, la desigualdad y el irrespeto a los derechos laborales y, en el otro, están la seguridad, la integración, la igualdad y el pleno respeto a los derechos humanos, es decir, la situación deseada.

B. Trabajo decente: Itinerario de un concepto[1]

Desde 1999, cuando por primera vez se introduce la noción de "trabajo decente", la OIT realiza un conjunto de acciones para otorgarle sustancia al concepto. Actualmente orienta sus objetivos estratégicos para que se adecuen dentro de lo que se podría denominar una megapolítica de respuesta a las consecuencias que la globalización tiene sobre el empleo y la seguridad social y los efectos sobre el desarrollo.

1. La emergencia de la idea de "trabajo decente" en el escenario internacional

Una primera noción de "trabajo decente" es la que plantea la OIT en 1999, definiéndolo como el "trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social" (OIT, 1999a). En esta se señala que éste debe orientarse hacia los cuatro objetivos estratégicos de la OIT que son: a) la promoción de los derechos laborales; b) la promoción del empleo; c) la protección social contra las situaciones de vulnerabilidad, y d) el fomento del diálogo social (OIT, 1999a, págs. 4-5).

2. Primera noción "trabajo decente"

a) Trabajo productivo.

b) Con protección de derechos.

c) Con ingresos adecuados.

d) Con protección social.

e) Con presencia del tripartismo y del diálogo social (OIT, 1999a, págs. 15-16).

Una segunda noción de "trabajo decente" (OIT, 1999a) lo define: "como un empleo de calidad que respete los derechos de los trabajadores y a cuyo respecto se desarrollen formas de protección social". En

[1] Esta sección se basa en Ermida (2000). Dado el análisis exhaustivo que hace el autor del concepto de "trabajo decente" al interior de la OIT, se ha realizado un resumen casi literal de su contenido, incluyendo las notas bibliográficas que remiten a los documentos base que originan el análisis.

relación a la primera definición se sustituye la idea de trabajo productivo por la de empleo de calidad; no aparece la referencia a los ingresos adecuados, que puede considerarse subsumida en la de calidad del empleo. Tampoco figura la referencia al tripartismo y el diálogo social, aunque ésta también podría considerarse incluida en el respeto a los derechos de los trabajadores.

En documentos posteriores se incluye la formación profesional[2], tema que en la sociedad contemporánea deviene en un componente fundamental del "trabajo decente", toda vez que se relaciona de manera directa con la no-discriminación, la igualdad de oportunidades, la empleabilidad y otras exigencias del contexto socioeconómico, para no caer en situaciones de exclusión de los mercados de trabajo.

3. Elementos de la segunda noción

a) Empleos de calidad (en reemplazo de trabajo productivo).

b) Con respeto a los derechos de los trabajadores.

c) Incluye formas de protección social ligadas al empleo.

Con posterioridad, se relaciona íntimamente a la libertad sindical con el "trabajo decente", considerando a aquella como condición y carácter esencial de éste. Este documento comienza destacando "el cometido crucial de la libertad sindical y de la negociación colectiva" para alcanzar el objetivo de un "trabajo decente" (OIT, 2000).

4. Nuevos aportes: Relación entre libertad sindical y "trabajo decente"

Otros documentos de la OIT ensayan nuevas definiciones análogas a las antes referidas, que ratifican algunos elementos, subrayan y añaden otros. Así, por ejemplo, se dice que "por trabajo decente se entiende el trabajo que se realiza en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana" (Somavía, 1999), apareciendo nuevos conceptos relevantes, como el de seguridad que cobra cuerpo en la formulación del "trabajo decente" y los de equidad y de dignidad humana, íntimamente relacionados con el ya referido contenido ético de la idea.

5. Nuevos aportes: Contenidos éticos e idea de seguridad

a) Libertad.

b) Equidad.

c) Seguridad.

d) Dignidad humana.

Finalmente, otra definición formulada por la OIT es la que presenta al "trabajo decente" como **"**el trabajo productivo en el cual los derechos son respetados, con seguridad y protección y con la posibilidad de participación en las decisiones que afectan a los trabajadores" (Somavía, 2000). En este caso destaca la reiteración de la idea de seguridad en el trabajo y la ratificación de la necesidad de participación.

---

[2] Véase *infra*, Nº 9.

6. Nuevo aporte: Objetivo político de democratización

Participación de los trabajadores en las decisiones de políticas que los afectan

A manera de síntesis, se podría indicar que la idea matriz de "trabajo decente" es una propuesta integradora de diferentes aspectos que hacen a la "calidad y cantidad de los empleos", pero también, y de manera fundamental, a las "relaciones sociales y en última instancia al tipo de sociedad y de desarrollo al que se aspira". Como concepto requiere de un desarrollo teórico y de un sustento científico que lo pueda transformar en un paradigma explicativo de la realidad laboral, tomando como eje al empleo. Sin embargo, su sola enunciación y su carácter dinámico revelan una voluntad política y una capacidad de crítica que toma posición frente a los graves problemas que vive el mundo laboral, y puede servir como un instrumento que ordena diferentes ejes a nivel micro (en las empresas) y a nivel macro (la economía y la sociedad).

Es, en este sentido, una manera de aproximarse críticamente al modelo de crecimiento que se impone desde las visiones neoliberales que han hegemonizado la conducción económica y puede ayudar a establecer estrategias sindicales de respuesta a las tendencias de deterioro en la vida laboral y social de nuestras sociedades.

CUADRO DE SINTESIS
CONTENIDOS ASIGNADOS AL CONCEPTO DE "TRABAJO DECENTE"

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

C. Hacia un paradigma de "trabajo decente" como respuesta al deterioro de la situación laboral

1. El índice de trabajo decente

Junto con ir entregando contenidos y relaciones entre los componentes que debería incluir un paradigma de "trabajo decente", la OIT genera algunos instrumentos de medición. Es así como para América Latina durante el año 2000 se hace una primera medición con referencia al período 1990-2000, tomando como base los siguientes componentes:

CARACTERISTICAS DEL INDICE DE DESARROLLO DEL
"TRABAJO DECENTE", 1990-2000

EMPLEO (tasa de desempleo, incidencia de la informalidad).

INGRESOS (salario industrial, salario mínimo y brecha de ingresos de mujeres y hombres).

PROTECCION SOCIAL (cobertura de la seguridad social y número de horas trabajadas).

Fuente: OIT, *Panorama Social 2001*.[3]

De acuerdo a esta selección limitada de indicadores Chile queda ubicado entre los países con desarrollo del "trabajo decente" medio alto (ver el cuadro 1).

Cuadro 1
AMERICA LATINA: PAISES SELECCIONADOS
EVOLUCION DEL NIVEL ABSOLUTO* DEL TRABAJO DECENTE SEGUN NIVELES,
1990-2000

Nivel relativo de progreso laboral en 1990	País/período	Variación 1990-2000
Mayor	Brasil	–
	Costa Rica	+
	México	–
Medio-Alto	Argentina	–
	Chile	+
	Panamá	+
	Uruguay	–
Medio	Ecuador	–
	Venezuela	–
Medio-Bajo	Colombia	+
	Honduras	+
	Perú	o
	Bolivia	o
Bajo	El Salvador	+
	Paraguay	+

Fuente: Panorama Social 2001 (OIT).
* Evolución de cada país durante 1990-2000.
\+ Mejora el índice de trabajo decente.
o Se mantiene el índice de trabajo decente.
– Empeora el índice de trabajo decente.

[3] Véase Ministerio del Trabajo; OIT evalúa positivamente indicadores laborales de Chile, www.mintrab.cl *Observatorio laboral on line.*

La explicación para que Chile quedara ubicado entre los países con un "trabajo decente" medio-alto se justifica por el desempeño del empleo (por lo menos hasta 1997), período en el que hubo dinamismo en la creación de nuevos empleos y tasas bajas de desempleo abierto. También influyeron en este índice los aumentos sostenidos del salario mínimo, definidos como política pública y el aumento de los salarios medios, como efecto de las altas tasas de crecimiento del producto hasta antes de la crisis asiática. Debe recordarse también que hasta 1990 los salarios estaban extraordinariamente deprimidos a causa del ajuste estructural y las políticas restrictivas de gasto que imperaban antes de la recuperación de la democracia, por lo que la medición parte de un piso muy bajo.

Debe considerarse que esta primera medición se hace a base de un conjunto muy limitado de los mismos componentes esenciales que ha definido la OIT y, por ello, sacar por conclusión de que Chile está en el segundo tramo más alto de "trabajo decente"; basándose sólo en este índice, puede inducir a una apreciación sesgada de la realidad laboral del país.

En estricto rigor este índice no captura justamente los elementos novedosos de la idea de "trabajo decente", porque no considera los factores que hacen a la calidad del empleo y de las remuneraciones, así como tampoco a los indicadores relativos a las relaciones sociales-sindicalismo, participación, cumplimiento de derechos, libertad, equidad y dignidad. A pesar del esfuerzo por comenzar a medir el "trabajo decente", este índice más bien da cuenta del mercado laboral de manera no muy diferente a lo que se ha medido tradicionalmente. Ello revela la necesidad de afinar las metodologías de medición del "trabajo decente" y mirar la interrelación de los diferentes componentes del concepto, en una apreciación integral de contexto, antes que observar algunas variables aisladas.

2. Una mirada integral a la situación chilena

A continuación presentamos una evaluación del estado de situación de los diversos componentes asociados al concepto de "trabajo decente" en Chile, lo que nos permitirá medir cuán lejos o cerca está nuestro país del modelo normativo implícito que hay detrás de este concepto.

Al respecto, debe recordarse que la OIT juega un papel de orientador de políticas y su principal vehículo es la persuasión para que los Estados ratifiquen los convenios de manera voluntaria y, aun en la situación de haber ratificado estos convenios, la sanción en caso de incumplimiento es débil. Muchos de los convenios de la OIT, la mayoría de ellos ratificados por Chile, apuntan a los fundamentos del "trabajo decente", sin embargo no los agotan, puesto que para que un esquema de "trabajo decente" funcione de manera integral en un país, estos diferentes componentes deben actuar interrelacionados entre sí. Por otra parte, llegar a una situación óptima requeriría alcanzar estándares de calidad del desempeño no sólo de los mercados de trabajo, sino, en un sentido general, de la democracia y del *corpus* ético de los derechos humanos, situación que nuestro país está aún muy lejos de alcanzar.

a) Empleos en cantidad y calidad suficiente

- ***Sobre la generación de empleo, 1990-2000***

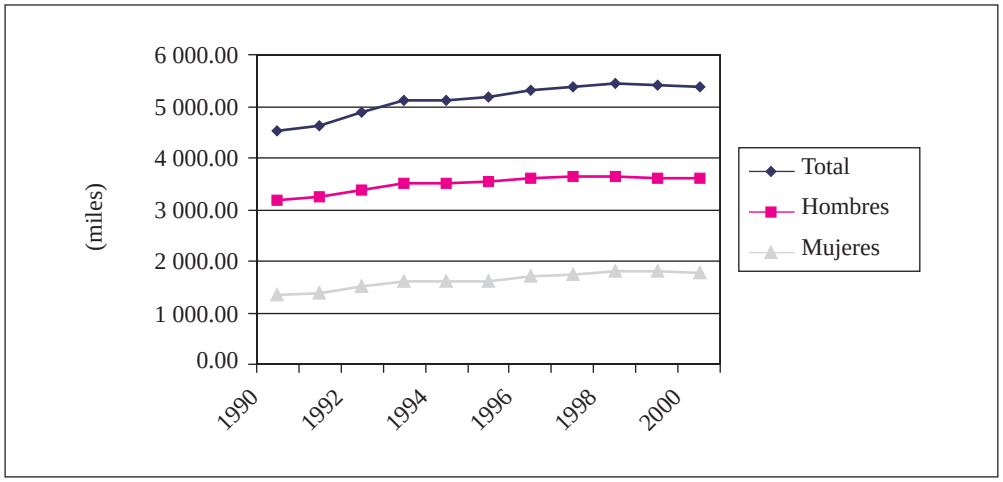
Atendiendo al tema de la cantidad de empleos generados se puede afirmar que la década de los años noventa arroja un saldo positivo. En efecto, en 1990 los ocupados en Chile eran en términos absolutos 4 525 530 personas y, en el año 2000, alcanzaban a 5 381 460, con un saldo positivo de 855 930 nuevos empleos. De éstos, prácticamente la mitad correspondieron a mujeres, 423 330. Estas pasaron de 1 357 640 ocupadas en 1990 a 1 780 970 el año 2000 (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
OCUPADOS, DESOCUPADOS, FUERZA DE TRABAJO TOTAL Y TASAS DE DESOCUPACION, 1990-2000
(números absolutos en miles)

	Ocupados			Desocupados			Fuerza de trabajo	Tasas de desocupación (%)		
Año	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Total	Hombres	Mujeres
1990	4 525.53	3 167.88	1 357.64	363.05	224.84	138.21	4 888.58	7.4	6.6	9.2
1991	4 630.67	3 258.62	1 372.04	353.22	210.69	142.53	4 983.89	7.1	6.1	9.4
1992	4 877.43	3 377.66	1 499.77	322.37	175.90	146.46	5 199.80	6.2	5.0	8.9
1993	5 109.29	3 509.65	1 599.63	349.69	195.34	154.34	5 458.98	6.4	5.3	8.8
1994	5 122.76	3 511.51	1 611.24	431.07	245.35	185.71	5 553.83	7.8	6.5	10.3
1995	5 174.41	3 551.89	1 622.51	363.82	206.07	157.75	5 538.23	6.6	5.5	8.9
1996	5 298.68	3 609.01	1 689.67	301.90	180.93	121.05	5 600.58	5.4	4.8	6.7
1997	5 380.19	3 631.70	1 748.50	303.63	180.84	122.79	5 683.82	5.3	4.7	6.6
1998	5 432.35	3 624.79	1 807.56	419.16	271.06	148.00	5 851.51	7.2	7.0	7.6
1999	5 404.48	3 603.63	1 800.85	529.08	322.91	206.17	5 933.56	8.9	8.2	10.3
2000	5 381.46	3 600.49	1 780.97	489.42	312.52	179.00	5 870.88	8.3	8.0	9.0

Fuente: INE, Encuesta de Empleo. Octubre a diciembre de cada año.

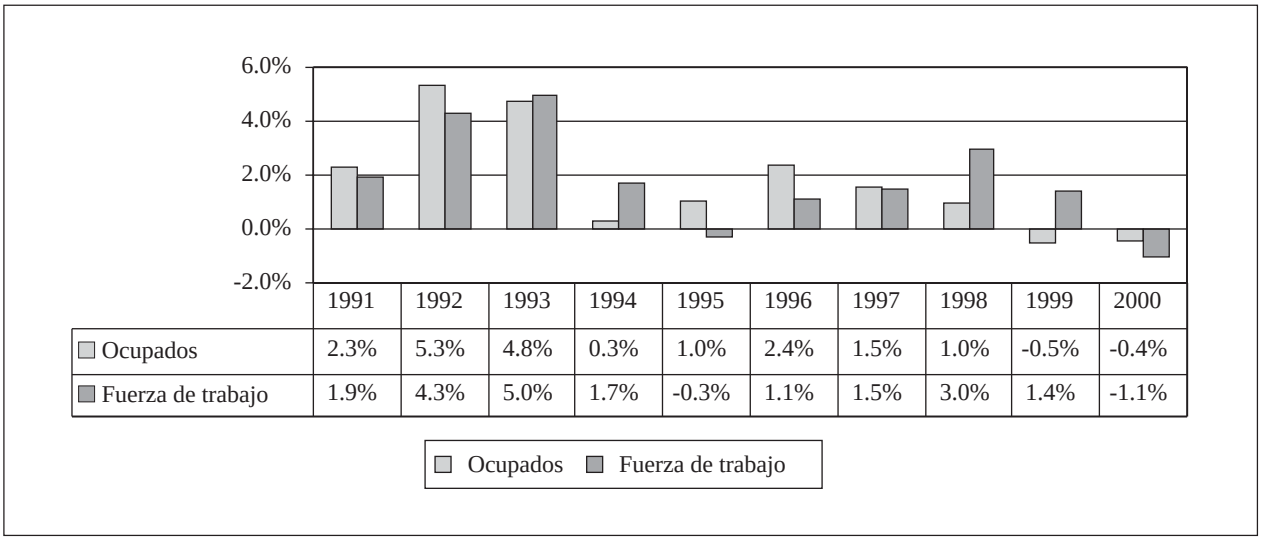
Gráfico 1
OCUPADOS, 1990-2000



Fuente: Elaboración propia con datos del INE. *Encuesta de empleo*, octubre a diciembre de cada año.

El dinamismo en la creación de empleos tiene algunos hitos durante la década, destacando 1992 y 1993 como los mejores años, con tasas anuales cercanas al 5% y superiores al crecimiento de la fuerza de trabajo. Estas decaen hacia 1999 con tasas negativas. Es decir, durante los últimos dos años no sólo no crecen los empleos, sino que decrecen en números absolutos (ver el gráfico 2). Ello va aparejado con un aumento de las tasas de desempleo femenino, masculino y total (ver el gráfico 3). Esto permite afirmar que hay una notoria pérdida de dinamismo en la creación de empleos, situación que tiende a estancarse de acuerdo a las tasas del año 2001 y 2002.

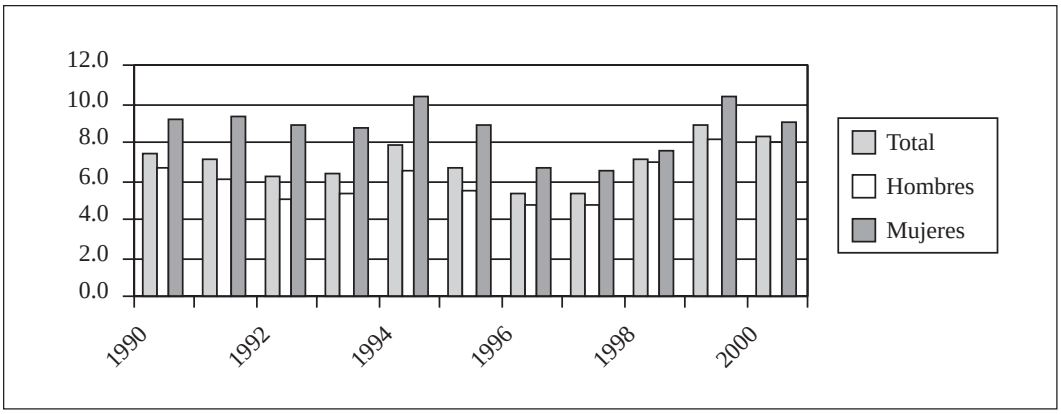
Gráfico 2
PORCENTAJE DE CRECIMIENTO ANUAL



	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ocupados	2.3%	5.3%	4.8%	0.3%	1.0%	2.4%	1.5%	1.0%	-0.5%	-0.4%
Fuerza de trabajo	1.9%	4.3%	5.0%	1.7%	-0.3%	1.1%	1.5%	3.0%	1.4%	-1.1%

Fuente: Elaboración propia con datos del INE, Encuesta de empleo, octubre a diciembre de cada año.

Gráfico 3
TASA DE DESEMPLEO



Fuente: Elaboración propia con datos del INE, Encuesta de Empleo.

- ***Sobre la calidad del empleo: Estabilidad y protección***

La concepción de "trabajo decente" asocia la calidad del empleo a dos factores fundamentales: la seguridad en el empleo, es decir, la estabilidad y la protección social que deviene del trabajo, la cotización para salud y previsión. Si atendemos a estos factores la situación en Chile obliga a mirar los logros cuantitativos con moderación.

– **Inexistencia de contrato de trabajo**

La Encuesta CASEN muestra que a lo largo de la década la cantidad de ocupados que no ha firmado contrato de trabajo, es decir, las personas que están en la informalidad contractual viene en aumento y alcanza el año 2000 al 23.2% de los asalariados. La inexistencia de contrato deja a estas personas fuera de la normativa de cotizaciones de salud y previsión, por tanto, en la desprotección. Haciendo una proyección al conjunto de los asalariados, éstos alcanzan el año 2000 a más de 800 000 trabajadores.

Cuadro 3
PORCENTAJE DE ASALARIADOS SIN CONTRATO DE TRABAJO

Año	Porcentaje de asalariados sin contrato de trabajo	Proyección al conjunto de la fuerza de trabajo asalariada (en números absolutos)
1990	18.0	551 358
1994	19.7	674 272
1996	23.9	887 428
1998	24.7	928 475
2000	23.2	866 740

Fuente: Encuesta CASEN (varios años). INE, *Asalariados*, octubre a diciembre de cada año.

– **Empleos atípicos**

Uno de los temas que adquiere importancia en cuanto a la calidad del empleo que se genera se refiere a la emergencia de los llamados contratos atípicos, es decir, aquellos diferentes del contrato indefinido. El Código del Trabajo fue pensado para un trabajador típico (contratos indefinidos, a tiempo completo, con un sólo empleador y una relativa estabilidad en el tiempo). En la medida que se vaya generalizando la emergencia de trabajadores atípicos lo razonable sería pensar en adecuaciones a la legislación que impidan una situación de precarización o baja en los estándares de calidad del empleo.

Tanto la temporalidad (contratos a plazo fijo y por obra o faena) como las formas nuevas que emergen como, por ejemplo, el trabajo suministrado por terceros, sumado a figuras antiguas pero que están adquiriendo relevancia y sufriendo cambios como el trabajo a domicilio o a honorarios y otros, muestran que la flexibilización numérica es un fenómeno que necesita un seguimiento, ya que incide a lo menos en las siguientes problemáticas del mundo del trabajo:

- Los períodos de intermitencia entre la situación de empleo/desempleo.
- La diferenciación de condiciones de trabajo entre los trabajadores estables y propios y los trabajadores temporales y/o externos.
- La seguridad social. Los trabajadores atípicos tienen una situación desmedrada respecto de la cobertura en salud y, dada la intermitencia y/o los bajos salarios, no pueden juntar los recursos necesarios en el sistema de capitalización individual que implica el actual sistema de pensiones.

El contrato de trabajo puede ser de plazo fijo, duración indefinida y transitorio. En cualquiera de estos casos deberá constar por escrito dentro de un plazo entre 5 y 15 días de incorporado el trabajador. Los

resultados de la ENCLA '99[4] mostraron que los contratos indefinidos representan el 82.8% del total de contratos, en tanto que los "empleos atípicos" (contratos a plazo fijo, por obra, por faena o a honorarios) alcanzan a un 17.4%. La proporción de contratos indefinidos es mayor en la pequeña empresa (88% versus 81% en la gran empresa). Las ramas de actividad de la agricultura y la construcción presentan un alto porcentaje de formas atípicas (no indefinidas) de contratación (35% y 62%, respectivamente).

El porcentaje de empleos atípicos proyectado al universo de la fuerza de trabajo asalariada equivale a cerca de 650 000 personas. Esta cifra está referida al "personal propio" de las empresas, contratado directamente sin considerar a los contratistas. Si se suman los "asalariados atípicos" tanto propios como suministrados por terceros se alcanza la suma de 882 664 trabajadores (23.5% de los asalariados) que se encuentran en una posición vulnerable en términos del respeto a sus derechos laborales.

Si se toman en cuenta sólo estas dos cifras: 23.2% de trabajadores sin contrato escriturado y 23.5% de trabajadores atípicos, se puede concluir que casi la mitad de los trabajadores se mueven en un marco de inseguridad y de baja protección con relación al empleo.

b) Ingresos adecuados

- ***Evolución de las remuneraciones en la década de los noventa***

El crecimiento real de las remuneraciones tuvo un comportamiento positivo durante la década de los noventa (6.3%), promedio anual entre 1990 y 2000. El mayor dinamismo se dio entre 1990 y 1995 mostrando un promedio de 4.3, para decaer al 2.6% entre 1996 y 2000. Las remuneraciones crecieron a un ritmo mucho menor que el PIB, pero bastante más que la ocupación en el mismo período (ver el cuadro 4).

Cuadro 4
PRODUCTO INTERNO BRUTO, REMUNERACIONES REALES Y OCUPACION
(en porcentajes, crecimiento del promedio anual en cada período)

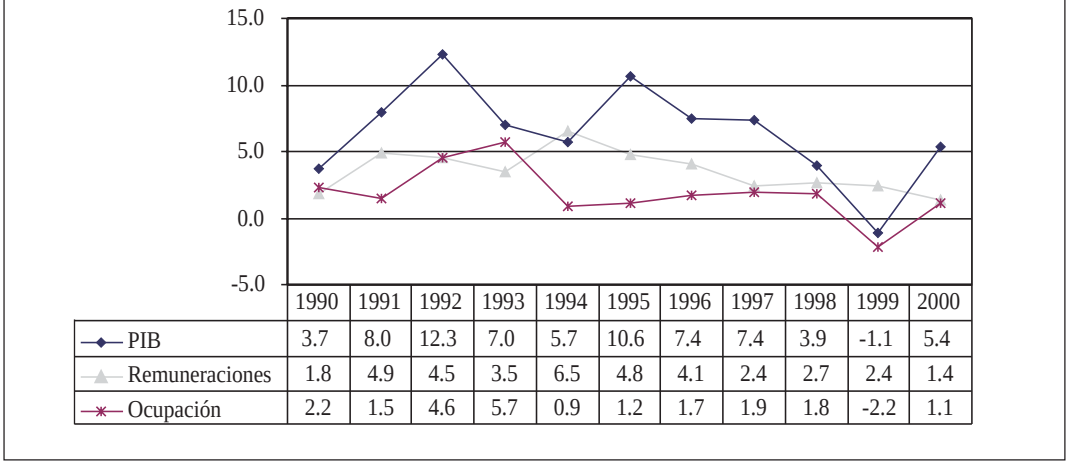
	1990-1995	1996-2000	1990-2000
PIB	7.8	4.5	6.3
Remuneraciones	4.3	2.6	3.5
Ocupación	2.7	0.8	1.8

Fuente: Ministerio de Economía[5].

Si se miran los datos desagregados por año se observa que los mejores años para el crecimiento de las remuneraciones coinciden con altas tasas de crecimiento del producto y queda en evidencia que, a partir de 1998, la crisis y su impacto en PIB han arrastrado hacia abajo tanto las remuneraciones como el empleo, afectando a este último factor en mayor medida con excepción del año 2000, en que el crecimiento de las remuneraciones llega a su punto más bajo, con el 1.4%, acercándose al empleo que sólo creció en 1.1% (ver el gráfico 4).

4 Dirección del Trabajo, *Encuesta Laboral 1999, Informe de Resultados*. Santiago, 2000.
5 Ministerio de Economía, División de Desarrollo Productivo. Desempeño macroeconómico de Chile (1984-2000) www.minecon.cl

Gráfico 4



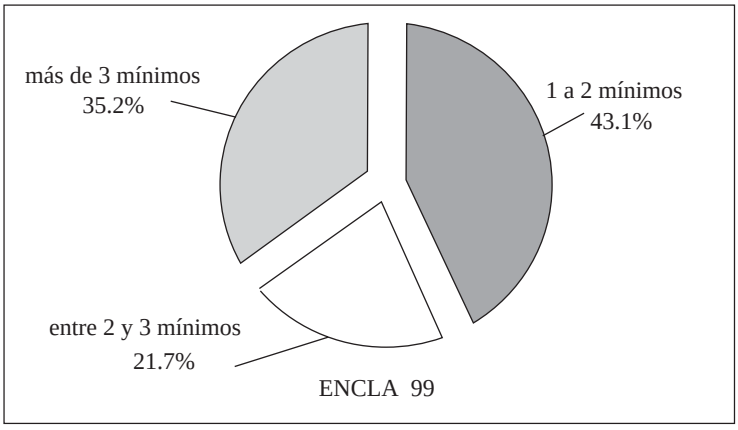
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIB	3.7	8.0	12.3	7.0	5.7	10.6	7.4	7.4	3.9	-1.1	5.4
Remuneraciones	1.8	4.9	4.5	3.5	6.5	4.8	4.1	2.4	2.7	2.4	1.4
Ocupación	2.2	1.5	4.6	5.7	0.9	1.2	1.7	1.9	1.8	-2.2	1.1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

- ***Niveles de los salarios y su distribución***

Según la información proporcionada por los empleadores en la encuesta de la Dirección del Trabajo, ENCLA 99[6], cerca de la mitad de los trabajadores contratados directamente en sus empresas (excluyendo por tanto a los subcontratados) tienen una remuneración entre uno y dos salarios mínimos, en ese año era entre $ 90 500 a $ 181 000 mensuales.[7] Al considerar el rango siguiente –salarios hasta un monto equivalente a tres salarios mínimos– quedaban incluidos dos tercios de los asalariados. Sólo la tercera parte de los trabajadores contratados por las empresas encuestadas ganaban sobre tres salarios mínimos (ver el gráfico 5). Estos datos también muestran diferencias entre las empresas de acuerdo a su tamaño. En las de menor tamaño la proporción de trabajadores en los tramos inferiores era mayor. Lo mismo sucedía con respecto a las mujeres y los jóvenes. Estos trabajadores se ubicaban mayoritariamente en el tramo inferior.

Gráfico 5
DISTRIBUCION DE TRABAJADORES SEGUN TRAMOS DE SALARIOS



6 Dirección del Trabajo, *Encuesta laboral 1999, op. cit.*
7 El mínimo vigente al 2002 es de $ 111 200.

- ***Nivel de los salarios año 2001-2002***

De acuerdo a los datos entregados por la Asociación Chilena de Seguridad[8] las remuneraciones medias de los trabajadores de las empresas afiliadas a esa mutual (35 992 empresas que agrupan a 1 363 503 trabajadores)[9] alcanzaban la suma de $ 317 073 mensuales. Esta cifra significa un incremento de 1.7% real frente a las remuneraciones medias del mismo mes del año 2000 ($ 304 895). Esta cifra es claramente inferior al crecimiento del 6.3% anual promedio que se destacó en la sección anterior para la década.

Las ramas de actividad que presentaron cifras negativas fueron silvicultura (-7.2) comercio (-1.3) y transporte (-0.4). Las ramas de actividad donde más mejoraron los salarios fueron: electricidad (7.9) y financieras (3.3%). Por su parte, la industria que concentra a los trabajadores sindicalizados sólo obtuvo un incremento del 0.7% respecto del año anterior, es decir, los salarios están prácticamente estancados.

Cuadro 5

Sector económico	Agosto 2001	Agosto 2002	Variación real (%)
Agricultura	166 513	173 815	2.0
Silvicultura	215 851	204 804	-7.2
Pesca	291 175	301 533	1.2
Minería	481 224	495 430	0.6
Industria	319 763	329 415	0.7
Construcción	222 048	231 908	2.1
Electricidad	437 141	482 600	7.9
Comercio	312 069	315 191	-1.3
Financieras	425 110	449 368	3.3
Transporte	279 923	285 173	-0.4
Servicios	321 491	337 606	2.7
Nacional	304 895	317 073	1.7

Fuente: Asociación Chilena de Seguridad.

- ***Diferencias entre ramas de actividad***

El nivel de los salarios muestra grandes diferencias entre ramas de actividad. Los mejores están en la minería y electricidad (sectores que representan un bajo volumen de trabajadores) y son más bajos en agricultura, silvicultura, construcción, transporte y comercio (ver el gráfico 6).

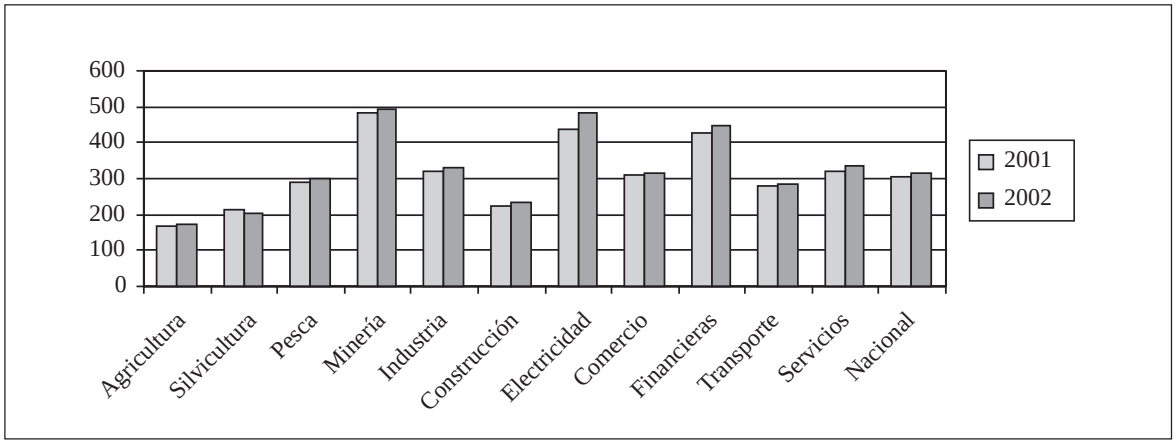
También importa saber la cantidad de trabajadores que se ubican en las diferentes ramas, porque de ello depende el nivel salarial del país, ya que como se dijo anteriormente los mejores salarios están en ramas de baja densidad de ocupación (electricidad y minas que agrupan al 2% de los ocupados). En términos absolutos a 99 720 trabajadores. Las peores en agricultura, silvicultura, pesca, construcción, transporte y

8 Asociación Chilena de Seguridad, Gerencia de Planificación y Tecnología. Comportamiento del empleo y las remuneraciones de las empresas afiliadas a la ACHS, agosto de 2002.

9 Los datos se calcularon sobre una muestra de empresas que representa al 94% del total. De 33 299 empresas con una masa afiliada de 1 276 810 trabajadores.

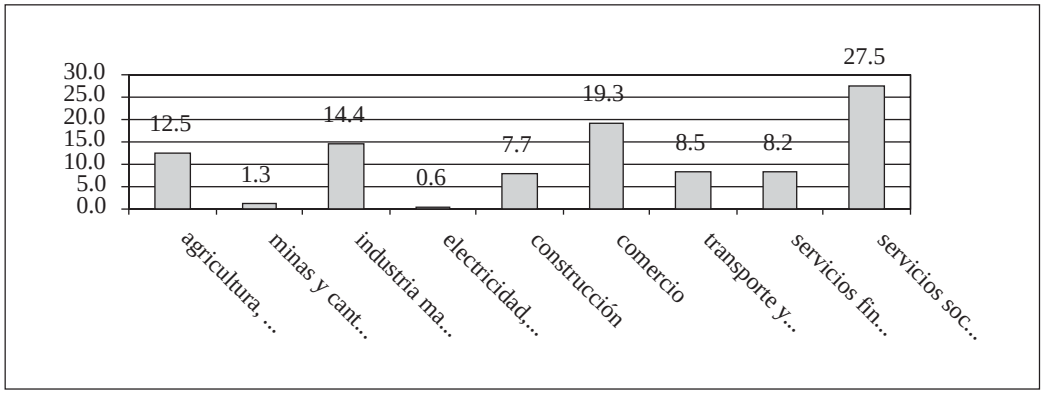
comercio (todas ellas bajo las remuneraciones promedio) y que agrupan al 48% de los ocupados: 2 530 640 personas (ver el gráfico 7 y cuadros 5 y 6).

Gráfico 6
REMUNERACIONES MEDIAS IMPONIBLES POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA, PROMEDIO MENSUAL
(miles de pesos)



Fuente: Elaborado a base de datos de la ACHS, cuadro 5.

Gráfico 7
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE TRABAJADORES POR RAMA



Fuente: Elaborado a base de datos del INE, julio-septiembre de 2002.

Cuadro 6
OCUPADOS POR RAMA DE ACTIVIDAD, 2002

	Ocupados	Porcentaje
Agricultura, caza y pesca	660 620	12.5
Minas y canteras	70 050	1.3
Industria manufacturera	763 720	14.4
Electricidad, gas y agua	29 670	0.6
Construcción	410 420	7.7
Comercio	1 025 370	19.3
Transporte y comunicaciones	453 080	8.5
Servicios financieros	434 230	8.2
Servicios sociales	1 457 910	27.5
Total	5 305 070	100.0

Fuente: INE, trimestre julio-septiembre, 2002.

En síntesis, las remuneraciones, vistas como un componente esencial del "trabajo decente", distan mucho de ser adecuadas y equitativas para importantes contingentes de trabajadores, aun cuando su evolución haya sido positiva en lapsos de tiempo más largos.

c) Seguridad en el empleo

La seguridad en el empleo puede ser vista tanto del punto de vista de la estabilidad que ya se analizó anteriormente como desde el punto de vista de las condiciones de higiene y seguridad. Para este último factor se suele usar como indicador básico la tasa de accidentalidad, aunque hoy en día la gestión moderna de los recursos humanos indica que las políticas de seguridad deben verse en un marco más amplio e integral de calidad de vida en el trabajo, ya que existen nuevos riesgos además de los riesgos fisicoquímicos, especialmente los riesgos psicosociales, entre otros, el estrés que provoca la incertidumbre sobre el empleo y otras condiciones de la vida productiva moderna.[10]

En lo que se refiere al indicador clásico de seguridad, la tasa de accidentalidad en Chile ha venido bajando durante los últimos 5 años, lo que refleja buenas señales en cuanto a la protección física de los trabajadores.[11] Sin embargo, es preciso decir que las tasas promedio para algunas ramas de actividad esconden graves problemas en algunos subsectores. Por ejemplo, la silvicultura, que aparece promediada en la rama agricultura y otros, ha alcanzado tasa de accidentabilidad por sobre el 25% en la década actual. Otro tanto ocurre en la actividad de la pesca extractiva durante el mismo período.

Las ramas de actividad que presentan mayor riesgo de accidentabilidad son: la construcción, la industria manufacturera, el transporte y la agricultura. Por el contrario, las actividades de menor riesgo son los servicios que se mueven a lo largo del período entre 5.4% y 7% y el comercio, que lo hace entre 8.2% y 10%.

[10] Para una ampliación de esta problemática, véase Espinosa y Morris (2002).

[11] Los datos para esta sección se han tomado de *Trabajo decente. Informe de Chile*. Ponencia presentada en el X Encuentro del Grupo de ex becarios Universidad de Bologna-Castilla de la Mancha, Punta del Este, 2001.

Cuadro 7
TASA DE ACCIDENTALIDAD, 1995-2000

Actividades económicas	1995	1996*	1997*	1998	2000
Total	11.13	11.6	11.95	9.32	9.10
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	13.57	13.62	13.70	11.40	10.98
Explotación minas y canteras	8.92	8.67	7.66	5.39	4.56
Industria manufacturera	14.99	15.72	16.14	12.95	12.30
Electricidad, gas y agua	8.40	9.4	9.22	7.62	7.68
Construcción	17.28	17.24	17.85	13.27	11.87
Comercio	9.59	9.96	10.64	8.23	8.24
Transporte, almacén, comunicaciones	13.35	14.55	14.17	12.02	11.77
Servicios	5.56	6.43	7.05	5.40	6.48

Fuente: Elaboración a partir de cifras de la Superintendencia de Seguridad Social.
* En 1996 y 1997 se incluyen accidentes del trayecto.[12]

d) Formación profesional continua y pertinente a la empleabilidad

De acuerdo a los datos oficiales entregados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), la capacitación de las personas ha tenido considerables incrementos (en número de personas y recursos) durante la última década, especialmente durante los años 2000 y 2001. Este último año alcanzó a 756 080 trabajadores, cantidad que casi cuadruplica a los trabajadores capacitados en 1990.

Sin embargo, esta cifra que requirió una inversión de 79 617.79 millones de pesos sólo alcanza a cubrir al 14.2% de los ocupados. Esto da una idea de la magnitud de los requerimientos de capacitación insatisfechos, a pesar de los esfuerzos realizados. También sería necesario realizar mayores análisis respecto a la calidad de dicha capacitación como asimismo a la pertinencia para los requerimientos productivos. En todo caso, este es un desafío que el gobierno ha declarado prioritario, toda vez que la competitividad de la economía chilena presenta flancos justamente en torno a la calidad de los recursos humanos, a la inversión en ciencia y tecnología y a su aplicación a los procesos productivos del país.[13]

Cuadro 8

Años	**Franquicia tributaria**		**Programas sociales**	
	Número de trabajadores capacitados	Montos invertidos por el Estado (millones de pesos del 2001)	Número de personas capacitadas	Montos invertidos por el Estado (millones de pesos del 2001)
1977	22 640	1 338.51	32 525	2 007.04
1980	97 223	8 089.80	51 853	4 241.28
1990	199 604	14 186.83	6 243	406.89
2000	620 235	57 403.49	32 489	12 680.93
2001	756 080	79 617.79	34 206	11 474.46

Fuente: SENCE[14].

12 Cuadro tomado de "trabajo decente". Informe de Chile. Ponencia presentada en el X Encuentro del Grupo de ex becarios Universidad de Bologna-Castilla de la Mancha, Punta del Este, 2001.
13 Véase Informe de competitividad internacional.
14 SENCE, Departamento de Estudios, *Recuento cronológico del papel del Estado en el sistema de capacitación en Chile.* www.sence.cl

e) Protección social en el empleo y en la sociedad

La necesidad de protección social es uno de los fundamentos de la idea del "trabajo decente". En este sentido podría decirse que la idea surge justamente ante el deterioro de los Estados sociales y ante la creciente precarización no sólo del empleo sino, en general, de las brechas de pobreza y exclusión en los países en desarrollo que nunca alcanzaron a consolidar sistemas viables y eficientes de protección social.

La situación en Chile suele medirse como "buena" cuando se analizan las cifras de cobertura. Comparada con otros países de América Latina la cobertura de salud y pensiones (ligadas al contrato de trabajo) da cifras de alrededor del 60% respecto de la fuerza de trabajo ocupada. Sin embargo, un análisis acabado de la protección en salud y pensiones muestra que el sistema chileno tiene grandes déficits, y las cifras globales pueden llegar a ser engañosas.

En 1998, los trabajadores independientes constituían apenas el 2.27% del total de cotizantes en el sistema de AFP (59 458 sobre 2 618 608 cotizantes).[15] Estos datos muestran claramente el alto número de personas ocupadas excluidas del sistema, ya sea por no estar inscritos en ninguna institución o por estar inscritos pero no registrar pago de cotizaciones. Este es un problema serio y que tenderá a agravarse si no se introducen modificaciones, dada la tendencia al envejecimiento de la población.

Entre 1989 y 1997 aumentó la relación cotizantes/fuerza de trabajo desde un 55.3% a un 62.1%. Sin embargo, hacia 1998, la cifra cayó al 57.6% como consecuencia de la crisis económica. Otro dato alarmante muestra que la relación entre afiliados al sistema y cotizaciones efectivas viene descendiendo de manera progresiva. En 1990 los cotizantes sobre los afiliados constituían el 82.8%, cifra que desciende al 52.8% en 1998.[16] Estos datos reflejan el deterioro del acceso efectivo al sistema previsional, tanto por el elevado número de trabajadores independientes que no ingresan al sistema como por la cotización efectiva de los afiliados.

Cuadro 9
RELACION ENTRE COTIZANTES Y AFILIADOS EN SISTEMA DE AFP
Y TASA DE DESEMPLEO SEGUN AÑO,
1990-1998
(número y porcentaje)

Año	Afiliados	Cotizantes	Cotizantes/ Afiliados	Tasa de desempleo*
1990	2 741 048	2 270 002	82.8	7.4
1991	3 072 476	2 118 669	69.0	7.1
1992	3 351 967	2 300 749	68.6	6.2
1993	3 731 631	2 457 068	65.8	6.4
1994	3 983 968	2 535 983	63.7	7.8
1995	4 405 781	2 677 928	60.8	6.6
1996	4 799 774	2 895 327	60.3	5.4
1997	5 004 513	3 095 608	61.9	5.3
1998	5 966 143	3 149 755	52.8	7.2

Fuente: Elaborado por Mideplan a partir de Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Boletines Estadísticos y Mideplan, Estudios e Indicadores, página web.
* Corresponde al trimestre móvil octubre-diciembre de cada año.

15 MIDEPLAN, *Estudios e Indicadores*. www.mideplan.cl
16 *Idem.*

f) Fortalecimiento de la sindicalización y negociación colectiva

La sindicalización y la negociación colectiva son elementos esenciales para medir cuánto se acerca o se aleja la situación laboral de Chile con respecto a la concepción integral de "trabajo decente". Sólo con analizar los datos cuantitativos, cuántos son los trabajadores sindicalizados y cuántos están cubiertos por negociaciones colectivas y su evolución en el tiempo, no se puede sino concluir que se presentan grandes déficit para el cabal ejercicio de estos derechos esenciales. En efecto, la tasa de sindicalización que tuvo un repunte recién recuperada la democracia, años 1991-1992, viene en un franco descenso, con similar tendencia entre los trabajadores que negocian colectivamente. La tasa de sindicalización llegó el año 2000 a 15.9% y la negociación colectiva a 9.2%. Ambas cifras, en niveles prerrecuperación de la democracia en 1990.

Cuadro 10
EVOLUCION DE LA AFILIACION SINDICAL, 1990-2000

Año	Número de sindicatos	Población afiliada sindicatos	Fuerza de trabajo asalariada	Tasa de sindicalización (población/fuerza de trabajo asalariada)
1986	5 391	386 987	2 717 500	14.2
1987	5 883	422 302	2 798 500	15.1
1988	6 446	446 194	2 944 900	15.2
1989	7 118	507 616	3 019 600	16.8
1990	8 861	606 812	3 063 100	19.8
1991	9 858	701 355	3 134 600	22.4
1992	10 756	724 065	3 295 400	22.0
1993	11 389	684 361	3 472 500	19.7
1994	12 109	661 966	3 422 700	19.3
1995	12 715	637 570	3 482 610	18.3
1996	13 258	655 597	3 713 080	17.7
1997	13 795	617 761	3 787 650	16.3
1998	14 276	611 535	3 758 600	16.3
1999	14 652	579 996	3 740 110	15.7
2000	14 724	595 495	3 735 950	15.9

Fuente: Dirección del Trabajo. Departamento de Relaciones Laborales.

Cuadro 11
EVOLUCION DE LA NEGOCIACION COLECTIVA, 1990-2000

Año	Instrumentos Colectivos Contratos y Convenios	Población cubierta	Porcentaje respecto de población asalariada
1990	2 418	407 307	13.4
1991	2 913	443 971	14.3
1992	2 788	484 365	15.1
1993	3 040	482 788	14.3
1994	2 752	492 861	14.3
1995	2 839	450 861	13.1
1996	2 562	436 177	12.1
1997	2 701	414 930	11.1
1998	2 100	399 559	10.6
1999	2 321	368 064	9.8
2000	2 051	344 626	9.2

Fuente: Dirección del Trabajo. Departamento de Relaciones Laborales.

Las razones del debilitamiento sindical y de la baja incidencia de la negociación colectiva son múltiples y variadas. Existen razones de tipo económico estructural, por ejemplo, las transformaciones en el empleo (más empleos temporales y otros atípicos) la reestructuración productiva (más servicios y menos industrias); la división de las empresas, en otras formas legales que realizan parte del negocio (filialización de empresas, con la consiguiente disminución del tamaño del establecimiento).

También existen razones vinculadas a un escenario político, que ha privilegiado la gobernabilidad sin dejar espacio a reivindicaciones económico sociales y a que la dinámica sindical no ha logrado superar el clima antisindical del empresariado y sus propias debilidades internas frente a los desafíos económicos, políticos y sociales de la realidad contemporánea. Los trabajadores tienen temor a las consecuencias en el empleo, respecto de su eventual participación en la organización y en la negociación colectiva, así como también un nivel de escepticismo y desafección a la actividad sindical. A los trabajadores chilenos les cuesta concebirse como sujetos de derecho y hacerlos valer colectivamente ante la parte empresarial. Ante esta atomización el camino más fácil es sustraerse de la actividad sindical (Espinosa y Morris, 2002).

g) Participación, diálogo social y tripartismo

La situación de debilidad del movimiento sindical y las limitaciones para la participación efectiva en las decisiones de las políticas que les competen a los trabajadores es una señal más de que en el país no hay una cultura de derechos y que la democracia adolece de una falta de institucionalidad para la participación efectiva de la sociedad civil. En el caso de los trabajadores esto se manifiesta en los repetidos fracasos de lograr canales reales de diálogo social y la ausencia de condiciones para el tripartismo como un camino de negociación efectiva de las partes.

A pesar de que los diferentes gobiernos de la Concertación han intentado generar políticas e instancias tripartitas, éstas han estado tensionadas por la resistencia de los actores, tanto del empresariado como del sindicalismo representado por la CUT. Sin embargo, algunas instancias han tenido una cierta permanencia y otras jugaron un papel importante en las diferentes coyunturas en las que se instalaron. A modo de recordatorio, en la última década podrían mencionarse los siguientes hitos:

- **Período 1990-1994**[17]

La experiencia de diálogo social más visible durante ese período fue la firma del Acuerdo Marco Tripartito "Chile, una oportunidad histórica" firmado por el Ministerio del Trabajo, la Central Unitaria de Trabajadores y la Confederación de la Producción y el Comercio. Un importante efecto colateral de este acuerdo fue abrir la posibilidad a algunas reformas laborales que encontraban una fuerte oposición en la derecha política y el empresariado, entre otras, la de terminación de contrato, eliminando el despido sin causa y estableciendo más indemnización en caso de despido, la legalización de las centrales sindicales y otras modificaciones para ampliar la libertad sindical.

Al Acuerdo Marco de 1990 le sigue la firma de nuevos convenios. El "Acuerdo Nacional de Gobierno, Trabajadores y Empresarios" firmado también por la Confederación Nacional de la Pequeña Industria y Artesanía (CONUPIA) y por los funcionarios públicos de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) en abril de 1991, y otros acuerdos en abril de 1992 y abril de 1993 que recogían temas como el aumento del salario mínimo, reajuste de las asignaciones familiares e incremento del subsidio único familiar.

17 *Trabajo decente, Informe de Chile, op. cit.*

Aparte de contener declaraciones de principios a favor de un sistema de relaciones laborales más equilibrado y democrático, los acuerdos del primer período de la Concertación mostraron, por una parte, las potencialidades del diálogo –al permitir algunos espacios de negociación– y, por otra, las limitaciones que los actores sociales le asignaron a este camino de concertación: la CUT, por considerar que los logros eran insuficientes y puntuales, y los empresarios, porque se retrajeron en una actitud antinegociación de nuevas reformas.

- **Período 1994-2000**

Ante el debilitamiento y desaparición de los espacios de diálogo creados a principios de los noventa se ensaya una nueva fórmula de instancia tripartita. Se crea esta vez el Foro de Desarrollo Productivo, radicado en el Ministerio de Economía. A este foro concurren la CPC y la CUT y se inicia un nuevo marco de conversaciones entre los actores y el gobierno, creándose cuatro comités para tratar temas como la seguridad del empleo, las relaciones laborales, el salario mínimo y el desarrollo regional. El Foro Productivo durante ese período realizó varias reuniones nacionales y regionales y colocó el tema de la calidad y la productividad como uno de sus ejes fundamentales. En 1995, y por acuerdo del Foro, se da origen al Centro Nacional de la Productividad y la Calidad, que es un organismo técnico que cuenta con un directorio tripartito. El Centro ha realizado una labor de apoyo a los actores sociales, tiene publicaciones periódicas, ha desarrollado un índice de productividad, ha administrado el Premio Nacional a la Calidad que busca incentivar buenas prácticas en materia de gestión y relaciones laborales. También ha colaborado con un diplomado en Productividad y Calidad de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile. Esta actividad pedagógica se orienta a sindicalistas.

Aparte de la instancia del Foro durante ese período se formaron y, están funcionando hasta la fecha, la Comisión Tripartita para asumir la problemática del Trabajo Infantil y la Comisión Tripartita del Convenio 144 de la OIT. Ambas con el auspicio del Ministerio del Trabajo. En la del Convenio 144 también hay participación de la Cancillería. Otras instancias tripartitas estables son el Consejo Nacional de Capacitación que funciona en el Servicio Nacional de Capacitación y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos que funciona en la Subsecretaría de Previsión Social. En cuanto a la relación con el sector público se puede mencionar la mesa encargada de velar por el Convenio 155, donde participa la ANEF y el Ministerio del Trabajo.

- **Período 2000-2001**

El actual gobierno, por su parte, también ha levantado un conjunto de iniciativas y la más importante quizás sea la creación del Consejo de Diálogo Social, iniciativa radicada en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que ha elaborado un proyecto de ley para formalizar la instalación de esta instancia. Durante los años 2000 y 2001, con motivo del envío al Congreso de un proyecto de ley para modificar el Código del Trabajo, se formaron una serie de mesas *ad hoc* para recoger las opiniones de los actores sociales. De estas mesas se ha mantenido en funcionamiento la Mesa de la Mujer, que antes estaba radicada en el Ministerio del Trabajo y que hoy está coordinada por el Servicio Nacional de la Mujer. También está funcionando el Foro de la Justicia Laboral, cuyo objetivo es aportar a una reforma judicial.

Como puede desprenderse de este apretado resumen, las políticas de diálogo social y sus resultados efectivos son, en el caso chileno, una práctica débil, con un itinerario de avances limitados y retrocesos recurrentes. Sin embargo, éste es un camino abierto que deberá superar los escollos actuales y transformarse en una política institucional estable que permita una verdadera negociación y participación de las partes en las decisiones.

Cuadro 12
SINTESIS DE LAS INSTANCIAS Y POLITICAS DE
DIALOGO SOCIAL, 1990-2000

Acuerdo Marco, 1990	Ministerio del Trabajo, CUT, CPC
Foro Productivo, 1995	Ministerio de Economía, CUT,CPC
Centro de la Productividad y la Calidad, 1995	CORFO, CUT, CPC
Comisión tripartita para el trabajo infantil	Ministerio del Trabajo, CUT, CPC
Comisión tripartita Convenio 144	Ministerio del Trabajo y Cancillería, CUT, CPC
Comisión bipartita Convenio 155 (Sector público)	Ministerio del Trabajo, ANEF
Consejo Nacional de Capacitación	SENCE, CUT, CPC
Mesa de la Mujer	SERNAM, CUT, CPC
Foro de Justicia Laboral, 2001	MINTRAB, CUT, CPC, AGAL y otros actores no gubernamentales
Consejo de Diálogo Social, 2001	Ministerio Secretaría General de la Presidencia, CUT, CPC y otros actores no gubernamentales

h) Cumplimiento de derechos, libertad, equidad y dignidad

Del análisis precedente de los componentes del concepto de “trabajo decente” aplicados a una mirada integral de la realidad chilena puede desprenderse que las características agrupadas bajo este subtítulo están lejos de llegar a los estándares deseados y civilizatorios del paradigma de “trabajo decente”. Los desafíos para Chile, tanto para el sistema político democrático como para el desarrollo de la sociedad civil, dejan una gran cantidad de tareas pendientes, justamente en torno a una cultura de derechos, a su respeto pleno, partiendo por generar mayores márgenes de libertad.

Las actitudes antisindicales, la falta de legitimidad para ejercer los derechos individuales y colectivos, los ambientes jerárquicos y autoritarios en las empresas y la falta de participación democrática de los trabajadores a nivel micro (en las empresas) y a nivel macro en el sistema político donde se toman las grandes decisiones, afectan por una parte a la calidad de la democracia, pero también de manera fundamental a las políticas de equidad. El análisis de las remuneraciones, de la negociación colectiva y de las oportunidades de empleo muestra que hay segmentos excluidos directamente o anclados mayoritariamente en bajas condiciones de empleo y de salarios.

Los mecanismos de protección social son también insuficientes y muestran graves falencias en la eficacia de su desempeño. La falta de participación y la debilidad del sindicalismo y la ausencia de sujetos de derecho capaces de controlar al sistema político y de incidir en las políticas que les competen, despojan a los trabajadores de la dignidad, justamente la que deviene de ser sujetos y ser reconocidos como tales por los demás componentes de la sociedad.

Por último, esta es una tarea que no sólo le compete al sindicalismo y a su contraparte social y económica, los empresarios, sino también, y de manera fundamental, a los actores políticos: el gobierno, el parlamento, el sistema administrativo y judicial, siendo ellos responsables de velar por la protección efectiva de los derechos laborales y la construcción de políticas e instituciones que propicien, junto con la generación de riqueza, una distribución progresiva del ingreso y una protección efectiva hacia los sectores más vulnerables.

En síntesis, más allá de las mediciones posibles del "trabajo decente" y la situación de los países respecto a este paradigma, es necesario generar una agenda de Estado para poner junto al crecimiento los temas más acuciantes en torno al empleo, a la calidad del trabajo y, particularmente, a los mecanismos de distribución de la riqueza generada. En este ámbito resulta crucial fortalecer las posibilidades de organización de los trabajadores y extender la negociación colectiva a las grandes mayorías que hoy están al margen del principal mecanismo de distribución entre los trabajadores.

Bibliografía

Asociación Chilena de Seguridad, 2002 *Comportamiento del empleo y las remuneraciones de las empresas afiliadas a la ACHS* (Santiago, Gerencia de Planificación y Tecnología).

Dirección del Trabajo, 2000 *Encuesta laboral 1999, Informe de resultados* (Santiago, Dirección del Trabajo).

Ermida, O. 2000 "Trabajo decente y formación profesional", en *Boletín Cinterfor Nº 151* (Montevideo, Cinterfor).

Espinosa, M.; Morris, P. 2002 *Calidad de vida en el trabajo: Percepciones de los trabajadores* (Santiago, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo).

OIT, 1999a *Trabajo decente*, Memoria del Director General a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT).

_____ 1999b *Trabajo decente y protección para todos. Prioridad de las Américas*, Memoria del Director Regional a la 14ª Reunión Regional de los Estados miembros de la OIT en las Américas (Lima, OIT).

_____ 2000 *Su voz en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* (Ginebra, OIT).

Somavía, J. 1999 *Un trabajo decente para todos en una economía globalizada: Una perspectiva de la OIT*, documento presentado a la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC, 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1999, http://www.ilo.org.

_____ 2000 "Introduction", en *Globalizing Europe. Decent work in the information economy*. Informe del Director General, Sixth European Regional Meeting (Ginebra, OIT).

Ministerio de Economía (s/d) *Desempeño macroeconómico de Chile (1984-2000*) (Santiago, Ministerio de Economía, División de Desarrollo Productivo). www.minecon.cl

Ministerio de Planificación y Cooperación (s/d) *Estudios e Indicadores*. www.mideplan.cl

Ministerio del Trabajo, *Observatorio laboral: OIT evalúa positivamente indicadores laborales de Chile*, www.mintrab.cl (Santiago, Ministerio del Trabajo).

Grupo de ex becarios Universidad de Bologna-Castilla de la Mancha. *Trabajo decente. Informe de Chile.* Ponencia presentada en el X Encuentro del Grupo Punta del Este, 2001.

SENCE (s/d) *Recuento cronológico del papel del Estado en el sistema de capacitación en Chile*. www.sence.cl (Santiago, SENCE, Departamento de Estudios).

ANDROS IMPRESORES