

*Propuestas laborales del Programa de  
Gobierno de Michelle Bachelet  
(Un análisis a la luz de los  
estándares de la O.I.T.)*

**Claudia Castro Urrutia. Carlos Miranda Arrau. César Montalva del Pozo.  
Catherine Silva Osorio. Claudio Torres Urzúa. <sup>1</sup>**

**Resumen**

*El presente trabajo consiste en una revisión de las propuestas Laborales del programa de gobierno correspondiente al período 2014-2018 de la presidenta Michelle Bachelet con el fin de evaluar si ellas se corresponden con los estándares establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en las respectivas materias.*

**Palabras clave:**

*sindicatos, negociación colectiva, participación laboral, capacitación, OIT.*

**Abstract**

*This article aims to review the labour policies proposed by the president Michelle Bachelet in her government program corresponding to the period 2014-2018 with the purpose to asses whether they conform with the standards settled by the International Labour Organization in the respective topics*

**Key words:** *unions, collective bargaining, labour participation, training, ILO.*

---

<sup>1</sup> Los autores son todos egresados de la carrera de Derecho de la Universidad Diego Portales.

## **Introducción**

En una sociedad moderna, democrática y liberal, el trabajo no se puede comprender sólo como un factor de producción, ni el trabajador como un mero consumidor. Por el contrario, es un imperativo social la existencia de un trabajo de calidad y digno para todas las personas.

Por medio del presente artículo, analizaremos los cambios que se proponen introducir en nuestra institucionalidad laboral contenidos en el programa de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet para los años 2014 a 2018.

Previamente, es necesario comprender que una desigual distribución de ingresos y de oportunidades en el mercado laboral hace patente una desigualdad social que atenta contra los derechos fundamentales de todo ser humano. En este sentido, los principales defectos del escenario laboral chileno son las bajas tasas de participación laboral de mujeres y jóvenes, los empleos precarios e informales y, finalmente, una ausencia de derechos individuales y colectivos que sean, en la práctica, herramientas efectivas de negociación colectiva.

Por lo antes dicho, es una necesidad que se busque una mayor proporcionalidad entre empleadores y trabajadores, para lo cual se debe aumentar la capacidad, autonomía y libertad de las partes para negociar en igualdad de condiciones.

El presente trabajo, pretende analizar las políticas propuestas por la Presidenta Michelle Bachelet en su programa de gobierno, respecto a diversas áreas en materia laboral. De este modo se buscará contrastar la situación laboral actual en Chile en relación con las propuestas de modificación contenidas en el programa de gobierno. Del mismo modo, se procederá a analizar cómo estas propuestas se corresponden o no con las normas internacionales en materia laboral. Específicamente, analizaremos los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

En primer lugar, se examinará un grupo de propuestas que se orientan a la búsqueda de una mayor igualdad entre los principales actores sociales en materia laboral. Ello, se escruta por medio de políticas destinadas a una ampliación de las negociaciones colectivas y el fenómeno de la sindicalización o institución del sindicato, donde se comprenden puntos tales como el reforzamiento de la negociación colectiva, el impulso de una titularidad de la negociación en los sindicatos, entre otros. En este acápite, se proponen medidas tales como la eliminación de la figura del Multirut; el impulso de la negociación colectiva con titularidad sindical; el derecho del sindicato a obtener información oportuna sobre la situación económica de la empresa; el impulso de las organizaciones de trabajadoras y trabajadores, potenciando el programa de formación sindical; modificaciones al proceso de negociación colectiva reglada; mejoramientos y simplificaciones al proceso de negociación colectiva reglada; una ampliación de las materias que se puedan acordar en una negociación colectiva con el empleador y generación de un nuevo marco legal que contenga el Estatuto del Temporero y la Actividad Agrícola de Temporada. Resulta especialmente relevante, contrastar estas propuestas de modificación del proyecto con los siguientes convenios de la OIT ratificados por Chile: (i) [Convenio N°87 sobre la Libertad Sindical y la](#)

[Protección del Derecho de Sindicación de 1948](#); (ii) Convenio N°98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva de 1949; (iii) Convenio N°135 sobre los Representantes de los Trabajadores de 1971; (iv) [Convenio N°141 sobre las Organizaciones de Trabajadores Rurales de 1975](#); y (v) Convenio N°151 sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública de 1978.

En segundo lugar, se examinará un conjunto de políticas que pretenden promover la participación laboral, la calidad del empleo, los salarios y aumentar la productividad. El programa de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, a este respecto, tiene la finalidad de aumentar el número de chilenas con empleos formales y sus garantías correspondientes. Con este objetivo, se proponen las siguientes políticas: En primer lugar, elevar la cobertura del subsidio al empleo femenino, llegando al 60% de los hogares de menores ingresos. En segundo lugar, y con la finalidad de evitar la discriminación que se produce en contra de la mujer al tener que cargar con el cuidado de los hijos cuyos padres trabajan, se propone eliminar el artículo 203 del Código del Trabajo. En tercer lugar, se propone crear un fondo solidario para financiar un sistema universal de cuidado infantil y estimulación temprana para todos los hijos de trabajadoras y trabajadores. Finalmente, se propone tomar medidas positivas para incentivar la contratación de mujeres dentro del Sistema de Alta Dirección Pública. Estas propuestas del programa serán contrastadas con las normas internacionales establecidas en los Convenios número 103, 111, 156, y 183, todos de la OIT.

Finalmente, se estudiará un tercer grupo de políticas, las cuales tienen por objetivo fortificar y perfeccionar la institucionalidad laboral en lo concerniente al desarrollo y seguro de cesantía. En el programa de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet se pretende crear un nuevo sistema de intermediación y capacitación laboral que apoye a todos aquellos quienes tengan problemas de inserción en el mercado laboral. Se busca modernizar y fortalecer el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence). Se pretende igualmente perfeccionar el Seguro de Cesantía, generando incentivos para los empleadores y potenciando el rol contra cíclico del seguro. Estas propuestas del programa serán analizadas en conformidad a los estándares internacionales relativos al tema, teniendo en cuenta principalmente las disposiciones de los Convenios y Recomendaciones internacionales del trabajo vigentes, tales como el Convenio y la Recomendación sobre la Política del Empleo de 1964; el Convenio y la Recomendación sobre la Discriminación en el Empleo y Ocupación de 1958; Convenio sobre el Desempleo de 1919; la Recomendación sobre el Desempleo de Menores de 1935; la Recomendación sobre los Programas Especiales para los Jóvenes de 1970; la Recomendación sobre Igualdad de Remuneración de 1951; la Recomendación sobre la Orientación Profesional de 1949; la Recomendación sobre la Formación Profesional de 1962; y la Recomendación sobre el Desempleo de 1934.

Finalmente, una vez contrastado el proyecto de modificación en materia laboral con las normas y estándares internacionales, determinando si se cumplen o no las exigencias de la Organización Internacional del Trabajo, se procederá a analizar las conclusiones y eventuales medidas que puedan significar una efectiva mejora en el trabajo de todas y todos los Chilenos.

## Negociación colectiva y sindicalización

Dos de las materias que a nivel internacional han sido más discutidas en el ámbito del Derecho Laboral han sido las denominadas negociaciones colectivas y el fenómeno de la sindicalización (2) o institución del sindicato.

En materia de negociación colectiva, tanto a nivel nacional como internacional, se ha discutido su naturaleza, habiendo quienes sólo consideran ésta como un procedimiento (3) –siendo el caso del artículo 303 del Código del Trabajo- o como un derecho fundamental. (4)

Dado el especial ambiente de esta materia en nuestra legislación y doctrina nacional, se ha abierto el debate respecto a una necesaria reforma en lo que concierne a nuestro Código del Trabajo. Ello, a causa de las deficiencias que éste vislumbra ante los estándares internacionales.

En éste sentido, el programa de gobierno presentado por la Presidenta Michelle Bachelet comprende un acápite respecto de la negociación colectiva y sindicatos, denominado “Negociación Colectiva y Fortalecimiento de la Sindicalización”, donde se comprenden puntos tales como el reforzamiento de la negociación colectiva y el impulso de una titularidad de la negociación en los sindicatos, entre otros.

En este punto corresponde hacer un estudio de lo planteado en dicho proyecto en materia de negociación colectiva con respecto a los diversos tratados de la OIT ratificados por Chile y que se encuentren vigentes en la materia. Entre los Convenios a comparar se encuentran: (i) Convenio N°87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación de 1948; (ii) Convenio N°98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva de 1949; (iii) Convenio N°135 sobre los Representantes de los Trabajadores de 1971; (iv) Convenio N°141 sobre las Organizaciones de Trabajadores Rurales de 1975; (v) Convenio N°151 sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública de 1978.

A continuación, se realizará un análisis respecto de las distintas disposiciones propuestas en el programa de gobierno, comparando cada una de ellas con los distintos tratados internacionales de la OIT ratificados por Chile.

---

<sup>2</sup>En este sentido MACCHIAVELLO señala que un sindicato debe ser entendido como “una organización laboral basada en principios de solidaridad y de justicia, que nace dentro del nuevo sistema de producción industrial con el objeto de defender los intereses colectivos que conforman las agrupaciones de trabajadores, por medio de acuerdos y acciones comunes que tienen el propósito de promover el desarrollo individual, familiar y colectivo de ellos con la parte empresarial, sus organizaciones y el Estado mismo”. MACCHIAVELLO (1989), *Derecho Colectivo del Trabajo*, p.65

<sup>3</sup>Según VILLAVICENCIO, debemos entender a la negociación colectiva como un “proceso de creación de normas que expresa una relación de poder entre organizaciones, un uso diplomático del poder en el que se evidencia su naturaleza de institución política que transforma el conflicto en consenso”. VILLAVICENCIO, *Redefinición de las funciones y los modelos de negociación colectiva en los albores del siglo XXI*, p.2

<sup>4</sup>En este sentido, CAAMAÑO, cuando señala que “desde una perspectiva jurídica, destaca la naturaleza de la negociación colectiva como un derecho humano fundamental de contenido laboral, reconocido como tal en los convenios, recomendaciones, declaraciones y otros pronunciamientos de la OIT, así como en los principales tratados internacionales de derechos humanos, ya sea en el marco general del reconocimiento al derecho a asociación y de acción sindical, como a través de disposiciones específicas que aluden de manera directa al derecho de negociación colectiva”. En CAAMAÑO (2009), *La negociación colectiva en el derecho del trabajo chileno: Un triste escenario para la promoción de la libertad sindical*, p.4.

### **1.- Eliminación de la figura del Multirut (5).**

La eliminación de la figura del Multirut tiene por objeto una mayor protección al trabajador, otorgándole garantía suficiente para la persecución de sus derechos en contra de aquella empresa para la cual efectivamente prestan sus servicios y generan reales ingresos.

En esta materia, el programa de gobierno señala que para lograr esto, “a pesar de tener RUT’s distintos, debe considerarse como una empresa a las firmas cuando tengan un mismo controlador, se presten los mismos servicios o se hagan productos similares y se tenga una dirección laboral común.” (6)

En lo que respecta a los distintos convenios ratificados con la OIT, cabe señalar que, sin perjuicio de no existir un pronunciamiento normativo textual respecto a ésta materia –la noción de un único empleador desde la perspectiva de un cúmulo de empresas-, ésta se encuentra comprendida en el espíritu de cada uno de ellos, siendo la piedra fundamental de todo convenio, la eficaz protección de los derechos de todo trabajador, siendo para ello fundamental la determinación exacta de quién debe ser considerado como empleador efectivo.

En este sentido, la eliminación del fenómeno Multirut satisface los estándares generales de todo convenio OIT, determinando eficazmente el sujeto pasivo contra el cual se podrán hacer valer los derechos de los trabajadores, otorgándoles una real eficacia.

### **2.-Impulso de la negociación colectiva con titularidad sindical.**

En Chile, hoy en día, conforme a los artículos 303 y 315 del Código del Trabajo, son titulares de llevar a cabo una negociación colectiva tanto los denominados grupos de trabajadores como los sindicatos.

Queda de manifiesto que dicha dualidad de titulares resta fuerza negociadora a los sindicatos, al dispersar los intereses e impulsar conflictos entre los trabajadores.

Ante tal escenario, y con el objeto de otorgar una mayor fuerza negociadora al sindicato y restarle protagonismo a los grupos negociadores, en este sentido el Programa señala que “es necesario fortalecer el sindicato como sujeto de la negociación colectiva. Vamos a impulsar una negociación colectiva con titularidad sindical”.

Esta idea de otorgar fuerza negociadora a los sindicatos ha sido replicada, al menos implícitamente, en materia internacional. Ello, en cuanto del Convenio OIT N° 135 se desprende un marco de preferencia de la acción negociadora a los sindicatos. Este instrumento, en su artículo 5 hace prevalecer la figura del sindicato con respecto a los grupos negociadores (7).

---

<sup>5</sup> Al momento de la elaboración de este trabajo, la ley que elimina el Multirut aún no había sido dictada.

<sup>6</sup> Programa de Gobierno, MICHELLE BACHELET (2014), p. 92.

<sup>7</sup> El citado artículo señala: “*Cuando en una misma empresa existan representantes sindicales y representantes electos, habrán de adoptarse medidas apropiadas, si fuese necesario, para garantizar que la existencia de representantes electos no se utilice en menoscabo de la posición de los sindicatos interesados o de sus representantes y para fomentar la colaboración en todo asunto pertinente entre los representantes electos y los sindicatos interesados y sus representantes*”.

Igual cuestión sucede con la Recomendación N°91 de 1995 –en relación a los contratos colectivos- donde se señala que la figura del sindicato prevalecerá por sobre los grupos de negociación externos.

En este aspecto, la idea de fortalecer al sindicato a través de la titularidad de la acción de negociación colectiva viene a manifestar el interés que la OIT ha planteado desde hace tiempo, el cual se traduce en la unificación de los trabajadores en un solo cuerpo, debiendo ser éste el sindicato (8).

En este sentido, el Programa no tan solo viene a cumplir aquella idea que trasciende el artículo 5 del Convenio N°135 de la OIT, sino también manifestar lo expuesto en otros convenios, como los N° 87 y 98, fortaleciendo la sindicalización y por ende la negociación colectiva en sí misma.

### **3.- Derecho de Sindicato a obtener información oportuna sobre la situación económica de la empresa.**

Factor determinante al momento de realizar una negociación colectiva es la información que tienen las partes, tanto para desarrollar un proyecto, como para darle una respuesta coherente y fundada por parte de quien lo recibe.

Un mecanismo eficaz para lograr un mayor aumento de negociaciones colectivas y, en su caso, de acuerdos colectivos es la implementación del deber por parte del empleador de entregar información económica de la empresa de forma oportuna, es decir, previo a la discusión que se abrirá luego de presentado un convenio, de modo tal que el instrumento que presenten los trabajadores tenga sustento suficiente para ser discutido con determinación.

En este sentido, cuando el Programa señala que “adicionalmente, para contar con una negociación colectiva más técnica e informada es necesario establecer la normativa que permita que el sindicato cuente con información oportuna sobre la situación económica de la empresa, en particular la información sobre el Estado de Resultados y Balance General, que el empleador deberá entregar de manera obligatoria” (9).

Se otorga mayor poder y consistencia a la idea de fuerza negociadora a favor del sindicado, buscando la igualdad de condiciones entre las partes.

Esto encuentra fundamento en el artículo 4 del Convenio N° 98 y las nociones generales de los Convenios N° 87 y 135 de la OIT, donde se busca reforzar la libertad sindical, su empleo y la determinación de medidas que permitan que ésta se desarrolle de manera óptima.

Este punto del programa de gobierno es de los más importantes. Esto, en cuanto viene a reforzar una falencia del sistema –cuestión consagrada hoy en el artículo 315 del Código del Trabajo. Ello, porque si bien se consagra en la legislación, no encuentra rigurosidad efectiva. Así, a través de una reforma en ésta materia se pretende consagrar efectivamente el uso de la negociación, dotándola de un sentido más técnico y riguroso,

---

<sup>8</sup> Cuestión que en Chile, por el momento, ha sido utilizado por las grandes empresas como un método de disolución de intereses de los empleadores, generando mayores divisiones de fuerzas y, por ende, de voluntad negociadora.

<sup>9</sup>Programa de Gobierno, MICHELLE BACHELET (2014), p.93.

consiguiendo dar respuesta a esa necesidad del trabajador de saber qué tan factible es la realización de su pretensión en la empresa.

#### **4.- Impulso de las organizaciones de trabajadoras y trabajadores potenciando el programa de formación sindical.**

Igual sentido toma el impulso por parte del gobierno a la sindicalización por parte de todos los trabajadores, ya sea impulsando el conocimiento por parte de ellos en sus derechos laborales como potenciando el programa de formación de sindicatos del gobierno.

Para estos efectos, el programa propone la implementación de financiamiento público permanente y fondos concursales.

A través de éstas medidas se busca el incremento de participación en los sindicatos, otorgando los medios necesarios para la creación de estos y la incorporación de jóvenes y mujeres a ellos, cuestión que conforme la legislación actual encuentra poca aceptación. Ello, dada la baja –sino nula (salvo el privilegio de fuero)- posibilidad para afiliarse a un sindicato empresarial.

En este sentido se viene a convalidar lo señalado en el artículo 4 del Convenio N° 98, otorgando las medidas suficientes para la realización de negociaciones colectivas, y favorecer la creación de sindicatos, velando por la libertad sindical, y con ello ir en directa relación con el Convenio N°87 de la OIT.

#### **5.- Modificaciones proceso de negociación colectiva reglada.**

En Chile, el proceso de negociación colectiva reglada se encuentra regulado en el libro IV del Código del Trabajo, donde se comprende un procedimiento para efectos de llevar a cabo una negociación colectiva, como mecanismos a través de los cuales estos se podrán hacer valer.

Con miras a fortalecer la negociación colectiva y hacer fe al principio y derecho de libertad sindical, es que el Programa señala próximas reformas al procedimiento reglado.

No obstante, es importante señalar que, dado la calidad del documento – programa de gobierno y no proyecto de reforma- no se da detalle de las formas a través de las cuales se llevaría a cabo dicha modificación, siendo imposible pronunciarse entonces a su respecto (10).

Se propone utilizar Convenios anteriores para efectos de establecer las condiciones mínimas de negociación. Dicha medida tiene por objeto establecer mínimos en favor de los trabajadores para no verse perjudicados por un cambio por parte del empleador que signifique aminorar los privilegios para los trabajadores. Cuestión, esta última, que hoy en día genera conflicto respecto de la libertad sindical, en cuanto debilita la fuerza negociadora de los empleados, dejando en manos del empleador establecer los mínimos de negociación.

---

<sup>10</sup> Al momento de elaborar este trabajo, el proyecto de reforma laboral del gobierno aún no era enviado al Congreso.

Sin perjuicio de lo anterior, una modificación en el proceso reglado para flexibilizarlo y otorgarle más rapidez iría en concordancia con lo prescrito en los Convenios N°87 y 98 de la OIT, dando más fuerza a una libertad sindical que hoy, en razón de las consecuencias del Plan Laboral en nuestra legislación, se encuentra coartada a la utilización de un procedimiento reglado estricto.

#### **6.- Mejoramientos y simplificaciones al proceso de negociación colectiva reglada.**

El programa de la presidenta Bachelet reconoce que el Código del Trabajo establece un proceso de negociación colectiva engorroso y complejo, lo que constituye una real traba en las negociaciones de las partes, vulnerándose el convenio número 98 de la OIT relativo a la libertad sindical.

En esta línea, Gamonal ha señalado que “nuestro sistema continúa en el reglamentarismo y en limitaciones excesivas a la libertad sindical»<sup>1</sup>. Es un sistema que al ser reglamentarista ve «muy limitada la autonomía colectiva por la legislación, que sólo constituye - así - una fuente subordinada a las normas estatales”. (11).

Caamaño, en la misma lógica anterior, también ha reparado en el carácter excesivamente reglamentarista y restrictivo del legislador, agregando que “restringe enormemente la oportunidad y la forma en que las partes pueden llevar adelante el proceso de negociación colectiva, conformándose una normativa caracterizada por un fuerte dirigismo legal y por una suerte de desconfianza hacia la autonomía de los actores sociales, que se opone a los principios derivados del convenio 98 de la OIT”. (12)

De lo anterior se desprende que, sin duda alguna, el reglamentarismo es uno de los grandes problemas de fondo de nuestra legislación en materia de negociación colectiva, pues el exceso de requisitos y el carácter restringido de actuación que tienen los partícipes de la negociación limitan o, en ocasiones, inhiben la negociación y conformación de acuerdos. Que el plan de la presidenta Bachelet comprenda lo anterior y se pronuncie sobre este punto resulta auspiciador. Sin embargo, el programa relativo a esta materia sólo pareciera una mera buena intención, pues no propone medidas concretas ni mucho menos realiza un diagnóstico a fondo de los problemas específicos que acarrea el reglamentarismo.

Así las cosas, una de las grandes problemáticas que existe hoy en día en relación a esta materia es la preferencia de la negociación colectiva reglada a nivel de empresa, en desmedro de la negociación colectiva pluriempresa. En efecto, sólo en la primera el empleador se encuentra obligado a negociar y contratar. Asimismo, el trabajador cuenta con medios de autotutela colectiva en caso de que el acuerdo resulte frustrado, como la huelga o el lock out. En la pluriempresa, por el contrario, depende íntegramente del empleador que la negociación sea exitosa, pues basta su mera negativa, la que ni siquiera debe expresar causa alguna o motivo fundado, para que la negociación se dé por fallida, lo que además es muy oneroso para el trabajador, el que probablemente ha

---

<sup>11</sup> GAMONAL, SERGIO, *Derecho Colectivo del Trabajo* (Santiago, Chile, Lexis Nexis, 2002) p.37

<sup>12</sup> CAAMAÑO, ob.cit., p.57



incurrido en tiempo y gastos de recopilación de información para presentar el proyecto (13). Lo anterior va en contra del Convenio N° 98 de la OIT y de la libertad sindical, pues nuestra legislación, al establecer como opción predilecta a la negociación de empresa, no permite a los trabajadores escoger libremente el nivel de negociación que desean. Ello, puesto que los beneficios que se observan en la negociación a nivel de empresa, impulsará a los actores a optar por esta.

El proyecto de la presidenta, por lo tanto, debiera abogar para que la negociación colectiva reglada pluriempresa sea obligatoria como la de empresa, reconociéndole, del mismo modo, mecanismos de autotutela.

Otro de los grandes puntos débiles en esta materia es la reglamentación relativa a la huelga, la que no obstante permitirse como mecanismo de autotutela en el procedimiento reglado, es en la práctica un instrumento débil e ineficaz. La huelga idealmente debiese ser un instrumento relevante de presión, vital para el equilibrio de poderes y la democratización de las relaciones laborales. Pero se ve, sin embargo, totalmente entrabada por la engorrosa reglamentación. El panorama es tan poco alentador que incluso hoy en día se le otorga un carácter ilegítimo o peyorativo, la que sólo puede ejecutarse como medio de ultima ratio, una vez que se han agotado todos los recursos que establece la ley.

En relación a esto, Caamaño ha dicho que “el legislador chileno regula con detallismo el ejercicio de la huelga, sometiéndolo a un régimen jurídico que podrían catalogarse, sin duda, como uno de los más intervencionistas en la tradición jurídica continental. Nuestro modelo legal de huelga trasunta una evidente y mal disimulada agresividad con la tutela directa de los trabajadores” (14).

Por lo tanto, si nuestro país quiere efectivamente acercarse a los parámetros del Convenio N° 98 de la OIT, debe liberar de tantos requisitos legales a esta institución, reconociéndola como un medio de autotutela legítimo y efectivo.

### **7.- Ampliación de las materias que se puedan acordar en una negociación colectiva con el empleador.**

En nuestro país el legislador ha restringido notoriamente las materias objeto de negociación colectiva, lo que vulnera la libertad sindical consagrada en el Convenio N°98 de la OIT, cuestión que, por lo demás, ha sido denunciado por el Comité de Libertad Sindical. El artículo 306 inciso 1° del Código del Trabajo reconoce como materias de negociación colectiva sólo las siguientes: a) las remuneraciones de distinta naturaleza; b) beneficios en dinero o especie que no revisten calidad de remuneración; y c) condiciones comunes de trabajo (15).

---

<sup>13</sup> CAAMAÑO, op. Cit. P.13

<sup>14</sup> CAAMAÑO, ob.cit., p.72

<sup>15</sup> Según CAAMAÑO, las condiciones comunes de trabajo son “aquellas materias que benefician o afectan a todos los trabajadores que negocian, entendiéndose que ellas comprenden principalmente los beneficios o condiciones sociales en que se realiza el trabajo y que no tienen por objeto aumentar los beneficios económicos (...). Tal es el caso de la capacitación, mecanismos complementarios de seguridad social, medidas de higiene y seguridad, etc”. CAAMAÑO, Eduardo, “La negociación colectiva en el derecho del trabajo chileno: un triste escenario para la promoción de la libertad sindical, p. 30.

De lo anterior se deduce que las materias que pueden ser objeto de una negociación colectiva son en exceso limitadas, no dándose en consecuencia cumplimiento a la misión principal de la negociación colectiva: la democratización de las relaciones laborales, caracterizada históricamente por la asimetría de poderes entre el empleador y trabajador. Esta extrema rigidez deja fuera del tintero temas de suma importancia, como la flexibilidad laboral, la búsqueda de mecanismos de conciliación de trabajo y vida familiar, la equidad de género, entre otras propias del mundo laboral contemporáneo (16).

Una ampliación de las materias es una medida acertada, de relevancia, que bien implementada puede finalmente entrar en armonía con el Convenio N° 98 de la OIT y el derecho a la libertad sindical. Sin embargo, para que ello ocurra es necesario que el aumento de materias sea significativo. Una ampliación mezquina sólo quedaría como un cúmulo de buenas intenciones. Esperemos que la reforma aplique una visión amplia del objeto de la negociación colectiva, permitiéndoles a los actores determinar con libertad las temáticas sobre las que versarán sus acuerdos, de conformidad con sus intereses, necesidades y realidades concretas, y que no se vean limitados por una decisión unilateral del legislador.

#### **8.- Nuevo marco legal que contenga el Estatuto del Temporero y la Actividad Agrícola de Temporada.**

De acuerdo al mismo programa de la presidenta, el objetivo de esta medida es que consagre la protección a los trabajadores y trabajadoras del mundo rural (17). De este modo, se podría dar cumplimiento a los Convenios N°141 sobre las Organizaciones de Trabajadores Rurales de 1975, N°87 y N°98 sobre Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación de 1948. El Convenio N°141, concretamente, consagra que todas las categorías de trabajadores rurales tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, sin que se requiera una autorización previa. Asimismo, también tienen el derecho de afiliarse a las mismas, bastando que se ciñan a los estatutos.

En nuestro ordenamiento jurídico la situación de este tipo de trabajadores es precaria y requería con suma urgencia una medida como la anunciada en el plan de gobierno. El artículo 305 del Código del Trabajo señala qué trabajadores resultan excluidos del derecho a negociar colectivamente, entre los que se encuentran los trabajadores contratados exclusivamente para el desempeño en una determinada obra o faena transitoria o de temporada. Lo anterior no inhibe a estos trabajadores a negociar colectivamente de manera no reglada, según dispone el artículo 314 inciso 2° del Código del Trabajo. Sin perjuicio de ello, esto resulta un despropósito, toda vez que la negociación no reglada es ineficaz en la práctica, pues el empleador no se encuentra

---

<sup>16</sup> CAAMAÑO, *ibíd.*, p.31

<sup>17</sup> De acuerdo al convenio número 141, se entenderá por trabajadores rurales a todas las personas dedicadas, en las regiones rurales, a tareas agrícolas o artesanales o a ocupaciones similares, ya sea se traten de asalariados como o personas que trabajan por cuenta propia.

obligado a negociar. Del mismo modo, tampoco se reconocen mecanismos de autotutela en beneficio de los trabajadores, como la huelga (18).

En este sentido, Gamonal ha señalado que la exclusión de este tipo de trabajadores es a todas luces inconstitucional, pues el derecho a negociar colectivamente es una garantía reconocida por nuestra Constitución. Si bien el ejercicio de un derecho debe realizarse por ley, esta debe respetar la esencia del derecho fundamental. El comité de Libertad Sindical, por otro lado, se pronuncia en este mismo sentido, cuando argumenta que el convenio número 98 de la OIT no autoriza que estos trabajadores sean excluidos (19). En consecuencia, la actual exclusión que realiza nuestro Código del Trabajo es una vulneración al derecho de libertad sindical de los trabajadores reconocido constitucionalmente, y una clara contravención a los Convenios N° 87, 98 y 141. Las medidas propuestas por la presidenta Bachelet son un buen punto de partida para superar los problemas anteriores, y para acercarnos al cumplimiento cabal de los convenios (20).

### **9.- Medidas que faltan**

Las medidas analizadas precedentemente significan un avance relativo en la aproximación de nuestro país a los convenios OIT ya señalados. Parece auspiciador que el gobierno desee hacerse cargo de los usos artificiosos del Multirut; incorporar a los trabajadores agrícolas y transitorios o de faena; busque ampliar las materias objetos de negociación; pretenda reforzar los sindicatos; y, lo más importante, quiera acabar con la excesiva reglamentación de la negociación colectiva. Sin embargo, y como ya se ha dicho, muchas de estas medidas son muy genéricas, manifiestan una intención de referirse a un área, mas no ofrecen medidas concretas. Hemos intentado subsanar aquello otorgando algunas directrices en los apartados anteriores.

No obstante lo anterior, resulta preocupante que hayan deficiencias estructurales de nuestro sistema que no son contemplados en lo absoluto por el plan de la presidenta. Nos referimos a la arbitraria preferencia del legislador por la negociación reglada en perjuicio de la no reglada y semireglada. El artículo 314 bis del Código del Trabajo los excluye del derecho a fuero y huelga. El empleador, del mismo modo, no se encuentra obligado a negociar, y no se les reconoce ningún tipo de mecanismo de autotutela. Su capacidad de negociar, por lo tanto, es nula, incumpléndose el Convenio N°98 de la OIT sobre Libertad Sindical, pues tal preferencia restringe la autonomía colectiva de los trabajadores, los que no podrán escoger de manera libre y voluntaria y se verán prácticamente forzados a optar por el nivel de empresa, que sí les concede el derecho a negociar (21).

---

<sup>18</sup> CAAMAÑO, Eduardo, "La negociación colectiva en el derecho del trabajo chileno: un triste escenario para la promoción de la libertad sindical, p.13.

<sup>19</sup> *Ibíd*, p.19.

<sup>20</sup> Adicionalmente, se ha dicho que la exclusión de estos trabajadores puede incentivar actuaciones de mala fe o abusos de los empleadores, el que al momento de establecer la categoría de un trabajador optará por aquella que no le permita a sus dependientes negociar colectivamente, con lo cual sólo se dará lugar a la negociación de carácter individual, en donde el empleador tiene una mayor capacidad de negociación que el trabajador. *Ibíd*. P.19-20.

<sup>21</sup> CAAMAÑO, *op cit*. P13.

El plan de la presidenta tampoco se hace cargo de la exclusión de los trabajadores del sector público de la negociación colectiva, pues el artículo 304 del Código del Trabajo reconoce que la negociación colectiva sólo puede tener lugar en empresas del sector privado. Esta exclusión es marcadamente infundada, pues, en palabras de Caamaño, “si bien las empresas a las que alude la norma son entidades que involucran intereses del Estado, no se puede obviar que sus trabajadores se rigen por las normas del Código del Trabajo, y por tanto deben ser titulares de todos los derechos, tanto fundamentales como laborales” (22).

Por consiguiente, esperamos que las medidas del plan de gobierno no sólo se agoten en buenas intenciones, sino que en medidas más variadas y concretas y, del mismo modo, en medidas que incorporen con suma urgencia los dos últimos temas señalados, totalmente omitidos en el documento en estudio.

### **Fomento a la participación laboral**

El programa de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (23) (en adelante, el “Programa”) a este respecto tiene la finalidad de aumentar el número de chilenas con empleos formales y sus garantías correspondientes (24). Para ello, propone las siguientes políticas. En primer lugar, elevar la cobertura del subsidio al empleo femenino, llegando al 60% de los hogares de menores ingresos (25). En segundo lugar, y con la finalidad de evitar la discriminación que se produce en contra de la mujer al tener que cargar con el cuidado de los hijos cuyos padres trabajan, se propone eliminar el artículo 203 del Código del Trabajo (26). En relación a este punto, se propone crear un fondo solidario para financiar un sistema universal de cuidado infantil y estimulación temprana para todos los hijos de trabajadoras y trabajadores (27). Finalmente, se propone tomar medidas positivas para incentivar la contratación de mujeres dentro del Sistema de Alta Dirección Pública (28).

Estas propuestas del programa serán objeto de estudio del presente capítulo, de modo tal que se contrastarán las medidas planteadas y los estándares internacionales relativos al tema.

En materia de tratados internacionales, los Convenios relevantes son los números 103, 111, 156, y 183, todos de la OIT. A continuación, nos referiremos a los estándares pertinentes que cada uno de ellos establece respecto a esta materia.

---

<sup>22</sup> CAAMAÑO, op. Cit. P12.

<sup>23</sup> BACHELET, M., Programa de Gobierno para el Período 2014-2018., disponible en formato pdf en <http://www.minsepres.gob.cl/wp-content/uploads/2014/04/ProgramaMB.pdf>. Visitado el 14 de noviembre de 2014.

<sup>24</sup> BACHELET, Ob. Cit., p. 92.

<sup>25</sup> *Íbidem*, p. 95.

<sup>26</sup> *Íb.*

<sup>27</sup> *Íb.*

<sup>28</sup> *Íb.*

### **1.- Subsidio al empleo femenino.**

Como un primer aspecto, cabe mencionar que no hay ningún Convenio de la OIT que se haga cargo expresamente de la entrega de subsidios al empleo femenino de manera expresa. Sí hay varias menciones a otro tipo de prestaciones, relacionadas fundamentalmente con seguridad social, pero fuertemente ligadas al ámbito laboral, tales como prestaciones y seguros de desempleo, entre otras (29).

No obstante, no consideramos que dicha circunstancia sea óbice para interpretar que una política dirigida a subsidiar el empleo femenino, en principio, vaya en línea directa con los estándares de la OIT. En efecto, diversos Convenios, recomendaciones y otras directrices de este organismo internacional dan cuenta de la obligación por parte de los respectivos Estados, de tomar las medidas necesarias para fomentar el acceso de la mujer al mercado laboral (30). Luego, una política de prestaciones dinerarias encaminadas a suplementar el ingreso que obtiene una mujer de su empleador constituye un incentivo para que estas se inserten y traten de mantenerse en el mercado laboral. Ello tiene como consecuencia propender a la equiparación entre mujeres y hombres en términos de oportunidades en el acceso al empleo, lo que claramente va en la línea señalada por la OIT.

### **2.- Cuidado de los hijos de padres trabajadores.**

En Chile, actualmente, esta materia está regulada en el Título II del Libro II de nuestro Código del Trabajo. En relación a la propuesta del Programa, la norma relevante es el artículo 203 del mismo cuerpo normativo. En breve síntesis, éste establece que las empresas que ocupen veinte o más trabajadoras estarán obligadas a mantener salas cunas anexas al local de trabajo, para que aquéllas trabajadoras que sean madres puedan ejercer su rol de tal para con sus hijos. El Programa propone derogar este artículo en razón de los costos que impone al empleador, y su consiguiente desincentivo para contratar mujeres. En reemplazo, se establecería un sistema universal de cuidado infantil, a través un fondo solidario, financiado tripartitamente por trabajadores, empleadores y el Estado, destinado a cubrir los costos de las salas cunas a que deban recurrir las madres y padres trabajadoras y trabajadores.

Con estos antecedentes, cabe preguntarse ahora cuáles son los estándares relevantes de la OIT sobre la materia. Al efecto, tenemos los Convenios N°156 y N° 183, que establecen normas relativas a la protección de la maternidad y otras relacionadas con trabajadores con responsabilidades familiares. Si bien es cierto que también está el Convenio N°103, consideramos que su articulado no ofrece directrices suficientemente claras en relación a lo que estamos examinando.

El Convenio N°156 establece, en su artículo 1, su ámbito de aplicación. Señala este artículo, que el Convenio se aplica a los trabajadores y trabajadoras con responsabilidades hacia los hijos a su cargo, cuando tales responsabilidades limiten sus posibilidades de prepararse para la actividad económica y de ingresar, participar y progresar en ella. Podemos sostener que esto es lo que sucede en Chile. De manera

---

<sup>29</sup> Vid. Convenio N° 102 de la OIT.

<sup>30</sup> Vid. artículos 2 y 3 del Convenio N°111 de la OIT.

indirecta, así lo ha indicado la Dirección del Trabajo. Señala esta entidad que “El derecho a sala cuna se configura cuando, reuniéndose el cupo mínimo de contratación de veinte o más trabajadoras, la asistencia al trabajo las obliga a dejar en ella a sus hijos menores de hasta dos años para velar por su alimentación” (31). Opinamos que indirectamente la Dirección del Trabajo asume esta postura en el sentido de reconocer que un fundamento para esta norma es que las madres trabajadoras, para poder cumplir de manera apta su rol de tales, se ven compelidas a llevar consigo a su(s) hijo(s) al lugar de trabajo. Luego, una trabajadora que, además de las obligaciones laborales cotidianas que debe desempeñar, deba hacerse cargo de la extenuante carga en que consiste criar a un niño menor de dos años, pareciera que limita su posibilidad de participar en la actividad económica. Esto último es claro, toda vez que no puede dedicar toda su atención a ella, cosa bien necesaria en los tiempos actuales. Por otra parte, el artículo 2 del mismo Convenio establece que se aplicará el mismo, a todas las ramas de la actividad económica y a todas las categorías de trabajadores. Por último, y no menos importante, es un Convenio ratificado por Chile y que se encuentra vigente (32). Determinado que el caso chileno queda cubierto por la norma internacional, veamos ahora si la propuesta programática que estamos estudiando va en la misma línea que ella.

Sostendremos que la propuesta del Programa va en línea con los estándares de la OIT. Ello, en razón de que se da cumplimiento al mandato del artículo 3 de este Convenio, en el sentido de “permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación (33) [...]”. A su vez, sostenemos que esta propuesta tiende a morigerar los efectos discriminatorios que se producen en contra de las trabajadoras con responsabilidad familiares –en este caso, con sus hijos menores de dos años. Esto, al contrarrestar la exclusión que se produce por motivos de sexo, lo cual altera la igualdad de oportunidades en el empleo, cuando se impone a la mujer el lastre de tener que constituir un costo extra para su empleador, cosa que no sucede en el caso de los hombres, ello, en los términos del artículo 1 del Convenio 111. Este costo extra se produce, a su vez, al pesar sobre el empleador la obligación de sala cuna cuando el local de trabajo tenga veinte o más trabajadoras. En otras palabras, un empleador lo pensará dos veces antes de contratar a una mujer, en el entendido de que dicha decisión le puede terminar acarreado el ya singularizado costo, cosa que no sucede con la contratación laboral de hombres. Luego, la no contratación de mujeres en razón de esta carga que conllevan constituye una exclusión del mercado laboral, puesto que no son contratadas, o lo son en menor medida en razón de ello. Esta exclusión, a su turno, altera la igualdad de oportunidades que tienen las mujeres de acceder al trabajo formal en comparación con los hombres, puesto que ellos no son excluidos en razón de costos adicionales que deban imponer en materia de responsabilidad familiar.

---

<sup>31</sup> CAAMAÑO, E., “Código del Trabajo. Sistematizado con jurisprudencia”, Vol. III, Editorial LegalPublishing, Chile, p. 1776.

<sup>32</sup>[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312301:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312301:NO)

<sup>33</sup> Subrayado añadido.

En consecuencia, de lo anteriormente expuesto se desprende que una política tendiente a: (i) derogar la norma que establece la obligación del empleador de proporcionar sala cuna a sus trabajadoras y (ii) a establecer un sistema universal de cuidado infantil mediante un fondo solidario financiado tripartitamente entre trabajadores, empleadores y el Estado va en línea con los directrices de la OIT en la materia. Es difícil prever los resultados de tal política de manera abstracta y apriorísticamente. Pero si una vez puesta en marcha logra morigerar los efectos discriminatorios que el artículo 203 –indirectamente– produce, entonces el objetivo de los Convenios 156 y 111 se habrá visto satisfecho.

### **3.- Fomento a la contratación femenina dentro del Sistema de Alta Dirección Pública.**

La propuesta del Programa a este respecto se limita a señalar que se incorporarán acciones afirmativas para la contratación femenina dentro de las políticas de selección del Sistema de Alta Dirección Pública.

A este respecto, como primera cuestión, cabe señalar que “cuando el Estado está sujeto como empleador a los principios cuya aplicación debe promover, el sector público desempeña un papel clave en la aplicación general de la política gubernamental tendiente a promover la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo, habida cuenta del volumen del empleo dependiente del Estado” (34). En nuestro caso, una de las entidades relevantes a la hora de seleccionar personal para la función pública, y sobre lo cual, por lo tanto, recae este “papel clave” mencionado, recae en el Sistema de Alta Dirección Pública. Luego, en el contexto de ella, y como con cualquier otra persona encargada de contratar personal, se pueden suscitar problemas en materia de discriminación, entre otras categorías, por sexo.

Al igual que en los casos estudiados anteriormente, este es un tópico relativo a la superación de la discriminación en contra de la mujer. En consecuencia, aplicaremos a este respecto los estándares reseñados previamente; esto es, Convenio 111 de la OIT. Cabe tener presente que los Convenios 103 y 183, relativos a la protección de la maternidad, no son atingentes, puesto que no abordan la cuestión del igual acceso a la función pública para hombres y mujeres.

De esta última afirmación, cabe preguntarse ahora, ¿se hace cargo el Convenio 111 de dicha problemática? Si bien no lo hace expresamente, tampoco la excluye. Y teniendo presentes los principios y el espíritu que inspiran esta normativa, no parece adecuado concluir que la proscripción de la discriminación en razón de sexo para acceder a la función pública no esté considerada.

Con estas consideraciones, podemos vislumbrar que la propuesta del Programa va en línea con los estándares internacionales que rigen la materia.

---

<sup>34</sup> Organización Internacional del Trabajo, “Igualdad en el empleo y la ocupación. Estudio general de las memorias relativas al Convenio N°111 y la Recomendación N°111 sobre la discriminación”, 1988, Ginebra, p.115.

## **Capacitación para el desarrollo y seguro de cesantía**

En el programa de la Presidenta Michelle Bachelet 2014-2018, la capacitación ocupacional tiene un papel decisivo respecto del Estado, por cuanto este tiene un papel activo en dicho proceso. Por ese motivo se pretende crear un nuevo sistema de intermediación y capacitación laboral, que apoye a todos aquellos quienes tengan problemas de inserción en el mercado laboral.

El Estado dirige así sus esfuerzos hacia los sectores de la población que presentan una situación de mayor vulnerabilidad, vista ésta como aquellos segmentos con mayores dificultades para acceder al empleo. En ese sentido, se pretende desarrollar programas destinados a favorecer grupos específicos, tales como los jóvenes y mujeres.

Asimismo, se busca modernizar y fortalecer el SENCE (35), separando las funciones de fiscalización, administración y de los recursos asignados a la capacitación laboral. Junto con ello, se pretenderá perfeccionar el Seguro de Cesantía, generando incentivos para los empleadores y potenciando el rol contra cíclico del seguro, además de realizar una difusión de sus beneficios.

Las políticas de gobierno en esta materia se subdividen en dos variables. Ellas son la capacitación propiamente tal, dirigida está a los grupos más vulnerables, por un lado, y el Seguro de cesantía., por el otro.

Analizaremos ambos elementos y sus contenidos de conformidad a los estándares internacionales relativos al tema, teniendo en cuenta las disposiciones de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo vigentes relacionados directamente con la política del empleo, tales como el convenio y la Recomendación sobre la política del empleo de 1964; el Convenio y la Recomendación sobre la Discriminación (empleo y ocupación) de 1958; Convenio sobre el Desempleo de 1919; la Recomendación sobre el Desempleo (menores) de 1935; la Recomendación sobre los Programas Especiales para los Jóvenes de 1970; la Recomendación sobre Igualdad de Remuneración de 1951; la Recomendación sobre la Orientación Profesional de 1949; la Recomendación sobre la Formación Profesional de 1962; y la Recomendación sobre el Desempleo de 1934.

### **1.- Capacitación propiamente tal, dirigida a los grupos más vulnerables.**

Se entenderá por “capacitación” el proceso destinado a promover, facilitar, fomentar y desarrollar las aptitudes, habilidades o grados de conocimientos de los trabajadores, con el fin de mejorar sus oportunidades y condiciones de vida y trabajo, procurando la necesaria adaptación de los trabajadores a los procesos tecnológicos y a las modificaciones estructurales de la economía (36). Es decir, esta comprende actividades que persiguen una preparación específica para el empleo, las cuales son autosuficientes e independientes.

---

<sup>35</sup> Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, creado por el decreto ley N° 1.466 de 1976.

<sup>36</sup> El DLF N°137 de 1977 nos da el concepto de capacitación que recoge el Código del Trabajo en su artículo 167. Esta definición fue objeto de interpretación reglamentaria por medio del Art. 8 del D.S N°42, de 1986, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.



A este respecto la OIT ha señalado que la formación es un medio para desarrollar las aptitudes profesionales de una persona, teniendo en cuenta las posibilidades de empleo y de permitirle hacer uso de sus capacidades como mejor convenga a sus intereses y a los de la comunidad.

Dicho lo anterior, según las disposiciones de la OIT (37) todo Estado miembro debe llevar a cabo y formular una política activa destinada a fomentar la capacitación, con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económico, elevando así los niveles de vida, satisfaciendo necesidades de mano de obra y resolviendo el problema del desempleo.

Siguiendo estas disposiciones, el Programa de Gobierno pretende crear un nuevo sistema de capacitación laboral, que apoye a todos quienes tengan problemas de inserción en el mercado de trabajo en el mejoramiento de sus condiciones de empleabilidad, con particular foco en aquellos que presentan una situación de mayor vulnerabilidad, estableciendo un sistema de medios de formación, que pretende satisfacer las necesidades de estos grupos, en función de los requerimientos económicos y posibilidades de empleo del país.

En ese sentido se desarrollarán programas de capacitación especializados para los siguientes segmentos de población:

### **1.1.- Los jóvenes**

Uno de los focos prioritarios serán los jóvenes de 15 a 19 años que no estudian ni trabajan, que junto con quienes desertarán de la educación media en los próximos años, pertenecen mayoritariamente a los primeros dos quintiles de ingreso del país. El programa de capacitación de jóvenes buscará entregar capacitación y prácticas laborales a 150.000 jóvenes en el período 2014-2018, junto con nivelación escolar y vinculación a la educación superior.

Recordando las disposiciones de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo existentes sobre la formación y empleo de jóvenes, en especial la Recomendación sobre el Desempleo (menores) de 1935; la Recomendación sobre la Formación Profesional de 1962; el Convenio y la Recomendación sobre la Política del Empleo de 1964; y la Recomendación sobre los Programas Especiales para los Jóvenes de 1970.

Se ha entendido por la OIT que los programas especiales que tienen por objeto permitir que los jóvenes adquieran educación y experiencia que facilite una actividad económica estable a futuro, son de suma importancia por cuando estos programas especiales permiten capacitar a los jóvenes para adaptarse al ritmo de una sociedad cambiante y les permite al mismo tiempo participar activamente en el desarrollo de su país. Promoviendo así dichos programas la igualdad de oportunidad y de trato.

En ese sentido, podemos sostener que, en principio, el Programa de Gobierno cumple con las recomendaciones de la OIT. Ello, en cuanto al establecimiento de

---

<sup>37</sup> Art. 1 letra C. C122 - Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122); art. 1 N°3 C111 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111); art. 3 R117 - Recomendación sobre la formación profesional, 1962 (núm. 117)

programas especiales destinado a este grupo de la sociedad que se lleva a cabo dentro de un marco de planes para el desarrollo del país, estableciendo los propósitos y objetivos del mismo. Al mismo tiempo, este se encuentra dirigido a un grupo cuyo rango etario ha sido determinado tomando en cuenta las normas internacionales del trabajo relativas a la edad mínima de admisión al empleo, junto con el hecho de que estos programas de capacitación tienen por objeto que el mayor número de jóvenes pasen a una actividad económica normal o a programas regulares de educación o formación profesional.

Respecto al contenido de dichos programas de capacitación, si bien no se señala nada en específico, la OIT ha señalado que es recomendable que estos se adapten y varíen, incluso dentro del mismo programa, según edad, sexo, nivel de educación y de las aptitudes de los participantes para destinarlos al género de la actividad que les corresponda atendidas dichas aptitudes. Sin perjuicio de que exista un periodo inicial en donde se instruya a todos los participantes en cuestiones de importancia, tales como las reglas generales de seguridad e higiene, estimular su interés, etc. Es de esperar que si en lo formal se cumple con las disposiciones del organismo internacional, igualmente se haga respecto de lo sustantivo.

### **1.2.- Las mujeres.**

La creciente carga de pobreza que afecta a la mujer, las desigualdades en el campo de la educación y la capacitación, la existencia de restricciones y sobre exigencias que limitan el acceso de las mujeres al empleo en igualdad de condiciones, junto con impedir su desarrollo profesional y personal, dan cuenta de la necesidad de políticas activas que amplíen las oportunidades educacionales de las mujeres, respetando su diversidad, mejorando sus capacidades y habilidades.

Es bajo este entendido que el Programa de Gobierno pretende desarrollar un programa destinado exclusivamente a las mujeres que no están insertas en el mercado laboral, a quienes se les ofrecerá acompañamiento y recursos para optar por una formación que las habilite para ingresar al mercado de trabajo o por acciones de apoyo al micro emprendimiento. Este esfuerzo beneficiará a 300.000 mujeres en el período 2014-2018, de las cuales 40.000 recibirán capacitación para que desarrollen sus propios proyectos productivos, a este respecto cabe recordar las disposiciones de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo existentes sobre la formación y empleo de las mujeres, en especial la Recomendación sobre la Formación Profesional de 1962; el Convenio y la Recomendación sobre la Política del Empleo de 1964; Recomendación sobre Igualdad de Remuneración de 1951; Recomendación sobre el Servicio del Empleo de 1948; y el Convenio sobre la Discriminación (empleo y ocupación) de 1958, cuales tienen por objeto fomentar la inserción de la mujer en el mercado laboral, entre otras.

Se ha entendido por la OIT que los nuevos retos para los sistemas y políticas de formación dicen relación con la dimensión del género, en donde deben ser tenidas en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, junto con concebir el derecho de las mujeres a la formación como un derecho fundamental, que constituye una herramienta para promover y facilitar su empleabilidad e inserción laboral.

En ese sentido la formación profesional debe contribuir a (38):

- Mejorar las condiciones de participación social, económica y política de las mujeres, en pie de igualdad con los hombres;
- Disminuir y/o eliminar la discriminación y avanzar en la reducción de las brechas entre los géneros, tanto en términos salariales como de posicionamiento y capacidad de negociación de las condiciones de trabajo;
- Incidir en otros aspectos del desarrollo social, tales como la mortalidad materna e infantil, la salud, nutrición y educación de las nuevas generaciones, el control demográfico y ambiental, la integración social y la construcción de la ciudadanía.

En ese sentido, el Programa de Gobierno permite ir disminuyendo las barreras tanto internas como externas que la OIT ha identificado que existen, las cuales limitan o frenan el acceso y el desarrollo profesional, estableciendo un diseño de política laboral que promueve la igualdad de oportunidades. Sólo cabe advertir que la OIT ha señalado que se deben cuidar la calidad y pertinencia de las capacitaciones dirigidas a las mujeres, para que la inversión de tiempo, energías y recursos que ellas invertirán sea rentable en término de inserción y desarrollo tanto profesional como personal. Es decir, los programas deben desarrollar competencias claves para la empleabilidad, que les permita a las mujeres proyectarse, adaptarse y cambiar su entorno.

Parece ser que la capacitación y formación profesional en Chile respecto de las mujeres está cambiado de forma significativa, y su relevancia ha crecido considerablemente. Pero, a pesar de esto, se requieren de esfuerzos continuos para llegar a niveles óptimos en virtud de las recomendaciones de la OIT, que dicen relación con disminuir la exclusión social entre la mujer y su inserción laboral.

En la elaboración de estas políticas de formación para ambos grupos vulnerables, el Programa de Gobierno señala que se incorpora a los actores sociales en su formulación y evaluación. Adicionalmente, eliminarán todos aquellos programas que no muestran impacto en materia de empleabilidad, remuneraciones y tienen problemas de focalización, reorientándose esos recursos hacia trabajadores con mayores dificultades de inserción laboral.

Lo anterior cumple a cabalidad con los convenios internacionales, por cuanto la OIT en innumerables ocasiones ha sostenido que los programas de capacitación y formación deben estar sujetos a revisión periódica a la luz de la experiencia obtenida, eliminando aquéllos que no han funcionado; junto con el hecho de que se deben estrechar los vínculos entre el sistema formativo y el sector productivo puesto que solo así se determinarían cuáles son las necesidades.

---

<sup>38</sup> Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina. Avances y desafíos 5 años después de Beijing presentado a la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Lima, Perú, 8.-10 de Febrero de 2000. *“Formación profesional y capacitación como instrumentos de promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres”* (Documentos Cinterfor – OIT) Disponible en:

<http://www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/cinter/equidad/>

## **2.- Seguro de cesantía.**

Finalmente el programa pretende perfeccionar el Seguro de Cesantía, el cual es un instrumento de gran importancia en el ámbito de protección social, creado en el año 2002 (39), el cual tiene un componente de ahorro individual y un componente de seguro. Junto con realizar ajustes en su financiamiento y potenciar el rol contra cíclico del seguro.

Además, se pretende aumentar del uso del componente solidario del seguro, el cual corresponde a un fondo formado con aportes del estado y de los empleadores, al cual tienen acceso los trabajadores cuando son despedidos por necesidad de la empresa o fuerza mayor (en los contratos indefinidos) o al término de su contrato (en los trabajadores a plazo fijo, por obra o faena).

A este respecto, tomando en consideración el Convenio sobre el Desempleo de 1919, y la Recomendación sobre el Desempleo de 1934, la OIT ha señalado que un seguro de desempleo tiene efectos sobre el funcionamiento del mercado del trabajo, al generar nuevos incentivos tanto a empleadores como trabajadores. El desafío es diseñar mecanismos que brinden una adecuada protección a los desempleados sin generar distorsiones en las decisiones de los participantes del mercado del trabajo. En ese sentido, el seguro puede ser utilizado para brindar protección sin incurrir en costos. Al mismo tiempo, puede constituirse en un elemento que facilite la transición hacia economías más abiertas, al proteger la adaptación de quienes resulten afectados por los procesos de reconversión productiva (40). En dicho sentido se estaría en concordancia con las indicaciones de la OIT, pero cabe esperar que los índices de cobertura del seguro sean mayores.

## **Conclusiones.**

Ya terminada esta labor de contraposición de las políticas propuestas por la Presidenta Michelle Bachelet en su programa de gobierno 2014 a 2018, con las normas internacionales en materia laboral, específicamente analizando los Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificados por Chile, es dable concluir que:

Respecto al primer grupo de propuestas, relativas a la búsqueda de una mayor igualdad entre los principales actores sociales en materia laboral, se propuso la eliminación de la figura del Multirut. A este respecto, los distintos convenios de la OIT ratificados por Chile, si bien no hacen mención expresa a este tema, buscan la eficaz protección de los derechos de todo trabajador, siendo para ello fundamental la determinación exacta de quién debe ser considerado como empleador efectivo. En consecuencia, la eliminación de la figura del Multirut satisfaría los estándares generales de todo convenio OIT, determinando eficazmente el sujeto pasivo para contra el cual se podrán hacer valer los derechos de los trabajadores, otorgándoles una real eficacia.

---

<sup>39</sup> Ley N° 19.728, del 19 de abril del 2001

<sup>40</sup> Islas, Gonzalo. "Sistemas de protección a desempleados en los países de la OEA" (PROYECTO CIMT-OIT) Disponible en: [http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt\\_151.pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt_151.pdf)

En segundo lugar se propone el impulso de la negociación colectiva con titularidad sindical. En éste caso, la idea de fortalecer al sindicato a través de la titularidad de la acción de negociación colectiva, es correlativo con lo propuesto por la OIT, la cual ha planteado la unificación de los grupos de trabajadores en uno sólo, cual es el sindicato. Ello, tanto en el artículo 5 del Convenio N°135 de la OIT, como los N° 87 y 98, fortaleciendo de este modo la sindicalización.

En tercer lugar, el derecho del sindicato a obtener información oportuna sobre la situación económica de la empresa. Por medio de una reforma en ésta materia se busca consagrar efectivamente el uso de la negociación, dotándola de un sentido más técnico y riguroso, logrando dar respuesta a esa necesidad del trabajador de saber qué tan factible es la realización de su pretensión en la empresa. Esto encuentra su correlato en el artículo 4 del Convenio N° 98 y las nociones generales de los convenios N° 87 y 135 de la OIT.

En cuarto lugar, el impulso de las organizaciones de trabajadoras y trabajadores, potenciando el programa de formación sindical. Esta modificación viene a convalidar lo señalado en el artículo 4 del Convenio N°98, otorgando las medidas suficientes para la realización de negociaciones colectivas, y favorece la creación de sindicatos, custodiando la libertad sindical, y con ello el Convenio N°87 de la OIT.

En quinto lugar, se proponen modificaciones al proceso de negociación colectiva reglada. Específicamente, se busca una modificación en el proceso reglado para flexibilizarlo y otorgarle más rapidez, lo cual es concordante con lo prescrito en los convenios N°87 y 98 de la OIT, dando más fuerza a una libertad sindical que hoy, en razón de las consecuencias del plan laboral en nuestra legislación, se encuentra coartada a la utilización de un procedimiento reglado estricto.

En sexto lugar, un mejoramiento y simplificación al proceso de negociación colectiva reglada. En este sentido, el proyecto debiera buscar que la negociación colectiva reglada pluriempresa sea obligatoria, del mismo modo que lo es la negociación colectiva dentro de la empresa, reconociéndole al primero mecanismos de autotutela. Otro problema en esta materia es la reglamentación relativa a la huelga, la que no obstante permitirse como mecanismo de autotutela en el procedimiento reglado, es en la práctica un instrumento débil e ineficaz. Por lo tanto, para cumplir con los parámetros del convenio número 98 de la OIT, se debe liberar nuestro ordenamiento jurídico de tantos requisitos legales respecto a esta institución, reconociéndola como un medio de autotutela legítimo y efectivo.

En séptimo lugar, una ampliación de las materias que se puedan acordar en una negociación colectiva con el empleador. A este respecto, las materias que pueden ser objeto de una negociación colectiva son en exceso limitadas. Se debe aumentar la flexibilidad laboral, la búsqueda de mecanismos de conciliación de trabajo y vida familiar, la equidad de género, entre otros, propias del mundo laboral contemporáneo. Para que estas modificaciones sean armoniosas con el Convenio N°98 de la OIT y el derecho a la libertad sindical es necesario que el aumento de materias sea significativo, permitiéndoles a los actores, por ejemplo, determinar con libertad las materias sobre las

que versarán sus acuerdos, en conformidad a sus intereses, necesidades y realidades concretas, y que no se vean limitados por una decisión unilateral del legislador.

Finalmente, en octavo lugar se propone generar un nuevo marco legal que contenga el Estatuto del Temporero y la Actividad Agrícola de Temporada. En este sentido, las medidas propuestas por la presidenta Bachelet son conducentes al cumplimiento de los Convenios N° 87, 88 y 141 de la OIT.

Respecto al segundo grupo de propuestas, relativas a la promoción de la participación laboral, la calidad del empleo, los salarios y aumentar la productividad, el programa de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet propone tres medidas.

En primer lugar, elevar la cobertura del subsidio al empleo femenino, llegando al 60% de los hogares de menores ingresos. En diversos Convenios, recomendaciones y otras directrices de la OIT, se da cuenta de la obligación por parte de los respectivos Estados de tomar las medidas necesarias, positivas, para fomentar el acceso de la mujer al mercado laboral. Luego, una política de prestaciones dinerarias encaminadas a suplementar el ingreso que obtiene una mujer de su empleador constituye un incentivo para que estas se inserten y traten de mantenerse en el mercado laboral. En consecuencia, es una medida deseable.

En segundo lugar, y con la finalidad de evitar la discriminación que se produce en contra de la mujer al tener que cargar con el cuidado de los hijos cuyos padres trabajan, se propone eliminar el artículo 203 del Código del Trabajo. Esta propuesta del Programa va en línea con los estándares de la OIT. Sostenemos que la Propuesta tiende a moderar los efectos discriminatorios que se producen en contra de las trabajadoras con responsabilidad familiares relativas al cuidado de los hijos. La no contratación de mujeres en razón de esta carga que conllevan constituye una exclusión de género en el mercado laboral. En consecuencia una política tendiente a (i) derogar la norma que establece la obligación del empleador de proporcionar sala cuna a sus trabajadoras y (ii) a establecer un sistema universal de cuidado infantil mediante un fondo solidario financiado tripartitamente entre trabajadores, empleadores y el Estado va en línea directa con los estándares y directrices de la OIT en la materia.

Finalmente, en tercer lugar se propone tomar medidas positivas para incentivar la contratación de mujeres dentro del Sistema de Alta Dirección Pública. Si bien el convenio 111 de la OIT no se hace cargo expresamente de este problema, tampoco la excluye. Y teniendo presente los principios que inspiran esta normativa, no parece adecuando concluir que la proscripción de la discriminación en razón de sexo para acceder a la función pública no esté considerada. Por esto mismo, la propuesta del Programa va en directa relación con los estándares y las exigencias internacionales.

En último lugar, se estudió un tercer grupo de políticas, las cuales tienen por objetivo, fortificar y perfeccionar la institucionalidad laboral, específicamente por medio de la capacitación para el desarrollo y seguro de cesantía.

En primer lugar, el programa de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet pretende crear un nuevo sistema de intermediación y capacitación laboral que apoye a todos aquellos quienes tengan problemas de inserción en el mercado laboral. En este sentido, se pretende desarrollar programas destinados a favorecer la inserción de

jóvenes y mujeres. La elaboración de estas políticas de formación para ambos grupos vulnerables cumple a cabalidad con los convenios internacionales, por cuanto la OIT en innumerables ocasiones ha sostenido que los programas de capacitación y formación deben estar sujetos a revisión periódica a la luz de la experiencia obtenida, eliminando aquellos que no han funcionado, junto con el hecho de que se deben estrechar los vínculos entre el sistema formativo y el sector productivo, puesto que solo así se determinarían cuáles son las necesidades efectivas de los futuros trabajadores.

En segundo lugar se busca modernizar y fortalecer el SENCE. Se propone aumentar el uso del componente solidario del seguro, el cual corresponde a un fondo formado con aportes del estado y de los empleadores. En consideración del Convenio sobre el Desempleo de 1919, y la Recomendación sobre el Desempleo de 1934, la OIT ha señalado que un seguro de desempleo tiene efectos sobre el funcionamiento del mercado del trabajo, al generar nuevos incentivos tanto a empleadores como trabajadores. En ese sentido, el seguro puede ser utilizado para brindar protección sin incurrir en costos, y al mismo tiempo puede constituirse en un elemento que facilite la transición hacia economías más abiertas, al proteger la adaptación de quienes resulten afectados por los procesos de reconversión productiva. Por lo antes dicho, estas medidas son concordantes con las indicaciones de la OIT. Sin embargo, cabe esperar que los índices de cobertura del seguro sean mayores.

En síntesis, las medidas adoptadas en el Programa de Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet para los años 2014 a 2018, están bien encaminadas en relación a las normas y estándares internacionales determinados por la Organización Internacional del Trabajo, de modo tal que son un gran paso para la refundación de los estatutos jurídicos en materia de Derecho Laboral, puesto que significan grandes avances correlativos a las exigencias de la OIT. No obstante, nos parece que se deben aplicar de la forma antes mencionada, resolviendo los contratiempos descritos y analizados en el cuerpo y conclusiones del presente ensayo.