



INFORME DE ANÁLISIS ECONÓMICO Y SOCIAL
CONFEDERACIÓN SINDICAL INTERNACIONAL (CSI)
LAS NORMAS FUNDAMENTALES DEL TRABAJO INTERNACIONALMENTE
RECONOCIDAS EN CHILE

INFORME PARA LA REVISIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE CHILE POR
PARTE DEL CONSEJO GENERAL DE LA OMC

(Ginebra, 7 y 9 de octubre de 2009)

15 de octubre del 2009

CONFEDERACIÓN SINDICAL INTERNACIONAL (CSI)

LAS NORMAS FUNDAMENTALES DEL TRABAJO INTERNACIONALMENTE RECONOCIDAS EN CHILE

**INFORME PARA LA REVISIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE CHILE
POR PARTE DEL CONSEJO GENERAL DE LA OMC**

(Ginebra, 7 y 9 de octubre de 2009)

RESUMEN

Chile ha ratificado los ocho convenios fundamentales de la OIT. Sin embargo, dada la existencia en este país de algunas restricciones sobre los derechos sindicales de los trabajadores y las trabajadoras así como una persistente discriminación, es necesario que se tomen otras medidas para que Chile cumpla con los compromisos que asumió entre 1996 y 2001 en Singapur, Ginebra y Doha en las declaraciones ministeriales de la OMC, así como también en la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo.

Chile ha ratificado los Convenios fundamentales de la OIT sobre el derecho de sindicalización y negociación colectiva así como el relativo a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización. No obstante, no cuenta con suficiente protección contra la discriminación antisindical. El derecho de huelga y el derecho de negociación colectiva están restringidos, especialmente en el caso de los trabajadores del sector público, pero también existen limitaciones en el sector privado.

Chile ha ratificado el Convenio fundamental de la OIT sobre la igualdad de remuneración, y también el Convenio sobre la no discriminación. A pesar de que hay disposiciones legislativas razonables al respecto, en la práctica, las mujeres tienen menos acceso a empleos de calidad, perciben salarios inferiores y gozan de menos protección. La población indígena también es objeto de discriminación.

Chile ha ratificado el Convenio fundamental de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil así como el Convenio sobre la edad mínima para trabajar, no obstante, en Chile hay una alta incidencia de trabajo infantil. Los menores trabajan especialmente en el sector de la agricultura, el trabajo doméstico, los supermercados y restaurantes, la venta ambulante y la construcción así como en la prostitución.

Chile ha ratificado los dos Convenios fundamentales de la OIT sobre el trabajo forzoso. El sistema jurídico actual no contempla adecuadamente los casos de trata de menores, lo que dificulta el enjuiciamiento de este tipo de casos.

LAS NORMAS FUNDAMENTALES DEL TRABAJO INTERNACIONALMENTE RECONOCIDAS EN CHILE

Introducción

El presente informe sobre el respeto de las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas en Chile forma parte de una serie de informes que la Confederación Sindical Internacional, CSI elabora conforme a la Declaración Ministerial aprobada en la primera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Singapur, 9-13 de diciembre de 1996) en la cual los Ministros declararon: “Renovamos nuestro compromiso con el respeto de las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas”.

La cuarta Conferencia Ministerial (Doha, 9-14 de noviembre de 2001) reafirmó este compromiso. Estas normas fueron además consolidadas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, aprobada por los 174 países miembros de la OIT durante la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 1998.

I. Libertad sindical y derecho de negociación colectiva

En 1999, Chile ratificó el Convenio núm. 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización y el Convenio núm. 98 sobre el derecho de sindicalización y de negociación colectiva.

Con excepción de aquellos que militan activamente en un partido político, el cuerpo policial y el personal militar, la legislación chilena permite a los trabajadores formar sindicatos y afiliarse a ellos sin autorización previa ni requisitos excesivos. Se calcula que el 13 por ciento de la mano de obra nacional está sindicalizada.

Sin embargo, la negociación colectiva carece en gran medida de la protección de la ley. En el sector privado, la ley permite a los empleadores decidir si entablan o no un proceso de negociación colectiva para establecer las condiciones de trabajo, la remuneración y las prestaciones que deberían concederse a los trabajadores. Algunas enmiendas introducidas en el Código del Trabajo facilitan la negociación colectiva en el sector agrícola, pero sigue siendo el empleador quien decide si se lleva a cabo o no un proceso de negociación colectiva.

En el sector público, el artículo 304 del Código del Trabajo prohíbe la negociación colectiva “en las empresas o instituciones públicas o privadas cuyos presupuestos, en cualquiera de los dos últimos años calendario, hayan sido financiadas en más de un 50% por el Estado, directamente, o través de derechos o impuestos”. El Comité de Expertos para la Aplicación de los Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha recomendado enérgicamente al Gobierno chileno modificar su Código del Trabajo sobre este punto, pero

el Gobierno ha dejado de intercambiar correspondencia con ellos sobre estos temas dejando esas cuestiones sin respuesta.

El derecho de huelga es ignorado en gran medida por la normativa laboral chilena. Los trabajadores del sector público no tienen derecho de huelga, aunque en la práctica los docentes, los trabajadores sanitarios y otros trabajadores municipales o gubernamentales ya han tenido ocasión de ejercer este derecho. En el sector privado, el derecho de huelga está reconocido, pero los huelguistas carecen de protección. La práctica de despedir a los trabajadores que hacen huelga no es ilegal, pero se supone que es “prohibitivamente costoso” (exige el pago de un bono de cuatro unidades de fomento (U.F.) por cada trabajador contratado como reemplazante), o se permite si el empleador cumple con ciertas condiciones en su última oferta durante el proceso de negociación y proporciona una causa legal y el pago de prestaciones a los trabajadores despedidos. La ley no prohíbe el empleo de servicios de seguridad privados, o de otros trabajadores para romper los piquetes de huelga. El Código del Trabajo establece que la huelga debe ser llevada a cabo en un plazo de tres días después de la decisión de convocarla, de lo contrario automáticamente se considera que los trabajadores han aceptado la última oferta del empleador.

Las huelgas están prohibidas en los servicios cuya interrupción pondría en grave peligro la salud, el abastecimiento público, la economía o la seguridad nacionales, una definición que es mucha más amplia que la interpretación de la OIT en el marco del Convenio respectivo sobre lo que constituye un servicio esencial. Algunos ministros deciden cada año la lista de servicios esenciales. El arbitraje para resolver los conflictos en los servicios esenciales es obligatorio.

La ley permite a los sindicatos llevar a cabo sus actividades sin injerencias, pero la Ley N° 19296 otorga amplias facultades a la Dirección del Trabajo para la supervisión de las cuentas así como los estados financieros y patrimoniales de las asociaciones. El Gobierno chileno ha hecho pocos progresos en lo que se refiere a la protección de los sindicatos y sus miembros contra la discriminación antisindical. Aunque el Observatorio del Trabajo de la central sindical nacional CUT ha señalado algunas mejoras, persisten graves problemas, sobre todo en el sector privado, donde tácticas como la intimidación y los despidos son comunes. En sus controles, el Departamento del Trabajo descubrió que veinte empresas emplearon prácticas antisindicales en el primer semestre de 2008. Por orden de frecuencia, estas prácticas se relacionaron con el despido improcedente de dirigentes o miembros sindicales, seguidas por el acoso de sindicalistas, el reemplazo ilegal de trabajadores en huelga y la no deducción y transferencia de las cuotas sindicales. La ley dispone que los trabajadores despedidos por actividades sindicales tienen el derecho a ser reintegrados o a percibir una indemnización. Sin embargo, algunas categorías de trabajadores están excluidas de esta cláusula.

El CEACR de la OIT ha hecho hincapié en la importancia de los informes del Sindicato Nacional Interempresas de Trabajadores Metalúrgicos, Comunicaciones, Energía y

Actividades Conexas (SME) sobre la existencia de ineficiencias y retrasos que afectan a los tribunales laborales y a los inspectores de trabajo, así como la falta de inspectores.

En Chile no cuenta con zonas francas de exportación.

Conclusiones

Aun cuando el derecho de sindicalización se respeta en general, la ley no permite la negociación colectiva en el sector público, ni lo protege adecuadamente en el sector privado. Se han señalado numerosos casos de discriminación antisindical. El derecho de huelga está prohibido en el sector público y en el sector privado está sujeto a limitaciones.

II. Discriminación e igualdad de remuneración

Chile ratificó en 1971 el Convenio núm. 100 sobre igualdad de remuneración y también el Convenio núm. 111 sobre la no discriminación (empleo y ocupación).

La ley prohíbe la discriminación por diversos motivos, como el género, estado civil, edad, raza y discapacidad. En 1999, Chile estableció la igualdad jurídica entre hombres y mujeres. No obstante, en su Código del Trabajo no hay ninguna cláusula que garantice el principio de igualdad de remuneración para hombres y mujeres por trabajo de igual valor. La ley prohíbe a los empleadores solicitar pruebas de embarazo antes de la contratación, pero una organización no gubernamental ha señalado tales prácticas. Chile ha ratificado el Convenio de la OIT relativo a la protección de la maternidad.

En la práctica, la brecha salarial de género asciende al 79 por ciento, aunque según los datos estadísticos ha disminuido en el curso de los últimos años. Mientras menos cualificado es el empleo, mayor es su tendencia a la igualdad de remuneración; a finales de 2005, las mujeres sin formación percibieron un 96 por ciento del salario masculino, mientras que las diplomadas universitarias percibieron el 66 por ciento de la remuneración de los diplomados masculinos equivalentes.

La tasa de participación femenina en la economía aumentó del 34,6 por ciento en 1997 al 38,5 por ciento en 2006. La participación femenina en cargos directivos es mucho menor que la de los hombres, a pesar de que la mayoría de los graduados universitarios son mujeres. Un estudio de 2005 de Humanas Corporation y el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile reveló que el 95 por ciento de las mujeres encuestadas han advertido la discriminación en el empleo. Las mujeres presentan una mayor tasa de desempleo; en 2006, había 14 mujeres desempleadas por cada 10 hombres sin empleo.

En abril de 2007, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social anunció el Programa Nacional de Trabajo Decente, que incluía disposiciones de género en cuatro áreas prioritarias: trabajo, diálogo social, instituciones laborales y protección social. El Servicio Nacional de la Mujer ha elaborado planes para la igualdad de oportunidades. En junio de 2006, un decreto presidencial inició un código de buenas prácticas laborales contra la

discriminación en la administración central del Estado y se prevé que todos los organismos estatales elaboren planes trienales para lograr la igualdad de género. La Guía de Buenas Prácticas Laborales sobre No Discriminación en la Empresa es la contraparte del código en el sector privado y tiene como finalidad incrementar la participación de las mujeres en puestos de alto nivel directivo y una conciliación más eficaz entre trabajo y responsabilidades familiares.

La ley prohíbe el acoso sexual, tipificado como delito, y establece la protección y la indemnización financiera para las víctimas. La Dirección del Trabajo cuenta con un mecanismo de presentación de denuncias para las víctimas de acoso.

El Código del Trabajo de Chile prohíbe la discriminación por motivos de discapacidad física y mental, sin embargo, las personas con discapacidad sufren discriminación en términos de empleo, así como el acceso a espacios y servicios públicos. El Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS) es responsable de la elaboración de estudios sobre las necesidades de las personas con discapacidad y de programas para mejorar su inserción en la actividad económica y social.

En comparación con las personas no pertenecientes a la población indígena, el nivel de desempleo de la población indígena es superior al doble, mientras que en términos de ingresos, la población indígena gana apenas un poco más de la mitad de lo que percibe la población no indígena. La mayoría de las personas de origen indígena trabajan en la agricultura, la ganadería y las actividades de pesca, así como en trabajos no cualificados. Las tasas de analfabetismo son más elevadas, dado que la escolarización entre la población indígena es menor. El Ministerio de Educación ofrece becas a alumnos indígenas en el marco del Programa de Beca Indígena.

Conclusiones

La brecha de género ha disminuido en el curso de los últimos años, aunque la proporción de mujeres en puestos de nivel directivo es muy baja. La población indígena también está en desventaja en términos de empleo.

III. Trabajo infantil

Chile ratificó en 1999 el Convenio núm. 138 sobre la edad mínima para trabajar y en 2000 el Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil.

En mayo de 2003, el Gobierno enmendó su Constitución a fin de proporcionar educación gratuita y obligatoria universal hasta los 12 años. La ley permite trabajar a los niños con edades comprendidas entre los 15 y 18 años, con el permiso de sus padres y con la condición de que hayan terminado su escolarización o estén matriculados en la enseñanza secundaria. Se les permite realizar trabajos ligeros durante 30 horas por semana con un máximo de 8 horas por día. Los niños no están autorizados a realizar trabajo nocturno, salvo en las empresas familiares. En septiembre de 2007, el Gobierno publicó una lista de

27 tipos de trabajo que son peligrosos debido a su naturaleza o condiciones y en los que no se permite trabajar a los niños. La edad mínima para trabajar en la minería subterránea es de 21 años.

Los empleadores que emplean a niños tienen que registrarlos en la Inspección del Trabajo. Las disposiciones del Código del Trabajo para el trabajo infantil no se aplican a las relaciones de trabajo que no se basan en un contrato, como los niños que trabajan por cuenta propia. Sin embargo, para este tipo de empleo, el Gobierno lleva a cabo el "Programa Puente" en cuyo marco reintegró a más de 5000 niños en el sistema escolar en 2007, con la intención de ayudar a 42.000 niños en 2008.

La legislación no regula la edad mínima de empleo de los trabajadores domésticos, aunque exige que deben matricularse en la escuela. El CEACR de la OIT observa que la utilización, enganche u ofrecimiento a los niños en el marco de actividades ilícitas, en particular para la producción y el tráfico de drogas, no están reguladas en Chile y que en estos casos se aplica la ley general.

De acuerdo con un estudio de la OIT/IPEC de 2004, el 3 por ciento, o un total de 107.000 niñas, niños y jóvenes, realizan trabajos inaceptables en Chile. De este número, 36.500 tenían edades comprendidas entre 5 y 11 años y 31.500 entre 12 y 14 años. La mayoría de los casos de trabajo infantil en Chile atañen relaciones de trabajo informal, mientras que más de 40.000 niños y niñas trabajan como empleados domésticos. En las zonas urbanas los niños suelen trabajar como ayudantes en los supermercados y en restaurantes, servicio doméstico, vendedores ambulantes y en la construcción. En las zonas rurales participan en la cosecha, la venta de cultivos, la ganadería y actividades conexas.

Hay informes de explotación sexual comercial de menores de edad. El Gobierno ha dado formación a 450 oficiales policiales para abordar cuestiones relativas a la explotación sexual comercial, incluidos los casos de explotación sexual de menores. El CEACR ha hecho hincapié en los altos porcentajes de niños indígenas entre los menores que se ocupan en las peores formas de trabajo infantil y exhortó al Gobierno a intensificar sus esfuerzos para resolver el problema.

La Inspección del Trabajo ha informado de 2.500 casos de trabajo infantil desde 2003. El 48 por ciento ha participado en actividades peligrosas y el 30 por ciento en la explotación sexual comercial.

El Gobierno ha adoptado una serie de medidas en el marco de su Política Nacional a favor de la Infancia (2001-2010) para la investigación y cuantificación del trabajo infantil, actualizar su legislación en caso necesario y desarrollar programas adecuados para prevenir el trabajo infantil y rehabilitar a las víctimas de las peores formas de trabajo. Entre las medidas y programas adoptados se cuenta el establecimiento del Servicio de Menores; el programa OIT-IPEC-USDOL contra el trabajo infantil explotador; dos programas regionales financiados por el gobierno español; Niño Sur en cooperación con los países del

MERCOSUR; talleres de capacitación para los trabajadores del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y varios programas específicos dirigidos por el Servicio Nacional de Menores (SENAME), con un alcance nacional.

Conclusiones

La legislación de Chile contra el trabajo infantil es adecuada en términos generales, aunque todavía se requieren mejoras. Aun así, el trabajo infantil es un problema, pero el Gobierno ha hecho progresos en la adopción de medidas para prevenirlo y eliminarlo.

IV. Trabajo forzoso

Chile ha ratificado los dos convenios de la OIT sobre trabajo forzoso. El Convenio núm. 29 sobre trabajo forzoso fue ratificado en 1933 y el Convenio núm. 105 sobre la abolición del trabajo forzoso fue ratificado en 1999.

La ley prohíbe el trabajo forzoso y obligatorio, sin embargo no existe una legislación específica contra la trata de personas. Chile está en la fase preparatoria de su legislación contra la trata, que a finales de 2008 había llegado a la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión de Constitución del Senado.

Hasta ahora, la trata de menores ha sido considerada en el marco de otras leyes, como la ley sobre la explotación sexual de los niños, que sanciona esta práctica con 5 a 20 años de reclusión, y el artículo 367 (b) del Código Penal para los casos de trata con fines de explotación sexual comercial. Como el actual marco de la lucha contra la trata de personas no criminaliza la trata de la mano de obra ni la trata interna de los adultos, los fiscales y los responsables de hacer cumplir la ley han señalado dificultades para enjuiciar casos de trata y la condena de los delincuentes debido a las lagunas en la legislación.

La trata de seres humanos con fines de explotación laboral se observa en la minería y el sector agrícola de Chile, y la mayoría de las víctimas son de otros países de América del Sur o de origen chino. La trata de mujeres y niñas es principalmente con fines de explotación sexual y en segundo lugar para la servidumbre doméstica en los países vecinos, en EE.UU. y en Europa Occidental, mientras que también se observa la trata interna con los mismos fines.

Las autoridades chilenas entablen activamente acciones judiciales contra los casos de trata de personas; en los últimos 8 meses de 2008, las autoridades llevaron a cabo 104 investigaciones relacionadas con la trata de personas que dieron lugar a 10 condenas. Con el fin de proteger a las víctimas de trata, el Gobierno de Chile ha establecido servicios especiales para los niños víctimas, una red de 14 centros a nivel nacional, programas de protección de testigos y estatutos legales especiales para ayudar a las víctimas a revelar información sobre los tratantes en cooperación con ONG y financiando también organizaciones de este tipo para que les dan refugio. El Gobierno también ha reconvertido a oficiales policiales dándoles formación en técnicas para entrevistar a las víctimas.

Conclusiones

Chile está en el proceso de promulgar una legislación contra la trata de personas para remediar las deficiencias en su sistema actual para enjuiciar los casos de trata.

Varias lagunas legislativas dificultan la acción judicial en estos casos, aunque el Gobierno ha hecho progresos en la adopción de medidas contra esta situación.

Recomendaciones

1. El Gobierno debe intensificar sus esfuerzos para enjuiciar los casos de discriminación antisindical y aumentar las penas de manera adecuada.
2. El Gobierno debe permitir la negociación colectiva en el sector público y reconocer el derecho de huelga de los trabajadores y trabajadoras del sector público.
3. En el sector privado, deben introducirse obligaciones legales para que los empleadores establezcan la negociación colectiva con los sindicatos legalmente reconocidos.
4. El Estado debe eliminar los obstáculos a la huelga, tales como el reemplazo de los trabajadores en huelga.
5. Ha de abolirse la ley que impide a las personas con militancia en un partido político afiliarse a un sindicato.
6. La definición y la lista de servicios esenciales deben modificarse a fin de cumplir con los Convenios y la jurisprudencia de la OIT. El Gobierno debería suprimir el procedimiento de arbitraje obligatorio que se aplica actualmente.
7. El Gobierno debe garantizar que su legislación incorpore la definición internacionalmente aceptada para la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por trabajo de igual valor.
8. Se requieren medidas activas para acabar con la brecha de género que existe en materia de remuneración y promover el nombramiento de mujeres para cargos de nivel directivo.
9. Deberán tomarse medidas activas para hacer frente a la discriminación que enfrenta la población indígena en el mercado de trabajo y facilitar a las personas con discapacidad la igualdad de empleo, así como el acceso a edificios y servicios públicos.
10. El Código del Trabajo requiere enmendarse para garantizar que se proteja contra el trabajo infantil a los niños y niñas que trabajan sin contrato, definir una edad mínima para los trabajadores/as domésticos y prohibir expresamente la utilización, el enganche u ofrecimiento a los niños y niñas de actividades ilícitas como el tráfico, el traslado y la producción de drogas.

11. El Gobierno debe continuar e intensificar sus programas y acciones para prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger a sus víctimas, especialmente a las víctimas de las peores formas de trabajo infantil, haciendo hincapié en los niños indígenas, que son un grupo importante afectado por el problema.

12. El Gobierno tiene que elaborar y promulgar un marco de políticas y la legislación respectiva para hacer frente a la trata de personas (tanto interna como internacional) de menores y de adultos.

13. En general, el Gobierno debe aportar recursos adicionales, formación y personal para dotar de facultades a su Inspección del Trabajo y otros mecanismos de aplicación de la ley laboral para abordar las violaciones de las normas fundamentales del trabajo de manera eficaz.

14. De conformidad con sus compromisos asumidos en las Conferencias Ministeriales de la OMC en Singapur, Ginebra y Doha y sus obligaciones como miembro de la OIT, el Gobierno de Chile debe presentar informes periódicos a la OMC y la OIT sobre sus modificaciones legislativas y la aplicación de todas las normas fundamentales del trabajo.

15. La OMC debería llamar la atención de las autoridades de Chile con respecto a sus compromisos en las Conferencias Ministeriales de Singapur y Doha de respetar las normas fundamentales del trabajo. La OMC debería solicitar a la OIT que intensifique su colaboración con el Gobierno de Chile en estos ámbitos y presente un informe al Consejo General de la OMC con ocasión de la próxima revisión de la política comercial.



Este informe fue desarrollado por la Fundación Instituto de Estudios laborales en el marco del proyecto de fortalecimiento institucional apoyado por la Fundación Paz y Solidaridad Serafín Aliaga de Comisiones Obreras de España.