1er **INFORME ANUAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

COMISIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS **CUT**

CUT Chile
Central Unitaria de Trabajadores

Comisión de Políticas Públicas CUT Chile

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

FUNDACIÓN FIEL
INSTITUTO DE ESTUDIOS LABORALES

Integrantes de la Comisión de Políticas Publicas

Osvaldo Badenier

Hernán Boselin

Andrés Bustamante

Fernando Carmona

Pía Castelli

Claudio DeNegri

Álvaro Díaz

Francisco Gómez

Roberto Morales

Liliana Runin

Jorge Salineros

Patricia Silva

Andras Uthoff

Luis Villazon

Pablo Zenteno

Índice General

Parte Uno: Introducción al Mundo Laboral Pagina 06

Capitulo Uno: Chile, La Desigualdad Salarial al Centro del Problema Social. Pagina 12
- Crecimiento Guiado por Salarios Pagina 15
- Mercado Laboral Pagina 25
- Producción, empleo y salarios, proyecciones Pagina 31
- Jornada de Trabajo de 40 Horas Pagina 37
- Conclusiones Pagina 41

Capitulo Dos: Los Convenios Internacionales del Trabajo y la Situación de Chile Pagina 42
- Visiones acerca del sindicalismo Pagina 44
- La legislación chilena y la ideología del plan laboral Pagina 47
- Estadísticas de sindicalización laboral, a tres años de la reforma. Pagina 51
- Normas internacionales del trabajo y los estándares laborales Pagina 56
- Situación de Chile en cuanto a las normas internacionales Pagina 58
- Recomendaciones de políticas publicas Pagina 65

Pagina 67

Parte Dos: Segunda Oleada de Reformas Neoliberales

Capitulo Tres: Reforma Laboral, la Importancia de Fortalecer el Dialogo Social en Chile Pagina 69
- Análisis sobre el estado de los derechos laborales en Chile. Pagina 76
- Gobierno de Sebastián Piñera, el retorno al plan laboral Pagina 89

Capitulo Cuatro: Reforma Tributaria, el aumento de la desigualdad. Pagina 107

Capitulo Cinco: Reforma al Sistema de Pensiones Pagina 118
- Modificaciones al Pilar Solidario Pagina 118
- Fortalecimiento del pilar contributivo Pagina 127
- Modificaciones al sistema de cobranzas Pagina 133
- Incentivos directos a la industria de las AFP Pagina 134

Capitulo Seis: Reforma de Salud, el debilitamiento del Seguro de Salud. Pagina 149
- La reforma de salud del gobierno Pagina 157
- Cambios al Sistema de Isapres Pagina 160
- Cambios al Sistema de FONASA Pagina 169

Capitulo Siete: Recomendaciones de Politicas Publicas del Informe Anual Pagina 174

Índice de Figuras

Figura 1.1: Crecimiento del PIB y brecha recesiva, años 1988 - 2016 *Pagina 23*
Figura 1.2: Variaciones Interanuales, Masa Salarial, IMACEC e IMACEC desestacionalizado años 2010 a 2018 *Pagina 26*
Figura 1.3: Creacion de Empleos en 2018, miles de empleos por trimestre, anualizados. *Pagina 28*
Figura 1.4: Creacion de Empleo, tasas trimestrales de variacion en 12 meses. *Pagina 28*
Figura 1.5: Evolucion de Salarios Reales, Variacion Acumulada en el año 2018. *Pagina 29*
Figura 1.6: Evolucion del desempleo año 2018. *Pagina 30*
Figura 1.7: Evolucion del Indice de Produccion Industrial y Proyeccion (IPI), Tendencia del Ciclo 2009m1 – 2021m8 *Pagina 32*
Figura 1.8: Evolucion del Indice de Produccion Manufacturera y Proyeccion (IPMAN), Tendencia cioclo 2009m1—2021m8. *Pagina 33*
Figura 1.9: Evolucion del Indice de Produccion Minera y Proyeccion (IPMIN) Tendencia ciclo 2009m1-2021m8. *Pagina 34*
Figura 1.10: Evolucion del Indice Real de Remuneraciones y Proyeccion (IRR) Tendencia Ciclo 2010m1-2021m8 *Pagina 35*
Figura 1.11: Evolucion de las tasa de Desempleo y Proyeccion, Tendencia Ciclo 2011m1-2019m3 *Pagina 36*
Figura 1.12: Correlación de Jornada Laboral Semanal y PIB per cápita, en países seleccionados, año 2016. *Pagina 38*
Figura 1.13: Correlación entre PIB Per Cápita y Gasto en Investigación y Desarrollo, en países seleccionados, año 2016. *Pagina 39*
Figura 2.1: Negociacion colectiva reglada y no reglada por numero de trabajadores involucrados, años 2008 2018 *Pagina 55*
Figura 4.1: Serie de Ingresos Tributarios Consolidados, Chile 2014-2015 *Pagina 115*
Figura 4.2: Modelacion de la Estructura Tributari en base al año 2017 y con las Modificaciones Propuestas *Pagina 116*
Figura 5.1: Aporte Previsional Solidario con Pension Garantizada *Pagina 123*
Figura 5.2: Aporte Previsional Solidario con Subsidio Definido *Pagina 124*
Figura 5.3: Simulacion de un 4% a reparto simple o 4% a capitalizacion individual. *Pagina 130*
Figura 5.4: Simulacion incorporando el monto recibido por APS en la pension final *Pagina 132*
Figura 5.5: Distribución de Hombres y Mujeres de acuerdos a los años cotizados en el sistema de AFP *Pagina 137*

Figura 5.6: Pensiones Autofinanciadas Promedio que entregan AFP, por tramo de cotización. *Pagina 138*
Figura 5.7: Aporte Adicional Clase Media para Mujeres Jubiladas *Pagina 140*
Figura 5.8: Aporte Adicional a la Clase Media en Hombres Jubilados *Pagina 141*
Figura 5.9: Aporte Adicional Clase Media con y sin postergación de la edad de jubilar, para futuras jubiladas mujeres *Pagina 142*
Figura 5.10: Variación Monetaria de las pensiones con la aplicación del AACM en futuras jubiladas mujeres. *Pagina 143*
Figura 5.11: Aporte Adicional Clase Media con y sin postergación de la edad de jubilar, para futuros jubilados hombres. *Pagina 144*
Figura 5.12: Variación Monetaria de las pensiones con la aplicación AACM en futuros jubilados hombres. *Pagina 145*
Figura 6.1: Distribución de la población según afiliación al sistema previsional de salud por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar (2017) *Pagina 150*
Figura 6.2: Evolucion de los resultados financieros de las isapres entre los años 2005 y 2015. *Pagina 151*
Figura 6.3: Evolucion dre la rentabilidad sobre capital y reservas de las Isapres abieratas (años 2005-2015) *Pagina 152*
Figura 6.4: Esquemas de deducible y Contrato Plan Universal de Salud *Pagina 162*
Figura 6.5: esquema de Tope Anual. *Pagina 164*
Figura 6.6: Componentes del Precio de Contrato *Pagina 165*
Figura 6.7: Esquema de Compensacion. *Pagina 166*
Figura 6.8: Esquema Plan Nuevo Asegurado *Pagina 168*

Índice de Cuadros

Tabla 1.1: Politicas de distribucion pro-trabajo y pro-capital *Pagina 18*
Tabla1.2: Definicion de Regimenes Profit- Led y wage -led *Pagina 19*
Tabla 1.3: Estrategias reales de crecimiento en el regimen economico por marco de politicas de distribucion. *Pagina 20*
Tabla 2.1: Empresas con sindicatos, por tamaño de la empresa, año 2018 *Pagina 51*
Tabla 2.2: Tasa de Sindicalización 1990 – 2018. *Pagina 52*
Tabla 2.3: Poblacion Afiliada a Sindicatos y Cantidad de Sindicatos en Chile. *Pagina 53*
Tabla 2.4: Negociaciones Colectivas en Chile, Años 2008 - 2018 *Pagina 54*
Tabla 5.1: Aumento en PBS y PMAS desde el Inicio del Pilar Slidario *Pagina120*
Tabla 5.2: Aumentos propuestos de PBS y PMAS, por año. *Pagina 121*
Tabla 5.3: Valores Proyectados de la PBS y PMAS, por año. *Pagina 122*

PARTE UNO: INTRODUCCION AL MUNDO LABORAL

La Comisión de Políticas Publicas es un esfuerzo colectivo de distintos Centros de Estudios e Intelectuales del mundo del trabajo, que nace el año 2018 bajo el alero de la Central Unitaria de Trabajadores – CUT Chile. Esta comisión está integrada por la Fundación Por la Democracia, el Instituto Igualdad, el Instituto de Ciencias Alejandro Lipchutz, la Fundación Nodo XXI y la Fundación Instituto de Estudios Laborales, Agradecemos especialmente a la Fundación Friedrich Ebert por su compromiso con esta esfuerzo común.

El presente documento pretende iniciar una serie anual de informes sobre la situación del mundo laboral chileno, dando cuenta de los principales hitos, tanto en términos jurídicos, sociológicos, económicos como culturales, los cuales se abordan desde una perspectiva orgánica, ya que analizamos los acontecimientos y las políticas desde la pertenencia al mundo del trabajo y su movimiento social.

El objetivo principal del informe es desarrollar una opinión crítica de las políticas públicas que se implementan en el mercado laboral y realizar recomendaciones que puedan ser recogidas por los actores sociales y políticos nacionales, con la intención de promover debates y mejoras para el mundo laboral, las cuales impactan en el conjunto de nuestra sociedad.

Partimos desde la constatación de que en Chile se presenta un sistema democrático incompleto o una "democracia incompleta", la cual se asienta en un mundo laboral fallido, en el sentido del cumplimiento de los cuatro aspectos fundamentales del trabajo decente definido por la OIT.

Cuando señalamos que la democracia en Chile es incompleta, nos referimos a que el análisis de sus tres dimensiones (a saber, política, constitucional y ciudadana) en un entorno económico de dominación del modelo neoliberal, da como resultado una democracia caracterizada por instituciones y políticas publicas diseñadas por la primera oleada neoliberal de la dictadura cívico-militar y perpetuadas por el entramado constitucional del año 1980.

Esta situación ha llevado al país a una crisis de expectativas, entre la institucionalidad existente y sus ciudadanos, representados en los movimientos sociales, cuya relación se ve tensionada principalmente por las expectativas de derechos que se generan por parte del sistema político y las limitaciones que mantiene el entramado legal del país.

Estas tensiones, llevadas al mundo laboral, se presentan en la disputa por generar avances sociales y las limitaciones impuestas por el Plan Laboral de José Piñera del año 1979, el sistema de pensiones basado en la capitalización individual y administrado por las AFP vigente desde 1981 y un seguro de salud jibarizado con la instauración de las Instituciones de Salud Previsional o ISAPRES el año 1981, así como, el desconocimiento constitucional del sindicato como único actor colectivo del mundo del trabajo y un modelo de desarrollo neoliberal, que concentró las riquezas del país en unos pocos, convirtiendo a la economía del país y el mercado laboral en un coto de caza de rentas del capital. Esta situación nos lleva a plantear que en Chile existen problemas estructurales que impiden llevar adelante el desafío del trabajo decente que nos propuso la OIT el año 2002.

En este contexto, podemos evaluar la aplicación del trabajo decente desde cuatro objetivos:

- ✓ Primero, la creación de trabajo productivo que genera oportunidades de inversión, desarrollo de calificaciones, puestos de trabajo y modos de vida sostenibles.
- ✓ Segundo, la garantía de los derechos de los trabajadores entendidos estos como libertad sindical, que define la propia OIT en los Convenios 87 y 98, garantizando así la simetría en la relación laboral.
- ✓ Tercero, la extensión de la protección social a los trabajadores durante las distintas etapas de su vida activa e inactiva, por medio de sistemas de seguridad social que cumplan con los principios de la seguridad social establecidos en el Convenio 102 de la OIT, así como en la Recomendación 202 sobre pisos de seguridad social.
- ✓ Cuarto, promover el dialogo social entre trabajadores y empresarios por medio de instituciones sólidas e independientes, que permitan la consecución de acuerdos vinculantes para el mundo laboral.

En Chile estas cuatro características se encuentran desnaturalizadas. Si bien, algunas de ellas existen en nuestro ordenamiento institucional laboral, su contenido muchas veces es testimonial y otras es contradictorio con el trabajo decente.

Podemos diagnosticar, a priori, que el mercado laboral chileno es heterogéneo, lo que implica que esta segmentado en uno de tipo formal y otro informal, provocando que existan trabajadores que no logran acceder a sueldos adecuados, condiciones laborales dignas o tecnología que potencie su productividad. En este sentido, la estrategia de crecimiento exportadora que ha seguido Chile, nos ha llevado a buscar la competitividad por la vía de los bajos sueldos y las largas jornadas laborales.

En cuanto a la situación de los derechos laborales, si bien tuvieron avances en el marco de la reforma laboral del año 2016, aún se mantienen vigentes normativas que tienden a impedir el goce a cabalidad de los derechos laborales por parte de todos los trabajadores. Un ejemplo de ello, es la norma de servicios mínimos, la cual ha sido utilizada ampliamente por la dirección del trabajo para impedir la negociación colectiva reglada. Por otra parte, se insiste en alojar la negociación colectiva en el nivel de empresa, impidiendo que sus beneficios puedan extenderse a la mayor parte de los trabajadores por medio de la negociación ramal.[1]

La situación de la seguridad social es dramática en Chile. El sistema de pensiones no garantiza pensiones sobre el salario mínimo al 76% de los pensionados, realidad que sería aún peor si no existiera el pilar solidario creado el 2008. Es así como el sistema de AFP no responde a las necesidades de la población ni asegura la supervivencia a un creciente número de chilenos y chilenas.

A nivel de salud, en Chile existe una segmentación entre trabajadores de altos y bajos recursos, situación que ha generado una profunda crisis en el sistema de salud público, mientras los seguros privados tienen ganancias históricas a partir de recursos del seguro social y recursos públicos desviados al sistema privado.

El dialogo social en Chile, ha sido más bien esquivo. Cada vez que se da un paso en dicha dirección aparecen obstáculos que impiden su completo desarrollo, quitándole efectividad al proceso y relegándolo a un papel testimonial. El año 2016 se creó el Consejo Superior Laboral, instancia tripartita que debe discutir sobre el mundo laboral y acordar mejoras, sin

[1] En Uruguay, los trabajadores sindicalizados son el 18,5% y los trabajadores beneficiados por la negociación colectiva alcanzan el 96%, esto por medio de las negociones del Consejo Salarial en sus niveles de actividad económica y luego nacional, estos acuerdos finalmente se convierten en ley en el congreso y rigen para toda la población.

embargo, el actual gobierno ha ido lentamente minimizando su impacto e impidiendo su reproducción a nivel sectorial o local. Es así que el dialogo social pierde su principal sentido, y no es capaz de establecer acuerdos que sean productivos y vinculantes para el país.

Dado este análisis, podemos señalar que las reformas propuestas por el gobierno, en términos de políticas públicas para el mundo laboral, agudizarán las contradicciones y el descontento social, profundizando una estrategia de desarrollo neoliberal y, con ello, las instituciones de una democracia incompleta. Nuevamente se instala el discurso del "chorreo económico" como mecanismo de distribución de la riqueza, a costa de la precarización del mundo laboral y sus instituciones.

Vivimos así la segunda oleada de reformas neoliberales, que nos llevarán a un estado de neoliberalismo salvaje, pues para poder seguir acumulando mayores riquezas en un lado de la sociedad, debe entrar en contradicción con las reglas civilizadoras mínimas y romper los acuerdos sociales de manera de seguir profundizando la dominación.

Como comisión creemos que es posible avanzar en la consecución de avances civilizatorios en el mundo del trabajo, siempre y cuándo, podamos poner al centro el concepto del trabajo decente y modificar las instituciones, en una estrategia pro trabajador. Sin embargo, no solo necesitamos cambios en el mundo del trabajo, necesitamos comprometernos con una democracia profunda, rica y completa, que permita el desarrollo de cada hombre y mujer de nuestro país.

Dicho lo anterior, el presente informe se estructura en cuatro capítulos. El primero es un análisis del mundo laboral, el segundo de las distancias normativas con los convenios de la

Organización Internacional del Trabajo, el tercero se refiere a la segunda oleada de reformas neoliberales y el cuarto realiza una serie de recomendaciones para el país.

CAPITULO UNO: CHILE, LA DESIGUALDAD SALARIAL AL CENTRO DEL PROBLEMA SOCIAL.

En Chile el modelo económico neoliberal, en aplicación por casi cuatro décadas, ha permitido un mejoramiento de la economía llevándonos a ser uno de los países cuyo crecimiento se ubica entre los más altos y sostenidos de la región. Acompañan a este crecimiento de la economía una alta desigualdad de los ingresos, que somete a los chilenos y chilenas a graves y odiosos grados de injusticia social, dejando en evidencia que no basta el crecimiento si no va acompañado de mecanismos de distribución y redistribución de la riqueza que asegure salarios justos, trabajo digno y un piso de protección social.

La disyuntiva entre la desigualdad y la eficiencia, constituye el núcleo de muchos de los debates de políticas publicas, es también el núcleo del debate del mercado laboral, donde disminuir la desigualdad es la motivación principal de nuestras propuestas.

Existen discrepancias sobre el valor que debe asignarse a una disminución de la desigualdad en comparación con una disminución de la eficiencia. De acuerdo con organismos internacionales como el FMI, el Banco Mundial, el G20 o la OCDE, el bajo crecimiento económico esta determinado por los altos niveles de desigualdad al interior de las sociedades, es decir la desigualdad redunda en perdidas de eficiencia económica. Por lo tanto, es la desigualdad el problema fundamental de la sociedad, consecuentemente debemos buscar los mecanismo para reducirla al máximo, y para ello debemos preocupándose principalmente de revertir la desigual distribución de la riqueza que tiene su origen en los bajos salarios del mercado laboral chileno.

De acuerdo a la teoría económica del bienestar, el segundo teorema del bienestar afirma que es posible alcanzar una situación óptima en el sentido de Pareto a partir de una determinada distribución de los recursos iniciales y dejando, a partir de ella, funcionar al mecanismo competitivo (dadas las hipótesis pertinentes en torno a los rendimientos de los procesos productivos y las preferencias de los consumidores).

Es decir, que se pueden asignar eficientemente los recursos con una nueva distribución de los recursos, mas particularmente el debate de mejorar la distribución de salarios nos podría dar una nueva asignación de recursos en la economía, la que a partir de esta distribución llegaría a un funcionamiento mas eficiente, esto es importante por que la teoría económica nos dice que una nueva distribución de los recursos no paraliza la economía, al contrario la economía a partir de allí llegara a nuevos resultados eficientes, pero mejorando la distribución de los recursos y esa es la manera en que un aumento salarial que apunta a disminuir la desigualdad, puede asegurar eficiencia.

Podemos afirmar que, no estamos en un "equilibrio paretiano" en Chile, es decir no estamos en pleno uso de nuestras capacidades productivas, pues nuestro Producto Interno Bruto real de 2,5% para este año 2019, esta por debajo del Producto Interno Bruto Potencia de 3,5%, dado que existe una fuerte heterogeneidad productiva y esta en marcha una revolución tecnológica, en consecuencia existen espacios de mejora de igualdad y en consecuencia de eficiencia, por lo tanto mas igualdad no solo implica mas justicia social, sino que además mas desarrollo y crecimiento económico para Chile.

Para el caso de Chile, las participaciones en el ingreso del país estimadas a partir de los datos de la encuesta CASEN subestiman significativamente la participación del 1 % más rico del país. Por ejemplo, según los datos reportados por la CASEN, la participación en el ingreso total del país del 1 % de los chilenos más ricos ascendía al 15,1 %, mientras que a partir de los datos del SII, muestran que dicha participación fue de 21,1 %; es decir la participación del 1 % más rico calculada a partir de los datos de la encuesta CASEN implica una subestimación de casi 40 %. Asimismo, el coeficiente de GINI para la desigualdad de la distribución del ingreso para el período 2004-2010 calculado con los datos de la encuesta CASEN resulta ser de 0,55, mientras que nuestras estimaciones muestran que su valor fue de 0,58, lo que indica que la desigualdad existente en Chile resulta ser significativamente mayor a la reportada oficialmente".[1]

No es necesario profundizar demasiado para encontrar las causas y el origen de esta desigualdad, que cobra un entorno de marginación social fragmentado la sociedad chilena en estratos sociales con altos grados de exclusión sin oportunidades de movilidad social,

con una odiosa brecha salarial, un sistema de seguridad social privatizado y bajos niveles de dialogo social

Según el informe del PNUD de 2017 "Desiguales", un indicador ampliamente usado para medir la desigualdad salarial es el ratio o cociente entre percentil 90 y el percentil 10 (p90/10). De acuerdo con la casen, en 2015 este cociente ascendía a 4,3, mientras que según los registros previsionales era de 7,7. Según esta última medida, el trabajador que está en el percentil 90 en el ranking de salarios obtiene una remuneración 7,7 veces más alta que quien está en el percentil 10.

No es solo una la causa de esta desigualdad social que viene desde la infancia, pasando por los procesos de alimentación, el cuidado infantil, la educación y las oportunidades de empleo, está presente en la excesiva precarización del trabajo, entregando empleos de baja calidad, mal remunerados y marginando a una gran cantidad de los trabajadores del desarrollo.

Si hay algo de lo que nos da cuenta el mundo del trabajo en Chile, es que mientras las clases (grupos, deciles o como se les denomine) que ocupan los más altos niveles de la pirámide social, siguen acumulando ganancia, incluso por sobre el valor de los factores con los que aportan a la productividad que generan sus servicios, su comercio o su manufactura, el pago que debería ir en remuneraciones por concepto de explotación de productividad laboral, está siendo capturada por la empresas vía excedente de explotación directo. La gran mayoría de los trabajadores chilenos parecen seguir acumulando precariedad, endeudamiento y en última instancia pobreza, un solo dato que ilustra esta realidad es el hecho que la brecha de ingresos autónomos per cápita (los que se consiguen principal-mente en el trabajo) entre el 5 % más pobre y 5 % más rico se ha duplicado entre 1990 y 2017 pasando de 130 a 257 veces, lo que se trasunta en que el 50 % de los trabajadores chilenos gana menos de $350.000 y 7 de cada 10 trabajadores menos de $500.000 líquidos. (Los verdaderos sueldos en Chile 2016; Fundación SOL)

Es decir, en términos concretos estamos hablando de miles de chilenas y chilenos que afrontan su vida cotidiana con ingresos precarios, a los cuales además el sistema en general les impone hipotecar su vida futura para poder asumir sus compromisos presentes de

educación, salud, bienestar e incluso alimentación. E allí, la razón del alarmante endeudamiento de los miles de familias chilenas, La deuda de los hogares en el país alcanza el 42 % del Producto Interno Bruto (PIB), lo que ubica a Chile como el país con los consumidores con mayor deuda de América Latina, según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), y por otro lado, el Banco Central indico en abril de 2018, que la deuda de los hogares llego a su nivel mas alto, con un 71,1 % de sus ingresos disponibles.

CRECIMIENTO GUIADO POR SALARIOS

El presente documento intenta dotar, en la medida de lo posible, de teoría y práctica que están fuera del modelo neoliberal dominante durante los últimos 40 años de historia económica, acerca de dos postulados nuevos que emergen desde la economía postkeynesiana: crecimiento guiado por salarios (wage-led) y crecimiento guiada por las ganancias de capital (profit-led). Estos principios ponen en el centro de la discusión el cómo las economías pueden tener una senda de crecimiento guiada por los salarios o por las ganancias del capital. La determinación de tal senda puede estar influenciada por lo/as hacedores de políticas públicas en la medida que son capaces de fomentar políticas de distribución [2] pro-trabajo o pro-capital. En este nuevo paradigma, las políticas de distribución pro-trabajo llevan a un impacto expansivo sobre el conjunto de la economía[3].

Esta forma de entender y guiar la economía pone el foco en una cuestión estructural que es el Nivel de Salarios Reales y, por tanto, coloca como actor principal a las organizaciones de trabajadores en todos sus niveles.

El problema de los bajos ingresos de los trabajadores responde a cómo se reparte la producción que la economía es capaz de crear en un determinado tiempo, es decir, a cómo se reparte el PIB entre trabajadores y capitalistas. Desde el mainstream economics las cuestiones de distribución de ingresos -que generalmente se tratan como asuntos de

[2] Estas son políticas públicas que afectan la distribución de los ingresos entre los trabajadores y capitalistas.
[3] Entiéndase como consecuencias favorables en la demanda agregada, crecimiento de la productividad, aumento en la inversión, consumo y producción, entre otros.

segundo orden- quedan puramente determinadas por las respectivas productividades marginales de los factores (capital y trabajo), aludiendo a que, esta repartija es justa ya que depende del aporte que cada factor realizo a la economía.

Este equilibrio teórico nace de los supuestos alrededor de la competencia perfecta. No hay que ser un entendido en economía para darse cuenta de que en Chile la regla no son los mercados competitivos, sino que por el contrario la norma son los monopolios y oligopolios. En este escenario es mejor plantearse que la separación de los salarios con la productividad se da por el poder presente en uno de los factores. Lo que implica que, la participación (cuánto obtienen) en la producción ya sea de los capitalistas o trabajadores, no se da por sus respectivas productividades marginales, sino por el poder negociador que cada factor tenga. En un país como Chile, donde el poder de los capitalistas (en todas sus dimensiones) es alto, el equilibrio alcanzado sea uno donde los retornos al factor trabajo sean inferiores al aporte que se hizo a la producción, es decir, los capitalistas se quedan con una parte mayor a la que les corresponde, lo que implica una distribución desigual en la sociedad, producto de la explotación que ejercen los capitalista sobre los trabajadores.

Por lo tanto, el crecimiento económico que siempre se ve como algo bueno a per se, del cual tanto se jacta la derecha, queda en entredicho ya que no todos los grupos sociales participan de la misma forma y proporción de las ganancias que genera el crecimiento, por lo tanto este crecimiento puede ser capturado por ciertos grupos económicos, sobre todo si el Estado no puede garantizar que las ganancias de la sociedad se distribuyan equitativamente.

Es claro que la distribución final de la producción es resultado de un complejo proceso económico y social que, sin embargo, puede ser directamente influido por los hacedores de política pública. Las políticas de distribución pueden ser de dos tipos: pro-capital o pro-trabajo. La primera aboga por una mayor flexibilidad laboral-salarial, menores tasas de sindicalización y negociaciones colectivas, y por una moderación en el crecimiento de los salarios reales. Mientras que la segunda promueve medidas que vayan a reforzar las instituciones del mercado laboral como son: los sindicatos, la negociación colectiva o incrementar el Salario/Salario Mínimo. Tales políticas tienen dos posibles resultados respectivamente: debilitar el crecimiento de los salarios y por tanto la participación de estos

con respecto al PIB o aumentar los salarios reales y así su participación. (Stockhammer & Lavoie, 2013).

Un país que promueve políticas de distribución pro-trabajo que impliquen un impacto positivo en los resultados económicos, se dirá que este presenta un régimen económico wage-led o una senda de crecimiento guiada por lo salarios. Por otro lado, si las políticas pro-capital tienen un impacto positivo, se dirá entonces que el régimen económico es profit-led[4]. Las tablas 1.1 y 1.2 del trabajo de (Stockhammer & Lavoie, 2013) resumen lo anterior.

[4] Los conceptos de *wage-led* y *profit-led*, a grandes rasgos, buscan explicar si una economía es liderada/llevada por los salarios (demanda) o por las ganancias (oferta).

Tabla 1.1 Políticas de distribución pro-trabajo y pro-capital

Políticas de Distribución

	Pro-Capital	Pro-Trabajo	Otros Factores
Políticas	Flexibilidad del mercado laboral. Eliminar los salarios mínimos. Debilitar la negociación colectiva. Imponer moderación salarial	Estado de bienestar. Aumentar los salarios mínimos. Fortalecer la negociación colectiva	Cambios en la tecnología. Globalización. Financiarización.
Resultados	Débil crecimiento salarial. Participación Salarial ↓. Aumento de la dispersión salarial	Aumento de los salarios reales. Participación Salarial estable (o ↑). Disminución de la dispersión salarial	

Tabla 1.2 Definición de regímenes profit-led y wage-led

		Impacto global en la economía	
		Expansión	Contracción
Cambio en la distribución del ingreso impuesto a la sociedad.	Un aumento en la participación de los beneficios del capital.	Régimen profit-led	Régimen wage-led
	Un aumento en la participación de los salarios.	Régimen wage-led	Régimen profit-led

Hay que aclarar que le régimen económico que un país tenga depende de muchos otros factores como, las instituciones, consumo, inversión, exportaciones, gasto de gobierno entre otros. Por lo tanto, en la tabla 1.2 el régimen que subyace a la economía no debe ser entendido como una variable elección para la política económica. Saber bajo cuál de estos dos regímenes se encuentra nuestra economía no es sencillo, ya que esto depende de su estructura. Sin embargo, lo que sí podemos afirmar es que Chile desde que volvió a la democracia ha llevado a cabo políticas pro-capital impulsadas por el Consenso de

Washington[5]. Tal legado neoliberal ha tenido un resultado paupérrimo en mejorar las condiciones de vida de los trabajadores de la región y en Chile (Stallings & Peres, 2011).

Tabla 1.3 Estrategias reales de crecimiento en el régimen económico / marco de políticas de distribución

		Políticas y estrategias de distribución	
		Pro-capital	Pro-trabajo
Régimen Económico	Profit-led	Neoliberalismo en teoría. Trickle-down capitalism. Curva de Kuznets.	Reformas sociales condenadas. There is no alternative (TINA)
	Wage-led	Neoliberalismo en la práctica. Inestable, tiene que depender de factores de crecimiento exógenos (crecimiento impulsado por la deuda y las exportaciones)	Keynesianismo social. Post guerra Edad de Oro

En la tabla 1.3 del trabajo de (Stockhammer & Lavoie, 2013) se observa las estrategias de crecimiento que lo países pueden llevar a cabo. Es claro que Chile desde los años noventa en adelante ha elaborado políticas económicas bajo el ideario y las promesas que el neoliberalismo predicaba. Este planteamiento está relacionado con las teorías de trickle

[5] Conjunto de políticas económicas, impulsadas por instituciones como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, que apuntaban esencialmente a la desregulación, privatización, liberalización comercial, disciplina fiscal- monetaria y reformas tributarias.

down (goteo) y la curva de Kuznets. La primera en término simples es que políticas económicas regresivas –políticas que favorecen a las clases más ricas– acabarían beneficiando a todos (como la actual contrarreforma Tributaria). La segunda intenta mostrar que países pobres serían, en un principio, igualitarios. Sin embargo, a medida que se van desarrollando, el ingreso se concentra y la distribución del ingreso empeora. Luego, con el desarrollo vuelve a ser igualitario y dicha desigualdad se nivela. Ambas teorías intentan explicar, por un lado, la desigualdad –por qué esta ocurre– y, por otro, justificar esta como un proceso necesario que beneficiaría a la economía en su conjunto. Es claro que tales idearios no se cumplieron y fueron fuertemente criticados (Stiglitz, 2015) (Piketty, 2014).

El Chile de hoy presenta cuestiones como: un elevado índice Gini en comparación con los países del OCDE; cerca del 50% de los trabajadores según la última ESI[6] percibe ingresos bajo los 350 mil pesos; el porcentaje de la población en situación de pobreza por ingresos (extrema y no extrema) y pobreza multidimensional es de un 8.6% y 20.7% según la encuesta CASEN 2017[7] respectivamente; el 1% más rico de la población percibe un poco más de un 20% de los ingresos totales (López, Figueroa , & Gutiérrez, 2013); y existe un alto nivel de desagregación y desigualdad en salud, educación y vivienda aristas claves para para el bienestar social. Todo esto al alero de un SM que representa apenas un 35% del salario medio, un 21% del PIB per cápita mensualizado y una participación de los salarios en el ingreso total (PIB) de la economía de un 41% para el año 2016, número muy alejado de países de la OCDE que están cerca del 60-65%[8]. Bajos salarios reales en una economía implican de forma directa una baja participación de la masa salarial[9] con respecto al PIB, y por tanto de una mayor participación de las rentas del capital, lo cual se traduce en una peor distribución del ingreso (PIB) generado en la economía[10].

En este contexto es clave entender el Salario Mínimo como una política distribucional pro-trabajo que permita pujar a la economía hacia a un régimen wage-led (bajo la hipótesis de

[6] Encuesta Suplementaria de Ingresos.
[7] Ver: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_pobreza_Casen_2017.pdf
[8] Cálculos hechos en base a datos de INE, Banco Central Chile, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial.
[9] Suma de todos los salarios en un periodo dado.

que los resultados socio-económicos durante las políticas pro-capital no han sido satisfactorios) ya que leyes que establezcan un salario mínimo más alto empujan hacia arriba toda la estructura salarial (Kaufman, 2010), permitiendo que la participación de los salarios aumente pudiendo tener un efecto expansivo en el crecimiento de la economía. El Salario Mínimo y el fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores son herramientas fundamentales para abrir el debate sobre qué tipo de régimen económico queremos como sociedad, uno llevado por las ganancias del capital del lado de la oferta, o uno llevado por los salarios de los trabajadores por el lado de la demanda.

CHILE: BRECHA RECESIVA Y CRECIMIENTO GUIADO POR LOS SALARIOS

Lo primero que podemos decir, es que desde la crisis asiática del año 1997 existe una insuficiencia crónica de la demanda agregada a nivel país, el que se podía ver en la relación entre el crecimiento del PIB y la brecha recesiva del producto. Una brecha recesiva ocurre cuando una economía está funcionando en el corto plazo a un nivel por debajo del nivel potencial de equilibrio de pleno empleo. Esto significa que el producto interno bruto está logrando es menor lo que sería en el nivel de pleno empleo, lo que provoca precios dentro de la economía para lograr equilibrio.

La presencia de una brecha recesiva, también conocido como una brecha de contracción, normalmente significa que una recesión está cerca generalmente va acompañado de inversiones de consumo reducido debido a la pobre salario y desempleo alto.

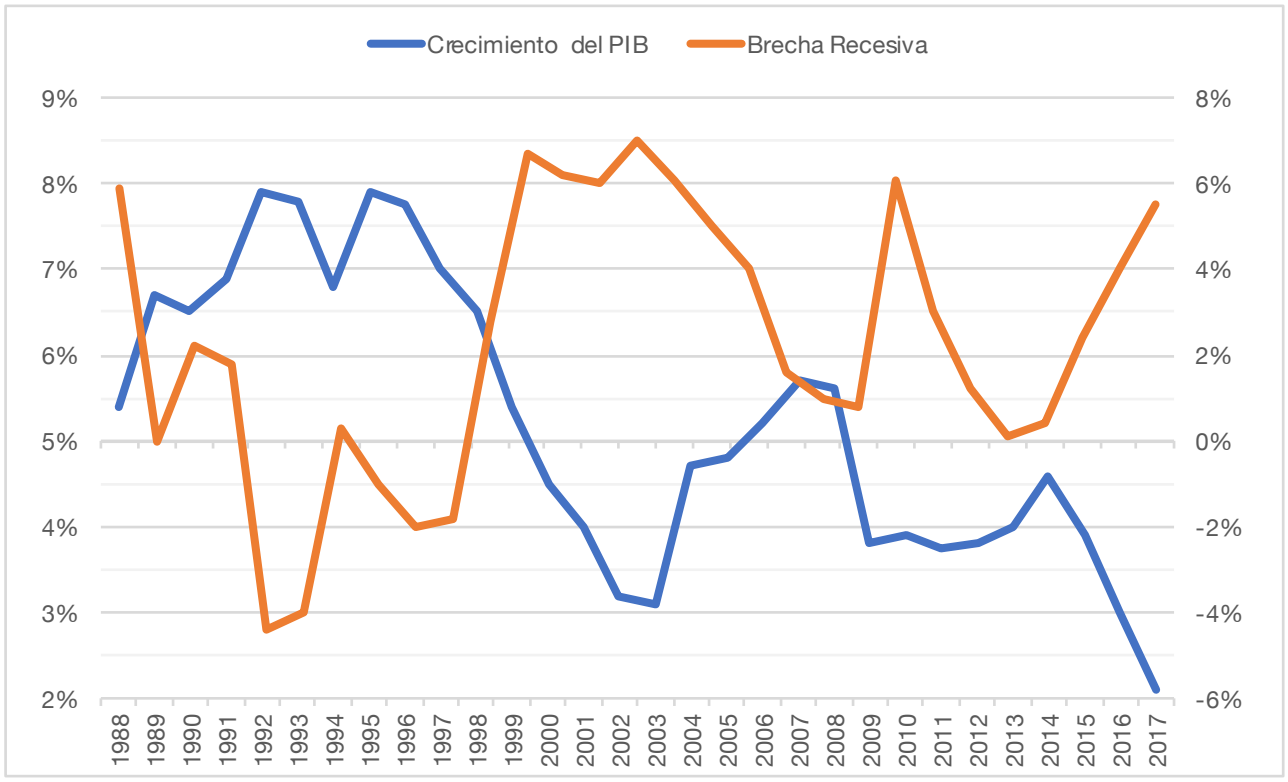


Figura 1.1: Crecimiento del PIB y brecha recesiva, años 1988 – 2016

Fuente: Banco Central de Chile y Ffrench- Davis 2017

Cuando esto ocurre, para equilibrar la economía se utilizan preferentemente el aumento en el gasto público ó los impuestos. Si estos métodos son efectivos, el nivel de desempleo debe disminuir la demanda de mayor producción se eleva, elevando los mercados agregados al nivel de equilibrio de pleno empleo. Estos métodos en su conjunto se conocen como política fiscal expansiva, que es el método más probado disponible para cerrar la brecha recesiva.

Sabemos que, con un aumento de la participación de los salarios en PIB, aumenta el consumo, disminuye la inversión y disminuyen las exportaciones, si queremos saber si Chile es un país con crecimiento guiado por los salarios o crecimiento guiado por las ganancias de capital, debemos evaluar cuál efecto domina sobre el otro. Sí, este aumento de los salarios, genera un aumento de la demanda agrega, entonces la economía es guiada por los salarios, en el caso contrario la economía es guiada por las ganancias.

En Chile, el consumo representa aproximadamente el 60% del PIB, mientras que la inversión privada 20% del PIB, por lo tanto, la elasticidad participación de las ganancias/inversión debería ser tres veces mayor que la elasticidad consumo/inversión, para que el efecto de disminución de inversión y disminución de exportaciones sea mayor al efecto de crecimiento del consumo. Es decir a menos que la elasticidad participación de las ganancias/inversión sea igual o mayor a 0,75, una mejora en la distribución de los ingresos generara un aumento en la demanda agregada. En la literatura la elasticidad promedio participación de las ganancia/inversión esta en el rango de 0,28 y 0,43 y la elasticidad máxima esta ente los 0,53 y 0,64, para los estudios de Bowles y Boyer (1995), Nasteepad and Storn (2012) y Onaran and Galanis (2014).

Sin duda faltan estudios más definitivos para el caso chileno, pero es posible pensar que existe un fuerte efecto consumo que determina que Chile sea una economía liderada por salarios, que no existen restricciones macroeconómicas a crecer redistribuyendo y que las políticas macro que mejoren las condiciones de vida de la clase trabajadora deben ser uno de los aspectos centrales de nuestra propuesta de nuevo modelo de desarrollo.

Una propuesta tomada de la experiencia internacional, es que la legislación chilena debiera obligar a las unidades productivas a tener una banda salarial que permita conseguir el objetivo de la redistribución de la riqueza, dicha banda salarial debería proponer que la distancia entre el salario mas alto y el mas bajo de una unidad productiva, sea de 10 veces. Evidentemente, esta política publica tiene su mayor efecto en la gran empresa donde las diferencias en las unidades productivas pueden superar las 120 veces entre el salario mas

alto y el mas bajo, así mismo es muy probable que en el mundo de las pymes esta distancia no se vea superada en mas de 10 veces.

Políticas salariales como el establecimiento de la banda de salarios en las unidades productivas y el establecimiento de salarios mínimo mas altos, o políticas sindicales que fortalezcan la negociación colectiva, podrían llevarnos a disminuir la persistente brecha recesiva de la economía chilena, y con ello apuntalar el crecimiento del país. Tener un discurso de crecimiento económico, mientras se potencia la concentración de la riqueza y la desregulación del mercado laboral, solo puede responder a intereses privado a políticas dogmáticas.

MERCADO LABORAL Y CRECIMIENTO EN CHILE EN 2019

En macroeconomía todas las variables, o sea el consumo, la inversión, el gasto publico, las exportaciones y las importaciones, están en medidas de dinero, son flujos de dinero que se miden y en la sumatoria se crea el PIB de los países. A diferencia de las otras variables macroeconómicas, el empleo no mide flujos de dinero sino flujos de personas, por lo que es posible que midiendo solo el empleo, no veamos reflejados los menores flujos de dinero del PIB en mayor flujos de desempleo, dicho de otra forma si seguimos sin medir el flujo de dinero, el gobierno podrá sacar siempre cuentas alegres y el mundo laboral estará sufriendo los ajustes de un bajo crecimiento, en sus salarios, en sus empleos y en sus horas trabajadas

En realidad, debiéramos fijar nuestra atención en la variable de masa salarial, qué es la cantidad de trabajadores en la economía multiplicados por el promedio de sueldos que se pagan. Entonces podemos notar que la creación de empleos se redujo a alrededor da 42 mil nuevas ocupaciones a finales de 2018, en lugar de las 217 mil de enero 2018, provocando una baja de mas 170 mil puestos de trabajo nuevos durante el año que crecimos al 4,1%. El menor ritmo de crecimiento de los salarios también ha contribuido en

forma importante al ajuste del consumo. Se puede notar una gran diferencia entre las remuneraciones reales del año 2017 y el 2018, de hasta 2,5% en agosto.

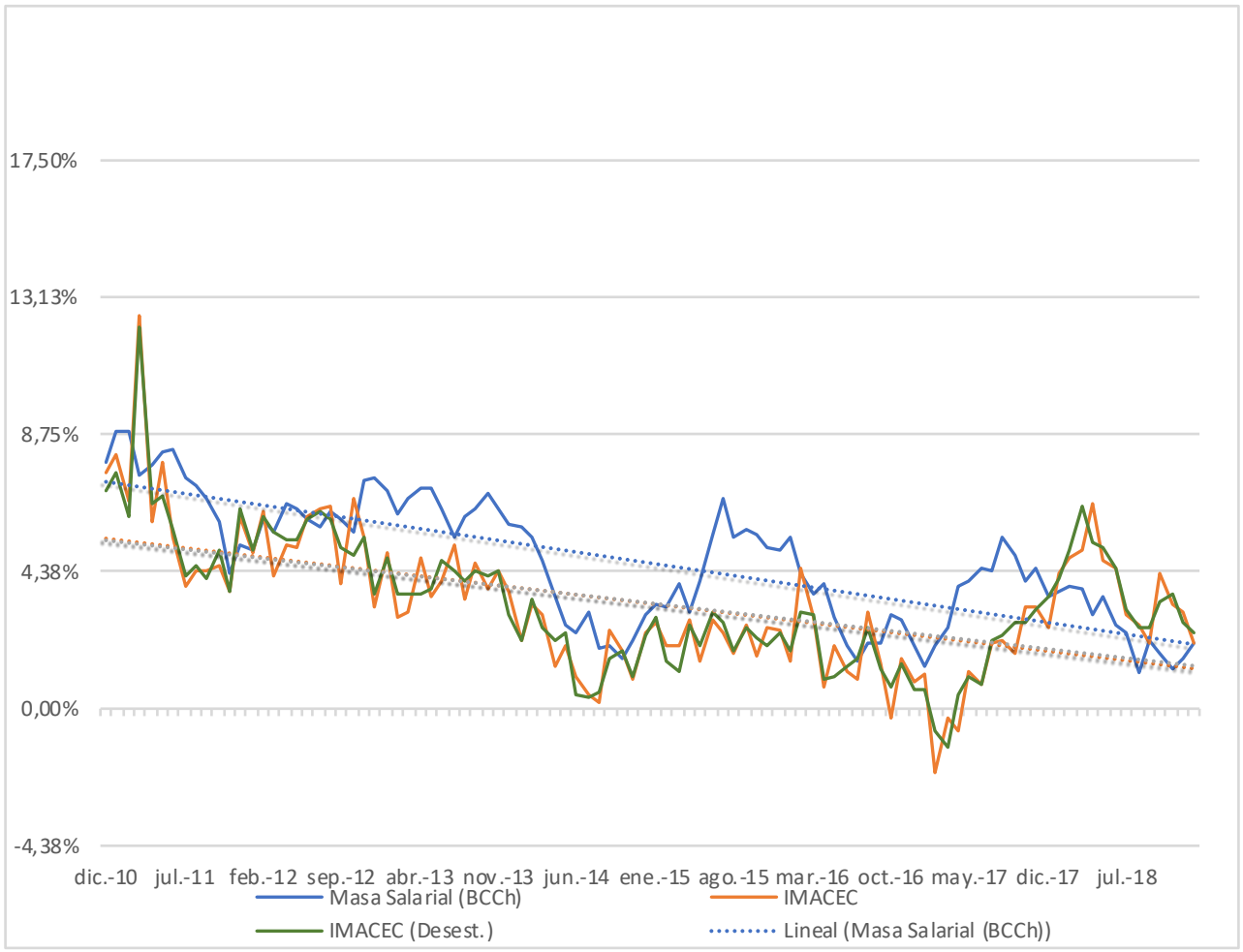


Figura 1.2: Variaciones interanuales, Masa Salarial, IMACEC e IMACEC desestacionalizado, años 2010 a 2018.

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

En este sentido, la combinación de menor crecimiento del empleo, menor crecimiento de los salarios reales y aumento del tipo de cambio resulta la más desfavorable de los últimos

diez años. Estos tres elementos combinados dan lugar al descenso pronunciado de la masa salarial medida en dólares durante el año 2018.

Entonces es posible notar, que la persistente resiliencia del empleo esta subsidiada por una baja importante en los aumentos salariales, que llevaron a compensar la perdida de ganancias o masa de ganancia con la perdida de la masa salarial, impactando salarios y empleo.

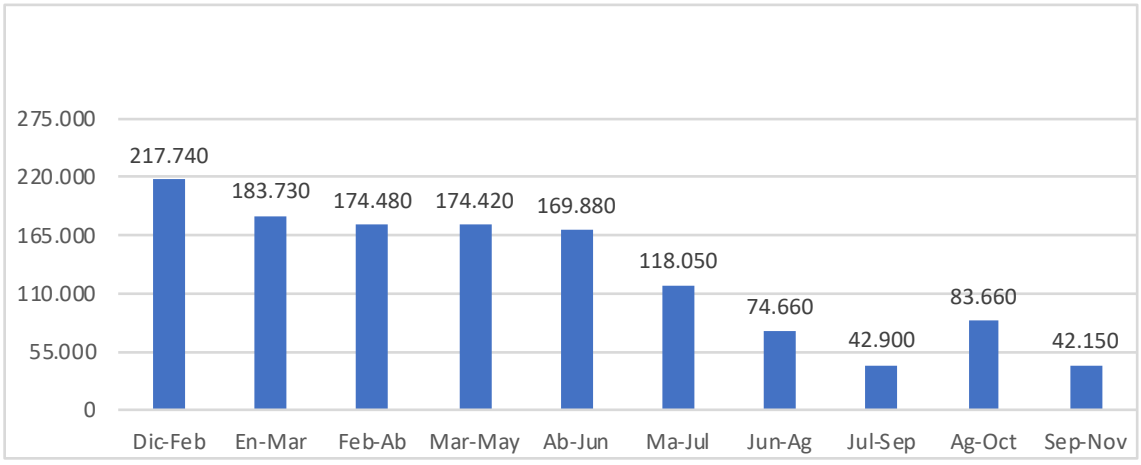
Ahora es posible esperar que el proceso de perdida de masa salarial se acentúe, pues con la perdida de competitividad de la economía chilena en su principal materia prima, el cobre, es de esperar que el crecimiento económico sea de un 2,5% durante este año, traspasando el costo sobre los trabajadores.

Pues, ante la baja de la masa salarial, se impacta el consumo y con ello el empleo, se reduce aun mas la masa salarial, lo que a su vez va a presionar a a baja los salarios impactando por segunda vez la masa salarial, todo esto impactara la demanda agregada por la vía del consumo y por lo tanto al crecimiento del país.

Este proceso de perdida para los trabajadores solo puede detenerse con una correcta combinación de política fiscal y política monetaria, que se traduce en una política fiscal expansiva que consiste en un aumento del gasto publico principalmente en inversiones intensivas en mano de obra y una política monetaria expansiva que consiste en una baja de la tasa de interés que aumente los niveles de consumo e inversión.

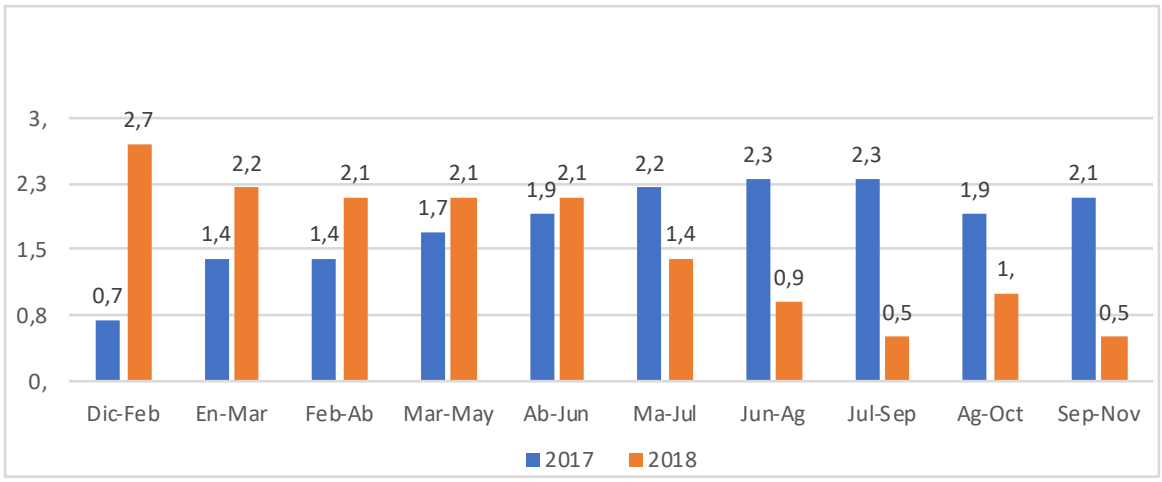
La figura 1.3 muestra que la desaceleración en el número de ocupados es marcada desde inicios de 2018, con una brusca declinación en el segundo semestre. Si a fines del 2017 se generaban cerca de 200 mil empleos en 12 meses, en el trimestre septiembre-noviembre 2018, última información disponible, la generación de empleos muestra una drástica reducción a sólo 42 mil nuevas ocupaciones.

Figura 1.3: Creacion de empleos en 2018 (miles de empleos por trimestre, anualizados)



Fuente: INE, Empleo Trimestral, Boletines Trimestre Móvil año 2018.

Figura 1.4: Generación de empleo (tasas trimestrales de variación en 12 meses)

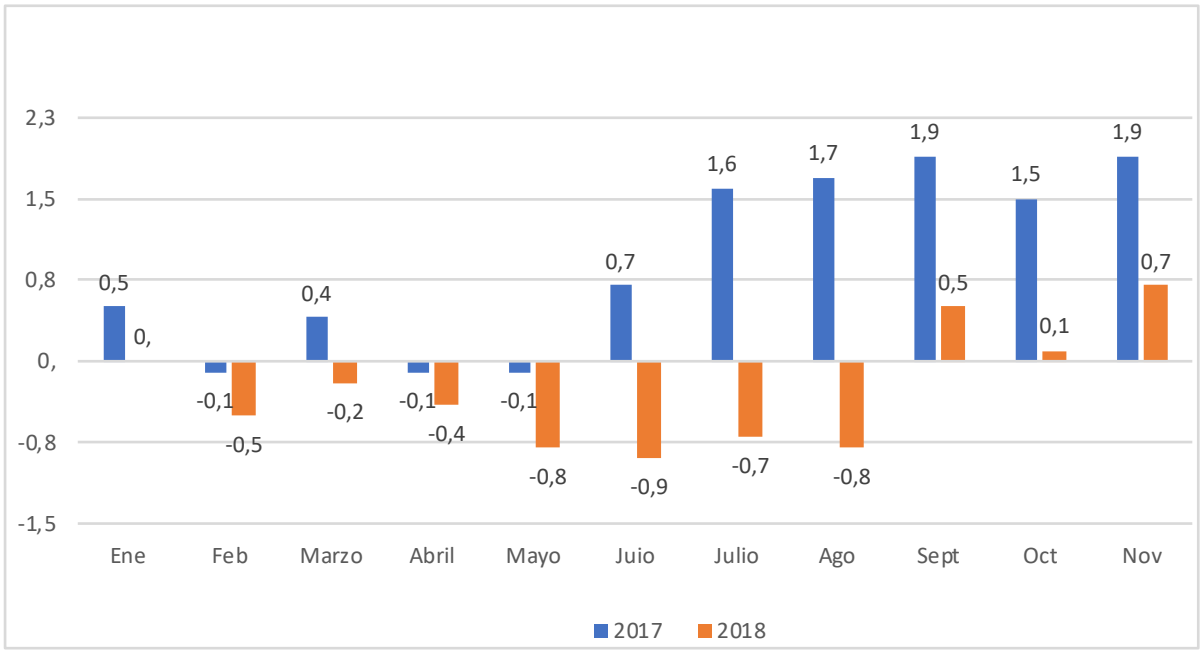


Fuente: INE, Empleo Trimestral, años 2017 y 2018.

Vemos en la figura 1.4 que, a partir del trimestre iniciado en mayo, la tasa de generación de empleos decae persistentemente respecto de similares trimestres de 2017.

Los salarios reales, es decir, descontando el efecto de la inflación, muestran una variación acumulada de sólo 0,7% al mes de noviembre, último dato disponible en el INE. De la misma forma que en el caso del empleo, los datos de 2017 son persistentemente superiores a los de 2018, mostrando al mes de noviembre 2017 una mejoría real de 1,9% en las remuneraciones respecto de sólo 0,7% acumulada en noviembre de 2018.

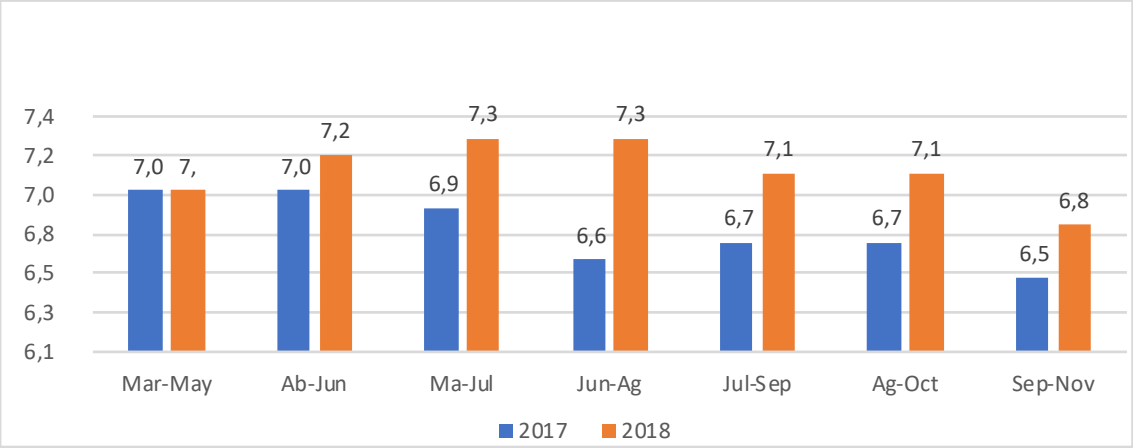
Figura 1.5: Evolución de salarios reales, variación acumulada en el año 2018.



Fuente: INE, Indice de Remuneraciones y Costo de la Mano de Obra, Boletines 2018.

Por último, las cifras de desempleo en 2018 también empeoran persistentemente en cada trimestre respecto de similar trimestre de 2017, de acuerdo a las cifras del INE. De acuerdo al último informe, en el trimestre septiembre-noviembre 2018, el desempleo afectó a 617.490 personas, en tanto el desempleo más las personas que involuntariamente laboraron a tiempo parcial, sumaron 1.508.267 personas.

Figura 1.6: Tasa de Desempleo año 2018.



Fuente: INE Empleo Trimestral, boletines del año 2018.

En síntesis, los datos oficiales del INE muestran que en comparación con 2017, en el año 2018, se generó menos empleo, el desempleo fue más alto y los salarios reales crecieron menos. Aquí está la explicación de la desaceleración en el consumo y el fuerte deterioro en las expectativas.

Los decepcionantes resultados del mercado del trabajo han llevado a que varios analistas y el propio BC hayan cuestionado la pertinencia de las cifras del INE, argumentando, en conjunto con el gobierno, que éstas no captarían bien el impacto de los migrantes y, por tanto, el empleo estaría creciendo por encima de lo que muestran las cifras del INE.

Siempre es bueno que las cifras económicas se actualicen y reflejen de la mejor forma la situación efectiva de los mercados. Lo llamativo es que esta inquietud haya surgido de un modo tan sincronizado con la desaceleración de la economía. Lo relevante es que cualquier corrección metodológica se realice con transparencia y presentando los empalmes correspondientes, de modo que cualquier usuario pueda reconstruir las series de

información. Por de pronto, vale la pena indicar que si, de acuerdo a las modificaciones metodológica que se vayan a implementar, "mejora" la situación del mercado de trabajo, esa mejora también debiera extenderse a los años previos pues la inmigración hacia Chile no es un tema que haya empezado en el segundo semestre de 2018.

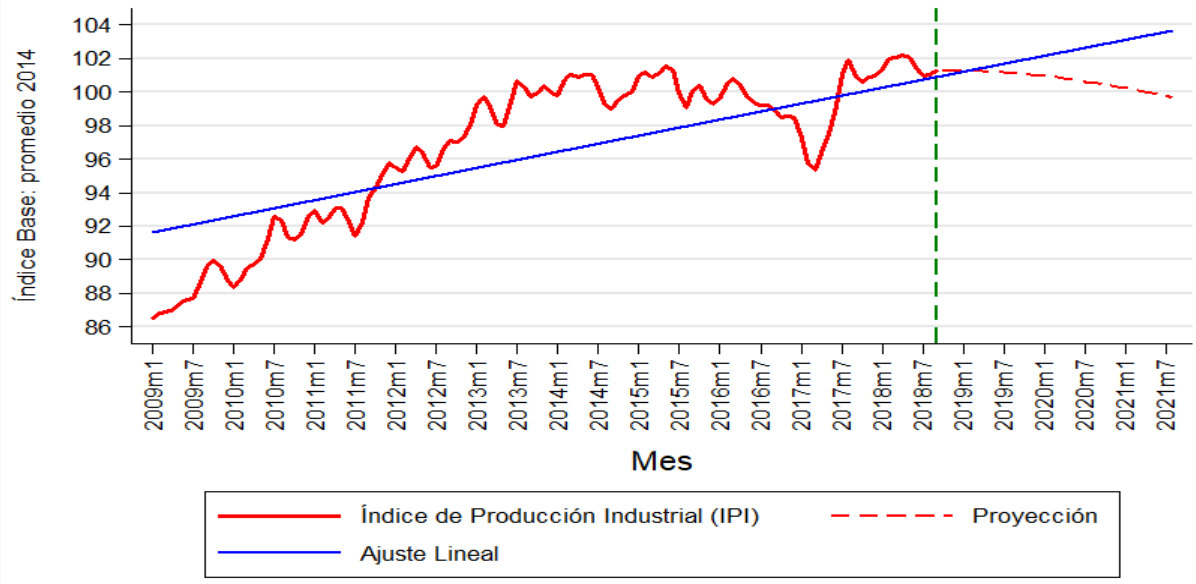
El gobierno no entiende que la economía enfrenta problemas estructurales. En efecto, escasean las iniciativas que converjan a un crecimiento de largo plazo. La actual recuperación de la inversión está basada en el sector minero y básicamente en la reposición de maquinarias y equipos y no en el incremento de capacidad. En palabras de Rolf Lüders, sin grandes proyectos de inversión, no tendremos un salto en la capacidad de crecimiento y tales proyectos no están apareciendo.[11] Más aún, el efecto de la guerra comercial sobre el cobre y sobre la economía china incluso podría afectar esta reposición de equipos en la minería.

PRODUCCIÓN, EMPLEO Y SALARIOS, PROYECCIONES

Si miramos con atención la relación entre empleo, salarios y producción durante el año 2018, hemos visto cómo los indicadores de Producción, Empleo y Salarios Reales han tenido un desempeño deficiente, o al menos no a la altura de las expectativas que la derecha logró formar en la pasada elección presidencial. Esto al alero de un Presupuesto 2019 cuyo crecimiento es el menor desde el año 2011. Es importante entonces, observar estas cifras en cuanto a sus tendencias (ciclo) y proyecciones económicas, ya que permiten dar luces de la dinámica de estas importantes variables económicas. Para ello se ocupará el Índice de Producción Industrial (IPI) más sus componentes, el índice Real de Remuneraciones y la Tasa de Desempleo.

[11] R. Luders, "Es la economía, estúpido", La Tercera, 10 de agosto, 2018.

Figura 1.7: Evolución del Índice de Producción Industrial y Proyección (IPI), Tendencia del Ciclo 2009m1 – 2021m8

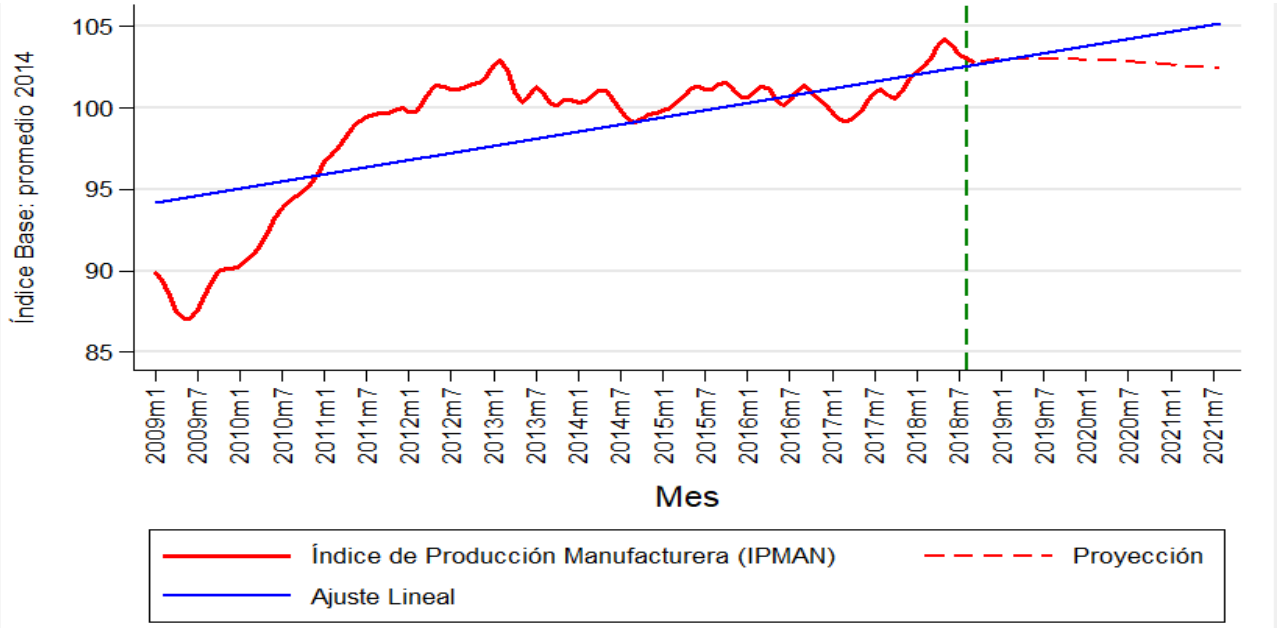


Fuente: Elaboración Propia en base a datos del INE. Uso de metodología X-13 ARIMA-SEATS.

En la figura 1.7 se observa la Tendencia-Ciclo del Índice de Producciónn Industrial (IPI). Este índice hace referencia a los productos producidos en el país y mide, de forma conjunta, la evolución de los sectores económicos de la Minería, Manufactura y Electricidad, Gas y Agua. Los dos primeros también se muestran más adelante. Del gráfico se observa un claro ciclo de abonanza desde el año 2011 hasta el primer semestre del 2016, debido en gran parte al boom de precio de los commodities. Sin embargo, desde el segundo semestre del 2016 hay una caída importante de la producción industrial (relativo siempre al año 2014) llevada por los bajos niveles de inversión, pero también por una caída del precio del cobre, llegando a niveles de producción parecido del año 2012. La producción industrial vuelve a tomar fuerza el primer trimestre del 2017, pero vuelve a presentar caídas en los primeros meses del presente año. De hecho, la proyección del índice, el cual tiene por objetivo mostrar la tendencia en el largo plazo usando la

información del pasado, muestra una baja en el tiempo que, a pesar de no ser muy pronunciada, no da señales de recuperación.

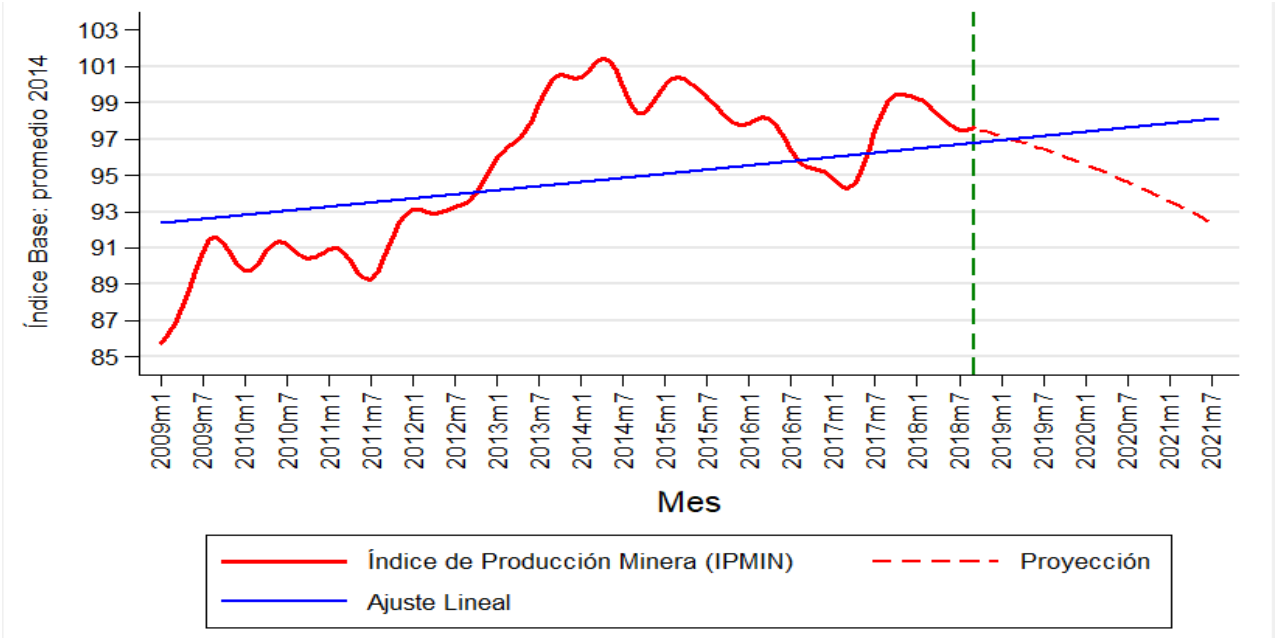
Figura 1.8: Evolución del Índice de Producción Manufacturera y Proyección (IPMAN), Tendencia Ciclo 2009m1-2021m8.



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del INE. Uso de metodología X-13 ARIMA-SEATS.

Lo anterior está en línea con la figura 1.8, que muestra la evolución del Índice de Producción Manufacturera (IPMAN), el cual mida la cantidad y calidad de los productos. Aquí también observamos un ciclo de crecimiento desde finales del 2010 hasta el cuatro trimestre del 2014. En los años 2015 y 2016 se mantiene en promedio relativamente constante, hasta los primeros meses del año 2017 donde el indicador cae al igual que el IPI, pero en menos magnitud. De nuevo observamos un repunte desde el cuarto trimestre del 2017 hasta el primer trimestre del 2018, donde de nuevo vemos que empieza una caída del IPMAN. La proyección muestra una tendencia al estancamiento de la producción manufacturera que, al igual que el IPI, no muestra señales de recuperación en el mediano plazo.

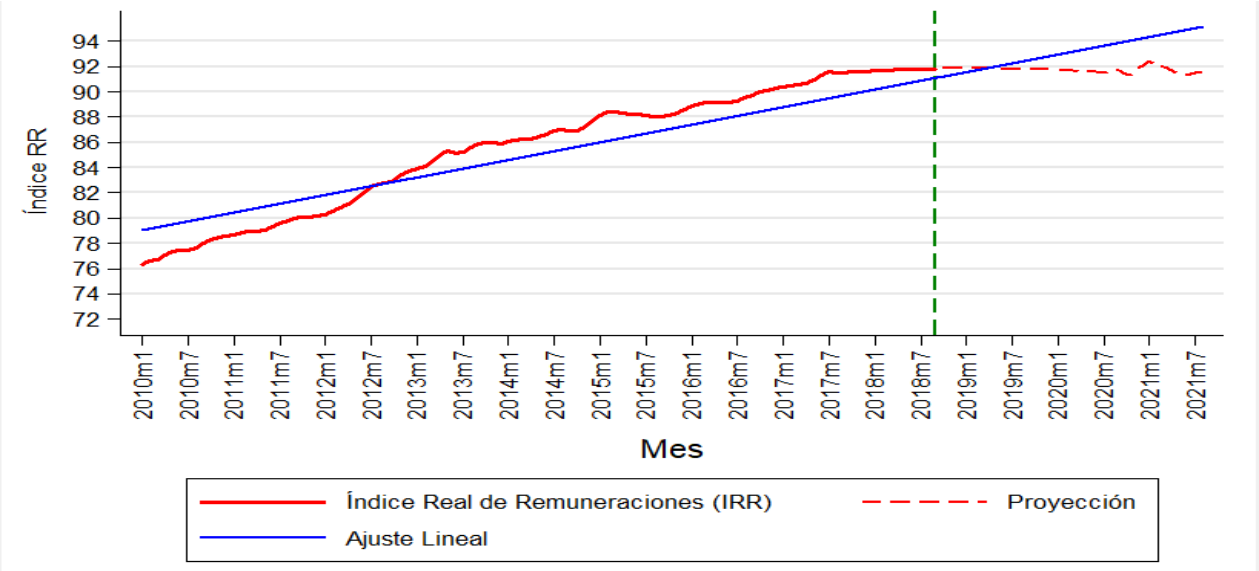
Figura 1.9: Evolución del Índice de Producción Minera y Proyección (IPMIN) Tendencia ciclo 2009m1-2021m8.



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del INE. Uso de metodología X-13 ARIMA-SEATS

En la figura 1.9 se observa una tendencia similar a los índices anteriores, con la única diferencia que el súper ciclo de los commodities es mucho más notorio. De nuevo observamos la caída durante el año 2016-2017 seguido de una recuperación en el cuarto trimestre del 2017 hasta los primeros meses del presente año, donde empieza a caer. Hay que recalcar que la proyección en este caso es mucho más pronunciada a la baja que en los IPI y IPMAN. Lo que podrían ser muy malas señales para un sector económico clave del país como es la minería, sobre todo la del cobre.

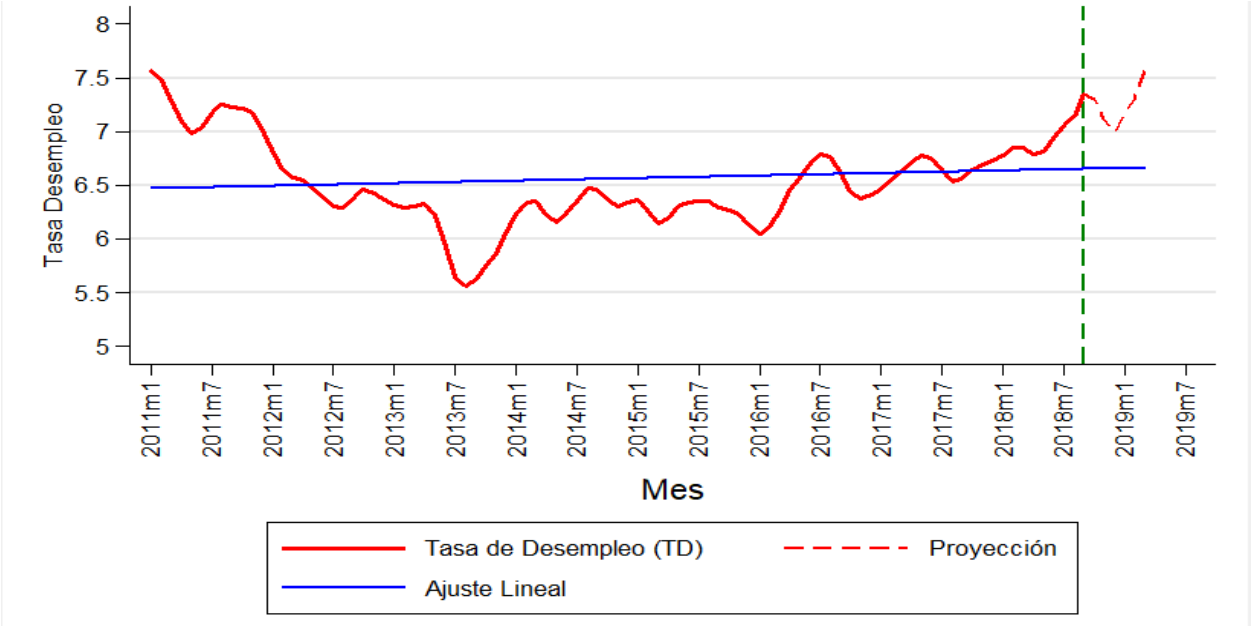
Figura 1.10: Evolución del Índice Real de Remuneraciones y Proyección (IRR) Tendencia Ciclo 2010m1-2021m8



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del INE. Uso de metodología X-13 ARIMA-SEATS

Pasando ahora a los Salarios Reales, en la figura 1.10 se muestra el Índice de Remuneraciones Reales (IRR). En este caso tenemos una clara tendencia al alza desde el año 2010 a la primera mitad del año 2017. No obstante, desde la segunda mitad del año pasado hasta la fecha se ha mostrado un crecimiento muy bajo de los Salarios Reales, los cuales hasta agosto del presente año llevan una variación acumulada mensual de -0.8%. La proyección por su parte muestra un estancamiento del IRR, con respecto a su año base 2016.

Figura 1.11: Evolución de la tasa de Desempleo y Proyección, Tendencia Ciclo 2011m1-2019m3



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del INE. Uso de metodología X-13 ARIMA-SEATS

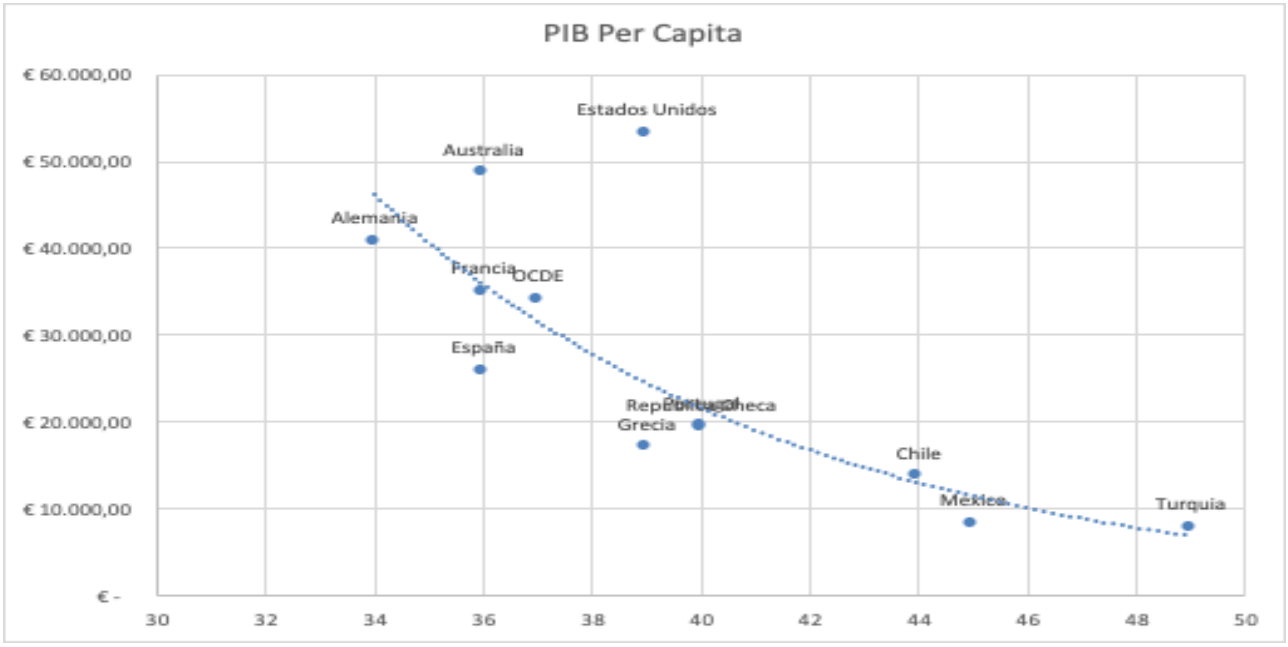
Por último, la figura 1.11 muestra la evolución de la Tasa de Desempleo (TD). En general la TD en promedio se ha mantenido bastante estable cerca 6.6% para el periodo de estudio, fluctuando entre 6% y 7% los últimos años. A pesar de lo anterior se muestra una clara tendencia a la baja desde cuarto trimestre a la fecha. La proyección muestra cómo podría empezar a bajar desde el presente trimestre, pero de nuevo con una clara alza a principios para el año 2019, pudiendo llegar al 7.5%.

JORNADA DE TRABAJO DE 40 HORAS

En Chile la jornada laboral es de 45 horas semanales por ley, la que se distribuye en general durante 5 días, con 9 horas diarias de trabajo, a las que en promedio se le suman 2 horas por traslado, es decir estamos hablando de 11 horas al día dedicadas al trabajo. En este escenario, surge la iniciativa parlamentaria de disminuir la jornada laboral a 40 laboral a 40 horas semanales. Nosotros vamos a hacer un análisis que va contar con tres partes, la primera es la mirada desde los efectos económicos, la segunda es una mirada desde los efectos en el trabajo y la tercera una mirada desde los efectos sociales.

Para partir el análisis, vamos a ves dos gráficos de dispersión, que tienen por objeto mostrar la correlación entre el nivel de horas trabajadas y el PIB per cápita del país, y un segundo gráfico que mira el PIB per cápita y el nivel de gasto en investigación y desarrollo per cápita del país, este análisis lo hacemos mirando varios países que reúnen la condición de ser países pertenecientes a la OCDE.

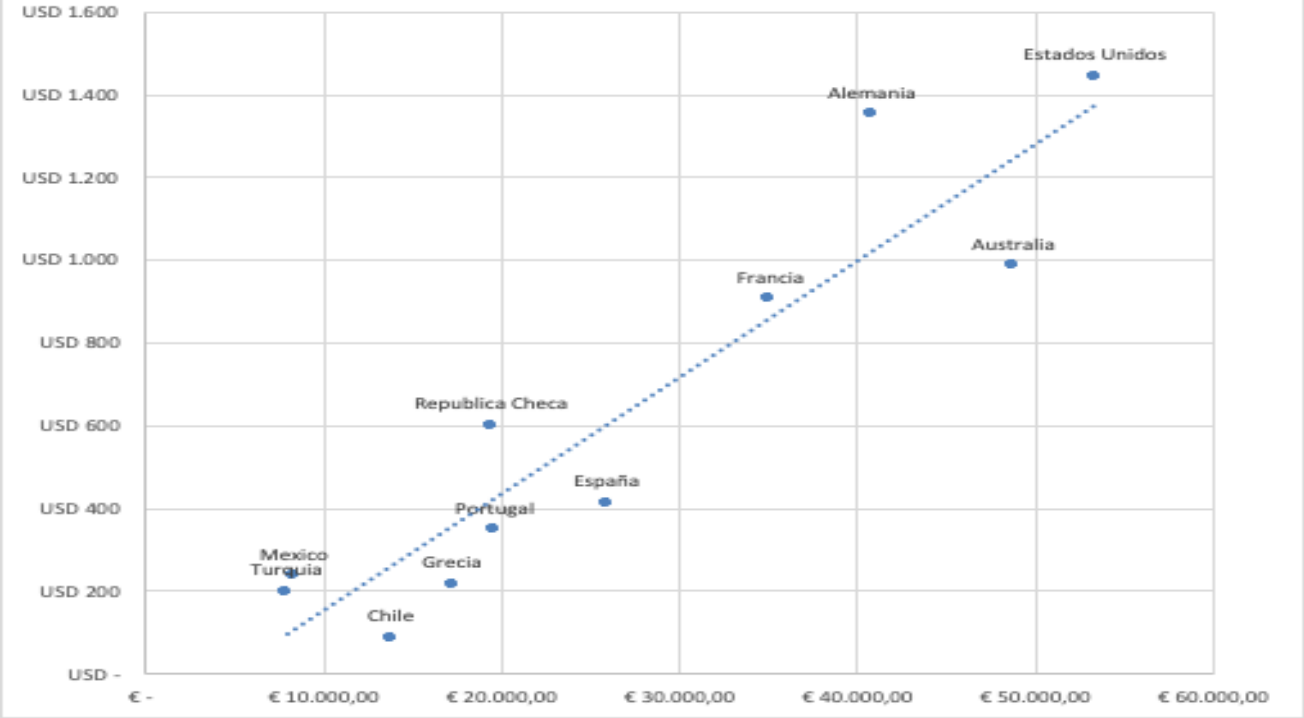
Figura 1.12: Correlación de Jornada Laboral Semanal y PIB per cápita, en países seleccionados, año 2016.



Fuente: Elaboración Propia con datos OCDE.

Como se puede apreciar en la figura 1.12, la correlación entre jornada de trabajo y PIB per cápita es inversa, es decir a menos horas trabajadas en la semana el PIB per cápita es mayor, con la sola excepción de Australia y Estados Unidos, es decir las jornadas laborales mas cortas no atentan a priori contra el crecimiento económico. Debemos aclarar que la correlación indica una relación, pero no una causalidad, por los que deberíamos realizar un análisis más profundo.

Figura 1.13: Correlación entre PIB Per Cápita y Gasto en Investigación y Desarrollo, en países seleccionados, año 2016.



Fuente: Elaboración Propia con datos OCDE para el año 2016.

Ahora, podemos notar que existe una correlación positiva entre gasto en investigación y desarrollo per cápita y el PIB per cápita de un país, es decir el aumento del crecimiento económico esta correlacionado de manera positiva con un mejoramiento en la forma en que hacemos las cosas. Podríamos extrapolar este resultado en torno al debate de jornada, para decir que es mas importante tener aumentos cualitativos en las horas trabajadas por sobre aumento intensivos en horas trabajadas, el problema que tenemos es que los puestos de trabajo son poco productivos y no mejorara la productividad haciendo mas horas en puestos de trabajo con baja productividad.

Una explicación de esta situación, esta encadenada de la siguiente forma, tenemos un mercado nacional que presenta altos grados de oligopolio para distintas actividades económicas, por lo que los salarios que se paguen este por debajo del salario de equilibrio de la industria, provocando una disminución en el nivel de empleo y una mayor ganancia de capital. La modificación de la jornada laboral podría caer consigo un aumento del salario nominal, lo que implicaría un aumento del empleo en el sector, esto a subes redundaría en una disminución de las ganancias de capital. Así las cosas, se necesitarían nuevos trabajadores, para mantener el nivel de producción nacional, esto implicaría entonces un aumento agregado de la participación de los salarios en el PIB, con el consiguiente aumento del consumo y con ello de la demanda agregada, impactando positivamente el PIB.

El efecto directo sobre el empleo estaría dado por la disminución de horas totales en la economía, las que deberían ser ocupadas por nuevos trabajadores, este efecto podría ubicarse entre los 200.000 y 300.000, el efecto en empleo seria positivo, disminuir la tasa de desempleo e impactarla en un aumento del PIB per capita del país.

El efecto sobre el bienestar de los trabajadores, estaría dado por las mejores condiciones de salud que provocarían una disminución de la jornada laboral, impactando positivamente tanto la salud física como salud mental de los trabajadores.

Un informe OCDE sobre salud en el trabajo, indica que el 20% de la población en los países pertenecientes a la organización, sufre desordenes mentales y problemas de salud, los que aumentan con respecto al aumento de la jornada laboral. Pero, además existen diversos efectos positivos en los ámbitos de la vida familiar, entre los que se encuentran el mejor desempeño escolar de los hijos, por la mayor presencia de sus padres en el hogar. Además, se disminuye el tiempo que las mujeres deben dedicarle a las tareas del hogar, permitiendo que puedan incorporarse al mercado laboral.

Finalmente, sobre el efecto social de una jornada reducida, es posible argumentar que en la medida que existan jornadas de trabajo de menor tiempo, existe mas espacio para que los trabajadores se incorporen a los debates de la sociedad por medio de las organizaciones sociales. Esta situación esta fuertemente influida por los menores grados

de alienación que implican jornadas mas cortas, esta situación provoca cambios deseables desde el punto de vista social, pues fortalece el tejido social del país mejorando la democracia.

CONCLUSIONES

Este análisis, basado en la teoría de crecimiento guiado por salarios muestra que, cuestiones claves para la economía como la producción, salario reales y empleo muestran tendencias a la baja en los próximos periodos. Este contexto nacional sumado a la incertidumbre internacional producida sobre todo por la guerra comercial entre China-EEUU, pareciera no estar acorde con las políticas públicas llevadas por el actual gobierno. En lo que lleva del año se ha intentado forjar una agenda que busca: la flexibilización del trabajo (Estatuto Joven y una posible Contra Reforma Laboral) que debilita los salarios reales; una baja de las arcas fiscales y un aumento de la desigualdad (Reforma Tributaria); y una disminución del Estado reflejado en el actual Presupuesto 2019. Es claro que tal agenda no está en línea con el ciclo económico, afectado por temas nacionales e internacionales, por el cual está pasando el país, es la hora de buscar las mejoras en igualdad, partiendo por el aumento de los salarios reales, que produzcan ganacias en términos de uso de los factores productivos y finalmente mayor eficiência y crecimiento económico.

CAPÍTULO DOS: LOS CONVENIOS INTERNACIONALES DEL TRABAJO Y LA SITUACIÓN EN CHILE.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es claramente un referente a nivel mundial en las temáticas laborales, generando estándares en distintas materias que de alguna manera son los pisos que los Estados deberían buscar logran en sus propios países. Estos acuerdos tienen un aspecto importante en su legitimidad, pues son acordados en sus órganos de gobernanza que siempre son tripartitos.

Entre los conceptos fundantes y diferenciadores de la OIT se encuentra el Dialogo Social, el cual está establecido en varias de las normativas vigentes de la organización y es un referente para la construcción de relaciones entre los actores laborales y el Estado a través del gobierno. En este sentido, la institucionalidad para desarrollar el Dialogo Social es un factor relevante. En el caso de Chile solo dos instituciones presentan estas características, el Consejo Superior Laboral, implementado en el marco de la reforma laboral durante el gobierno de la Presidenta Bachelet, y ChileValora, en el ámbito de la certificación de competencias laborales, siendo claramente insuficientes para la realidad y necesidades de nuestro país.

La OIT ha impulsado desde principios del presente siglo el concepto de Trabajo Decente, que ha ido tomando fuerza y legitimad internacional hasta convertirse en un objetivo

estratégico, ahora incorporado en la agenda 20130, por ser un concepto movilizador para generar trabajos donde las condiciones mínimas estén aseguradas y entreguen, por tanto, dignidad a trabajadores y trabajadoras.

El trabajo decente se define como, *"la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres"*[12]

En razón de la constitución de la OIT se destaca principalmente la asociación, desde su inicio, con asuntos que no están necesaria o estrictamente relacionadas con el mundo laboral, sino que en el entendido de que el mundo de las relaciones del trabajo contiene de forma implícita cuestiones asociadas con sus relaciones sociales y, por tanto, la necesidad de hacer más justas las relaciones laborales en un contexto de hacer más justas las relaciones cívico-políticas como base para hacer efectivos los derechos de los trabajadores, lo que se da cuenta en la misma acta de la Constitución de la OIT.

De la misma forma, podemos encontrar como desde el nacimiento de todas las centrales de trabajadores en Chile, desde la FOCH, la Central Única de Trabajadores hasta la actual Central Unitaria de Trabajadores - CUT, se convoca al trabajador a ser actor social pleno, en un contexto en el cual la labor del sindicalismo no está limitado exclusivamente a las relaciones del mundo del trabajo, sino a la necesidad de una labor de lucha y defensa de derechos de los trabajadores para la profundización de la democracia del país. De hecho, el acta de Constitución de la CUT declara que: "luchará por la plena soberanía nacional, las libertades democráticas y el respeto irrestricto a todos los DDHH, la justicia social y las

[12] http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm

transformaciones sociales y estructurales que permiten y potencian el desarrollo y progreso de nuestro pueblo". Esto da cuenta que una de las misiones constitutivas de nuestra central multisindical no se limita a reivindicaciones propias de las relaciones sindicales, sino que abarca y hace propias reivindicaciones de justicia social y profundización de la democracia.

VISIONES ACERCA DEL SINDICALISMO

Acerca de las visiones del sindicalismo y su rol en la sociedad es necesario plantear que, una correcta o potente acción sindical se traduce en su influencia, principalmente, en tres áreas: social, económica y política. Tiene influencia social, en tanto sus demandas presentan un discurso transformador; económico, ya que implica el cambio de la relación del binomio capital-trabajo en términos de establecer condiciones dignas de trabajo y vida para aquellos que entregan su fuerza de trabajo y generan riqueza para otro que se apropia de ella; y políticas, en el entendido de que normalmente una demanda de mayor justicia en el mundo del trabajo implica necesariamente como correlato una demanda por mayor justicia en el mundo de las relaciones sociales y políticas. Es esta triada potencial de influencia de la acción sindical la que trae consigo demandas de cambio social.

Sin embargo, la acción sindical se entiende y se potencia sólo en el marco de un sistema democrático. Es ahí donde se aprecia de mejor manera cuál es el producto de la acción sindical. Por ello no es de extrañar que la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) haya sido uno de los principales actores y motores para el retorno de la democracia en Chile y con

su convocatoria y movilización hayan comenzado las grandes manifestaciones en torno al término de la dictadura cívico-militar. Es necesario recordar que gracias a la acción de los dirigentes sindicales comienza la acción de los organismos internacionales, dictándose las primeras las condenas internacionales en contra de la dictadura de Pinochet por las graves violaciones a los DDHH que vivieron no sólo los dirigentes sindicales, sino todo nuestro pueblo.

Esta visión de cambio social es la que da cuenta de su rol de levantar demandas acerca de las condiciones en las que viven los trabajadores, así como las transformaciones que son necesarias para lograr un buen vivir.

Siguiendo al profesor Antonio Baylos[13], es posible señalar dos grandes formas de entender cuál es el rol de la acción sindical en el contexto social. Una ve al sindicalismo con una "visión democrática" frente la otra que tiene una "visión pre democrática o paleo liberal" -que ni siquiera alcanza a ser liberal-.

La "visión pre democrática" señala que la acción del sindicalismo tiene la limitante de entender el trabajo como una mercancía. Considera que el trabajo no es un derecho, si no que se da en el marco de las libertades que puede ejercer una persona dentro de sus relaciones económicas y, por ende, comprende a la acción sindical como algo que viene desde el pasado, algo viejo, que no es necesario y, por tanto, separable de la relación laboral. En esta visión, el sindicalismo cumple una "función lubricante", siendo su labor permitir, de buena manera, la relación entre el empresario y el trabajador. Su labor sólo se justifica en razón de que permite el desarrollo y las ganancias de las empresas y, por tanto, sus dirigentes no son significativos ni su acción impacta en la sociedad. Si llegan a tener

[13] Antonio Baylos en el libro "Sindicalismo y Derecho Sindical", 6º edición 2016.

alguna voz, es una voz silenciada, es una voz pequeña en relación al contexto de sus relaciones.

Diferente es entender la acción del sindicalismo a través de una "visión democrática". En ésta visión, el trabajo no se limita al concepto de las libertades individuales y sus relaciones económicas, sino que se entiende como un derecho ciudadano y, aún más, una garantía fundamental. La acción sindical aparece como un tema del presente, que expone demandas de futuro para la sociedad en relación a justicias que son necesarias hoy. Sus demandas aparecen relacionadas a transformaciones del país que son necesarias para el presente y el mañana, sometidas a la deliberación pública. La acción sindical aparece relacionada principalmente a cuestiones reivindicativas de derechos, dentro de la empresa, así como para la sociedad en su conjunto. Con la acción sindical se busca el goce efectivo, no de manera limitada al mundo del trabajo –normalmente el derecho al trabajo o el derecho a la seguridad social -, de variadas garantías fundamentales: libertad de asociación, libertad de expresión, derecho a la petición a la autoridad, derecho a la libre sindicación, entre otras. Así visto, podemos comprender que la acción sindical busca ejercer plenamente el concepto de ciudadanía. No hay democracia posible, sin plenos derechos para sus trabajadores y sus organizaciones.

A través de la acción sindical se permite establecer quienes son los actores para el dialogo social y democrático, y se favorece la cohesión y la paz social. Por último, nos permite entender que cuando se habla de la necesidad de cambios estructurales en temas laborales y del mercado de trabajo, esto es imposible que sucedan desconociendo o a espaldas de quienes son los actores involucrados, particularmente en este nuevo ciclo político.

Es necesario reconocer el valor de la acción sindical, reconocer y promover su valor dentro del sistema democrático, pues contribuyen, en su esencia, a la promoción de la democracia y del respeto de los derechos de sus ciudadanos.

LA LEGISLACIÓN CHILENA Y LA IDEOLOGÍA DEL PLAN LABORAL

El plan laboral fue creado entre los años 1979 y 1980, en un contexto en que Chile estaba saliendo de una amenaza de guerra con un país vecino y que las condenas internacionales de las organizaciones sindicales arreciaban en contra de la Dictadura. Se implementó a través de la dictación de la siguiente normativa: Decreto Ley 2.756, de 1979, sobre Organizaciones Sindicales; Decreto Ley 2.758, de 1979, sobre Negociación Colectiva; Decreto Ley 3.648, de 1981; y Ley 18.510 sobre Judicatura Laboral y Procedimiento. Con él se desmantelaron las conquistas sociales obtenidas por el movimiento sindical obrero, algunas de ellas logradas incluso con anterioridad a la dictación del Código del Trabajo de 1931.

José Piñera, al explicar cómo se creó el Plan Laboral realiza citas que son centrales para entender sus objetivos y aspectos centrales. Entre otras podemos destacar:

"Al cabo de algunas horas, llegamos al acuerdo básico [Con Sergio de Castro] de cinco puntos que pasarían a constituir la plataforma desde la cual nos plantearíamos en las gestiones que hiciésemos en todo este tema. Los puntos definidos como básicos eran:

1. plena libertad sindical (de afiliación y de creación de sindicatos),
2. genuina democracia en las decisiones (elección de dirigentes, afiliación de federaciones y confederaciones, votación de la huelga y determinación de las cuotas),
3. existencia de negociación colectiva en cada empresa,
4. huelga sometida a la disciplina del mercado y sin monopolios en los puestos de trabajo, y
5. no intervención estatal en la vida sindical y negociación colectiva.".

Es decir, que su visión sobre la legislación laboral existente, al minuto de asumir en labores, es que era necesario modificarla radicalmente. Con la instalación del Plan Laboral se termina con la legislación que daba cuenta de los logros del movimiento sindical obrero obtenidos incluso antes de la dictación del primer Código Laboral Chileno.

Piñera profundiza en sus ideas señalando:

"Lo que Plan Laboral no acepta es lo que ocurría antes: que el sindicalismo se politizara porque los dirigentes, en lo personal, eran vasallos de partidos políticos y terminaban arrastrando a todo el sindicato a estas posiciones."

Así visto, los dirigentes sindicales que poseían filiación política, no eran personas libres, sino vasallos de estas mismas.

En cuanto a negociación colectiva expone:

"El sistema consagrado en el Plan Laboral apunta en la siguiente dirección. En primer lugar, sitúa la negociación en el ámbito que le corresponde, la empresa, y prohíbe las negociaciones por áreas de actividad… se tiende a reemplazar la "lucha de clases"… por la "lucha de empresas", lo que es funcional a una economía de mercado" … "En segundo lugar, el Plan Laboral limita el protagonismo de la negociación colectiva a empleadores y trabajadores. Los acuerdos y desacuerdos son exclusivamente entre ellos y no tienen por qué involucrar al gobierno y mucho menos a la comunidad."

En cuanto a la huelga:

"El Plan Laboral desdramatiza el conflicto social. La huelga ya no es un arma para imponer nuevas reglas del juego, deja de ser ese terrible instrumento de presión por el cual los trabajadores fuerzan un mejoramiento artificial de remuneraciones –de paso generando daños a la comunidad y conmoción política y social- y pasa a ser lo que toda huelga debe ser: un instrumento de los trabajadores para demostrar con precisión el aporte que ellos, como equipo realizan a la empresa en productividad."

En este contexto, una pregunta razonable de responder sería ¿Está vigente el plan laboral hoy en día, estructuralmente en las normas? Efectivamente el Plan Laboral se mantiene vigente tanto en la Constitución Política de la República como en el Código Laboral.

En la Constitución Política de la República el derecho al trabajo no está garantizado expresamente; no está garantizada plenamente la seguridad social; no existe reconocimiento pleno a la libertad sindical ni todos los trabajadores pueden negociar libremente en Chile; se pretende la despolitización de la actividad sindical instaurando

prohibiciones para dirigentes sindicales; se priva de acción y protección en caso de violaciones al derecho de sindicarse.

Por su parte, en el Código Laboral se puede constatar la vigencia del Plan Laboral en muchos de sus pilares: se estimula la división sindical; se prohíbe la negociación por rama; no existe apoyo gubernamental para las centrales de trabajadores; son escasas las materias sobre las que se puedan negociar colectivamente; otorga titularidad de negociar colectivamente a grupos negociadores; entre otras.

Todas ellas, que no son una enumeración exhaustiva de regulación vigente con inspiración del Plan Laboral, presentan una mirada pro-empleador aberrante desde el punto de vista del Derecho Laboral, llegando al paroxismo de establecer presunciones pro empresario, sin que hasta hoy hayan sido modificadas por el legislador.

En este contexto, avanzar sobre la ratificación y puesta en práctica de los convenios de la OIT, supondría un avance importante en nuestra legislación laboral, permitiéndonos cumplir con normas mínimas a nivel internacional e impulsar de manera decisiva la libertad sindical, el dialogo social y el empleo decente, que conforman parte esencial del modelo de desarrollo sostenible que impulsa la ONU para el año 2030.

ESTADÍSTICAS SOBRE SINDICALIZACIÓN, A TRES AÑOS DE LA REFORMA LABORAL DEL 2016.

Al analizar las estadísticas de sindicalización se observar la efectividad del Plan Laboral, en cuanto permite que los sindicatos puedan desarrollarse solamente en el marco de la gran empresa y mínimamente dentro del universo del sector que mayoritariamente otorga empleo en Chile, la micro, pequeña y mediana empresa. La reforma laboral aprobada durante el año 2016 revirtió en parte estos números.

Tabla 2.1: Empresas con Sindicatos, por Tamaño de la Empresa, año 2018

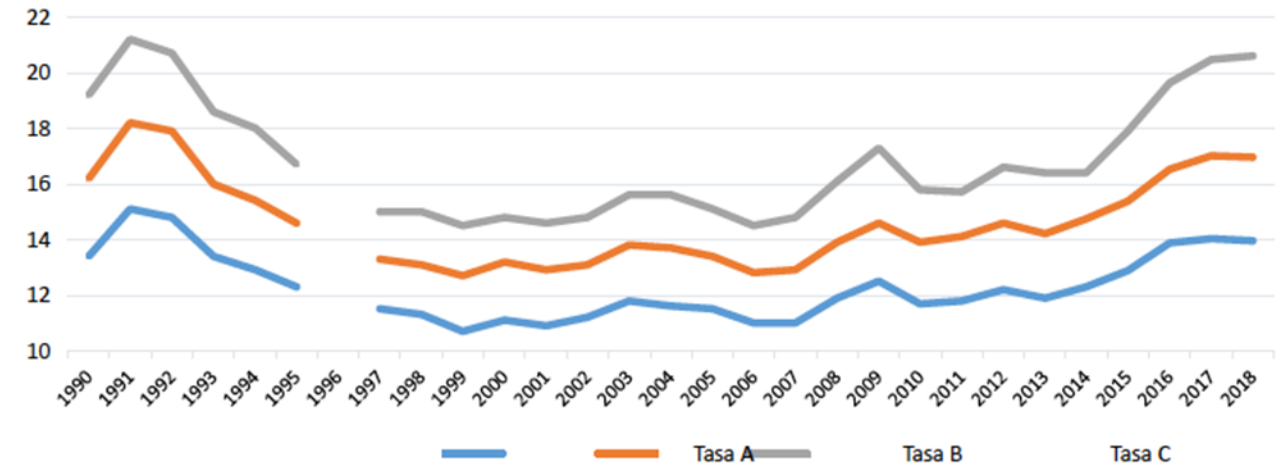
TAMAÑO EMPRESA	TRABAJADORES SINDICALIZADOS	TRABAJADORES ASALARIADOS	TASA
MICROEMPRESA	59.438	1.041.981	5,7 %
PEQUEÑA EMPRESA	43.771	975.616	4,5 %
MEDIANA EMPRESA	118.855	944.721	12,6 %
GRAN EMPRESA	639.808	1.813.135	35,3 %
TOTAL EMPRESAS	861.872	4.775.453	18,04 %

Fuente: Registros administrativos Dirección del Trabajo, ENE – INE, Base seguro de cesantía AFC. Elaboración: Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo

Por otro lado, se puede observar cómo desde el año 2005 al 2012 la tasa de sindicalización ha ido creciendo, a pesar de las limitantes impuestas. Esto se puede relacionar con la

aprobación de la Reforma Laboral del año 2016, que entre otras cosas, incorpora el piso mínimo de negociación, eliminó la extensión de beneficios, dejo sin espacio a los grupos negociadores y repuso el derecho a huelga efectiva. Sin embargo, el hecho que aún no se resuelvan los servicios mínimos y que la negociación no haya salido del ámbito de la empresa, limita el derecho a negociación colectiva y huelga de los sindicatos. Es posible conjeturar que una vez se realicen esos cambios, la tasa de sindicalización, negociación colectiva y de trabajadores cubiertos por ella aumenten fuertemente.

Tabla 2.2: Tasa de Sindicalización 1990 – 2018.



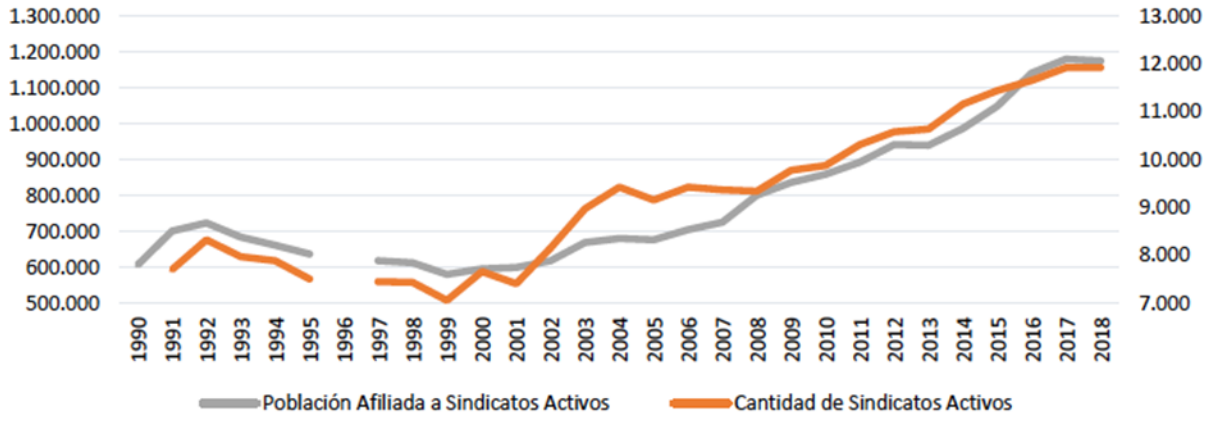
Fuente: Registros administrativos, Dirección del Trabajo.
Elaboración: Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo.

Tasa de sindicalización (A)	[Pob. Afiliada / F.T. Ocupada]	[14]
Tasa de sindicalización (B)	[Pob. Afiliada / F.T. Ocupada]	[15]
Tasa de sindicalización (C)	[Pob. Afiliada / F.T. Asalariados]	[16]

Sobre las tasas mismas, que hoy alcanzan un 20,4% de sindicalización, debemos señalar que a partir de la promulgación de la Reforma Laboral 2016, la sindicalización ha aumentado en torno a 4 puntos porcentuales, con lo que el país se eleva por sobre la tasa

promedio de países OCDE (18,5%), y se posiciona como el quinto país con mayor porcentaje de trabajadores sindicalizados en el continente americano, acercándonos a las tasas más altas de nuestra historia, que alcanzaron un 33% el año 1972.

Tabla 2.3: Población afiliada a sindicatos y cantidad de sindicatos en Chile.



Fuente: Registros administrativos, Dirección del Trabajo.
Elaboración: CSL

En el gráfico anterior se puede observar que los trabajadores afiliados a los sindicatos bordean los 1.200.000 de trabajadores, y que la cantidad de sindicatos suman sobre los 11.800. Así mismo se puede apreciar que ambas estadísticas avanzan de manera conjunta, sin embargo, en los últimos años el crecimiento de sindicatos ha sido menor que el de la cantidad de afiliados. Esto podría implicar que se han ido concentrando trabajadores por sindicato, revirtiendo la tendencia que venía desde el año 2001.

Por último, quisiéramos resaltar como un tema relevante, el efecto sobre la negociación colectiva de la reforma laboral del año 2016.

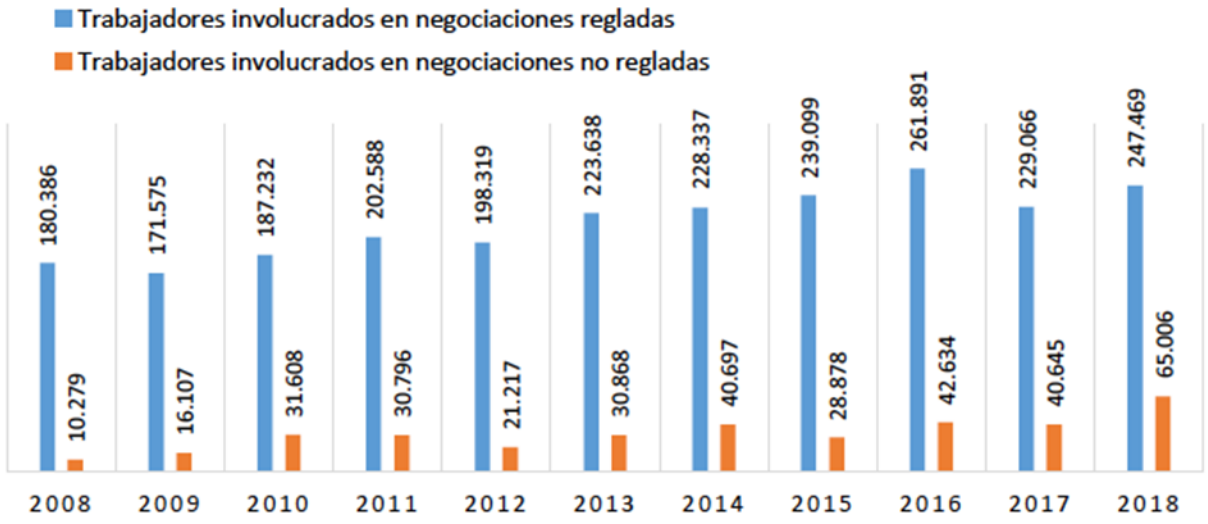
Tabla 2.4: Negociaciones colectivas y trabajadores involucrados, años 2008 -2018

Año	Negociaciones colectivas iniciadas por año	Trabajadores involucrados
2008	2.210	204.505
2009	2.149	200.887
2010	2.419	234.906
2011	2.585	248.238
2012	2.263	233.670
2013	2.462	268.540
2014	2.617	282.130
2015	2.503	278.407
2016	2.741	318.815
2017	2.355	275.123
2018	2.241	312.475

Fuente: Registros administrativos, Dirección del Trabajo.
Elaboración: CSL/Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo.

En la tabla 2.4 se puede apreciar un crecimiento del número de trabajadores que negocian y una disminución en la cantidad de negociaciones colectivas después del año 2015. Sin embargo, estos datos deben ser analizados con precaución, pues las negociaciones tienen duraciones de entre 2 y 4 años, antes de la reforma, y de entre 2 y 3 años después de la reforma, con un promedio de duración de 3 años en ambos casos, por lo que sería necesario comparar la información obtenida cada tres años y no con el año inmediatamente anterior.

Figura 2.1: Negociación colectiva reglada y no reglada por número de trabajadores involucrados, años 2008 – 2018



Fuente: Registros administrativos, Dirección del Trabajo.
Elaboración: CSL

En la gráfica precedente podemos apreciar una concentración de trabajadores en procesos de negociación colectiva reglada, pero se debe asumir que existe una tendencia en aumento a negociar por negociación colectiva no reglada, pudiendo ser esta una respuesta sindical a una deficiente legislación de servicios mínimos, que hoy la Dirección del Trabajo utiliza para impedir las negociación colectivas, ya que al no proveer servicios mínimos las negociaciones quedan suspendidas, existiendo hasta 8 meses de retraso entre la solicitud y la respuesta.

En resumen, a nivel nacional la negociación colectiva ha ido mejorando, pero aún persisten obstáculos para su acabado desarrollo. Se requiere con urgencia eliminar trabas tales como la calificación de servicios mínimo de manera discrecional y pasar a un listado, tal como

sucede en Italia o Argentina, que de certezas a todos los involucrados. Además, necesitamos superar la negociación a nivel de empresa y constituir ramales, de manera de aumentar la cantidad de trabajadores beneficiados, tal como el caso uruguayo, donde, con una tasa de sindicalización del 19%, la cobertura de la negociación es alcanza al 96% de los trabajadores.

NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO Y LOS ESTÁNDARES LABORALES.

Las normas internacionales del trabajo son instrumentos jurídicos elaborados por los mandantes de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores) y se adoptan en la Conferencia Internacional del Trabajo que se realiza cada año en Ginebra, donde participan representantes de los mandantes con derecho a voz y voto. Las normas se adoptan por voto mayoritario de dos tercios de los mandantes de la OIT, por lo que son la expresión de principios universalmente reconocidos. Existen en la actualidad 189 convenios, 205 recomendaciones y 6 protocolos.

El objetivo de las normas internacionales del trabajo es establecer los principios y derechos fundamentales en el trabajo y normar otros ámbitos en el mundo laboral, debiendo, por lo tanto, constituir los pisos mínimos o estándares en los distintos ámbitos que lo atañen. Aunque estas normas están contenidas principalmente en convenios y recomendaciones , existen otros instrumentos jurídicos emanados tripartitamente desde la OIT, denominadas

declaraciones y resoluciones, las cuales abordan ámbitos más específicos, pero que son relevantes para los mandantes de la organización.

Los convenios son reconocidos como tratados internacionales y son legalmente vinculantes para los Estados Miembros que los ratifican. Las recomendaciones actúan como directrices en determinadas temáticas, sin ser vinculantes.

Cuando las normas son adoptadas, es necesario que los Estados Miembros las sometan a sus autoridades competentes para ser ratificados, las cuales, para el caso de los convenios, normalmente son los parlamentos respectivos. Si un país ratifica un convenio este entra en vigor un año después y dichos Estados están obligados a aplicarlos en la legislación vigente y en las practicas nacionales.

Estos Estados, una vez ratificados los convenios, deben enviar a la OIT memorias sobre su aplicación de manera periódica y aceptar que puedan iniciarse procedimientos de reclamación y de queja en su contra por violación de los convenios que han ratificado. En este sentido es interesante ver las numerosas denuncias que el Estado de Chile ha recibido durante los últimos años y los comentarios sobre las memorias presentadas por nuestro país.

De acuerdo a la normativa construida por la OIT los convenios se clasifican en:

Convenios Fundamentales: El Consejo de Administración de la OIT, órgano de carácter tripartito, ha establecido que, de los convenios emanados, ocho son considerados como fundamentales. Estos, por sus contenidos e importancia, son considerados como principios y derechos fundamentales en el trabajo: la libertad de asociación y la libertad sindical, y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la

eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Chile mantiene actualmente ratificados los ocho convenios fundamentales.

Convenios de Gobernanza: Son cuatro los denominados convenios prioritarios, la OIT por tanto impulsa a los Estados a que estos sean ratificados, pues son fundamentales para el funcionamiento del sistema de normas internacionales. Desde el 2008 estos convenios prioritarios son denominados "convenios de gobernanza". Dos de estos convenios ya fueron ratificados por el Estado de Chile.

Convenios Técnicos: Los convenios técnicos consideran una amplia gama de temáticas, tienden a ser más específicos en cada una de estas y muchas veces se complementan con otros tipos de convenios. De un total de 117 de este tipo de convenios, 53 ya fueron ratificados por el Estado de Chile.

SITUACIÓN DE CHILE EN CUANTO A LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO.

Cómo se señalaba anteriormente, las normas internacionales del trabajo, actúan como estándares o pisos mínimos con los cuales los Estados deberían adecuar su normativa interna o su reglamentación en el ámbito laboral. Estos además son un insumo importante para las organizaciones de trabajadores y empleadores para definir sus estrategias y políticas internas en estas materias.

En este sentido, dos son los aspectos en que nuestro país debe avanzar. El primero es lograr la ratificación de los convenios vigente en la OIT, y que aun el Estado chileno no ha ratificado, considerando las recomendaciones y otros instrumentos emanados por dicha organización. Lo segundo es que la normativa chilena en estas materias, incorpore las normas internacionales del trabajo, ya sea porque ha ratificado ciertos convenios o por qué adopta las resoluciones y otros instrumentos como orientadores de su normativa interna.

Cómo se señalaba anteriormente resulta relevante que el Estado de Chile avance en ratificar los convenios que en el marco de la OIT se han aprobado. Resulta importante señalar que en la Constitución de la OIT se establece que dichos convenios adoptados por la Conferencia General constituyen instrumentos jurídicos que crean obligaciones de carácter internacional para los Estados que los ratifican. Es decir, y esto es lo relevante, los convenios adquieren el valor de un tratado y deben ser respetados como tales por los Estados que los han ratificado y, por tanto, son instrumentos que generan insumos importantes para el mundo del trabajo en nuestro país.

Entre los convenios no ratificados por el Estado de Chile (52 pendientes de ratificación), hemos considerado importante presentar los relativos a tres ámbitos: los relativos a Seguridad Social, Seguridad y Salud en el Trabajo y sobre Trabajadores/as Migrantes.

a) Convenio 102 sobre Normas Mínimas de Seguridad Social, se consigna como el único instrumento internacional aceptado a nivel mundial que establece principios básicos y normas mínimas para la seguridad social. Sobre esta temática, y de manera complementaria, podemos encontrar una serie de convenios que asumen ámbitos específicos en cuanto a la Seguridad Social. Estos convenios resultan fundamentales en el contexto que en el país se está discutiendo modificar el sistema de pensiones. El mayor desafío es construir un verdadero sistema de seguridad social para nuestro

país, y no solo tener sistemas aislados en distintas temáticas que no conversan entre sí, lo cual estaría alineado con los planteamientos de la normativa OIT.

El convenio 102 (1952) considera, entre otras temáticas, definiciones y pisos mínimos en temas tan relevantes como: asistencia médica; prestaciones monetarias por enfermedades; prestaciones de desempleo; prestaciones de vejez (pensiones); prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales; prestaciones de maternidad; prestaciones de invalidez e igualdad de trato a los residentes no nacionales.

La Central Unitaria de Trabajadores, enmarcado en la estrategia construida por el movimiento internacional sindical, está realizando una campaña por la ratificación por parte de nuestro país de este convenio.

b) Convenio 155 sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, este importante convenio fue establecido en 1981 por la OIT, complementándose con los convenios 176 sobre Seguridad y Salud en las Minas (1995), el 161 sobre Servicios de Salud en el Trabajo (1985) y el convenio 187, sobre Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo (2006), estos dos últimos ratificados por nuestro país.

La ratificación del convenio 187 nos ha permitido iniciar el desarrollo de una institucionalidad para abordar estas temáticas, destacándose la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (PNSST) en proceso de implementación en estos momentos. Sin embargo, la implementación de esta importante política ha sido postergada por el actual gobierno, por lo que es necesario insistir con las autoridades para que se retome su implementación durante el segundo semestre

de este año. Particularmente importante resulta avanzar en el programa operativo de la PNSST.

En este contexto resulta poco entendible la postergación en la ratificación de los convenios 155 y 176, pues estos establecen las bases para el desarrollo de una cultura de la prevención y las directrices para poder establecer políticas focalizadas en el área minera, respectivamente. Lo anterior resulta fundamental en nuestro país, en donde, si bien es cierto se han logrado bajar las tasas de accidentabilidad, siguen manteniéndose elevadas las tasas de mortalidad en lugares de trabajo o trayecto. De acuerdo a datos oficiales, en el año 2018 perdieron la vida 355 trabajadores y en los últimos cinco años alrededor de 2.000 trabajadores han fallecido en el ámbito laboral. Según lo señalado por el Ministerio de Salud, estas tasas podrían elevarse hasta en un 20%, si se considera en las estadísticas oficiales a los trabajadores/as informales, que hoy representan alrededor del 28% de la fuerza laboral.

Hace años están pendientes generar cambios a la institucionalidad que administra la seguridad y salud laboral, claramente superada por la realidad laboral chilena. Particular preocupación en los actores laborales son los mecanismos de calificación de accidentes laborales, así como la calificación de enfermedades de origen laboral.

Estos necesarios cambios deberían considerar los convenios y resoluciones que la OIT ha construido en esta materia, incluidos los mecanismos de consultas a las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores.

c) Convenio 97 sobre los Trabajadores Migrantes, los procesos crecientes de migraciones que ha vivido nuestro país, no se diferencian del fenómeno mundial de movilidad de personas, cuyas razones generalmente son económicas y laborales. Esta temática es asumida por la OIT a través del Convenio 97, que data del año 1949, y del Convenio 143 sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) de 1975, además de dos recomendaciones sobre la materia. Ninguno de los dos convenios señalados esta ratificado por el Estado chileno.

   Los convenios plantean en términos generales la responsabilidad de los estados de facilitar las migraciones de carácter laboral, generar los servicios de información a los trabajadores/as migrantes, establecer servicios de salud apropiados, la no discriminación frente a los connacionales, garantizar la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación, la seguridad social, los derechos sindicales y culturales, y las libertades individuales y colectivas de los trabajadores/as migrantes y sus familias

   Variados actores sociales y políticos han señalado la urgente necesidad de contar con una política migratoria acorde a las necesidades de nuestro país. Los instrumentos de la OIT son claramente un insumo que, al menos en los ámbitos de los trabajadores/as migrante,s deben ser considerados al momento de legislar sobre esta importante materia. Esto se complementa con instrumentos en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos sobre esta temática, particularmente la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990).

El siguiente elemento de análisis es cuantos de los convenios ratificados tienen impacto en la alineación con la normativa interna en dichas materias. Si bien es cierto que nuestro país

tiene ratificados la totalidad de los convenios fundamentales, dos de los cuatro convenios de gobernanza y cincuenta y tres convenios técnicos, esto no han sido necesariamente un factor que haya significado una adecuación en su normativa. De estos destacaremos los siguientes:

a) Convenios 87 (1948) y 98 (1949) sobre la libertad sindical y la protección del derecho a sindicación y negociación colectiva.

Estos dos convenios fundamentales son la base sobre la cual se desarrolla, por una parte, el derecho de todos los trabajadores y empleadores a constituir libremente organizaciones que promuevan y defiendan sus intereses colectivos y establece mecanismos de protección para que los trabajadores no sean discriminados por los empleadores o el Estado, en el marco de su acción sindical. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de una protección adecuada contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, así como de los gobiernos. Y por otro el derecho a la negociación colectiva.

Los derechos establecidos en estos convenios también son parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ambos del año 1966).

Los convenios 87 y 98, buscan explícitamente proteger la libertad sindical, prohibiendo a las autoridades públicas intervenir o llevar a cabo actos que tiendan a limitar ese derecho o a entorpecer su ejercicio legal. Se consideran actos de injerencia, entre otros, la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, hacer dependiente económicamente o de otra forma a organizaciones de trabajadores, con el objeto de controlar a estas organizaciones por parte de un empleador o una organización de empleadores. Igualmente está señalado, como

una forma de proteger a las organizaciones de trabajadores, la prohibición por parte de la autoridad administrativa de disolver o suspender a dichas organizaciones.

El convenio 98 consagra el derecho a la negociación colectiva y el derecho a huelga.

En reiteradas oportunidades la OIT, a través de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), ha entregado observaciones. Para el caso del Convenio 87, los años 2001, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2013. Durante este periodo la comisión expresó la esperanza de que el gobierno considerara catorce medidas que le permitiría modificar la legislación vigente y alinearla en plena conformidad con el Convenio. Especialmente se hace referencia que los reemplazos durante la huelga constituyen un incumplimiento al convenio 87 y a la libertad sindical. Esto fue incorporado parcialmente en la Ley N° 20.940, promulgada durante el gobierno de la Presidenta Bachelet, y que se considera que quiere revertirse en la propuesta de reforma del Presidente Piñera, lo que estaría en contra de lo establecido en dicho convenio y en las observaciones antes descritas.

En el caso del Convenio 98, se realizaron observaciones los años 2001, 2003, 2004 y 2005. Durante este periodo la comisión entregó cinco medidas que permitiría modificar la legislación vigente en dicho momento y alinear dicha legislación con lo planteado en el este Convenio.

Entre otros aspectos es destacable lo referente a la necesidad de generar las consultas francas y exhaustivas sobre cualquier cuestión o legislación proyectada que afecte el derecho sindical o deniegue el derecho de negociación colectiva.

Otra medida propuesta fue modificar los artículos 314 bis y 315 del Código del Trabajo para que solo en ausencia de sindicatos los denominados “grupos negociadores” pudiesen

pactar colectivamente. Nuevamente esto fue parcialmente acogido por la Ley N° 20.940, que el actual gobierno propone modificar dejando nuevamente la legislación nacional fuera de lo establecido en dicho convenio y las observaciones entregadas.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PUBLICAS

La importancia de la OIT radica, entre otros aspectos, en que es una institución legisladora en cuanto a normativa internacional en temas del trabajo y sociales, y que sus convenios, resoluciones y otros instrumentos tienen la legitimidad técnica y social que les da una institución con cien años de existencia y una gobernanza tripartita que asegura la universalidad de sus instrumentos. Las normas internacionales del trabajo son un insumo importante para los gobiernos, pues permite alinear con estándares internacionales las normativas internas, pero especialmente son un instrumento para los trabajadores y empleadores organizados, pues les permite construir estrategias de defensa de sus derechos y buscar mejorar a sus representados con un instrumental jurídico legítimo.

En nuestro país, dado el modelo económico social imperante que claramente desvaloriza económica y socialmente el trabajo, resulta de mayor importancia contar con estándares de carácter internacional que, más allá de una mirada sobre ideologizada de los administradores de este sistema neoliberal, nos permitan como país tener referentes construidos colectivamente en un órgano de Naciones Unidas.

En este sentido nuestro país, a través de un dialogo social real y efectivo, debería por un lado avanzar en la ratificación de los convenios que el Estado chileno no ratifica y considerar las resoluciones y otros instrumentos que desde la OIT se han emanado. En cuanto a los instrumentos ya ratificados, es fundamental que revise con detención aquellos aspectos que nos permitan alinearnos de buena manera con los estándares establecidos por la OIT. Para esto resultan importantes las observaciones emitidas durante varios años por la CEACR.

Fortalecer la libertad sindical y la negociación colectiva resulta actualmente fundamental, en medio de un proceso de cambio en el mundo del trabajo que requiere interlocutores sólidos y representativos. Así mismo existen otros ámbitos muy relevantes para mejorar las condiciones laborales de millones de trabajadores y trabajadoras, tales como el convenio 102 y otros complementarios, que abordan el Sistema de Seguridad Social, inexistente como tal en nuestro país. Este eje cobra mayor relevancia en el contexto de la discusión de la propuesta de reforma al sistema de pensiones.

Igualmente, el ámbito de lo normado sobre los trabajadores/as migrantes, resulta fundamental incorporar estas temáticas en una ley migratoria.

PARTE DOS: SEGUNDA OLEADA DE REFORMAS NEOLIBERALES

En el discurso a la nación del 1 de junio 2019 del Presidente Sebastián Piñera, se apreciaron numerosas menciones al crecimiento económico y algunas al empleo, sin embargo, no se devela cómo se pretende cumplir con la principal promesa de este gobierno. A través de la frase "la mejor política pública es el crecimiento económico y la mejor política laboral es el pleno empleo", el presidente nos quiere decir que hemos vuelto a la "política del chorreo", donde lo importante no es como se reparte la torta sino crecer, que es el crecimiento, donde algunos se enriquecen, el que les dará empleo al resto de la población. No está demás señalar que esta política estuvo muy en boga con el auge del neoliberalismo y mostró su fracaso profundo en la crisis del año 2009 y que mientras los países desarrollados empiezan a moverse en sendas alternativas al neoliberalismo, este gobierno nos anuncia su regreso en un estado salvaje.

La política del chorreo, implica que las políticas públicas se enfocan en el crecimiento de la riqueza de los más ricos, bajo la premisa que no importa la distribución de estas en la sociedad, sino que lo importante es crear riqueza, la que llegará a todos por medio del gasto e inversión de las clases más altas. Esta pseudo teoría económica, solo nos ha llevado a acentuar aún más las diferencias económicas desconociendo los numerosos estudios y recomendaciones de organismos internacionales, que relacionan positivamente una mejor distribución de la riqueza con el crecimiento del país.

Desde el punto de vista del modelo de crecimiento, esto implica una reducción del Estado por medio de privatizaciones o de entregar sectores al mundo privado. Ejemplos de esto son el nuevo crédito universitario anunciado, la expansión de jardines infantiles y las cunas con provisión de la cobertura por parte de privados, la reforma de la salud a favor de las ISAPRES y reducción del FONASA disminuyendo los programas asegurados, la reforma de pensiones a favor de las AFP aumentando los recursos a administrar por las mismas, la nueva institucionalidad ambiental que busca apurar los procesos de inversión con perjuicio al medio ambiente, la reforma tributaria que busca reintegrar los impuestos para devolver recursos de impuestos al 1% más rico, entre otros.

Así mismo, se presentaron los cuatro ejes de la reforma laboral, con una premisa clara: mientras más flexible la jornada laboral, más productividad y crecimiento. Sin embargo, esa premisa se ha desmoronado innumerables veces, una mayor precarización solo aliena a los trabajadores, los deshumaniza y la flexibilización de jornada termina finalmente en la precarización del trabajo y los salarios, impactando negativamente en el crecimiento económico del país.

Se nos sigue proponiendo un modelo de crecimiento espurio y extractivo, basado en la exportación de materias primas. Este modelo requiere empleos de baja calidad y bajos salarios para ser competitivo a nivel internacional, lo que sólo se puede revertir con una diversificación productiva de la industria nacional. Nada de esto fue considerado en el discurso a la nación.

El neoliberalismo salvaje está de vuelta, nos esperan varios años de un retorno hacia la mirada tecnocrática, donde el bien común se debe supeditar al crecimiento macroeconómico y donde solo cabe esperar que la desigualdad siga aumentando.

CAPITULO TRES: REFORMA LABORAL, LA IMPORTANCIA DE FORTALECER EL DIÁLOGO SOCIAL EN CHILE

"No pueden lograrse términos equitativos de empleo, condiciones de trabajo decente, seguridad y salud en el trabajo y desarrollo para el beneficio de todos sin la participación activa de trabajadores, empleadores y gobiernos mediante el diálogo social"[14].

La Organización Internacional del Trabajo define el diálogo social como "todo tipo de negociación, consulta o sencillamente intercambio de información entre representantes del Gobierno, trabajadores y empleadores, sobre asuntos de interés común relativos a políticas económicas y sociales". Señala que el diálogo social toma diversas formas, pudiendo existir como proceso tripartito, con el Gobierno como parte oficial del diálogo, o puede consistir en relaciones bipartitas entre los representantes de los trabajadores y la gerencia de una empresa (o entre los sindicatos y las organizaciones de empleadores a niveles más elevados). El diálogo social puede ser informal o institucionalizado, y a menudo implica ambas opciones. Puede tener lugar a nivel nacional, regional, internacional, transfronterizo o local. Puede que involucre a los interlocutores sociales en diversos sectores de la economía, dentro de un solo sector o en una sola empresa o un grupo de empresas.

En el Marco de la Agenda 2030 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, si bien no aparecen explícitamente los términos diálogo social y tripartismo, se realiza el llamado al pleno reconocimiento y la observancia de los derechos laborales (meta 8.8 de los ODS) — con mención específica de los derechos de libertad de asociación, libertad sindical y

[14] OIT. https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/s-dialogue-tripartism/lang--es/index.htm#63

libertad de negociación colectiva (meta 8.8.2 de los ODS) —, del estado de derecho (meta 16.3 de los ODS), de instituciones responsables (meta 16.6 de los ODS), y de un proceso de toma de decisiones que sea sensible, inclusivo, participativo y representativo a todo nivel (meta 16.7 de los ODS), siendo todas cuestiones que sientan las bases para el diálogo social.

El diálogo social es un elemento central de la OIT y constituye uno de los cuatro pilares de la Agenda de Trabajo Decente. Recientemente los mandantes de las Américas sostuvieron que "lograr un mejor futuro del trabajo es posible, fortaleciendo la democracia, y ello depende de nosotros. Sin embargo, este futuro sólo se podrá construir mediante un trabajo colectivo, fortaleciendo la gobernanza democrática — actualmente en riesgo en varios países del hemisferio — a través del diálogo social entre gobiernos, empleadores y trabajadores, con visión de largo plazo, respetando el Estado de derecho, combatiendo la corrupción y fortaleciendo nuestras instituciones. Ratificamos nuestro compromiso con la libertad, la justicia social, la democracia y los principios e instituciones que las sustentan"[15].

Por ello, llamaron a la OIT "a prestar asistencia para alcanzar este propósito, a fin de: i) asegurar un estricto apego a los principios de libertad, democracia y justicia social, y al Estado de derecho, y el respeto de los derechos humanos y laborales; ii) contribuir a fortalecer las instituciones democráticas apoyando un buen funcionamiento de la administración del trabajo y el cumplimiento efectivo de la legislación laboral en la economía formal e informal y realizar los esfuerzos necesarios para prevenir y combatir la corrupción; iii) crear y fortalecer espacios y capacidades de diálogo social entre gobiernos, trabajadores y empleadores que faciliten la participación en el diseño estratégico, la planificación y la ejecución de programas y políticas a largo plazo, y fortalecer las

[15] Declaración de Panamá para el centenario de la OIT: por el futuro del trabajo en las Américas

capacidades técnicas, operativas y políticas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para participar efectivamente en estos espacios e instancias"[16] .

El 22 de Julio del año 1992 Chile ratificó el Convenio N° 144 de la OIT sobre la Consulta Tripartita. Como se sabe, el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo, 1976, núm. 144), promueve la aplicación de un principio fundamental de la OIT: reunir a los gobiernos, a los empleadores y a los trabajadores a través del diálogo social tripartito con el fin de elaborar, aplicar y promover las normas internacionales del trabajo que regulan todos los aspectos del mundo del trabajo. En efecto, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada unánimemente en la Conferencia Internacional del Trabajo en 2008, indicó que el Convenio núm. 144 es un Convenio "prioritario", uno de los cuatro instrumentos más importantes de la OIT desde la perspectiva de la gobernanza.

En Chile, la Central Unitaria de Trabajadores sostiene que Diálogo Social y el Tripartismo son mecanismos estratégicos en la conformación de las condiciones necesarias para la existencia de un Trabajo Decente. Por ello, ha sido parte gravitante en todas las experiencias de Diálogo Social que, con mayor y menor éxito, ha impulsado y ejecutado el Estado de Chile desde el fin de la Dictadura en adelante: Acuerdos Marco (1990-1991-1992-1993), Foro de Desarrollo Productivo (1994), Consejo de Diálogo Social (2000), Consejos Tripartitos Regionales de Usuarios (2004), Propuesta Consejo de Encuentro Social para un Trabajo Decente (2006), Proyecto de creación de un Consejo de Diálogo Social (2006) y, Creación del Consejo Superior Laboral (2014 – 2017).

[16] Declaración de Panamá para el centenario de la OIT: por el futuro del trabajo en las Américas

En dicho sentido, son innegables las muestras de voluntad política y disposición social que ha mostrado la CUT, en torno a crear condiciones de cooperación, confianza y simetría, que permitan a todos los actores del mundo del trabajo superar los prejuicios recíprocos e ideológicos e identificar el amplio abanico de asuntos en común que es posible abordar conjuntamente.

Por ello, durante la tramitación de la reciente Ley N° 20.940 que moderniza el sistema de relaciones laborales, la CUT impulsó la necesidad de profundización y difusión de espacios de Diálogo Social tripartito, institucional, permanente y sistemático. De dicho esfuerzo, nació el Consejo Superior Laboral, como órgano de carácter tripartito y consultivo del Estado, que por ley[17], tiene la misión de colaborar en la formulación de propuestas y recomendaciones de políticas públicas destinadas a fortalecer y promover el diálogo social y una cultura de relaciones laborales justas, modernas y colaborativas en el país.

En efecto, una de las mayores innovaciones de dicha normativa laboral fue la creación de una institucionalidad tripartita de carácter consultivo y asesor denominado "Consejo Superior Laboral". Esta es una experiencia inédita en términos de diálogo social en Chile, pues, si bien han existido intentos en variados gobiernos por construir espacios de estas características, no existía por Ley una instancia para construir nuevos contratos sociales en las relaciones laborales impactando el desarrollo económico y social nacional.

El Consejo Superior Laboral es un importante paso en la institucionalidad laboral chilena, pues si bien ninguna de sus facultades incorpora abiertamente debates de relaciones laborales en torno a la negociación colectiva, se le asignan una serie de tareas que le darán

[17] Ley N° 20.940, que moderniza el sistema de relaciones laborales en Chile.

un nivel de importancia en las relaciones laborales y en el diálogo social (debemos recordar que el diálogo social en su máxima expresión, es la negociación colectiva).

A dicho consejo, se le asignaron las siguientes atribuciones: elaborar, analizar y discutir propuestas y recomendaciones de política pública en materia de relaciones laborales y mercado del trabajo; proponer iniciativas destinadas a incentivar la creación de empleos, aumentar la productividad y elevar la participación laboral de mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y trabajadores vulnerables, mejorando su empleabilidad; efectuar, por sí o a través de terceros, estudios o investigaciones de diagnóstico sobre el estado de las relaciones laborales y funcionamiento del mercado de trabajo en el país; formular propuestas sobre los criterios generales para la asignación de los recursos del Fondo de Formación Sindical y Relaciones Laborales Colaborativas; informar las materias que se le encomienden expresamente a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y; rendir en el mes de abril de cada año un informe anual de sus actividades, propuestas y el resultado de las mismas al Presidente de la República y al Congreso Nacional.

A nivel internacional, es posible destacar que el Consejo Superior Laboral representa una importante concreción de los Convenios y principios de la OIT sobre diálogo social, pues a diferencia de instancias similares en otros países, en Chile, la institucionalidad es puramente tripartita y permanente, dada su creación legal.

Por ello, en reiteradas oportunidades (2017 y 2018) la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT se ha referido al Consejo Superior Laboral valorando su existencia y creación. En 2017 señalo que “toma nota con interés de la promulgación, el 29 de agosto de 2016, de la ley núm. 20940, cuyo artículo 4 crea un Consejo Superior Laboral, entidad de carácter tripartito y consultivo, cuya misión es colaborar en la formulación de propuestas y recomendaciones de políticas públicas

destinadas a fortalecer y promover el diálogo social y una cultura de relaciones laborales justas, modernas y colaborativas" [18] . El año 2018 nuevamente se refirió a esta institucionalidad "tomando nota con interés de la constitución el 8 de mayo de 2017 del Consejo Superior Laboral" y solicitando al Gobierno "que proporcione información actualizada sobre la manera en que los interlocutores sociales participan en el diseño, la implementación, la evaluación y la revisión de las políticas de empleo en el seno del Consejo Superior Laboral".

Sin embargo, es innegable que la sola creación legal del Consejo Superior Laboral y su carácter eminentemente tripartito, no garantizan su existencia y el cumplimiento de sus objetivos en el marco del diálogo social en Chile. Ello, por cuanto el diálogo social requiere de ciertas condiciones que permitan su desarrollo, pues de lo contrario, aquellas instituciones corren el riesgo de transformarse en simples instituciones burocráticas que no logren encauzar el tratamiento de los conflictos sociales y laborales.

A este respecto cabe tener presente que la OIT sostiene que el diálogo social solo puede funcionar efectivamente si se implementan ciertas condiciones previas, tales como:

- ✓ Organizaciones sólidas e independientes de trabajadores y empleadores con lo requerido en las áreas de capacidad técnica y acceso a información;
- ✓ Voluntad política y compromiso de todas las partes interesadas de participar en el diálogo social;
- ✓ Respeto de los derechos fundamentales de libertad de asociación, libertad sindical y libertad de negociación colectiva; y

[18] Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2017, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 106.ª reunión, 2017

- ✓ Un marco jurídico e institucional que habilite el proceso

El diálogo social necesita de la participación democrática de socios que tengan la capacidad de participar en el proceso de manera efectiva y responsable, como también la fortaleza y flexibilidad de adaptarse a circunstancias contemporáneas y aprovechar nuevas oportunidades.

En algunos países, por ejemplo, la calidad del diálogo social se ha visto perjudicada por la capacidad limitada de las organizaciones de trabajadores y empleadores, que les impide participar de manera efectiva en los procesos de gobernanza y brindar servicios eficientes a sus afiliados.

Por ello, sostenemos que es fundamental que tanto el Estado chileno, como todos los actores representativos del tripartismo, asuman la tarea de fortalecer todos y cada uno de los espacios de Diálogo Social, es decir, el Consejo Superior Laboral, los acuerdos sectoriales y la negociación colectiva, dando profundidad a sus contenidos y promoviendo su desarrollo, pues entendemos que esa es la única posibilidad de avanzar hacia un verdadero contrato social democrático en el mundo del trabajo, donde junto con potenciar nuestra economía, se garanticen de forma efectiva los derechos de todos y todas las trabajadoras en el marco de una verdadera justicia social.

ANALISIS SOBRE EL ESTADO DE LOS DERECHOS LABORALES EN CHILE.

Hablar de relaciones laborales en Chile el año 2019, impone la labor imprescindible de volver la mirada hacia el pasado, pues es allí donde se pueden encontrar las explicaciones y los elementos necesarios para hacer una evaluación integral que, más allá de posiciones legítimas, permita poner en su justa dimensión los cambios ocurridos durante los últimos años en materia laboral.

Por cierto, volver la mirada al pasado siempre será una decisión de carácter arbitraria, pues definir el momento adecuado desde el cual se pueden extraer los elementos de análisis para una evaluación integral de un proceso de cambios, es una tarea que siempre podrá ser cuestionable, dado que se corre el riesgo de dejar fuera hechos, sucesos y personajes que de alguna u otra forma incidieron en dicho proceso.

Con la reinstalación del régimen democrático en 1990, se plantearon un conjunto de reformas a la legislación laboral de la época que se consideraban necesarias para dotarla de legitimidad. Para ello, se codificaron las leyes otorgadas en el período 1990-1994 en un nuevo Código del Trabajo, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, de 1994.

Por otro lado, a contar de 1992 Chile ratificó 19 Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, incluyendo aquellos que la propia OIT estableció como necesarios para los efectos de proteger y respetar los derechos básicos de los trabajadores, en conformidad con la Declaración adoptada el 18 de junio de 1998, en Ginebra, durante la 86ª Reunión

de la Conferencia Internacional del Trabajo, relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento.

Posteriormente, los diversos gobiernos democráticos llevaron a cabo reformas legislativas que apuntaron en diversos sentidos, dentro de las cuales podemos destacar las siguientes:

- Ley N° 19.591, de 1998, que prohibió los exámenes de embarazo a las postulantes a un empleo y la Ley N° 19.739, de 2001, que prohibió que en las ofertas de empleo se incluyeran criterios sospechosos de discriminación.
- Ley N° 19.505, de 1996, que estableció el derecho de los padres trabajadores a un permiso para cuidar a los hijos menores de 18 años que sufran enfermedades o accidentes graves.
- Ley N° 19.760, de 2000, que le concedió descanso postnatal y fuero a los trabajadores que en un procedimiento judicial de adopción les fuere conferido el cuidado personal de un menor.
- Ley N° 19.728, de 2001, que estableció el régimen de seguro de cesantía, con prestaciones para los trabajadores que son financiadas con aportes efectuados por los empleadores, trabajadores y el Estado.
- Ley N° 19.673, de 2000, que aumentó la edad mínima para trabajar de 14 a 15 años de edad.
- Ley N° 19.666, de 2000, que permitió a los trabajadores demandar conjuntamente al empleador directo y a los responsables subsidiarios por las obligaciones laborales y previsionales incumplidas.

- Ley N° 19.644, de 1999, creó un Fondo para la modernización de las relaciones laborales y desarrollo sindical.
- Ley N° 19.518, de 1997, fijó el Nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo.
- Ley N° 19.481, de 1996, le confirió facultades a la Dirección del Trabajo para fiscalizar las normas sobre higiene y seguridad en el trabajo.
- Ley N° 20.123, que estableció nuevas regulaciones en materia de trabajo en régimen de subcontratación, el funcionamiento de las empresas de servicios transitorios y el contrato de trabajo de servicios transitorios.
- Ley N° 20.123, que modificó las normas sobre protección a la maternidad e incorporó el permiso postnatal parental.
- Ley N° 20.829 de abril de 2015, que modificó el seguro de cesantía de la Ley N° 19.728. Este cambio permitió a los trabajadores y trabajadoras contar con apoyos económicos mayores con énfasis en el apoyo a la búsqueda de un nuevo empleo.
- Ley N° 20.864 de octubre de 2015, cuyo objeto es apoyar a los adultos mayores de estratos medios mediante tres grandes iniciativas: exime totalmente de la obligación de cotizar en salud a los pensionados mayores de 65 años; facilita de manera automática una prestación de vejez a todos los beneficiarios del sistema de pensiones solidarias de invalidez y; garantiza que todos los pensionados de dicho sistema cuenten con una asignación que apoye a solventar los gastos funerarios.
- Ley N° 20.760 de julio de 2014, que estableció un supuesto de multiplicidad de razones sociales (multi-rut) consideradas un solo empleador y sus efectos, introduciendo modificaciones al art. 3° y 507° del Código del Trabajo.

- Ley N° 20.764 de julio de 2014, que otorgó permiso por matrimonio de la trabajadora y del trabajador, otorgándoles en caso de contraer matrimonio, derecho a cinco días hábiles continuos de permiso pagado, adicional al feriado anual, independientemente del tiempo de servicio. Así también, modificó normas relativas a la vida familiar, maternidad y paternidad.
- Ley N° 20.761 de julio de 2014, que extendió al padre el derecho de alimentar a su hijo y perfeccionó normas sobre protección de la maternidad. Modificó el artículo 206° del Código del Trabajo, permitiendo que, bajo las situaciones especificadas, tanto la madre como el padre puedan ejercer el derecho de alimentar a su hijo, promoviendo la corresponsabilidad parental.
- Ley N° 20.769 de septiembre de 2014, que estableció permiso a trabajadoras y trabajadores mayores de 50 y 40 años respectivamente, con contrato vigente superior a 30 días, para realizarse exámenes de mamografía o de próstata.
- Ley N° 20.786 de octubre de 2014, que modificó el Código del Trabajo en materias sobre la jornada, descanso y composición de la remuneración de los trabajadores de casa particular y prohibió la exigencia de uniforme en lugares públicos, normando las condiciones laborales de trabajadores de casa particular.
- Ley N° 20.823 de abril de 2015, que modificó el Código del Trabajo en materia de jornada laboral de los trabajadores del comercio otorgando nuevos descansos dominicales y mejoras en sus remuneraciones para quienes se desempeñan los días domingo. Con posterioridad se promulgó la Ley N° 20.828 publicada con fecha abril de 2015, la cual complementó la norma anterior, estableciendo que los días de descanso semana no podrá coincidir con feriados obligatorios e irrenunciables.

- Ley N° 20.891 de enero de 2016, que consagró el derecho a la mantención del total de las remuneraciones durante el permiso postnatal parental; la recuperación de los subsidios por parte de los Servicios Públicos. Además, se estableció como tiempo efectivamente trabajado el período de uso del permiso postnatal parental para efectos de las remuneraciones que se indican del personal del Ministerio Público y Poder Judicial.
- Ley N° 20.940 de septiembre de 2016, que modernizó el sistema de relaciones laborales, cuyos principales puntos fueron: la ampliación del derecho a información; simplificación del procedimiento de negociación colectiva; equilibrio de las partes; piso de la negociación; ampliación de las materias a negociar; igualdad de género; regulación de la actividad sindical, la creación de un fondo de formación sindical y de un Consejo Superior Laboral.
- Ley N° 20.949 de septiembre de 2016, que redujo el peso de las cargas de manipulación manual. Esta norma redujo el máximo de carga manual por trabajador de 50 a 25 kilogramos.
- Ley N° 20.974 de diciembre de 2016, que modificó normas sobre procedimiento de tutela laboral y procedimiento monitorio, estableciendo nuevas causales de vulneración a los derechos fundamentales del trabajador.
- Ley N° 20.984 de enero de 2017, sobre calificación de trabajos pesados y sus efectos. Esta norma permitió ampliar el beneficio previsional de aquellas personas que ejercen trabajos pesados bajo relación directa con su empleador, a aquellos que se desempeñan bajo régimen de subcontratación o puestos a disposición por empresas de servicios transitorios.

- Ley N° 21.012 de junio de 2017, que garantizó seguridad de los trabajadores en situaciones de riesgo y emergencia. Modificó el Código del Trabajo incorporándole un nuevo artículo 184 bis.
- Ley N° 21.015 de junio de 2017, que incentiva la inclusión de personas con discapacidad al mundo laboral, modificando la Ley N°20.422 que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad.
- Ley N° 21.018 de junio de 2017, que confirió competencia a los tribunales laborales para conocer de las contiendas en que, los causahabientes del trabajador, buscan hacer efectiva la responsabilidad del empleador, derivada de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales, de este modo, se busca evitar que los familiares de un trabajador deban comparecer ante la justicia ordinaria para obtener una reparación -como ocurre en la actualidad- con todos los inconvenientes que eso significa, principalmente por la tardanza y complejidades que suponen este tipo de procesos, versus las ventajas de oportunidad, celeridad y especialidad de la justicia laboral.

En el mismo orden de cosas, cabe destacar que desde el año 1999, con la ratificación de los convenios N° 87 y N° 98 de la Organización Internacional del Trabajo, la Libertad Sindical como Derecho Fundamental ha tenido un profuso desarrollo. Este desarrollo no ha sido casual, sino que ha ido de la mano de una conciencia generalizada sobre el rol de este Derecho Humano en una sociedad democrática.

A partir de entonces, no sólo se han modificado diversas normas legales para adecuarnos al estándar impuesto por dichos Instrumentos internacionales (Reformas 2001), sino que también los poderes del Estado han asumido el compromiso de respetar, promover y proteger la Libertad Sindical en su más amplio alcance.

En efecto, en el año 2005, el Congreso Nacional, aprobó una reforma histórica en el marco de la protección de los derechos de los trabajadores y trabajadoras, al despachar los proyectos de ley que reformaron integralmente la Justicia Laboral y Previsional de Chile. Dichos proyectos significaron modificar todos los procedimientos judiciales en materia laboral, haciéndolos más eficientes y expeditos e introduciendo un mecanismo de tutela especial de los derechos fundamentales en el marco de las relaciones laborales, lo que hasta entonces había sido desarrollado por vía de dictámenes de la Dirección del Trabajo y diversa jurisprudencia en la materia.

Ello ha permitido una profundización en materia de tutela de garantías en el ámbito laboral, cuyo desarrollo ha sido acelerado en los últimos años. Una muestra de esto, es lo que ha sucedido con los recientes fallos en materia de derecho colectivo dictados por el Máximo Tribunal de Justicia del país, la Corte Suprema, la que a partir de una mirada extensa de la Libertad Sindical se ha pronunciado sobre el derecho a Huelga ampliando sus contornos (prohibición del reemplazo interno y huelga más allá de la negociación colectiva reglada). Lo mismo ha sucedido en materia de aplicación del procedimiento de tutela laboral empleados públicos, la ponderación del desafuero de trabajadora embarazada y el principio no discriminación.

En el orden de los derechos colectivos, los cambios que en materia laboral se sucedieron durante el Gobierno de la ex Presidenta Michelle Bachelet son relevantes, pues después de muchos años en Chile se volvía a instalar la temática de los derechos laborales colectivos, como instrumentos indisociables de una Política Pública encaminada a disminuir la desigualdad social existente en nuestro país, cuya realidad no sólo se da cuenta en estudios e investigaciones públicas y privadas, sino que en una multiplicidad de

manifestaciones y movilizaciones sociales (2011 en materia educacional y 2016 en materia previsional).

Cabe recordar, como lo hicimos anteriormente, que el espíritu de la regulación de las relaciones laborales colectivas en nuestro país encontraba su sustento en el llamado "Plan Laboral de Jose Piñera", que no era otra cosa que un conjunto de normas introducidas en tiempos de dictadura militar cuyo objetivo declarado era desequilibrar la balanza de poder (esencia de las relaciones colectivas) en favor del Capital.

Dicha normativa, buscó principalmente que los trabajadores dejaran de ser un actor social y político influyente en la sociedad, para pasar a ser simplemente un sujeto gremial, sin real injerencia en el proceso productivo y en el país, eliminando además la posibilidad de que la negociación colectiva funcionara como un espacio de distribución de riquezas. Fue el reflejo jurídico, en los derechos colectivos, de una persecución política a toda forma de organización que fuera contra el modelo neoliberal.

El programa de gobierno de la Nueva Mayoría, encabezado por la entonces candidata Michelle Bachelet Jeria, estableció en materia de trabajo como principio rector y conductor en materia laboral, la centralidad del trabajo en el logro de la dignidad de los trabajadores. En efecto señalaba que "El trabajo no puede ser visto sólo como un factor de producción, ni el trabajador como un mero consumidor. Un trabajo de calidad, un trabajo decente, es mucho más que eso: es fuente de dignidad personal; de desarrollo y estabilidad de las familias chilenas; de paz en la comunidad; de credibilidad de las políticas públicas y privadas y en definitiva de la gobernanza nacional"[19].

[19] Chile de Todos. Programa de Gobierno, Michelle Bachelet, 2014-2018; Pág. 92.

Dicho programa, se materializó en un proyecto de Ley que pretendía modernizar el sistema de relaciones laborales en Chile, el que luego de más de dos años de debate legislativo, se promulgó como Ley 20.940, que moderniza el sistema de relaciones laborales, conocida como Reforma Laboral, y entró en vigencia el uno de abril del año 2017. Su tramitación, cabe recordar, no estuvo exenta de dificultades, pues desde antes de su presentación al Congreso Nacional generó acalorados debates acerca de su diagnóstico, sus finalidades, sus instrumentos y sus efectos.

Fue tal la posición ideológica que adoptó una parte del Congreso sobre los contenidos de la Reforma, que sus parlamentarios no dudaron en recurrir al Tribunal Constitucional, logrando que éste echara por tierra las normas expresas de titularidad sindical y de extensión automática de beneficios por afiliación sindical. Entonces, la Presidenta de la República se vio en la obligación de presentar un veto que eliminó las normas sobre quorum habilitante para negociar y los pactos sobre condiciones especiales de trabajo, para mantener, en su opinión, los equilibrios del sistema de relaciones laborales que se proponía. Este veto fue nuevamente requerido por la Derecha al Tribunal Constitucional, pero esta vez fue declarado inadmisible por extemporáneo.

Durante todo el debate legislativo, la Central Unitaria de Trabajadores promovió y defendido un concepto de Libertad Sindical fortalecido y de amplios contornos, que se construye a través de la organización permanente de los trabajadores como la representante legitima de los y las trabajadoras y que por ende requiere protección y tratamiento especial y diferenciado, como lo hacía la Titularidad Sindical; que consideraba el "principio de colectividad" al momento de evaluar las decisiones que adopta la organización, como se entendían los mecanismos de extensión que regulaba el proyecto; que consideraba la Huelga como derecho y no como un momento indeseado de la

Negociación Colectiva, y; por último, que entendía de manera civilizada las relaciones laborales colectivas de trabajo, tal como se destacaba en el mensaje del proyecto de Ley.

Por ello, al momento de hacer un análisis balanceado sobre la Reforma Laboral de la ex presidenta Bachelet, no basta sólo la mirada academicista, sino que se debe atender también el contexto social y político que origina, da forma y en el que se desarrolló y por cierto se seguirán desarrollando las normas de la Ley 20.940.

El contexto de Reforma Laboral era, huelga decirlo, un contexto de cambios significativos y profundos en el seno de la sociedad chilena, cambios que parecían apuntar hacia un nuevo "contrato social" que terminará de forma definitiva con los abusos que inundan a la gran mayoría de las chilenas y chilenos en diversos aspectos (en su calidad de trabajadores, de estudiantes, de pensionados, etc.). Sin duda, el movimiento social había sido gran contribuyente de ese contexto, que bien podría resumirse como "correr el cerco de lo posible en nuestra sociedad".

No debemos olvidar, por ejemplo, el rol jugado por la Central Unitaria de Trabajadores en la inclusión de los compromisos laborales en los programas de Gobierno de la gran mayoría de los candidatos y candidatas presidenciales el año 2013, a través de un paro nacional de trabajadores y su acuerdo por Salario Mínimo con el Gobierno del año 2014, que generó las condiciones para la presentación oportuna del Proyecto de Reforma Laboral a fines del año 2014, más allá que este no recogiera todas las demandas de la CUT (por ejemplo, la negociación ramal o sectorial) planteadas en su famoso "Libro Rojo".

Por tanto, la Reforma Laboral es tributaria de dicho contexto y constituía un esfuerzo por cambiar un modelo de relaciones laborales heredado de manera forzosa, que invisibilizaba las aspiraciones de la gran mayoría al promover la apropiación minoritaria de un crecimiento logrado en conjunto. Era, no sólo una respuesta ética a la desigualdad, sino

que más importante aún, una necesidad de dar sentido a la convivencia democrática en nuestra sociedad.

Sin embargo, como toda reforma contra hegemónica y que pretendía contradecir la orientación neoliberal que subyace la matriz económica y social impuesta por la dictadura en nuestro país, en este caso manifestada en el Plan Laboral de Jose Piñera, la Reforma Laboral encontró férreas resistencias e innumerables obstáculos ideológicos que bregaban por la mantención de status quo.

Por ejemplo, durante el debate legislativo de la Ley N° 20.940, algunos actores promovieron ideas y propuestas con diagnósticos y contextos ajenos a la realidad chilena. Así, se planteó por un lado la idea de dotar de equilibrios a la Reforma Laboral (sin aclarar el alcance de ese concepto) y permitir el remplazo interno durante la Huelga, bajo el argumento de que ello se aceptaba en algunos países de la OCDE (Alemania, Canadá, Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Noruega y Suecia).

Dichas ideas y propuestas omitieron que por un lado la legislación laboral chilena del Plan Laboral era inmensamente desequilibrada en favor de una de las partes (el empleador) y que en general en los países que se citaba como ejemplo existen sistemas de relaciones laborales en donde la fuerza colectiva de los trabajadores se promueve y además se le dota de diversos mecanismos.

En primer lugar, en todos los países que se daba como ejemplo, existe una cultura favorable y promotora de la Negociación Colectiva y los Acuerdos Colectivos, es decir, los sistemas parten asumiendo que en la relación de trabajo existe un conflicto inherente (el valor que se le da al capital y el que se le da al trabajo) por lo que el Estado debe entregar los incentivos adecuados para que ese conflicto se encuadre obteniendo acuerdos que beneficien a ambas partes involucradas en un verdadero marco de diálogo social. En

Noruega, por ejemplo, el Tripartismo juega un rol relevante en las Negociaciones Colectivas, al punto que prácticamente toda la información que contribuye a generar los acuerdos es provista por el Estado. Todo lo contrario ocurre en Chile, en donde es sabida la reticencia de los empresarios a conversar colectivamente con sus trabajadores con miras a lograr acuerdos mutuos y existían además muy pocas instancias de alcance tripartito que promovieran y facilitaran el dialogo social de carácter laboral.

En Segundo Lugar, en dichos países OCDE existía y existe, o un predominio de la Negociación Ramal (Alemania, Finlandia, Holanda y Noruega) o al menos existe la misma (Canadá, Francia e Italia). Este nivel de negociación como es sabido, logra una cobertura extensa de la negociación colectiva, de las materias y un efectivo equilibrio entre las partes. En Suecia, por ejemplo, los convenios colectivos pueden referirse a materias propias de la administración de la empresa tales como distribución del trabajo y las referidas a las terminaciones del mismo (cuestión que es negada en nuestro país).

Por último, en todas estas sociedades la Huelga es considerada y valorada efectivamente como un derecho fundamental, por lo que su tratamiento, efectos y limitaciones son abordados como tal. Esto importa por ejemplo que su ejercicio no siempre queda radicado en el contexto de la negociación colectiva salarial. En Alemania e Italia, no existe siquiera obligación de preaviso de la Huelga, es legítima la Huelga por "Solidaridad" e incluso se aceptan las modalidades conocidas como "apariciones y desapariciones rápidas". En Noruega incluso se acepta la Huelga Política y hasta la Policía puede declararse en Huelga.

A pesar de todo lo anterior, es importante destacar que el sólo hecho de haber discutido un proyecto de reforma laboral desde una óptica de Derechos Fundamentales, tal como se consagró en el Mensaje del mismo, constituyó a nuestro entender, un avance hacia una sociedad más inclusiva, pues desde dicha óptica es posible bregar por una consagración

efectiva de derechos que permitan alcanzar una sociedad más democrática, justa y equilibrada en cuanto a la distribución del poder y la riqueza.

Por otro lado, es innegable que la Ley contiene (incluso por omisión) varios elementos a valorar, tanto desde una visión más conceptual, como también práctica. También se la puede medir por la magnitud y direccionalidad de los cambios propuestos: la magnitud quedo acotada por la actual Constitución Política, pero la dirección de los cambios van claramente en contra de los principios del Plan Laboral de la dictadura. Por ende, al tratar de medir el impacto de la reforma, sería incorrecto decir que la reforma solo corrige el plan laboral, pues a nuestro juicio aquella inicia el abandono de este.

En efecto, la ampliación de la negociación colectiva para un cierto número de trabajadores; la eliminación de los Grupos Negociadores del Código del Trabajo; la Consagración de la Negociación Colectiva vinculante y con derechos para los sindicatos interempresa; la ampliación del Derecho a Información; la eliminación de la extensión unilateral de beneficios del empleador; la inclusión del enfoque de género en el que hacer sindical y en la negociación colectiva; La Huelga Efectiva, es decir, sin reemplazo interno y externo; la nueva figura de despido antisindical; así como la conceptualización del piso en la negociación, son solo algunos de los aspectos a destacar y valorar.

Sin embargo, a pesar de todos los avances que nuestro país ha dado en materia de derechos individuales y colectivos, sostenemos que es tiempo de abordar los nuevos desafíos que demanda la sociedad chilena, enfocando los cambios laborales requeridos bajo la lógica de la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo. Ello, por cuanto es necesario repensar un modelo de relaciones laborales que permita efectivamente consagrar y garantizar a todos y todas las trabajadoras de Chile una retribución justa que les permita su pleno desarrollo en todos los ámbitos de su vida.

GOBIERNO DE SEBASTIAN PIÑERA, EL RETORNO AL PLAN LABORAL.

El Gobierno del Presidente Sebastián Piñera asumió la conducción del país el 11 de marzo del año 2018 de la mano del prometedor slogan de campaña: "juntos construiremos tiempos mejores".

Después de una campaña presidencial enfocada en la crítica hacia las políticas y reformas del gobierno de la presidenta Bachelet, el presidente Piñera le prometió a Chile que con él, sus políticas y reformas, llegaría el desarrollo a nuestro país[20] y con ello, se duplicaría la capacidad de crear nuevos empleos, mejorando su calidad y aumentando significativamente la tasa de incremento de los salarios.[21].

Su gobierno, generaba así la expectativa de un país con mayores tasas de crecimiento, una economía robustecida por la gestión de la derecha en el poder y abundante creación de empleos y aumentos de salarios, dada la afinidad ideológica del mundo empresarial con el nuevo gobierno, lo que implicaría un importante incentivo a la inversión de capital privado.

Sin embargo, a más de un año de su asunción, dichas promesas parecen tropezar con la realidad, la que de tiempo en tiempo nos recuerda que la vida social no se construye sólo

[20] Programa de Gobierno Sebastian Piñera, pág. 11
[21] Programa de Gobierno Sebastian Piñera, pág. 40

con frases o buenas intenciones, sino que requiere de decisiones que tengan la capacidad de transformarla.

Si bien inicialmente, durante los primeros meses del Gobierno de Piñera, la economía y los niveles de inversión habían repuntado[22], llevando a algunas autoridades a celebrar, señalando impetuosamente que "el crecimiento económico de Chile avanza por el camino correcto"[23], lo cierto es que aquellas halagüeñas cifras parecen no encontrar un derrotero constante, ni menos un correlato en el mundo del trabajo. Muy por el contrario, las últimas cifras económicas entregadas por el Banco Central dan cuenta de un bajo crecimiento económico durante el primer trimestre de 2019 (1,6 del PIB), la última encuesta del INE sobre desempleo nos muestra que la tasa de desocupación del trimestre enero – marzo de 2019 fue de 6,9%, es decir, manteniéndose en idéntica situación al mismo periodo del año anterior, se cierran empresas y los números dan cuenta de una percepción ciudadana que ve deteriorada las expectativas sobre su bienestar y el funcionamiento de la economía[24].

En efecto, según el Índice de Bienestar, las proyecciones que los encuestados hacen sobre su situación económica en los próximos cinco años se ven ahora más desalentadoras. La proporción de quienes piensan que será mejor que la actual bajó al 53% (frente al 61% en 2018), lo que también quiebra una tendencia al alza que venía desde 2016. Quienes consideran que la situación será peor suben al 7%, la mayor cifra desde que se realiza este sondeo.

[22] https://www.latercera.com/pulso/noticia/economia-crecio-53-segundo-trimestre-registro-mejor-desempeno-desde-2012/287715/

[23] https://www.latercera.com/pulso/noticia/ministro-prokurica-crecimiento-economico-chile-avanza-camino-correcto/288021/

[24] https://www.latercera.com/nacional/noticia/se-desploma-la-percepcion-bienestar-chile/664617/

Sin embargo, el Gobierno insiste en políticas públicas laborales y sociales de marcado corte neoliberal, por ejemplo, presentando un proyecto de ley de reforma al sistema de pensiones cuyo corazón mantiene el actual sistema de capitalización individual de las AFP, que ya fuera revisado en extenso y de forma crítica por nuestra comisión.

Por otro lado, tanto los empresarios como el Gobierno invocan reiteradamente una supuesta rigidez de nuestra legislación laboral como la causante fundamental de la incapacidad que muestra la economía para generar trabajo decente. Así, se anunció una "Estrategia Nacional de Empleo", que con el pretexto de "crear más y mejores trabajos en el país", termina siendo, en materia laboral, un anuncio sobre revisión de los instrumentos de fortalecimiento sindical contenidos en la Ley N° 20.940 y de flexibilidad en las relaciones laborales.

Así las cosas, se va trazando una hoja de ruta gubernamental, a partir de la cual, de forma sigilosa, se trata de reinstalar las fracasadas tesis del Chorreo y la Flexibilidad Laboral, ambas como respuestas reveladas a todos los males del mundo del trabajo. Sin embargo, lo cierto es que, con el argumento de la precariedad e informalidad, se van justificando modalidades de contratación asalariada que reducen y en algunos casos eliminan derechos laborales históricamente conquistados por los trabajadores y trabajadoras (Proyecto de Ley de Trabajo a Distancia, Proyecto de Ley de Estatuto Joven Estudiante y Proyecto de Ley de Adaptabilidad Laboral que además pretende regular el trabajo en Apps).

Sin embargo, esta hoja de ruta laboral que la derecha chilena nos muestra como novedosa ante la ciudadanía ("Algunos acá viven obsesionados con el pasado, mientras que los países que más crecen están obsesionados con el futuro"[25]), es una estrategia ya conocida

[25] https://www.latercera.com/pulso/noticia/ministro-del-trabajo-debemos-dejar-atras-prejuicios-barreras-ideologicas/214916/

en otros países del orbe, donde los resultados han sido poco halagüeños para los trabajadores y trabajadoras. Según estudios comparados, en Alemania, reformas como las propuestas por el Gobierno chileno han tenido efectos pocos deseados para el mercado laboral, como son, aumento de trabajos temporales y de trabajadores con bajos salarios[26].

Por otro lado, ante la incapacidad política del Gobierno por construir efectivos "acuerdos nacionales", tratándose de la agenda laboral, la acción gubernamental no escatima esfuerzos por validar su agenda, aunque sea a costa de debilitar la propia institucionalidad que recientemente el país se ha dado para debatir sobre estos temas en el marco del Diálogo Social. Se crean comisiones afines a los intereses gubernamentales[27], soslayando la importancia que en estas materias debiese tener el Consejo Superior Laboral, como órgano institucional de Diálogo Social, de carácter tripartito y consultivo del Estado, que por ley[28], tiene la misión de colaborar en la formulación de propuestas y recomendaciones de políticas públicas destinadas a fortalecer y promover el diálogo social y una cultura de relaciones laborales justas, modernas y colaborativas en el país.

Lo anterior, con la evidente intención de avanzar aisladamente sólo en una agenda flexibilizadora, sin abordar los aspectos de fondo que afectan el futuro del mundo del trabajo, los que implican un abanico más amplio y transversal de temas, tal como lo sostuvieron los mandantes de la OIT de las Américas en la Declaración de Panamá[29]: "para construir un mejor futuro del trabajo es necesario actuar en múltiples ámbitos: las políticas

[26] Trabajo efectuado por las abogadas de la Biblioteca del Congreso Nacional, BCN, Irina Aguayo Ormeño y Paola Álvarez Droguett; en Informe Comisión de Hacienda, Cámara de Diputados, pág. 5

[27] http://www.subtrab.trabajo.gob.cl/ministro-nicolas-monckeberg-y-subsecretario-arab-reunieron-a-grupo-transversal-para-analizar-la-modernizacion-laboral-y-los-nuevos-empleos/

[28] Ley N° 20.940, que moderniza el sistema de relaciones laborales en Chile.

[29] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_646374.pdf

de desarrollo productivo; políticas para promover un entorno propicio para la creación y el desarrollo de las empresas; las políticas para promover el respeto e implementar los principios y derechos fundamentales en el trabajo; políticas para promover el respeto a la libertad sindical y la negociación colectiva; las políticas para promover la transición de la economía informal a la formal; las políticas para el desarrollo de la fuerza laboral; las políticas para promover la sostenibilidad ambiental y enfrentar los efectos en el empleo del cambio climático; las políticas para promover la igualdad de oportunidades y alcanzar mayor justicia social; Las políticas salariales; las políticas para responder a las nuevas y diversas formas de empleo; Las políticas de protección social; políticas para promover una transición justa; políticas para fomentar el empleo juvenil; políticas para acelerar la erradicación del trabajo infantil; políticas para prevenir y combatir la discriminación; políticas para promover la igualdad de género; políticas de migración laboral".

a) Proyecto de Ley que modifica el Código del Trabajo en materia de trabajo a distancia (boletín 12008-13)[30]

Durante el mes de agosto del año 2018, el Gobierno de Chile presento a trámite legislativo un proyecto de ley que buscaba regular el trabajo a distancia y el teletrabajo, lo anterior, con el objetivo de entregar una alternativa laboral para trabajar desde el hogar, con horarios flexibles, y realizada a través de medios de telecomunicaciones o medios informáticos.

En dicho contexto, una primera aproximación critica a los contenidos del Proyecto de Ley dice relación con que actualmente a través de las normas existentes en el Código del

[30] Actualmente el proyecto se encuentra en Segundo Tramite Constitucional en el Senado, en la Comisión de Trabajo y Previsión Social, con urgencia simple.

Trabajo es perfectamente posible regular este tipo de trabajo, y no es necesario, en nuestra opinión, incorporar más normas que pudiesen precarizar el trabajo.

En dicho sentido, cabe recordar que durante la discusión de la ley 19.759, se incluyó al Código del Trabajo, la polivalencia funcional (artículo 10), se laboralizó el trabajo bajo medios audiovisuales (artículo 22 CDT), se introdujo el trabajo a tiempo parcial (artículo 40 bis CDT), y se estableció como figura contractual laboral, el trabajo a domicilio, que había sido expulsado del Código del Trabajo, por la Ley 18.018 de 1981, impuesta por la dictadura.

Esa misma ley, consagró la plena vigencia de los derechos fundamentales en la relación laboral (artículo 5 CDT) y desarrolló la libertad sindical, aun cuando ésta no se desarrolla en su plenitud (artículo 212 CDT).

Junto a lo anterior, la última Reforma Laboral (Ley N° 20.940), en su artículo 376 estableció los "Pactos para trabajadores con responsabilidades familiares", que son aplicables a personas en situación de discapacidad, estudiantes y tercera edad, pudiendo solicitarle al empleador un lugar alternativo donde trabajar y adecuaciones a la jornada de trabajo. La Dirección del Trabajo ha dispuesto modelos posibles de ser aplicados, que se encuentran en su página web institucional.

Así las cosas, hace 17 años se alimentó la fantasía de que el teletrabajo iba a ser, en pocos años, la manera en que todos íbamos a trabajar. Han pasado 17 años y nos hemos dado cuenta que no tenemos una gran demanda de ese tipo de figuras contractuales, a pesar de que tiene una regulación muy favorable para el mundo empresarial en el Código del Trabajo, porque se permite que sean trabajadores sin jornada de trabajo, por lo tanto, no se pagan horas extra y pueden trabajar sin límite semanal.

Si bien es cierto, creemos que para cierto tipo de labores el teletrabajo podría llegar a ser conveniente, en otro tipo de labores no es susceptible de realizarse de esa forma en las actuales condiciones generales de nuestra legislación laboral. Los beneficios de los que se habla en lo relativo al teletrabajo, no están lo suficientemente fundamentados. Creemos que el teletrabajo no prosperará mayormente en nuestro país, si éste no se fomenta en el marco de una normativa integral y muy definida, lo cual significa que las reformas laborales deben estructurarse de manera tal que estos nuevos modos de contrato concilien los intereses y necesidades de las partes, con el debido respeto a los principios e instituciones que dan forma a la legislación laboral (individual y colectiva), buscando así impedir la precarización y el aumento de las actuales brechas de inequidad.

Mucho del éxito del teletrabajo en algunos países tiene que ver con la disposición de la ciudad, el transporte público, la capacidad de los empresarios culturalmente de no controlar a los trabajadores físicamente, poder negociador de los sindicatos, cobertura de tasa de negociación colectiva, negociación por rama, entre otros factores virtuosos que permiten hacer realidad los principios del trabajo y la corresponsabilidad de la vida familiar. Todas esas condicionantes no tienen que ver con la ley, tienen que ver con el entorno laboral que ha hecho que el teletrabajo tenga relativo éxito en algunos sistemas y en otros, como el chileno, no sea lo suficientemente aplicado, a pesar de tener normas legales que lo regulan y permiten.

No existe un diagnóstico o estudios claros sobre el impacto que este tipo de forma de contratación habría de generar en el ejercicio de otros derechos emanados de un contrato de trabajo (sindicalización, negociación colectiva, huelga).

La escasa separación entre los tiempos de producción y el de la vida familiar y el ocio, puede traer aparejados problemas de estrés psicológico, haciendo del teletrabajo un nicho

de precariedad y desprotección de la salud, más aún, si se considera que en nuestra legislación nacional, en materia de salud y seguridad laboral no se incluyen políticas formales que contemplen a este tipo de trabajadores.

En resumen, para poder avanzar en estos temas, nuestro país requiere de un gran pacto que involucre éste y otros aspectos que en conjunto puedan ser tratados, como la negociación ramal, lo que incluso se podría ir construyendo en el espacio del Consejo Superior Laboral (CSL) que creó la última reforma laboral.

b) Proyecto de ley que crea un estatuto laboral para jóvenes que se encuentren estudiando en la educación superior (boletín 8996-13)[31]

El empleo (desempleo) juvenil suele estar aparejado a causas diversas, como la falta de calificación, las expectativas, los salarios, etc. Ninguna de estas cuestiones se abordan en el contexto de este proyecto de Ley.

No existe evidencia irrefutable que, a mayor nivel de flexibilidad de las modalidades de contratación, menor sea la tasa de desempleo de los jóvenes. Esta evidencia es aún más escasa respecto de jóvenes que se encuentran en etapa de estudios superiores.

No existe análisis y estudio sobre el impacto no deseado que este tipo de legislación puede provocar en el mundo del trabajo, especialmente en lo referido a la sustitución de trabajadores y desempleo, aspectos críticos de esta legislación, tal como fuese expuesto por la OIT en la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados el 10 de abril de 2018[32].

[31] Actualmente el proyecto se encuentra en Segundo Tramite Constitucional en el Senado, en la Comisión de Trabajo y Previsión Social, con discusión inmediata.

[32] Cabe señalar que con las indicaciones aprobadas por la Cámara de Diputados, este contrato especial y alternativo puede celebrarse hasta los 28 años y con personas que se encuentren cursando nivelación de estudios.

Lo mismo se puede señalar respecto al impacto real que este proyecto pudiese generar en el ejercicio de otros derechos individuales y colectivos por parte de las personas que suscriban este contrato especial de trabajo (sindicalización, negociación colectiva, capacitación, sala cunas, etc.).

En los países OCDE donde se ha regulado este tipo de contratos, se ha realizado con amplio diálogo social y mediante acuerdos con Sindicatos Representativos (Titularidad Sindical) y en espacios de Negociaciones Sectoriales o Ramales.

No existe un acabado análisis acerca del impacto que esta legislación provocará en mejorar la empleabilidad de jóvenes estudiantes. Se utilizan cifras de informalidad cuyas causas no son exclusivamente las regulaciones de jornadas. Las cifras además se han mantenido estables en los últimos años.

Según estudios comparados, en Alemania, estas reformas también han tenido efectos pocos deseados para el mercado laboral, como son: aumento de trabajos temporales y de trabajadores con bajos salarios[33].

Estudios muestran que los mecanismos de empleabilidad juvenil de estudiantes no tienen por objeto reducir los costos laborales, muy por el contrario, están vinculados a la formación dual, es decir, su objeto es que jóvenes que hayan finalizado estudios de un cierto nivel, puedan acceder al mismo tiempo a una formación teórica en centros de formación profesional y a una formación práctica en la empresa, y luego de obtener el título respectivo, puedan tener la posibilidad de solicitar trabajo en esa misma empresa u otra[34].

[33] Trabajo efectuado por las abogadas de la Biblioteca del Congreso Nacional, BCN, Irina Aguayo Ormeño y Paola Álvarez Droguett; en Informe Comisión de Hacienda, Cámara de Diputados, pág. 5

[34] Trabajo efectuado por las abogadas de la Biblioteca del Congreso Nacional, BCN, Irina Aguayo Ormeño y Paola Álvarez Droguett; en Informe Comisión de Hacienda, Cámara de Diputados, pág. 5

c) Proyecto de ley sobre modernización laboral para la conciliación, familia e inclusión (boletín 12618-13)[35]

Nadie puede estar en contra de aumentar el tiempo de descanso, esparcimiento u ocio de los trabajadores y trabajadoras.

Sin embargo, llama la atención que un proyecto de ley se autodenomine "Moderno", es decir, respetuoso de los derechos fundamentales de los trabajadores y trabajadoras, un proyecto de ley que, al eliminar prácticamente todas las limitaciones a las normas sobre jornadas y descansos en el trabajo, cuestión que fue una de las principales banderas de lucha y reivindicación durante gran parte del siglo XX, de los trabajadores y trabajadoras chilenas. Basta recordar las luchas de inicios del siglo por las 8 horas diarias de trabajo y descanso dominical o las modificaciones recientes a las jornadas en el Comercio realizadas por Ley N° 20.823, logradas a partir de las demandas de diversas Confederaciones del sector.

Así las cosas, y a diferencia de lo que se indica en el contenido del proyecto, la propuesta parece ser volver a las normas del siglo XIX, es decir, a una época donde no existía el Derecho del Trabajo, concebido como un estatuto jurídico protector del trabajador en su calidad de parte más débil de la relación laboral.

El error original del proyecto es concebir la igualdad plena de las partes en la relación laboral: Por un lado, al empleador, con todo su poder de contratar y despedir y por el otro, al solo e individual trabajador o trabajadora, quien en este ámbito no tiene más que su necesidad de trabajar. Obviamente, como es de suponer, esta es una relación desequilibrada, donde cada decisión que se adopte sobre la distribución de jornadas corre

[35] Actualmente el proyecto se encuentra en Primer Trámite Constitucional en el Senado, en la Comisión de Trabajo y Previsión Social, sin urgencia.

el riesgo de ir en beneficio único y exclusivo de quien tiene el poder, es decir, el empleador, sin que exista consideración alguna por la salud, integridad y vida familiar de la parte más débil, el trabajador.

Cabe recordar amplias legislaciones en el mundo permiten este tipo de acuerdos pero bajo la siguiente condición: Entendiendo que la única forma de que existan acuerdos realmente beneficiosos para ambas partes de la relación laboral, es con una parte trabajadora organizada y con amplio y pleno respeto de sus derechos de Libertad Sindical, Sindicación, Negociación Colectiva y Huelga, algo que el proyecto omite.

El proyecto de Ley parte de la siguiente premisa: Chile mantiene una regulación laboral rígida en un contexto económico cambiante en el ámbito internacional.

Sin embargo, el Código del Trabajo chileno actual, contiene innumerables normas de adaptabilidad o flexibilidad laboral:

Artículo 10 N° 3, que permite contratos polifuncionales; artículo 12, que permite al empleador ejercer el derecho de Ius Variandi, alterando el servicio, el lugar e incluso la distribución de jornadas; artículo 22.2° que excluye límites de jornadas en casos de trabajadores sin fiscalización superior inmediata o que laboren en casa o en otro lugar distinto a la empresa, agentes comisionistas, vendedores viajantes, cobradores; artículo 24, que permite ampliar la jornada de los trabajadores del comercio en épocas de mayores ventas; artículo 32, que permite pactos de horas extras cuya vigencia es de 3 meses; artículo 38, que permite al empleador distribuir jornadas que incluyen feriados y domingos y solicitar jornadas excepcionales; artículo 39, que permite en casos de servicios fuera de centros urbanos pactar jornadas ordinarias de trabajo de hasta dos semanas ininterrumpidas; artículos 40 y siguientes, que permiten pactar jornadas parciales; artículos 183-A y siguientes que permiten la subcontratación y el trabajo en empresas de servicios

transitorios; artículos 375, 376, 377 y 378, que permiten la posibilidad de celebrar pactos sobre condiciones especiales de trabajo con sindicatos (jornada ordinaria semanal de trabajo se distribuya en cuatro días, trabajadores con responsabilidades familiares puedan acceder a sistemas de jornada que combinen tiempos de trabajo presencial en la empresa y fuera de ella y, trabajadores jóvenes que cursen estudios regulares, mujeres, personas con discapacidad u otras categorías de trabajadores que definan de común acuerdo el empleador y la organización sindical); artículos 408 y 409, que permite acordar con federaciones y confederaciones pactos sobre condiciones especiales de trabajo y; artículo 411, que permite celebrar pactos sobre condiciones especiales de trabajo en la micro y pequeña empresa.

Como se aprecia, no es poco el nivel de flexibilidad que actualmente permite nuestro Código del Trabajo, por lo que existe un diagnóstico equivocado y parcial sobre las reglas actuales que rigen las relaciones laborales.

Así las cosas, en tiempos donde a nivel mundial se discute el derecho al ocio producto de las extensas jornadas de trabajo y el derecho a desconexión, producto del uso de la tecnología en las nuevas formas de empleo, el proyecto de Ley de Piñera instala la noción de un derecho del trabajo enfocado en la sola creación de empleo, desprovisto de cualquier papel enfocado en la defensa de los derechos de los trabajadores y trabajadoras.

Según lo señala el proyecto, la regulación de las nuevas formas de empleo y el contrato de formalización tienen como objetivo conciliar el desarrollo tecnológico con el trabajo decente y protegido y superar las altas cifras de informalidad laboral que bordean el 30% en nuestro país.

Sin embargo, en este desafío el Gobierno de Sebastián Piñera nos vuelve a tratar de convencer que la pregunta no es por qué el modelo económico neoliberal es incapaz de

generar trabajo decente, sino que nos propone la destrucción de los componentes del trabajo decente, para que el modelo económico neoliberal siga vigente.

En efecto, referente a las nuevas formas de empleo mediante el uso de plataformas tecnológicas el Gobierno adopta la posición más favorable a los intereses de estos conglomerados económicos, sin consideración alguna de los trabajadores y trabajadoras: Excluir de la normativa laboral los servicios prestados a través de las famosas APPS.

En dicho contexto y más allá de ser una definición tremendamente relevante para el futuro de nuestro país, que se adopta sin debate y diálogo social alguno y que no considera en forma alguna las discusiones que a nivel mundial y que en la OIT se están desarrollando en la materia, el proyecto invierte toda la lógica de protección del Código del Trabajo al establecer un nuevo artículo 8 bis que sigue promoviendo la informalidad laboral, al establecer un principio contrario al establecido en el actual artículo 8 del Código del Trabajo, esto es, el de la presunción de laboralidad en el marco de la subordinación y dependencia.

¿Acaso no existen componentes de subordinación y dependencia entre las Apps y los trabajadores "usuarios"? ¿No seleccionan a la entrada (establecen requisitos de ingreso a plataforma)? ¿No fijan vestuario y forma de trabajo (incluso con la marca de empresa)? ¿No fijan el precio del producto (tipos de tarifa)? ¿No sancionan ante lo que consideran incumplimiento (no asignan pedidos)? ¿No tienen la facultad de desvincular (despedir) a los "usuarios" por vía de desconexión? ¿Exigir que conductor no hable no es indicio de subordinación?

En este punto cabe recordar que la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008)[36], reconoce el valor de la apertura económica y el avance tecnológico, pero siempre dentro de un marco regulatorio que ofrezca trabajo decente y una mejor calidad de vida para el mercado que recibe capitales externos. De hecho, el objetivo de Desarrollo Sostenible (número 8) propuesto por la ONU sostiene que los países deben combinar estrategias de crecimiento económico y creación de empleo, con asegurar condiciones de trabajos decentes.

Por otro lado, referente al contrato de formalización (contrato cero horas)[37], este constituye la máxima forma de explotación, contrariando nuevamente la idea de facilitar la vida laboral y familiar. Sólo se paga lo que se trabaja, evitando el pago del descanso que tiene como fin precisamente favorecer la vida familiar. El trabajador debe estar a disponibilidad del empleador, aunque este no lo llame. Si no concurre o no acepta el llamado, tarde o temprano el empleador recurrirá a otro trabajador. Destruye todo lo avanzado en materia de derechos laborales desde el establecimiento del Código del Trabajo. El fin es tener a trabajadores gratuitamente a disposición del empleador en todo momento, atentos al llamado de éste, pero sin poder organizar su vida personal y familiar sin el temor de ser llamado de improviso a trabajar.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

[36] Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_371206.pdf

[37] En esto recogemos las críticas que realiza el Programa Laboral del Instituto Igualdad: Documento Titulado: "¿MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA? FUNDAMENTO DEL PROYECTO DE FLEXIBILIDAD DEL GOBIERNO."

Según el informe "Trabajar para un futuro más prometedor"[38], de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo:

- Antes de 2030 es preciso crear 344 millones de empleos, además de los 190 millones de empleos que son necesarios para poner fin al desempleo actual.
- 190 millones de personas están desempleadas, de las cuales 64,8 millones son jóvenes.
- 2000 millones de personas basan su sustento en la economía informal.
- 300 millones de trabajadores viven en extrema pobreza (< 1,90 dólares/día).
- 2,78 millones de personas fallecen anualmente como consecuencia de accidentes de trabajo o de enfermedades profesionales.
- El 36,1% de la mano de obra mundial trabaja demasiadas horas (más de 48 horas semanales).
- El crecimiento salarial disminuyó, pasando de un 2,4% a un 1,8% entre 2016 y 2017.
- La remuneración que reciben las mujeres es cerca de un 20% inferior a la de los hombres.
- Entre 1980 y 2016, el 1% más rico de la población mundial experimentó un aumento global de los ingresos del 27%, mientras que el 50% de la población mundial más pobre solo experimentó un aumento del 12%.

[38] *Trabajar para un futuro más prometedor – Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo,* Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2019.

- Solo el 53,6% de los hogares tiene acceso a Internet. En países emergentes, el porcentaje apenas asciende al 15 por ciento.

"Hoy afrontamos uno de los desafíos más importantes de nuestros tiempos, por cuanto los cambios básicos y turbulentos que se están gestando en la vida laboral afectarán indefectiblemente a todas nuestras sociedades. Nuevos poderes están transformando el mundo del trabajo. Las transiciones que entrañan estos cambios crearán desafíos apremiantes. Los avances tecnológicos –la inteligencia artificial, la automatización y la robótica– generarán nuevos puestos de trabajo, pero aquellos que pierdan los suyos en esta transición podrían ser quienes peor preparados estén para aprovechar las nuevas oportunidades de empleo. Las competencias de hoy no coincidirán con los trabajos de mañana, y las competencias recién adquiridas podrían volverse rápidamente obsoletas. Si dejamos que la economía digital siga como hasta ahora, probablemente se ensancharán la brecha regional y la brecha de género. Además, los sitios web de trabajo en plataformas de microtareas y el trabajo mediante aplicaciones que conforman la economía de plataformas podrían recrear prácticas laborales que se remontan al siglo XIX y futuras generaciones de «jornaleros digitales». La transición a un futuro del trabajo que respete el planeta y trate de detener el cambio climático va a perturbar aún más los mercados laborales. Es previsible que la creciente población de jóvenes en algunas regiones exacerbe el desempleo juvenil y las presiones migratorias. El envejecimiento de la población en otras regiones someterá a una mayor presión los regímenes de seguridad social y de cuidados. Llevar a cabo nuestro programa para la creación de trabajo decente se ha convertido hoy en una tarea simplemente más ardua".

A nuestro entender, estos son los mayores desafíos que plantea el futuro del mundo del trabajo. Por ello, una primera observación crítica sobre las propuestas elaboradas por la el

Gobierno del Presidente Sebastián Piñera en materia laboral, es la ausencia total de un diagnóstico realista sobre los verdaderos desafíos que deben abordarse en la materia en nuestro país. Las propuestas que se realizan en los diversos proyectos de ley, son compartimientos estancos que no se alinean detrás de objetivos comunes, lo que nos plantea serias dudas sobre su eficacia como políticas públicas en el ámbito laboral.

La Organización Internacional del Trabajo plantea que los países debieran abordar una Estrategia Nacional sobre el futuro del trabajo que sea construida por medio del diálogo social entre los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sin embargo, ni en el origen, ni en el contenido, las propuestas laboral pueden considerarse como componentes alineados de una estrategia nacional, pues se trata de formulaciones carentes de un diagnostico profundo sobre el mundo laboral chileno, sus desafíos y sin la consideración de la opinión de todos los actores que debiese incorporar una Estrategia Nacional en su etapa de elaboración [39].

Sostenemos que es fundamental que tanto el Estado chileno, como todos los actores representativos del tripartismo, asuman la tarea de fortalecer todos y cada uno de los espacios de Diálogo Social, es decir, el Consejo Superior Laboral, los acuerdos sectoriales y la negociación colectiva en su máximo nivel, dando profundidad a sus contenidos y promoviendo su desarrollo, pues entendemos que esa es la única posibilidad de avanzar hacia un verdadero contrato social democrático en el mundo del trabajo, donde junto con

[39] "Recomendamos que todos los países establezcan estrategias nacionales sobre el futuro del trabajo, confiando para su desarrollo en las instituciones de diálogo social existentes o, cuando sea necesario, creando otras nuevas. Estas estrategias deberían poner en práctica las recomendaciones que formulamos en el presente informe, con arreglo a las circunstancias específicas de cada país. Lograr un diálogo inclusivo significa atender, por un lado, a las diversas realidades de las empresas, los lugares de trabajo y las comunidades locales y, por otra, cruzar fronteras para reflejar las dimensiones internacionales de los debates y las ventajas del intercambio fecundo de ideas". *Trabajar para un futuro más prometedor – Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo,* Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2019, Pág. 59.

potenciar nuestra economía, se garanticen de forma efectiva los derechos de todos y todas las trabajadoras en el marco de una verdadera justicia social.

Lo anterior, pues si bien nuestro país ha experimentado importantes avances en materia de derechos individuales y colectivos, es evidente que es tiempo de abordar los nuevos desafíos que demanda la sociedad chilena en materia laboral, enfocando los cambios laborales requeridos bajo la lógica de la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo.

Ello, importa la tarea de repensar un modelo de relaciones laborales que permita asumir los desafíos que nos imponen las nuevas forma de empleo y la tecnología, en un marco de respeto pleno de derechos. En ese contexto proponemos:

a) Modificar aspectos sustantivos del derecho laboral individual, en orden a introducir mejoras en productividad y lograr objetivos de equidad social tales como, la disminución efectiva de la jornada de Trabajo, la incorporación de las nuevas formas de empleo en el ámbito de la laboralidad, la incorporación al mundo del trabajo de los trabajadores/as informales y trabajadores/as migrantes, la revisión de las normas sobre estabilidad en el empleo y tercerización y las normas de igualdad salarial y protección a la maternidad (sala cuna, permisos, etc.).

b) Establecer una Política Pública Salarial que asegure la dignidad del trabajo y el trabajador, garantizando un salario mínimo que le permita a un trabajador y trabajadora superar la pobreza.

c) Implementación efectiva de la política nacional de Seguridad y Salud en el trabajo.

d) El establecimiento de una Estrategia Nacional de Formación para la vida y el trabajo, Innovación y Productividad.

CAPÍTULO 4: REFORMA TRIBUTARIA, EL AUMENTO DE LA DESIGUALDAD

El anuncio presidencial sobre Reforma Tributaria[40] ha desnudado el carácter de este gobierno, presentando iniciativas que refuerzan la tasa de ganancia del 1% más rico y cargando sobre el resto de la población la responsabilidad de sostener el Estado y sus compromisos sociales. En términos generales esta reforma refuerza el sesgo regresivo del sistema tributario chileno, básicamente por dos razones: aumenta el pago de IVA hacia el consumo digital y reintegra el sistema en favor de las rentas personales reponiendo la tasa de ganancias de los más privilegiados.

La reintegración del sistema tributario es volver al sistema que se tenía antes de la reforma del 2014, siendo una de las columnas vertebrales del proyecto y uno de los elementos centrales que conforman la contra reforma actualmente impulsada, y que tiene como efecto bajar la carga tributaria, la que actualmente se encuentra en un 25%. Si se compara la carga tributaria de Chile con países de la OCDE cuando tenían el mismo PIB, vemos que estamos por debajo de la carga tributaria de Suecia el año 1965 que tenía una carga de 29%, Finlandia que tenía una carga tributaria de 28% en 1969, Gran Bretaña que tenía una carga tributaria de 26% en 1965 e Irlanda que tenía una carga de 26% en 1977, es decir estamos dejando la oportunidad de aumentar nuestro gasto en bienes públicos y la

[40] Boletín N° 12043-05, "Moderniza la Legislación Tributaria"

igualdad de oportunidades dentro del país.

Los principios de la reforma tributaria de 2014 establecían que, se debía aumentar la recaudación estatal en un 3% en régimen, la OCDE indicó que el 78% de esa recaudación nueva provino del 0,1% más rico del país. Se buscó establecer como principio que los que tienen más deben contribuir con más impuestos, estableciendo que los impuestos no solo sirven para recaudar sino que son un componente esencial de la redistribución de riquezas dentro del país y, por otra parte, aumentar la noción de justicia tributaria, donde se cierran los espacios a la elusión y la evasión de impuestos, creando la norma general anti elusión y las normas anti elusivas especiales, cerrando así los espacios a la creatividad tributaria de quienes usaban la ley como mecanismo espurio para rebajar impuestos.

En las rentas de capital la reforma de 2014 se modificó creando dos sistemas. Primero el sistema atribuido, donde se pagaba impuestos por la rentas percibidas o devengadas, es decir, deben pagar impuestos por el 100% de sus utilidades y pueden imputar el 100% del impuesto de primera categoría contra el impuesto global complementario, y el sistema semi integrado que implica pagar impuestos solo por aquellos impuestos retirados, pudiendo imputar un 65% de los impuestos de primera categoría pagado por las empresas al impuesto global complementario que deben pagar por renta de capital. Es decir, al integrar el sistema se devuelve este 35% del impuesto de primera categoría como base imputable al impuesto complementario, reduciendo los impuestos que las personas más ricas pagan de su renta de capital, es decir, devolverle impuestos a los más ricos afectando los niveles de distribución de ingresos en la sociedad, aumentando la desigualdad.

Además, se crea el sistema 14 ter, que se puede utilizar por empresas de ingresos promedio de 50.000 UF en los últimos tres años y que no superen las 60.000 UF en un año.

El sistema de renta presunta se mantuvo, acotando los tramos de ingresos en los que las empresas de transporte, agrícolas y mineras pueden pagar rentas sobre una situación presunta y, por lo tanto, de manera simplificada.

El sistema semi integrado tuvo un efecto directo en la justicia horizontal del sistema, es decir, el hecho de que los impuestos que paga el trabajo y el capital sean iguales en el sistema de atribuido y mayor en el sistema semi integrado, dejando los impuestos corporativos altos en una comparación con el resto del mundo, tiene como efecto subir los impuestos al capital. Para hacer la comparación con el resto del mundo, debemos tener en cuenta que en la OCDE la mayoría de países mantienen sistemas desintegrados, por lo que la comparación puede ser engañosa en el resultado final. Entre los efectos de la reforma se pueden contar que aumentó el impuesto de primera categoría un 12,3%, el cual, sin contar las empresas mineras, creció en un 9,1% y el impuesto global complementario creció un 9,5%.

El actual Gobierno ingresó un proyecto de ley que reforma a los impuestos en Chile, este proyecto se puede dividir en dos categorías básicas, aquellas que son estructurales y aquellas que son "modernizadoras" del sistema tributario.

Los aspectos estructurales que aborda esta reforma son al menos cinco: la reintegración del sistema tributario, el crédito especial a la construcción de viviendas, impuestos a las plataformas digitales, la cláusula pymes y la revisión a las normas anti elusión. Estas son estructurales ya que cambian la forma en que se componen los impuestos en Chile, es decir, cambian la equidad horizontal y la equidad vertical del sistema tributario y, por lo tanto, no será neutra en términos distributivos.

La equidad horizontal dice relación con que dos contribuyentes que tiene los mismos ingresos paguen los mismos impuestos, esta es cambiada a través de este proyecto de ley, pues los contribuyentes con ganancias del trabajo pagarán más impuestos que los contribuyentes con ganancias del capital. Este es el efecto directo de la integración del sistema y la expresión más ideológica dentro la reforma.

Los efectos de la reintegración serán una disminución de recaudación de impuestos, calculado en aproximadamente US$833 millones de dólares, donde el 80% de la rebaja caerá sobre las 1.000 empresas que venden MMUS$ 310 al año, las cuales son solo un 0,16% del total de empresas en Chile. Por otra parte, el 90% de las empresas no se ve afectada por esta rebaja y se reduce el incentivo a invertir, pues cae la diferencia de impuestos entre invertir o consumir las utilidades de un 17,45% a un 10%.

Otro efecto es que no existirá equidad vertical, es decir, los empresarios de las empresas más grandes, tributarán menos proporcionalmente que aquellos de empresas pymes, tal como dice Jorrat[41], las pymes se verán desmejoradas con este proyecto.

Para el caso de las pymes agrupadas en el 14 ter, se crea la figura de la cláusula PYME, que complejiza la figura del 14 ter, con la exigencia de contabilidad completa y la obligación de llevar registros, amplía los márgenes de ventas para estar adscritos a la cláusula pyme, además se crea una renta presunta para Pyme para aquellas que vendan menos de 10.000 UF anuales. Con estos cambios existirían tres regímenes nuevos reemplazando al 14ter, es decir, la reforma no simplifica.

[41] Michel Jorrat en “Mirada Critica al proyecto de reforma tributaria del gobierno de Sebastián Piñera”, Publicado en enero 2019 por FES.

En cuanto a las clausulas anti elusión de la reforma, los cambios propuestos por el gobierno son estructurales, dejando en los hechos, con la excusa de aumentar la certeza jurídica, sin efecto la cláusula general anti elusión. Esto se hace reponiendo la supremacía del derecho civil por sobre el derecho tributario. En este sentido, se le exige al Servicio de Impuestos Internos (SII) que exista causa o causa ilícita, y suma que es un derecho del contribuyente el presumir que se actúa de buena fe, cambiando la carga de la prueba y teniendo que demostrar no solo el ilícito, sino además que se hizo bajo motivaciones de provocar elusión, lo que es un estado casi mental.

Las modificaciones que se proponen actúan de tal forma que jamás un acto valido podrá ser elusivo, contraviniendo el espíritu mismo de la elusión, dejando sin efecto la elusión en sí, o dicho de otra manera, la elusión se transforma en un acto legal e imposible de perseguir por parte del regulador.

Finalmente, se le impone el silencio positivo al SII como regla general y como regla especial en el artículo 26° bis, lo que obliga a que el SII renuncie a la aplicación de la cláusula anti elusión, si no se contesta la consulta del particular dentro del plazo.

Se agrega un aumento del crédito especial a construcción de viviendas, es decir, aumenta el tipo de vivienda que puede acceder a este beneficio ampliándolo desde viviendas con valores de hasta 2.000 UF a viviendas de 3.000 UF. Este beneficio implica dar un crédito por el 65% del IVA a cobrar en el caso de la venta de un inmueble de estos niveles de costo de construcción, o sea, cercanas a un precio de venta de 7.000 UF, pagando un IVA de 6,6%. Este beneficio que estaba pensado en el comprador final, ha sido utilizado para beneficio de las empresas constructoras, pues la elasticidad precio - demanda ha beneficiado al productor de viviendas y no al consumidor, llevándose el beneficio del

subsidio las empresas constructoras. Con este crédito se perderán US$204 millones de dólares en recaudación fiscal.

Los impuestos de las plataformas digitales, son impuestos que vienen a recuperar lo que se dejó de recaudar cuando los ciudadanos dejaron de usar servicios existentes por servicios de plataformas digitales. Un ejemplo de esto es el traspaso de pasajeros de taxis a UBER. El problema de esta norma es que se genera un impuesto único para plataformas digitales del 10%, cuando el impuesto que se paga en el acceso a los servicios es del 19% representado por el IVA, dicho de otra forma la reforma deja de ganar un 9% de impuestos que antes entraban en la base tributaria del país. La recaudación llegaría a US$251 millones de dólares en régimen.

El efecto de las normas estructurales incluidas en el PDL de reforma tributaria, es disminuir la base de tributos del país. Esto es relevante, ya que los ingresos tributarios son aquellos que permiten que el Estado pueda pagar sus compromisos en gasto social, por lo que se corre un serio riesgo de aumentar la deuda estatal en el corto plazo, con las consabidas rebajas de la nota de riesgo en las calificadoras internacionales. Esto impactará directamente en la tasa de interés de créditos pedidos al extranjero haciéndolos mas caros, lo que debería tener un impacto negativo en la inversión, el crecimiento y el empleo.

Al gobierno aún le faltaría "cuadrar el círculo", no se explica cómo va a financiar el mayor gasto social e inversión en infraestructura —tal como señaló en su intervención— con menores ingresos fiscales, sin aumentar el déficit y la deuda pública.

En las normas transitoria, la más importante es la que permite acelerar la depreciación de capital de las empresas por dos años en hasta un 50% del total, por lo tanto, rebaja artificialmente las ganancias antes de intereses e impuestos, dejando a las empresas con

menores impuestos sobre sus utilidades. El razonamiento tras esta idea es fomentar la inversión rápida, sin embargo, la evidencia empírica nos demuestra que este aumento de inversión es temporal y de plazo muy acotado. La depreciación instantánea tendría un costo US$827 millones de dólares en su primer año, disminuyendo las arcas fiscales.

La reforma en discusión, atenta contra el objetivo de aumentar el empleo, otra supuesta prioridad del gobierno, al reducir el costo del capital en relación al trabajo. Esto se agravará con las otras reformas que está proponiendo el gobierno en materia de pensiones y financiamiento de salas cuna, que elevan el costo de las contrataciones.

Sobre los cambios que permitirían aumentar la recaudación y que podríamos considerar modernizadoras, la principal propuesta es, establecer el uso obligatorio de la Boleta Electrónica, tratando de emular lo que se hizo con la Factura Electrónica. Según el informe financiero inicial del gobierno, esto aumentaría la recaudación en US$1.181 millones de dólares, el que luego fue corregido a US$900 millones de dólares. Sin embargo, debido a la dificultad de su cobro, pues se debería ir a cobrar en los márgenes del comercio, es decir, ferias libres, pequeños comercios e incluso comerciantes ambulantes, es que se presume, por parte de los trabajadores del SII, que la recaudación no superaría los US$271 millones, incluso Michel Jorrat[42] proyecta que la recaudación sería cercana a cero.

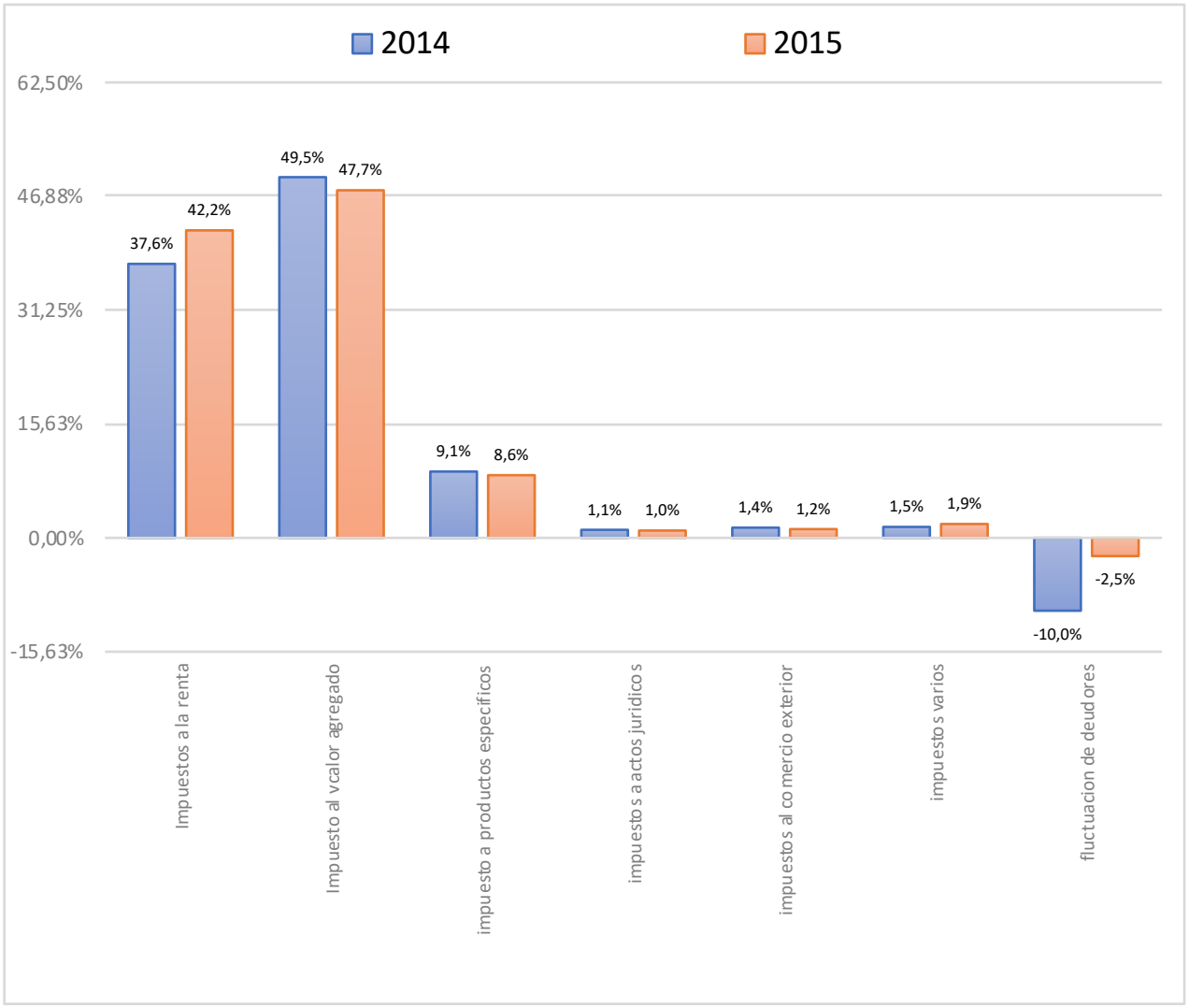
El mayor problema de la reforma gubernamental es que no se están creando impuestos para compensar los impuestos que se destruyen en ella, sino que lo que se expone es que los impuestos que existen y no se pueden cobrar, van a compensar los impuestos que se están destruyendo, bajo el supuesto de que el problema es la forma en que se hace el cobro. Esto refuerza el argumento de que estamos bajando la base tributaria y si no

[42] Michel Jorrat en “Mirada Critica al proyecto de reforma tributaria del gobierno de Sebastián Piñera”, Publicado en enero 2019 por FES.

logramos recaudar lo que hasta el momento no hemos podido recaudar entonces estaremos en un grave problema.

En Chile tenemos una base tributaria regresiva, en el año 2014 la recaudación por impuesto a la renta era de 37,6% y por IVA 42,2% donde después de la reforma del 2014, durante el siguiente año (2015) se recaudó 42,2% de los impuestos por impuestos a la renta y un 48% proviene del cobro del IVA. Si bien la estructura sigue siendo regresiva, es menos regresiva que antes de la reforma.

Figura 4.1: Serie de Ingresos Tributario Consolidados, Chile 2014 y 2015.

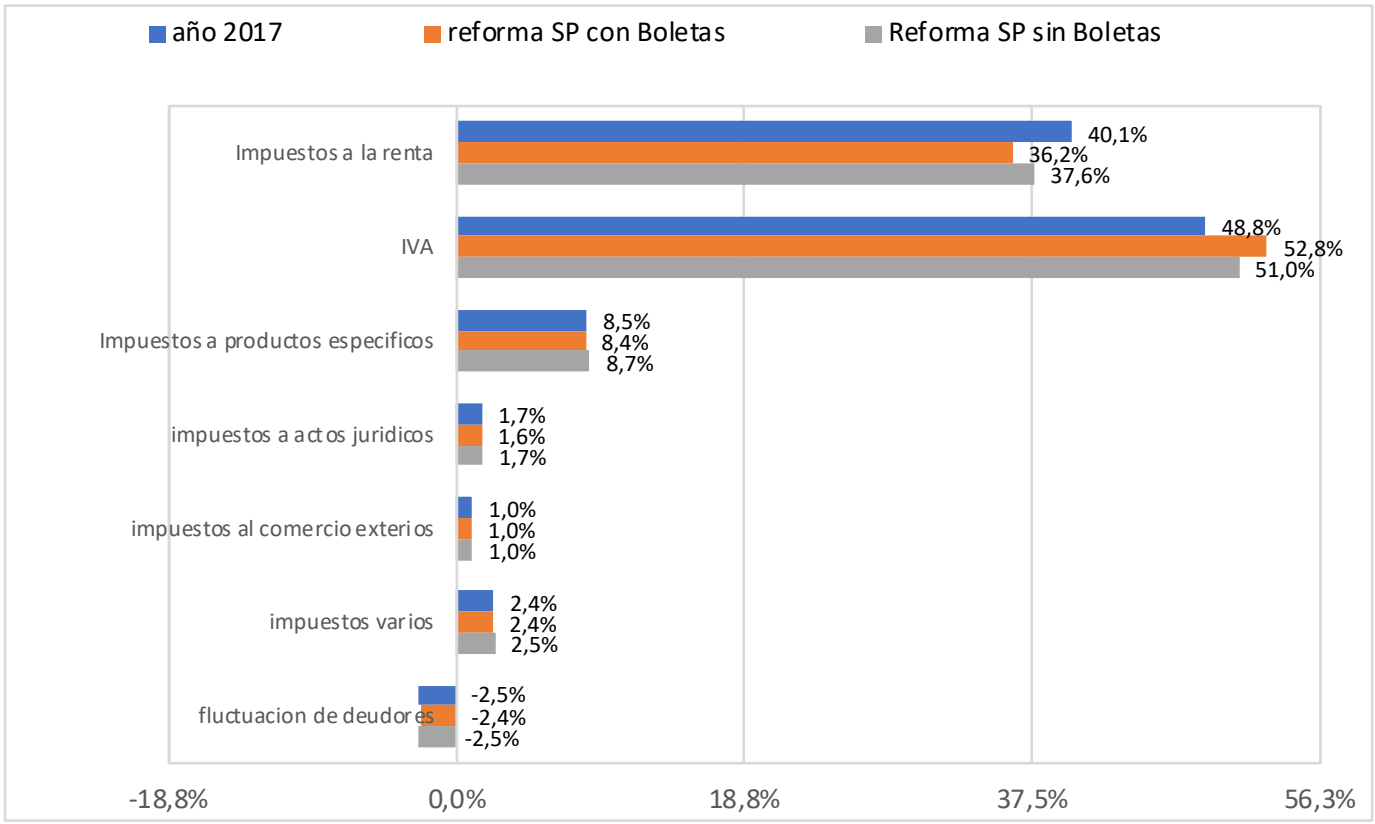


Fuente: Elaboración propia con datos del SII.

Ahora, si quisiéramos ver el efecto de esta reforma en la estructura del sistema impositivo, evidenciaremos que se vuelve más regresivo que lo que tenemos actualmente, y que, si tomamos el escenario con y sin boletas electrónicas, el efecto es el mismo, ya que como señaláramos las boletas electrónicas son solo un supuesto de disminución de la evasión,

no es la creación de impuestos para compensar los que se destruyen, por lo que el supuesto de equilibrio sobre el sistema es muy poco creíble.

Figura 4.2: Modelación de estructura tributaria en base al año 2017 y con las modificaciones propuestas.



Fuente: Elaboración propia, con datos del SII y el informe financiero de la Reforma Tributaria presentado por el gobierno el 22 de agosto de 2018.

Finalmente, en el caso que no se puedan recuperar estos recursos por evasión tributaria a través de la boleta electrónica, el déficit fiscal seria de $753 mil millones de pesos, es decir,

una disminución total de impuestos de un 2,5% con respecto al total, asumiendo que todas las proyecciones finalmente se cumplen.

Por ahora, las propuestas presidenciales puede que promuevan el crecimiento en el corto plazo, esto más que nada debido a un efecto keynesiano sobre el consumo de las personas que se reembolsaran los recursos de la integración. El problema es que su propensión marginal a consumir es menor y, por lo tanto, es probable que no tengamos un efecto perceptible en el corto plazo. Además este efecto podría verse contrarrestado por los impuestos verdes y a las plataformas digitales. En el largo plazo, cuando la depreciación acelerada se acabe, no habrá efecto sobre la inversión, pero tendremos una estructura de distribución de la riqueza más desigual y, es probable, que tengamos efectos negativos sobre el crecimiento, el empleo, los salarios y las finanzas públicas, impactando sobre los programas sociales y reforzando el efecto sobre la desigualdad.

CAPÍTULO 5: REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES

Las propuestas del gobierno, contenidas en el proyecto de ley, sustentan el fortalecimiento del modelo existente, siendo sus principales ejes: la consolidación de la capitalización individual con fuertes incentivos a la cotización; la falsa promesa del incremento en un 40 % de las pensiones y el aumento de la capacidad de subsidio del Estado al modelo de ahorro privado mediante el pilar solidario; los aportes adicionales a la clase media; y la postergación voluntaria de la edad de jubilación.

MODIFICACIONES AL PILAR SOLIDARIO.

El Pilar Solidario fue creado a través de la reforma de pensiones del año 2008 y tiene por objeto prevenir la pobreza en la vejez y en la invalidez, para lo cual se financian con cargo a los impuestos generales dos beneficios: el primero, es la entrega de una Pensión Básica Solidaria (PBS) a aquellos pensionados por vejez o invalidez que no tuvieran derecho a pensión en el sistema contributivo, es decir, no hubieran ahorrado en el sistema antiguo (IPS) o en el actual sistema de AFP, cuyo beneficio es una pensión de monto definido e igual para todos los pensionados que a la fecha asciende a los $107.304

pesos, encontrándose aún muy lejos de la línea de la pobreza para una sola persona medida por el Ministerio de Desarrollo Social ($162.659, febrero de 2019). El segundo beneficio es el Aporte Previsional Solidario (APS), que consiste en un aporte decreciente para aquellos pensionados que tienen pensiones contributivas en el sistema de AFP por debajo de los $317.085 y que se ubiquen dentro del 60% más pobre de la población. Este beneficio es decreciente, es decir, a mayor pensión autofinanciada menor es el monto del APS, siendo el aporte promedio de $71.549.

Actualmente el Art. 8° de la Ley N° 20.255 establece que la Pensión básica Solidaria (PBS) y la Pensión Máxima de Aporte Solidario (PMAS) se reajustan automáticamente el 1^{ero} de julio de cada año, en el 100 % de la variación que experimente el Índice de Precios del Consumidor (IPC), contados desde el último ajuste (siempre que esta variación no supere el 10 %, en cuyo caso el reajuste es automático). Adicionalmente, en noviembre de 2016 la presidenta Michelle Bachelet promulgó la ley que permitió, desde el 1° de enero de 2017, un reajuste extraordinario del 10 % de la Pensión Básica Solidaria de Vejez, pasando desde $93.543 a $102.897 pesos (aumento de $9.354 pesos).

La propuesta de reforma 2018 aumenta gradualmente el monto de los beneficios a los actuales y futuros beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias, siendo este en mayor proporción para las personas de mayor edad, diferenciando según 5 tramos de edad: 65 a 69 años, 70 a 74 años, 75 a 79 años, 80 a 84 años y 85 años o más. La PMAS aumenta proporcionalmente más que la PBS, lo que reduce en parte los desincentivos a cotizar y da lugar a un incremento en el APS en proporciones que también se diferenciaran

por tramo de edad.

Tabla 5.1: Aumento en PBS y PMAS desde el inicio del Pilar Solidario

Vigencia	Monto PBS	Aumento %	Monto PMAS	Aumento %	Cobertura
01/07/2008	60.000	-	70.000	-	40 %
01/07/2009	75.000	25 %	120.000	71,4 %	45 %
01/09/2009	75.000	0,0 %	150.000	25 %	50 %
01/07/2010	75.840	1,1 %	200.000	33,3 %	55 %
01/07/2011	78.449	3,4 %	255.000	27,5 %	60 %
01/07/2012	80.528	2,7 %	261.758	2,7 %	60 %
01/07/2013	82.058	1,9 %	266.731	1,9 %	60 %
01/07/2014	85.964	4,8 %	279.427	4,8 %	60 %
01/07/2015	89.764	4,4 %	291.778	4,4 %	60 %
01/07/2016	93.543	4,2 %	304.062	4,2 %	60 %
01/01/2017	102.897	10 %	304.062	0 %	60 %
01/07/2017	104.646	1,7 %	309.231	1,7 %	60 %
01/07/2018	107.304	2,5 %	317.085	2,5 %	60 %

Fuente: Elaboración propia, con Informe Financiero del Proyecto de Ley de Pensiones.

En concreto, y desde el primer día del séptimo mes siguiente a la publicación de la ley, la PBS de Vejez y la PMAS vigentes a la fecha se incrementarían en un 10 % y 15 % respectivamente, para todo tramo de edad. Posteriormente, durante el mes de julio de cada uno de los cuatro años siguientes a aquel en que se aplicó el incremento anterior, la PBS de vejez y la PMAS se incrementarán en 2%, 4%, 6% y 8 % sobre el valor de las citadas pensiones vigentes, para los siguientes tramos de edad: 70 a 74 años, 75 a 79 años, 80 a 84 años y 85 años y más, respectivamente. El último grupo de beneficiarios representan al

año 2019 solamente el 10 % de los beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria.

Si supusiéramos que la ley se publica en diciembre de 2018, de tal forma que el primer aumento se realizaría en julio de 2019, y esperando una variación anual del IPC en torno al 3 %, los valores que tomarían la PBS y la PMAS para los próximos 5 años serían los siguientes:

Tabla 5.2: Aumentos propuestos de PBS y PMAS, por año

	Año de implementación		Siguientes 4 años	
Tramo de Edad	PBS	PMAS	PBS	PMAS
65 a 69 años	10 %	15 %	0 %	0 %
70 a 74 años	10 %	15 %	2 %	2 %
75 a 79 años	10 %	15 %	4 %	4 %
80 a 84 años	10 %	15 %	6 %	6 %
85 años y mas	10 %	15 %	8 %	8 %

Fuente: Elaboración propia de acuerdo al proyecto de ley presentado por el gobierno de Sebastian Piñera

El aumento de hasta un 50 % llegaría a un número bastante reducido de beneficiarios del Pilar Solidario, los que probablemente sigan debajo de la línea de la pobreza para una persona. Si bien es cierto que se beneficia a los adultos mayores con mayor esperanza de vida, es tan importante aliviar la pobreza a los 85 años como a los 68 años. Esta diferenciación por edad tiene claramente objetivos económicos y no sociales, pues solo el 10 % de los beneficiarios llegan a cumplir con estos requisitos de edad. En la Recomendación 202 de la OIT, se entiende que este tipo de beneficio es para todos sin diferencias de edad, lo que además esta entre las mejores prácticas internacionales.

Tabla 5.3: Valores Proyectados de la PBS y la PMAS, por año.

	Tramo de Edad	2019	2020	2021	2022	2023
PBS	65 a 69 años	121.254	124.891	128.638	132.497	136.472
	70 a 74 años	121.254	127.316	133.682	140.366	147.384
	75 a 79 años	121.254	129.741	138.823	148.541	158.939
	80 a 84 años	121.254	132.166	144.061	157.027	171.159
	85 años y mas	121.254	134.591	149.396	165.830	184.071
PMAS	65 a 69 años	358.306	369.055	380.127	391.531	403.227
	70 a 74 años	358.306	376.221	395.032	414.784	435.523
	75 a 79 años	358.306	383.387	410.225	438.940	469.666
	80 a 84 años	358.306	390.554	425.703	464.017	505.778
	85 años y mas	358.306	397.720	441.469	490.030	543.934

Fuente: Elaboración propia.

Modificación en reglas de cálculo de APS para pensionados por Retiro Programado

Actualmente, y de acuerdo a lo establecido en los artículos 10° y 11° de la Ley N° 20.255, existen 2 reglas de otorgamiento del APS de vejez en modalidad de retiro programado, los cuales dependen de la Pensión Base del beneficiario:

a) APS Pensión Garantizada:

Para los beneficiarios cuya Pensión Base (PB) sea de un valor inferior o igual a la PBS de vejez, el monto del APS ascenderá a la cantidad que resulte de restar de la Pensión Final (PF), la pensión o suma de pensiones que reciba. La Pensión Final corresponde a la suma de la Pensión Base y el Complemento Solidario (CS), el cual se determina a partir de la siguiente fórmula:

$$CS=PBS-PBS/PMAS\times PB$$

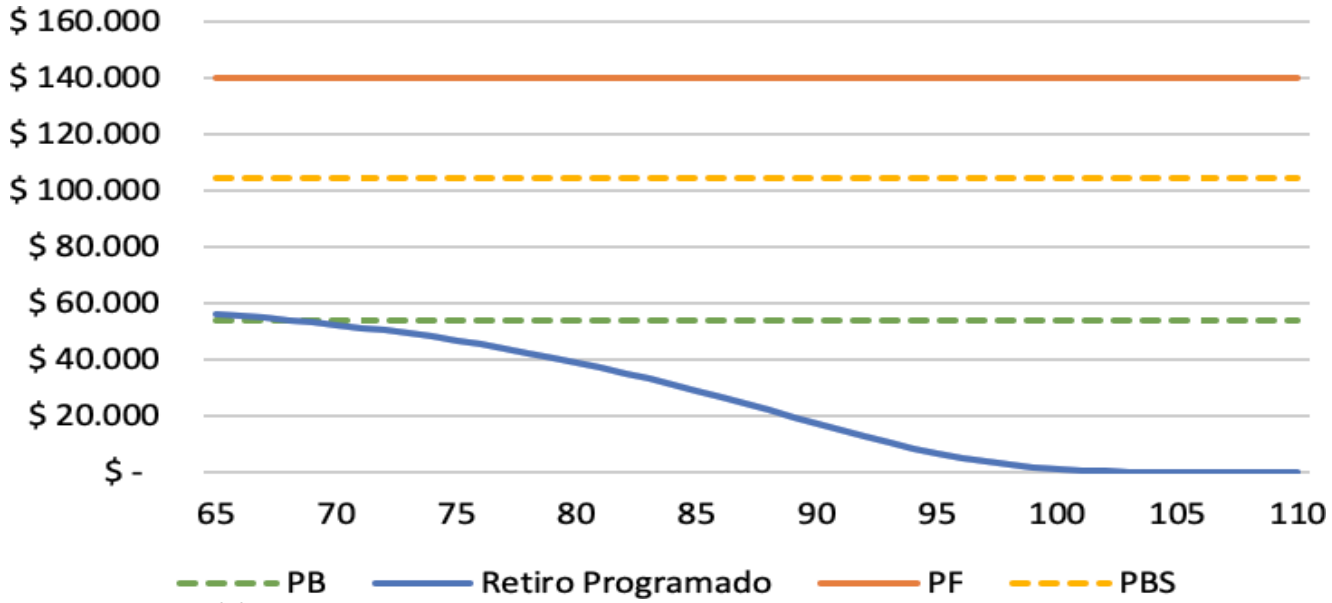
De esta forma, los beneficiarios con PB por debajo de la PBS tienen un "seguro de longevidad", ya que reciben una pensión fija definida que no disminuye con la edad.

b) APS Subsidio Definido

Para los beneficiarios cuya Pensión Base (PB) sea de un valor superior a la PBS de vejez, el monto del APS ascenderá al monto del Complemento Solidario (CS) corregido por un Factor Actuarialmente Justo (FAJ). Además, el monto del APS no puede ser menor al monto necesario para que, sumado a la pensión que reciba el beneficiario, financie la PBS de vejez.

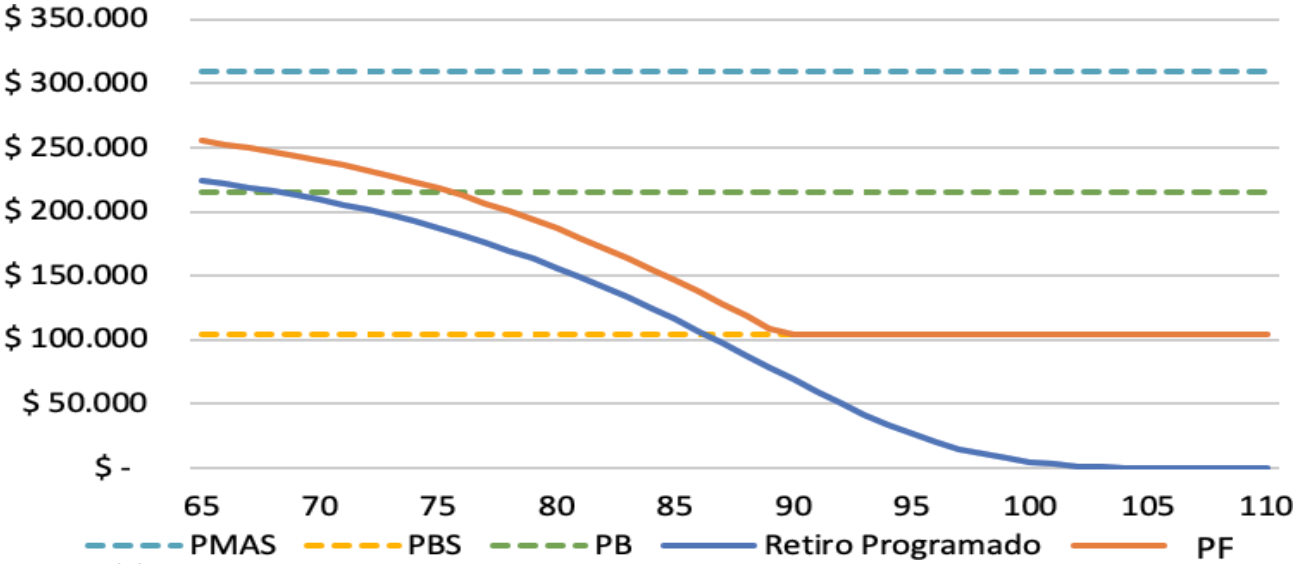
De esta forma, los beneficiarios bajo esta modalidad reciben un APS definido, y una pensión final que cae con la edad, aunque nunca por debajo del monto de la PBS.

Figura 5.1: Aporte Previsional Solidario con Pensión Garantizada.



Fuente: Elaboración Propia

Figura 5.2: Aporte Previsional Solidario Subsidio Definido



Fuente: Elaboración propia.

El actual proyecto de ley del presidente Sebastián Piñera propone que, para aquellos beneficiarios de APS que perciban pensiones bajo la modalidad de Retiro Programado (RP) y cuya pensión base sea inferior a al valor de la PMAS del tramo 65 a 69 años, el monto del APS de vejez ascienda a la cantidad que resulte de restar de la pensión final, la pensión o suma de pensiones que perciba de acuerdo al Decreto de Ley 3.500, que rige el sistema de pensiones desde 1981. El monto del RP se ajustará de tal forma que la pensión final se financie con el saldo de la cuenta de capitalización individual más otras pensiones que perciba, y una vez agotado este salgo, la diferencia será financiada por el Estado.

Para los beneficiarios que perciban pensión bajo la modalidad de RP y cuya pensión base sea un monto igual o superior a la PMAS del tramo 65 a 69 años, pero inferior a la PMAS del tramo correspondiente con su edad, el monto del aporte previsional solidario de vejez

ascenderá al monto del complemento solidario corregido por un factor actuarialmente justo. Además, este aporte no podrá ser inferior al monto necesario para que, sumado a las pensiones que perciba, financie el valor de la PBS del tramo correspondiente a su edad. Se establecen las mismas condiciones de ajuste del RP que en el caso anterior.

Para los pensionados de vejez bajo la modalidad de retiro programado, que al pensionarse haya tenido una PB de un valor mayor o igual a la PMAS correspondiente al mayor tramo de edad (85 años o más), tendrán derecho a un complemento cuando el monto de las pensiones que reciba sea inferior a la PBS según su tramo de edad, siendo este igual a la cantidad que se obtenga de descontar de la PBS el monto de las pensiones que reciba. El monto del RP se ajustará de tal forma que la PBS se financie íntegramente con el saldo de su cuenta individual, y cuando se agote el saldo esta diferencia será financiada por el Estado.

En resumen, si la PB es menor a la PMAS del tramo 65 a 69 años, el beneficiario recibiría un APS de Pensión Garantizada; si la PB es mayor a la PMAS del tramo 65 a 69 pero menor a la PMAS del tramo correspondiente a su edad, el beneficiario recibiría un APS de subsidio definido; y, si la PB es superior a la PMAS del tramo de 85 años o más puede acceder a un complemento en caso de que su pensión caiga por debajo de la PBS.

Esta propuesta reduce beneficios, es regresiva, aumenta la pensión inicial del retiro programado contra futuro gasto fiscal y es un mecanismo de financiamiento fiscal de corto plazo.

Otras Modificaciones

- Modifica el artículo 2°: Los aportes adicionales de pensión para la clase media

formarán parte de la Pensión Base. El saldo en la cuenta de capitalización individual para el cálculo de la Pensión Autofinanciada de Referencia (PAFE) incluye aquellos provenientes de los planes de ahorro complementario para pensión y los montos retirados por los afiliados que hayan postergado su edad de pensión.

- Modifica el artículo 19°: La PBS de invalidez total o parcial será igual al valor de la PBS de vejez del tramo 65 a 69 años. Esto es necesario si se definen montos diferenciados por tramo de edad.

- Modifica el artículo 29°: El Instituto de Previsión Social deberá revisar el requisito de focalización (60 % más pobre), transcurridos tres años desde el otorgamiento del beneficio. Actualmente no se establecen plazos en la ley, solo la facultad dehacerlo.

- Deroga el artículo 22° que reducía los beneficios de invalidez si el beneficiario reiniciaba actividades laborales.

- Deroga el párrafo 4° del título II, referente a la creación, objetivos y constitución del Fondo para la Educación Previsional (FEP). Además, elimina la octava función y atribución de la Subsecretaría de Previsión Social: Administrar el Fondo para la Educación Previsional.

- Modifica el artículo 47°: Agrega nuevas funciones y atribuciones a la Superintendencia de Pensiones.

- Modifica el artículo 80°: Establece que los traspasos de fondo entre cónyuges en caso de menoscabo económico sean también aplicables en caso de un Acuerdo de Unión Civil.

-

FORTALECIMIENTO DEL PILAR CONTRIBUTIVO DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL.

El proyecto propone un incremento en un 4% en la cotización, de cargo del empleador, el cual se hará efectivo en 8 años y será administrado mediante el mismo sistema de cuentas de capitalización individual incorporando nuevos actores tales como Cajas de Compensación, Cooperativas de Ahorro y Compañías de Seguros, además de las AFP, creando la posibilidad de planes grupales de ahorro complementario. Estas compañías cobrarán una comisión sobre el saldo administrado, es decir, sobre los fondos y no sobre el salario del trabajador (flujo). Al momento de pensionarse, este ahorro complementario se depositará en la cuenta de ahorro individual para el pago de la pensión.

De acuerdo al Convenio 102 de la OIT, las contribuciones a la seguridad social deberían ser paritarias, es decir, tanto empleador como trabajador deberían contribuir con igual monto a las pensiones del trabajador, uno de los cambios más importantes de la creación del sistema de capitalización individual fue el de eliminar el aporte del empleador y mantener al trabajador con un aporte del 10% de su salario. Esta decisión se arrastra hasta nuestros días con catastróficas consecuencias para las pensiones de los trabajadores cotizantes de las AFP.

En una mirada a la región, el promedio de las contribuciones al sistema de pensiones es en torno al 7% el empleador y 7% el trabajador. Si miramos el estándar OCDE también se distinguen contribuciones paritarias y un aporte global que está en 18,5% de promedio. Es evidente que un paso ineludible es recuperar la paridad del sistema de pensiones y una

contribución global del orden del 18%.

Al analizar la propuesta, se puede evidenciar que no incrementa las pensiones en un 40% como se promete. Esto debido a varios factores. Primero, porque los beneficiarios iniciales del nuevo sistema serán quienes incorporen su cotización completa al momento de ingresar al mundo laboral el año 2026 y que jubile el año 2066, es decir, en 12 gobiernos más, lo cual es impresentable dado el urgente problema de bajas pensiones que tendremos entre los años 2025 y 2030. Se considera que los trabajadores tendrán la estabilidad y formalidad laboral para poder cotizar sin lagunas toda su vida laboral, cuestión que, si vemos las cifras de empleo, no ocurre de la manera que el gobierno proyecta. En Chile, 2.520.550 de personas tiene trabajos informales y por lo tanto no cotizan; la edad promedio de la fuerza laboral en empleos formales es de 44 años; sólo el 28% de los jóvenes de entre 15 y 25 años se encuentra trabajando. El impacto de las primeras cotizaciones es muy fuerte en las pensiones dado el ahorro y el interés que generan, por lo tanto, la propuesta estaría muy lejos de aumentar significativamente las pensiones de los jubilados en el corto plazo, y en el largo plazo también hay factores que incidirían en que el incremento proyectado no es tal.

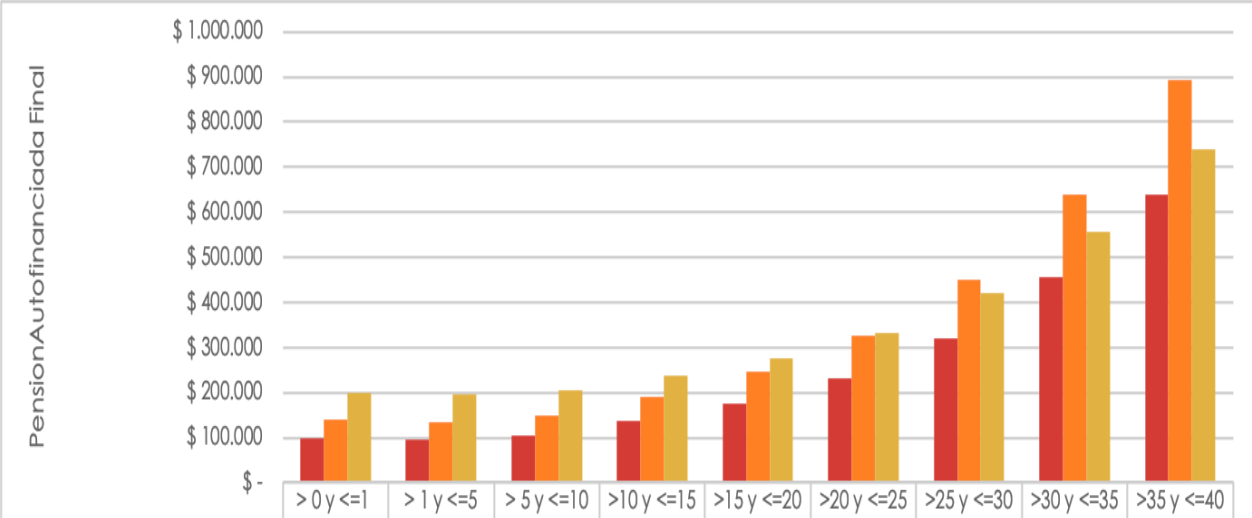
Segundo, el aumento real del 40% de la pensión en 48 años implica que las tasas de crecimiento de los fondos se mantengan constantes, es decir, que las tasas deberían sostenerse en el promedio de 7,8%, sin embargo, las tasas actuales son del orden del 3,8% para los fondos de pensiones. Si quisiéramos alcanzar una pensión similar a la que entrega actualmente el sistema de AFP el 14% de cotización debiera crecer a tasas de 6,5%, es decir, a casi el doble de las actuales tasas, y si se cumpliera con la promesa presidencial de llevar la cotización a 18%, entonces las tasas de crecimiento deberían ser de 5,5% solo para

tener una pensión similar a la que hoy se entrega con un 10% de cotización y tasas de crecimiento del 7,8 %. El modelo de capitalización individual se estancó y ya no podrá seguir entregando el bajo de nivel de pensiones que entrega actualmente, por lo que incorporar un sistema de reparto, aunque sea en una parte del sistema, es esencial para resolver esta situación.

Si bien el cobro por saldo es algo que se ha tratado de modificar para reemplazar el cobro por flujo, pues en este caso a la administradora le es indiferente si la rentabilidad de los fondos es positiva pues tiene sus ganancias aseguradas por la cantidad de cotizantes, por lo que en este caso tan sólo sirve para reforzar a las AFP, ya que estas han asegurado que pueden administrar el nuevo 4% sin cobrar comisión, lo que incentivaría a que los trabajadores eligieran mantenerse en las AFP con el 14% completo. La ganancia de las administradoras es mantener el cobro por flujo (comisión por trabajador afiliado) y aumentar el fondo sobre el cual invierten en el extranjero y que genera la comisión por intermediación o comisión fantasma, la cual no es abordada intencionadamente por el proyecto.

Es necesario, como país, comenzar a preguntarse cuál debe ser el destino de las cotizaciones del sistema de pensiones, en un primer momento podemos discutir acerca de la cotización del empleador y su destino, pero se hace ineludible debatir acerca de todas las contribuciones al sistema de pensiones. Si un sistema de pensiones de capitalización individual mejora las pensiones de los deciles de ingresos más altos y de los hombres, versus un sistema de reparto y ahorro colectivo que mejoran las pensiones de las clases medias y bajas y de las mujeres, vemos que la decisión desde el punto de eficiencia social nos lleva a decir que más de lo mismo no solucionara el problema de falta de solidaridad y redistribución de ingresos del sistema de pensiones chilenos.

Figura 5.3: Simulación de un 4% a reparto simple o 4% a capitalización individual



	> 0 y <=1	> 1 y <=5	> 5 y <=10	>10 y <=15	>15 y <=20	>20 y <=25	>25 y <=30	>30 y <=35	>35 y <=40
PAFE 10% AFP	$ 100.100	$ 95.150	$ 105.325	$ 136.125	$ 175.725	$ 232.100	$ 320.925	$ 456.225	$ 637.725
PAFE 14% AFP	$ 140.140	$ 133.210	$ 147.455	$ 190.575	$ 246.015	$ 324.940	$ 449.295	$ 638.715	$ 892.815
PAFE AFP 10% +Reparto 4%	$ 200.518	$ 195.568	$ 205.743	$ 236.543	$ 276.143	$ 332.518	$ 421.343	$ 556.643	$ 738.143

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones.

Realizando el más simple de los ejemplos, comparando las pensiones que entregaría en 40 años el sistema de pensiones, asumiendo, por simplificación y para mejor comparación de las posibles alternativas, lo siguiente: primero, las tasas de crecimiento de los fondos se mantienen en el promedio del sistemas, es decir, 7,8%; segundo, asumimos que existen dos alternativas, capitalizarlas por ahorro en cuentas individuales manteniendo las distancias porcentuales actuales entre las pensiones, o ahorrarlas colectivamente y repartirlas en montos exactamente iguales, tercero hacemos los cálculos sobre el promedio de pensiones autofinanciadas que entrega la Superintendencia de Pensiones para hombres.

Podemos observar en el gráfico como el aumentar el 4% de la cotización en la cuenta individual del trabajador implica un alza proporcional de 40% a cada tramo, pero que monetariamente entrega $40.040 al primer tramo de años cotizados y al último le

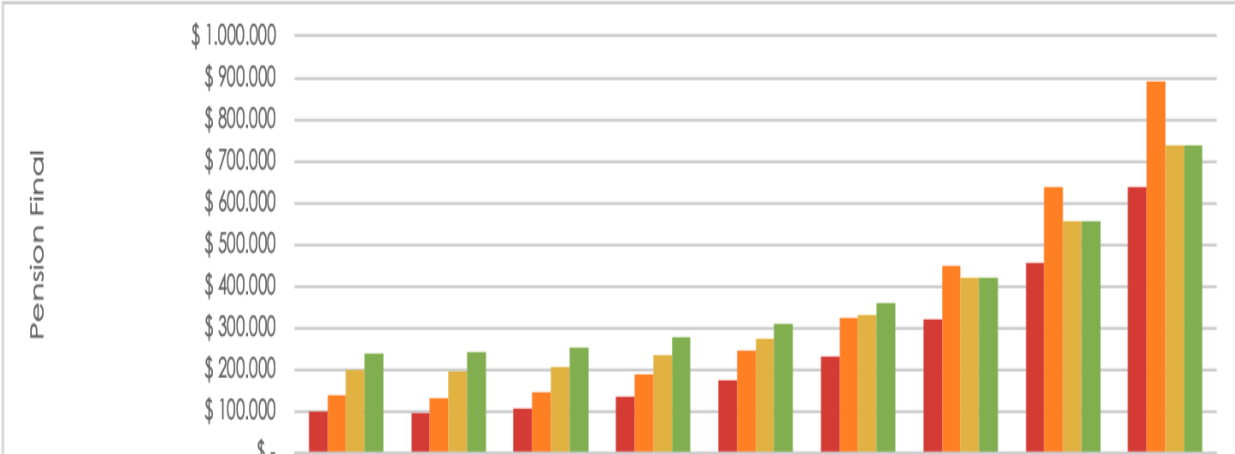
entregaría $255.090 pesos, es decir, se mantiene una diferencia entre los promedios de cada tramo de 6,37 veces entre los promedios del tramo más alto con respecto al tramos más bajo.

Por otro lado, al entregar de manera igualitaria un aporte a cada tramo de cotización, que en el ejemplo asciende a $100.418 pesos mensuales, se logran dos cosas: primero mejora la equidad dentro del sistema pues la distancia entre la pensión autofinanciada que entregan la AFP para el tramo más alto y el más bajo se reduce a 3,68 veces, es decir, se disminuye en un 42% la distancia entre los promedios , y, segundo, se sigue manteniendo la justicia actuarial del sistema, por lo tanto no existen incentivos a dejar de cotizar por el solo hecho de tener un sistema de reparto con el 4%.

Esto implica que no da lo mismo lo que se haga con la nueva recaudación, y tampoco es intrascendente fijar reglas nuevas para calcular los beneficios dentro del sistema a la hora de pensar a quienes se pretende beneficiar, en este caso, se entiende que el problema se encuentra en la población femenina y la clase media.

Ahora, veamos qué pasaría si agregamos de manera simple y directa los promedios de beneficios del Pilar Solidario para cada uno de los tramos de cotización,

Figura 5.4: Simulación incorporando el monto recibido por APS en la pensión final



	> 0 y <=1	> 1 y <=5	> 5 y <=10	>10 y <=15	>15 y <=20	>20 y <=25	>25 y <=30	>30 y <=35	>35 y <=40
PAFE 10% AFP	$ 100.100	$ 95.150	$ 105.325	$ 136.125	$ 175.725	$ 232.100	$ 320.925	$ 456.225	$ 637.725
PAFE 14% AFP	$ 140.140	$ 133.210	$ 147.455	$ 190.575	$ 246.015	$ 324.940	$ 449.295	$ 638.715	$ 892.815
PAFE AFP 10% +Reparto 4%	$ 200.518	$ 195.568	$ 205.743	$ 236.543	$ 276.143	$ 332.518	$ 421.343	$ 556.643	$ 738.143
PAFE 10%AFP+Reparto 4%+APS	$ 240.393	$ 241.768	$ 253.593	$ 278.618	$ 311.893	$ 361.393	$ 421.343	$ 556.643	$ 738.143

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones

Cómo se puede apreciar, incorporar una medida como la del aporte previsional solidario que entrega beneficios decrecientes a medida que aumentan los años cotizados, hasta un límite por monto de pensiones de $317.000 pesos aproximadamente, provoca que la distribución de los promedios vuelva a mejorar, generando que la distancia entre el tramos más bajo y el más alto sea de 3,07 veces, es decir, la diferencia se acorta en 52% entre ambos tramos.

Si bien, este ejemplo no representa la opinión de la comisión en términos del rediseño del sistema, pues en nuestra opinión no se puede esperar 40 años para ver crecer las pensiones, tampoco estamos de acuerdo con que la base del sistema siga siendo de capitalización y creemos que el pilar solidario puede ser reemplazado por una pensión básica universal. El ejemplo, nos sirve para plantear que no da lo mismo lo que se haga con la nueva cotización

y que va a depender de las reglas que usemos para calcular las pensiones en un sistema de ahorro colectivo la justicia social del sistema en la distribución de las pensiones en la población.

Definir enviar el 4% adicional al sistema de AFP va a mantener el problema de justicia social entre las pensiones más altas y más bajas, y es posible pensar que los que hoy se benefician con el pilar solidario van a ser menos en el futuro, pues irán sobre pasando la pensión máxima para recibir el aporte solidario, ya que este aumento terminara neteado por la disminución el pilar solidario.

MODIFICACIONES AL SISTEMA DE COBRANZAS

Cuando las cotizaciones de AFP no son declaradas ni pagadas por el empleador, se establece que hasta el último día hábil del mes subsiguiente del vencimiento del plazo para pagar las cotizaciones (80 días), debe acreditar ante la AFP que dicha obligación de enterar las cotizaciones por término se encuentra vencida y debe pagarlas. Si no lo hace, las AFP están obligadas en forma automática a iniciar las gestiones de cobranza ya que se presume que las cotizaciones se encuentran Declaradas y No Pagadas, esto es la Declaración y No Pago Automática (DNPA). Como las empresas cambian de nombre, o simplemente cierran, la cobranza se hace muchas veces imposible, y existiendo miles de demandas que se declaran incobrables, los trabajadores terminan con importantes lagunas previsionales.

El proyecto propone una notificación al afiliado para que ejerza derechos en el juicio de cobranzas, y la posibilidad de entrega de información desde instituciones públicas (SII, DT

y entidades recaudadoras tales como PreviRed) a las AFP respecto al término de la relación laboral.

También establece un Sistema Unificado de Cobranzas que consolide todas las demandas entabladas contra un mismo empleador para facilitar el cobro, y aumenta las causales de negligencia en el cobro y las demandas por parte de la AFP, obligándolas a responder con su patrimonio por los perjuicios causados al trabajador.

Esto parece ser una mejora para evitar lagunas previsionales, aunque el principal problema termina siendo la informalidad, los cambios de trabajo y el tardío ingreso al mundo del trabajo que termina generando dichas lagunas. El hecho de mejorar las cobranzas sólo da cuenta de que tenemos un sistema con una profunda asimetría en perjuicio de las y los trabajadores, ya que sus cotizaciones igual pueden no ser enteradas por el empleador el que simplemente puede declarar y no pagar. La solución definitiva a este problema pasa por establecer la obligación inaplazable de enterar la cotización el mismo mes que se genera, sin posibilidad de sólo declararla.

INCENTIVOS DIRECTOS A LA INDUSTRIA DE LAS AFP

Disminución de la obligación del "encaje" a la mitad. El Encaje es una obligación legal que tienen las AFP de reservar el equivalente al 1% del total de los fondos, con sus propias ganancias, invirtiéndolas en cuotas de los fondos de pensiones, que serviría para cubrir pérdidas de rentabilidad de los fondos.

Se señala que esto "alinea" el interés de la AFP con el de los trabajadores, pues aquellas invierten en conjunto con los cotizantes. Sin embargo, un 1% no es suficiente para producir esa determinación, y de ser así, se obliga a las AFP a invertir en los instrumentos económicos menos riesgosos y que sólo producen rentabilidad suficiente para que el encaje no sea utilizado para "rescatar" el dinero de los trabajadores, lo que trae como consecuencia que los fondos de las personas no crezcan mucho (a esto se le conoce como "efecto manada", todas las AFP invierten en los mismos instrumentos "más seguros" pero menos rentables). Hoy en día el Encaje (siempre de propiedad de la AFP) es de US $2.080 millones de dólares.

Si se disminuye a la mitad, entonces se reduce este supuesto alineamiento entre AFP y cotizante, y hay menos interés en que los fondos de las personas crezcan, ya que la AFP mantiene su tasa de ganancia que se da por las comisiones que cobra directamente del salario del trabajador. Esta medida sólo beneficia a la industria, y probablemente abriría el ingreso de administradoras con menor capacidad y seguridad para administrar los fondos pues tendrían que invertir menos, pero al mismo tiempo existirían más actores lo que consolidaría fuertemente el sistema, a costa de los trabajadores.

Bono Mujer y Bono Clase Media.

Se generan bonos por años cotizados, una suerte de premio y de incentivo a la cotización, financiado con fondos estatales:

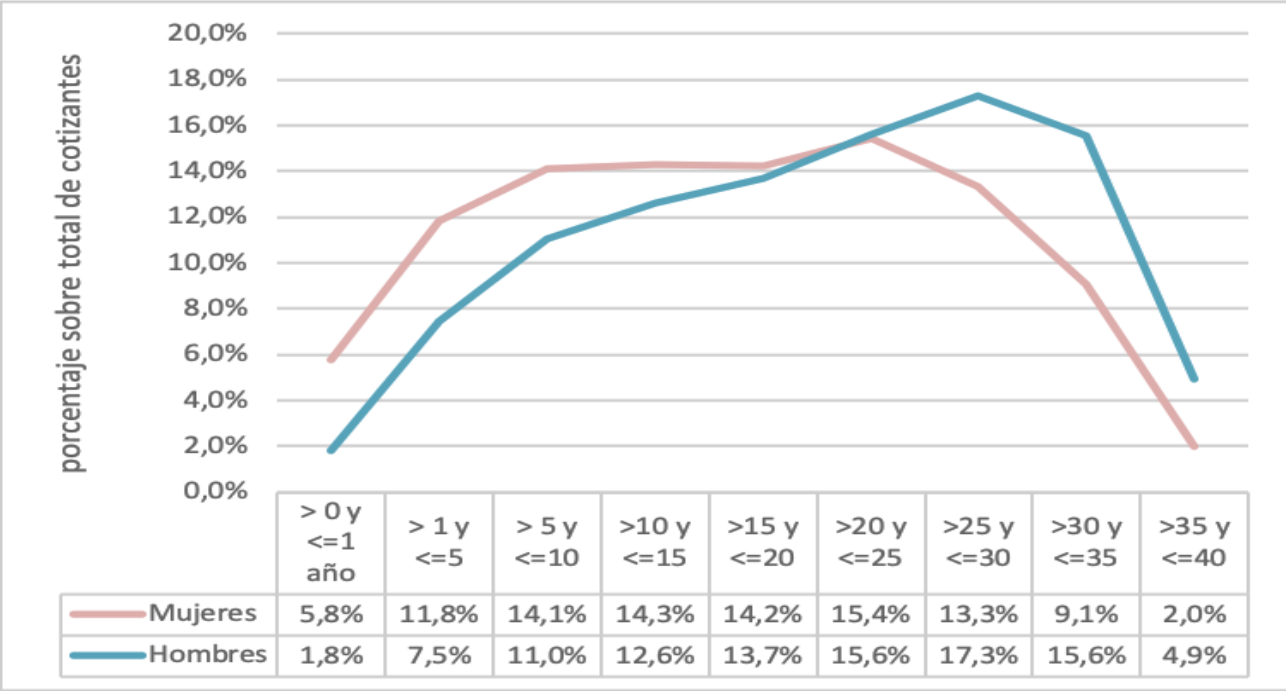
- Aporte Adicional Clase Media: para las personas que hayan cotizado más de 16 años se les hará un aporte de 0,15 UF ($4.100) por año cotizado hasta un máximo de 0,8

UF ($21.862) en el caso de los actuales jubilados. Es decir, el beneficio completo lo perciben las personas que cotizan más de 21 años.

- Aporte Adicional por Postergación de edad de jubilación: recibirán mensualmente 0,075 UF ($2.050) por cada año cotizado luego del cumplimiento de la edad legal (65 hombres, 60 mujeres).
- Aporte Adicional Mujeres: será mensualmente, de 0,05 UF ($1.370) para las mujeres que hayan cotizado más de 16 años, hasta un total de 0,2 UF ($5.465) para las pensionadas a la entrada en vigencia de la ley (adicional a las 0,8 UF o $21.862 del bono clase media). Si la mujer posterga su edad de jubilación sumará, además, 0,025 UF ($683) por cada año cotizado sin haberse pensionado.

En la misma línea de las modificaciones al Pilar Solidario y el fortalecimiento del Pilar Contributivo de Capitalización Individual, estas medidas no hacen más que subsidiar y ocultar el fracaso del sistema. Si el sistema de AFP estuviese diseñado como un sistema de Seguridad Social, no sería necesario "parcharlo" mediante aportes estatales. Considerando que el promedio de pensiones autofinanciadas, es decir las pensiones que entregan las AFP considerando sólo sus fondos sin aportes del Estado, es de $214.625, claramente el modelo de Capitalización Individual necesita de fuertes subsidios estatales para poder sobrevivir, que es lo que viene a hacer este proyecto.

Figura 5.5: Distribución de Hombres y Mujeres de acuerdos a los años cotizados en el sistema de AFP.

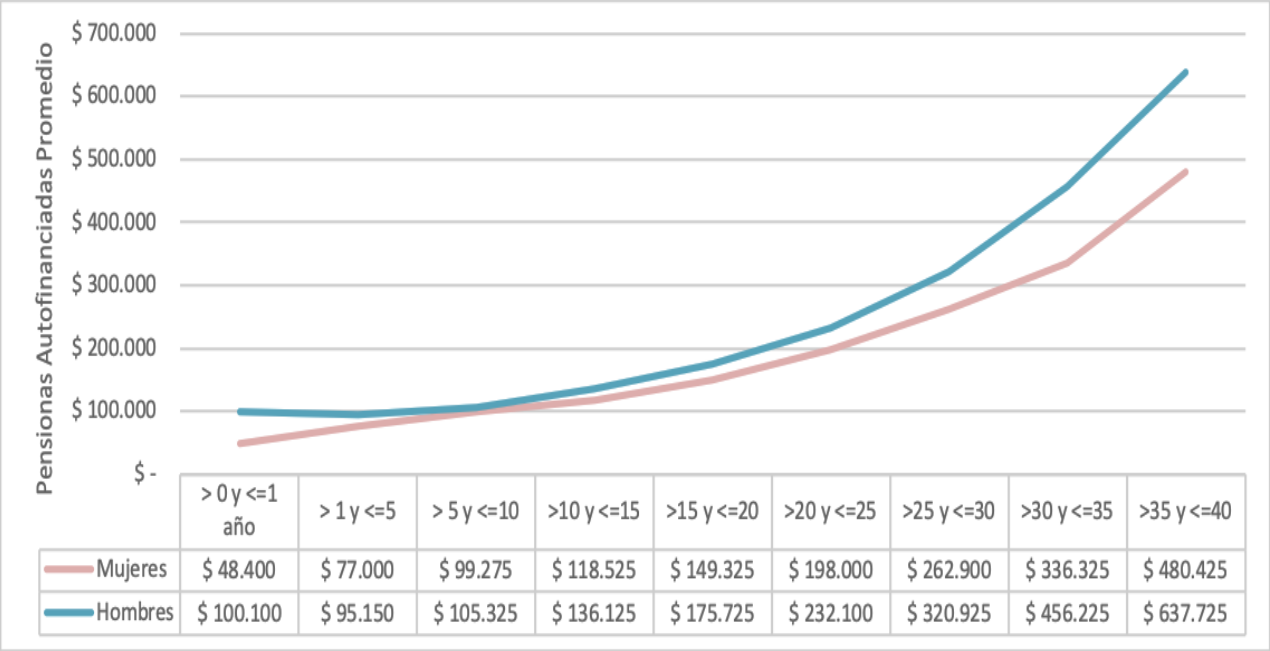


	> 0 y <=1 año	> 1 y <=5	> 5 y <=10	>10 y <=15	>15 y <=20	>20 y <=25	>25 y <=30	>30 y <=35	>35 y <=40
Mujeres	5,8%	11,8%	14,1%	14,3%	14,2%	15,4%	13,3%	9,1%	2,0%
Hombres	1,8%	7,5%	11,0%	12,6%	13,7%	15,6%	17,3%	15,6%	4,9%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones

Se puede apreciar que las mujeres se concentran más en los tramos más bajos de cotización que los hombres, esto debido a que la vida activa en el mercado laboral se ve reducida por un ingreso más tardío, por las responsabilidades que culturalmente se le asignan a la mujer y por los periodos fuera del mercado laboral por el nacimiento de hijos. En contrapartida los hombres se concentran en tramos de mayores niveles de cotizaciones. Esta diferencia posteriormente se traslada al cálculo de las pensiones y se ve aumentada por tablas de mortalidad diferenciadas, que al asumir una mayor esperanza de vida de las mujeres distribuye los fondos de forma diferenciada, el resultado es que las mujeres tiene pensiones más bajas que los hombres, como se aprecia en la figura 5.5.

Figura 5.6: Pensiones Autofinanciadas Promedio que entregan las AFP, por tramo de cotización.



	> 0 y <=1 año	> 1 y <=5	> 5 y <=10	>10 y <=15	>15 y <=20	>20 y <=25	>25 y <=30	>30 y <=35	>35 y <=40
Mujeres	$ 48.400	$ 77.000	$ 99.275	$ 118.525	$ 149.325	$ 198.000	$ 262.900	$ 336.325	$ 480.425
Hombres	$ 100.100	$ 95.150	$ 105.325	$ 136.125	$ 175.725	$ 232.100	$ 320.925	$ 456.225	$ 637.725

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones

La figura nos muestra que las mujeres, en cualquier tramo, perciben pensiones más bajas que los hombres, pero que además el sistema, en los tramos más altos, va aumentado la diferencia monetaria. Por ende, se podría concluir que sistema, tal como está diseñado, va en contra de las pensiones de las mujeres. Uno de los desafío de cualquier reforma es revertir esta situación, que está determinada, entre otros factores, por la concentración de mujeres en tramos más bajos de cotización, por los salarios más bajos que reciben las mujeres que implica cotizaciones menores y por la metodología de cálculo de las pensiones.

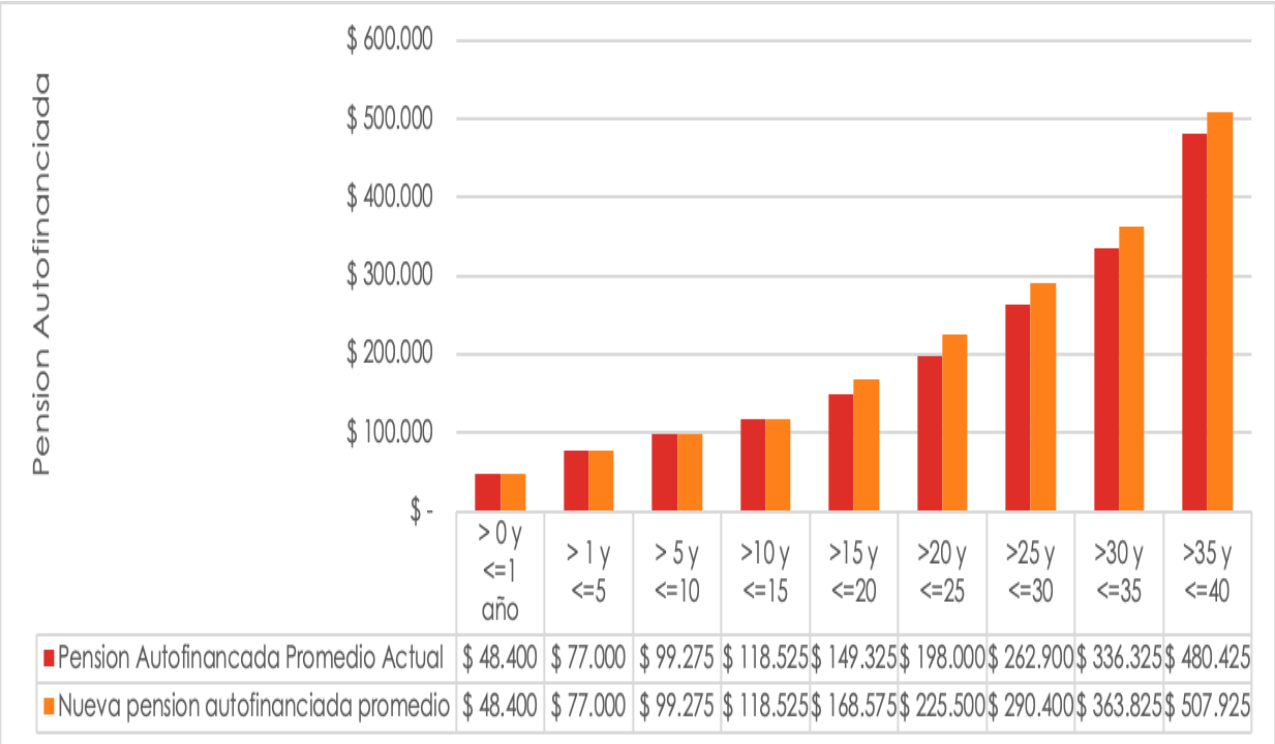
La solución no puede ir por el aumento de la edad de jubilación, pues al ser el final de su vida activa, los fondos acumulados no alcanzarían a capitalizar de manera significativa y los

efectos finales sobre las pensiones serán poco perceptibles. Debemos buscar la manera de reconocer mediante solidaridad el aporte de las mujeres a la sociedad.

Al analizar la diferencia de ingresos por pensiones, observamos que estas incrementan significativamente con el aumento en el número de cotizaciones, es decir, existe un efecto exponencial que aumenta las diferencias con el tiempo dentro del sistema de AFP. En otras palabras, a mayor tiempo dentro del sistema pasado los primeros 10 años, las inequidad de género no hace más que crecer. La máxima diferencia monetaria se alcanza en el tramo más alto o tramo 9, con $157.300. La promesa social de que mayores niveles de educación irán cerrando las brechas de genero claramente no se cumplen.

Después de este breve análisis descriptivo de las pensiones autofinanciadas promedio por tramo de cotización de hombres y mujeres, podemos comenzar a analizar las propuestas del gobierno en términos de los resultados de las propuestas sobre las estadísticas que ya analizamos. Partiremos revisando como se materializa el Aporte Adicional a la Clase Media en mujeres jubiladas. Recordemos que este aporte cumple los mismos criterios que para los nuevos jubilados, pero topa en 1UF mensual el aporte máximo. La figura x, nos muestra los efectos de esta política pública.

Figura 5.7: Aporte Adicional Clase Media para Mujeres Jubiladas



	> 0 y <=1 año	> 1 y <=5	> 5 y <=10	>10 y <=15	>15 y <=20	>20 y <=25	>25 y <=30	>30 y <=35	>35 y <=40
Pension Autofinancada Promedio Actual	$ 48.400	$ 77.000	$ 99.275	$ 118.525	$ 149.325	$ 198.000	$ 262.900	$ 336.325	$ 480.425
Nueva pension autofinanciada promedio	$ 48.400	$ 77.000	$ 99.275	$ 118.525	$ 168.575	$ 225.500	$ 290.400	$ 363.825	$ 507.925

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones

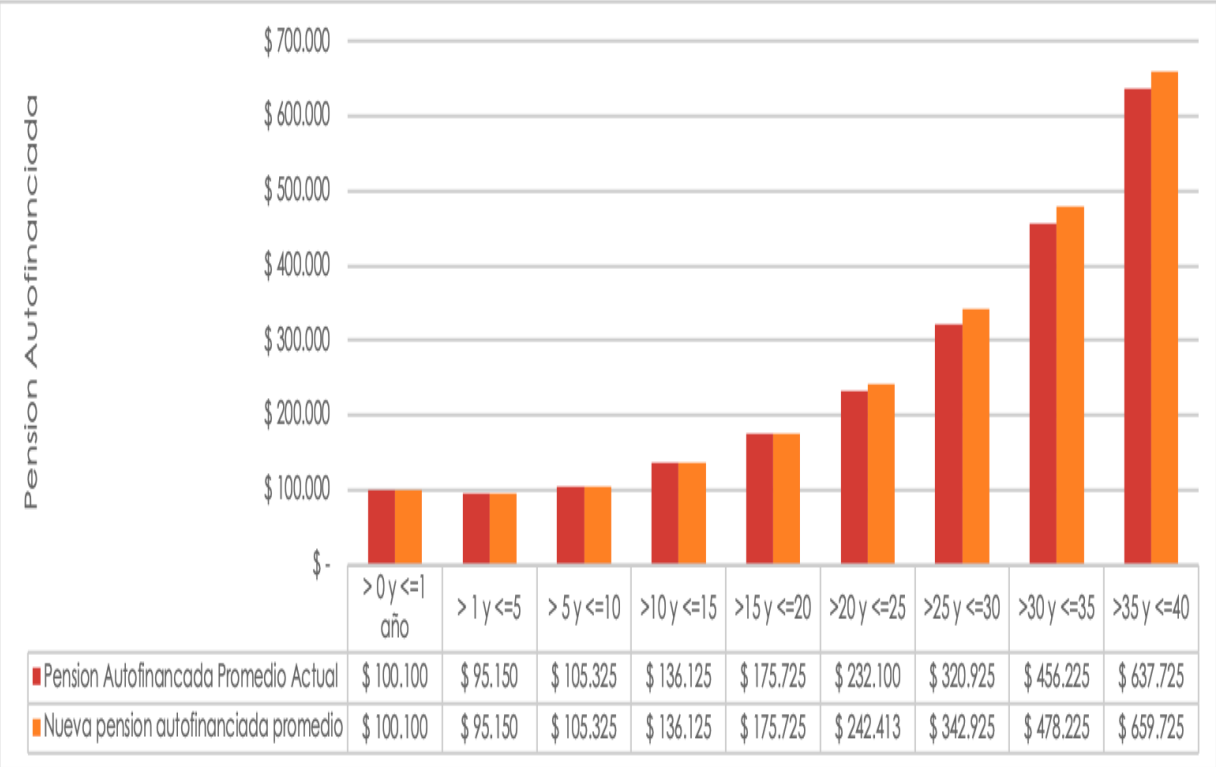
Usaremos un índice que denominaremos índice T9/T1, es decir, dividiremos la pensión promedio del tramo más alto o tramo 9 (los con cotizaciones mayores a 35 años y menores o iguales a 40 años), por la pensión promedio del tramo más bajo de cotizaciones o tramo 1 (que posee entre 0 y 1 año de cotización).

Podemos notar que, en el caso de las mujeres ya jubiladas, el beneficio de Aporte Adicional a la Clase Media, empeora la distribución de las pensiones, pues pasan de un índice T9/T1 de 9,93 a un nuevo índice T9/T1 de 10,5, es decir, las mujeres del tramo 9 después de esta política pública se encuentran en mejores condiciones con respecto a las mujeres de pensiones más bajas, siendo por tanto esta política, con recursos fiscales, regresiva. La

mejora de las pensiones va desde los $19.250 pesos en el tramo 15 a 20 años cotizados y luego entrega $27.500 pesos en los siguientes tramos, esto debido a que existe la regla de no entregar un aporte mensual superior a 1UF a los beneficiarios que ya jubilaron.

Ahora analicemos a los hombres que ya están jubilados. Al calcularles la pensión autofinanciada de AFP (PAFE) con el Aporte Adicional a la Clase Media, obtenemos la Figura 5.8.

Figura 5.8: Aporte Adicional a la Clase Media en Hombres Jubilados



	> 0 y <=1 año	> 1 y <=5	> 5 y <=10	>10 y <=15	>15 y <=20	>20 y <=25	>25 y <=30	>30 y <=35	>35 y <=40
Pension Autofinancada Promedio Actual	$ 100.100	$ 95.150	$ 105.325	$ 136.125	$ 175.725	$ 232.100	$ 320.925	$ 456.225	$ 637.725
Nueva pension autofinanciada promedio	$ 100.100	$ 95.150	$ 105.325	$ 136.125	$ 175.725	$ 242.413	$ 342.925	$ 478.225	$ 659.725

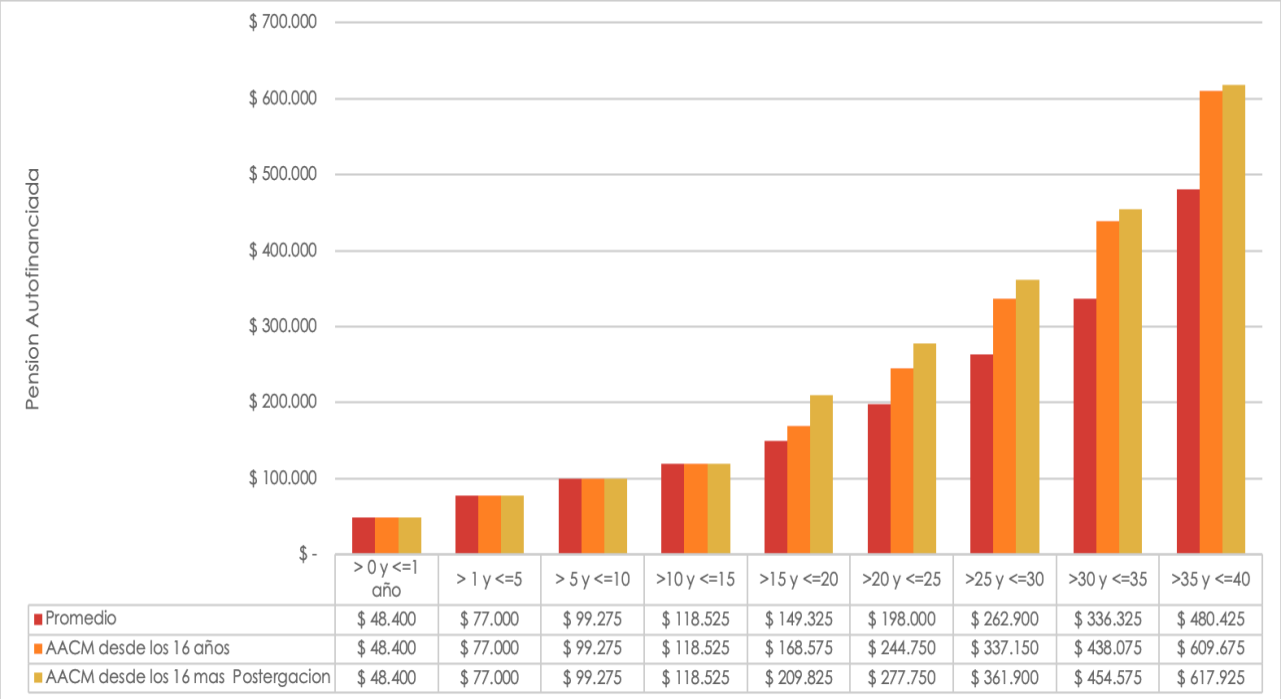
Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones

Al igual que en el caso anterior, volvemos a observar una mejora de las pensiones de los tramos más altos de cotizaciones previsionales. Si ocupamos el índice T9/T1, observamos

que para la situación inicial, sin el aporte, el índice es 6,4 veces y para la situación nueva, con aporte adicional a la clase media, el índice aumenta a 6,6 veces. Si bien se ha empeorado la distribución, podemos decir que las pensiones de los hombres con mayores cotizaciones son mejores que las de las mujeres con mayores cotizaciones, y que el aporte a los hombres es menor y esta topado en 0,8 UF. Por estas dos razones el índice crece menos que para el caso de las mujeres y la distribución general es mejor. Los montos van desde los $10.313 pesos para el tramo entre 21 y 25 años, y luego se estabiliza en $22.000pesos en los tramos superiores.

Analicemos ahora las pensiones de las mujeres que aún no han jubilado con las reglas del aporte adicional a la clase media con y sin postergación del retiro.

Figura 5.9: Aporte Adicional Clase Media con y sin postergación de la edad de jubilar, para futuras jubiladas Mujeres

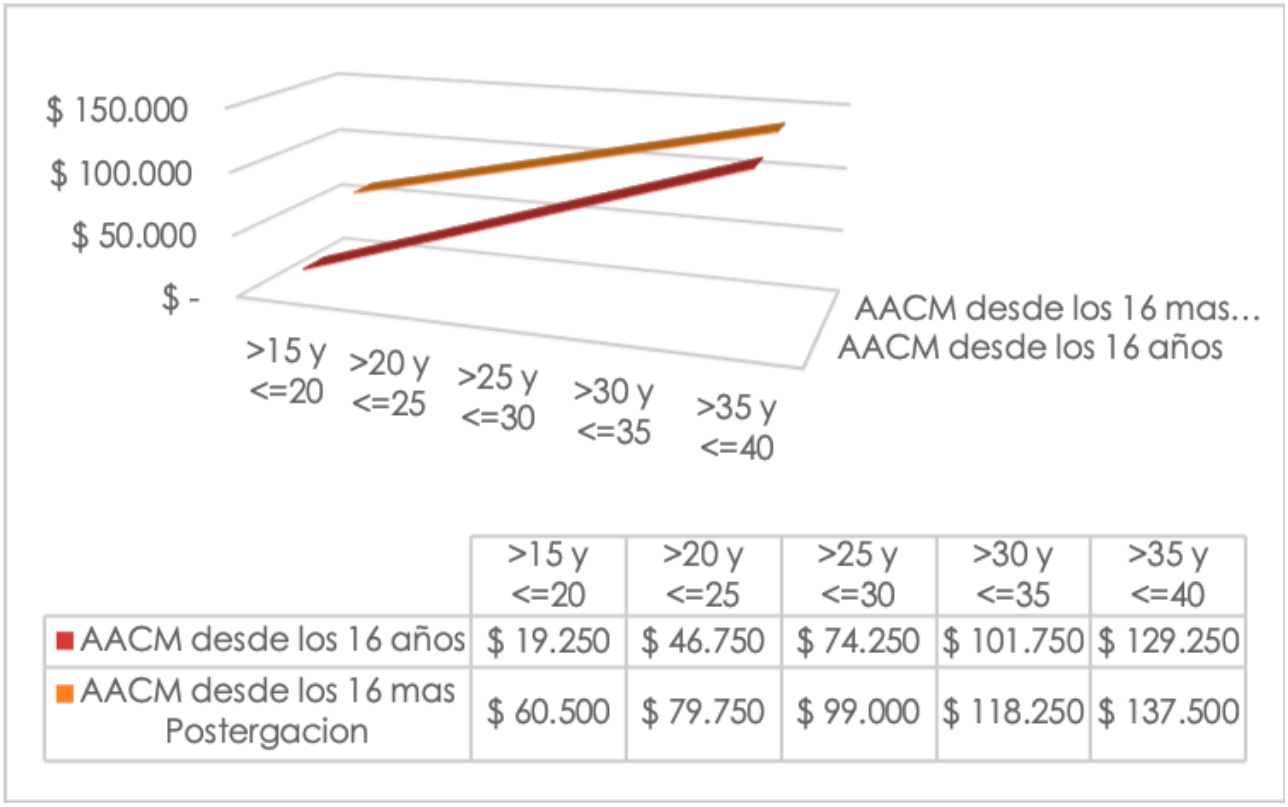


	> 0 y <=1 año	> 1 y <=5	> 5 y <=10	>10 y <=15	>15 y <=20	>20 y <=25	>25 y <=30	>30 y <=35	>35 y <=40
Promedio	$ 48.400	$ 77.000	$ 99.275	$ 118.525	$ 149.325	$ 198.000	$ 262.900	$ 336.325	$ 480.425
AACM desde los 16 años	$ 48.400	$ 77.000	$ 99.275	$ 118.525	$ 168.575	$ 244.750	$ 337.150	$ 438.075	$ 609.675
AACM desde los 16 mas Postergacion	$ 48.400	$ 77.000	$ 99.275	$ 118.525	$ 209.825	$ 277.750	$ 361.900	$ 454.575	$ 617.925

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones

Se puede apreciar que el aporte adicional a la clase media, va mejorando las pensiones de manera creciente, es decir, mejora más las pensiones de aquellos trabajadores con mejores trayectorias laborales, por lo tanto, esta política pública mantiene su carácter regresivo. Si miramos el índice T9/T1, la situación inicial indica que las pensionadas con cotizaciones de 35 años a 40 años, tienen una pensión 9,9 veces más alta que las pensionadas del tramo más bajo de cotizaciones. Al aplicar la política propuesta por el gobierno el índice T9/T1 sube a 12,6, sin postergar la edad de jubilación y a un 12,8 con la postergación de la edad de jubilación.

Figura 5.10: Variación monetaria de las pensiones con la aplicación AACM en futuras jubiladas Mujeres.



	>15 y <=20	>20 y <=25	>25 y <=30	>30 y <=35	>35 y <=40
AACM desde los 16 años	$ 19.250	$ 46.750	$ 74.250	$ 101.750	$ 129.250
AACM desde los 16 mas Postergacion	$ 60.500	$ 79.750	$ 99.000	$ 118.250	$ 137.500

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones

En la figura podemos ver que los montos en el caso de Aporte Adicional Clase Media, sin postergación de la edad de jubilación, fluctúan entre $19.250 pesos hasta los $129.250 pesos. En el caso de postergar la edad de jubilación los aportes van desde los $60.500 pesos hasta los $137.500 pesos. Es importante notar que van mejorando en la medida que las mujeres presentan mejores trayectorias laborales y, si bien es deseable que las mujeres puedan mejorar sus jubilaciones, parece contrario a la lógica que se mejoren más las pensiones de las mujeres con más altos ingresos con los escasos recursos de las arcas fiscales. Observemos el comportamiento de las pensiones autofinanciadas de AFP de los hombres con la aplicación del Aporte Adicional Clase Media

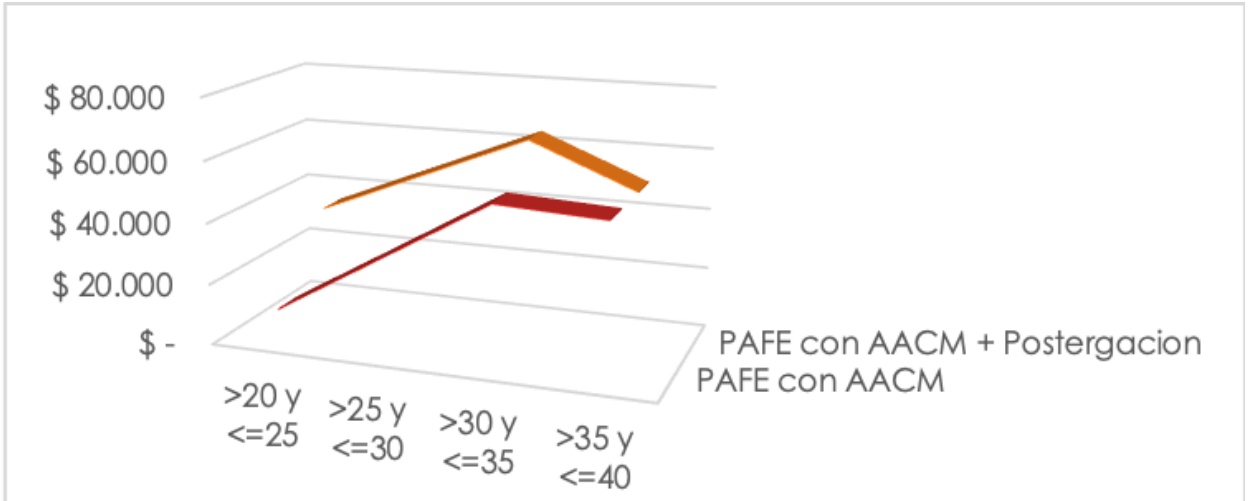
Figura 5.11: Aporte Adicional Clase Media con y sin postergación de la edad de jubilar, para futuros jubilados Hombres.

	> 0 y <=1 año	> 1 y <=5	> 5 y <=10	>10 y <=15	>15 y <=20	>20 y <=25	>25 y <=30	>30 y <=35	>35 y <=40
Promedio Actual de PAFE	$ 100.100	$ 95.150	$ 105.325	$ 136.125	$ 175.725	$ 232.100	$ 320.925	$ 456.225	$ 637.725
PAFE con AACM	$ 100.100	$ 95.150	$ 105.325	$ 136.125	$ 175.725	$ 242.413	$ 351.863	$ 507.788	$ 687.500
PAFE con AACM + Postergacion	$ 100.100	$ 95.150	$ 105.325	$ 136.125	$ 175.725	$ 267.163	$ 370.425	$ 520.163	$ 687.500

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones

El efecto de aplicar esta política pública nuevamente es regresiva, a pesar de que existe el tope de 25 UF para el ahorro más el beneficio, el que se utiliza para el promedio de pensiones en el último tramo de cotizaciones. De todas maneras, el índice T9/T1, nos indica que sin beneficios, la diferencia entre el pro-medio de pensiones del último tramo de cotización y el primer tramo es de 6,4 veces y, posterior a la aplicación de esta política pública, sube a 6,9 veces. En ambos casos producto del tope de beneficios, se puede ver que la política es igualmente regresiva para los hombres.

Figura 5.12: Variación monetaria de las pensiones con la aplicación AACM en futuros jubilados hombres.



	>20 y <=25	>25 y <=30	>30 y <=35	>35 y <=40
PAFE con AACM	$ 10.313	$ 30.938	$ 51.563	$ 49.775
PAFE con AACM + Postergacion	$ 35.063	$ 49.500	$ 63.938	$ 49.775

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones

En la figura 5.12 podemos observar que las bonificaciones van creciendo con el tramo de cotizaciones, reafirmando el efecto regresivo de la medida. Con postergación de la edad de jubilación el Aporte Adicional a la Clase Media entrega entre $35.063 y $63.938 pesos, y sin postergación de la edad de jubilación entrega aportes entre $10.313 y $51.563 pesos, las que bajan en el último tramo producto del tope que impone el proyecto de ley.

El mayor problema de este tipo de bonificaciones es que con la idea de incentivar el aumento de las tasas de cotización, se entregan bonos de cargo a las finanzas públicas que beneficiarán a aquellos trabajadores con mejores trayectorias laborales, mejores puestos de trabajo y mejores salarios.

Por otra parte al observar las edades a las que se entregaran los bonos, notamos que existen problemas de discriminación de género, pues al tomar los promedios del sistema y compararlos con las medianas notamos que la varianza de las mujeres es más alta que la de los hombres, es decir, que si bien el promedio puede cumplir con el requisito, la mediana de las mujeres se aleja en el caso de las mujeres y se acerca en el caso de los hombres, dando como resultado que un 50 % de los hombres podrá acceder al beneficio y solo un 32 % de las mujeres podrá acceder a este.

En el caso de las mujeres el Aporte Adicional a la Clase Media siempre hace más regresivo el sistema, aumentando las distancias entre las mujeres con menores cotizaciones y con altas cotizaciones de manera sustancial. Si a esto sumamos el 4 % adicional a la capitalización individual, vamos a llegar a una situación sin precedentes de discriminación a las mujeres pobres, con malas trayectorias laborales y que jubilan en la edad legal producto de empleos que disminuyen sus condiciones de salud.

En síntesis, la entrega de estos bonos busca nuevamente subsidiar al sistema de pensiones basado en capitalización individual, pero ahora buscando mejorar pensiones medias a altas de cargo a cuentas fiscales, lo que frente a una situación de reducidos recursos fiscales atenta contra la lógica focalizadora y redistributiva del gasto público.

Incentivos a la retrasar la edad de jubilación

Una vez al año las personas mayores de 65 años, en el caso de los hombres, y mayores de 60 años, en el caso de las mujeres, podrán retirar un monto de su cuenta de capitalización individual. Este monto será fijado por fórmula de cálculo y hasta un total de $9.700.000 de pesos se encontrarán libre de impuestos, por cada año que no se jubilen. También se plantea que las personas que se encuentren eximidas de la obligación de cotizar, accedan a pagar menores comisiones por el hecho de mantenerse cotizando.

El fundamento que se exhibe es que aumentar la densidad o cantidad de cotizaciones incide en mejorar las pensiones. Lo que no se expone es que el impacto de las cotizaciones en los últimos años de trabajo es mínimo en la determinación del monto de las pensiones, y justamente son las cotizaciones a más temprana edad, y que, por efecto de los intereses a largo plazo, las que generan la mejor rentabilidad de los fondos.

Por otro lado, considerando que el 70% de los cotizantes tiene menos de $50.000.000 de pesos acumulados en su cuenta, con lo cual sólo podría financiar una pensión de $225.000 en promedio en los hombres, y $199.000 en el caso de las mujeres, el retiro anual de parte del saldo, según la fórmula de cálculo propuesta no podría ser por un monto importante,

y por el contrario pondría en riesgo el monto final de la pensión.

Estas medidas populistas (en especial la relativa a los retiros anuales) tienen como finalidad asegurar más años de pago de comisiones (aunque sean menores) y asegurar un volumen de trabajo mal remunerado por parte de las personas mayores de 65 años. A nivel de empleo, la edad en que realmente dejan de trabajar las personas, es de 70,9 años para el caso de los hombres, y 70,3 años en las mujeres, y la edad a la que se jubilan los hombres es a los 68,4 años y las mujeres a los 67 años. La remuneración en promedio de los hombres mayores de 65 años es de $400.000 y las mujeres $215.000 (brecha de género del 46%).

Otras modificaciones

Se impulsan medidas para fomentar el Ahorro Previsional Voluntario (APV), incluyendo Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC) pero sin incorporarlo como materia de negociación colectiva. Crea un seguro para lagunas previsionales con cargo al Fondo de Cesantía. En general, se incorporan diversas medidas que vienen a seguir subsidiando el sistema de AFP o a mejorar ciertos aspectos para consolidarlo.

CAPÍTULO 6: REFORMA DE SALUD, EL DEBILITAMIENTO DEL SEGURO DE SALUD.

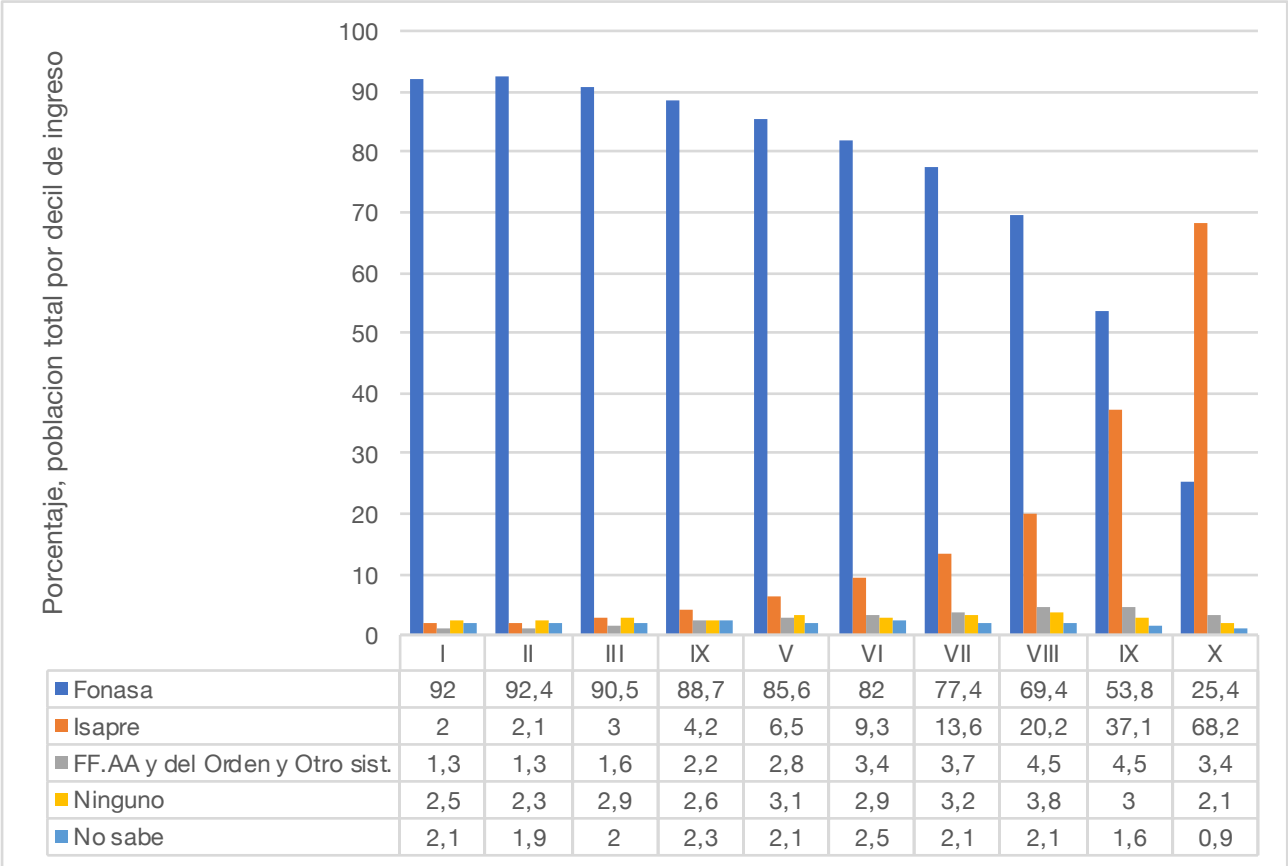
Las instituciones de salud previsional o ISAPRES se crearon el año 1981, como parte de un esfuerzo dirigido a la reducción del Estado en el marco de una dictadura militar, teniendo como norte la instalación del modelo neoliberal. En aquel entonces se proclamaba que estas nuevas instituciones propenderían a desplazar al sector público en su rol de asegurador y proveedor de servicios de salud.

Con el paso del tiempo se han intensificado las críticas al sistema de seguro privado en salud (ISAPRE), siendo el principal hito de esto el fallo del Tribunal Constitucional que declara inconstitucional la discriminación por sexo y edad de las ISAPRES hacia sus afiliados. Los principales problemas que presenta el sistema de ISAPRES son: la discriminación por riesgo de salud, por nivel de ingresos y preexistencias, la cautividad, las alzas injustificadas y unilaterales de precios, los elevados copagos, la ausencia de solidaridad, así como el seguro de corto plazo que expulsa a los adultos mayores.

En rigor las ISAPRES reponen la idea de que solo los pobres e indigentes debían ser objeto de protección social del Estado, enmarcada en una idea mayor, que el estado solo debe actuar en los márgenes y subsidiar el avance del mercado en cada ámbito de la vida nacional. Esto generó la estratificación de la población, donde los segmentos con mayores ingresos debían comprar planes de salud en el mercado, los sectores medias podían optar con regímenes de subsidios o copagos y los pobres podrían ser atendidos de forma

gratuita en el sector público, eliminándose la idea de subsidios cruzados entre sanos y enfermos, y con ello el principio fundante de la seguridad social, la solidaridad.

Figura 6.1: Distribución de la Población según afiliación al Sistema Previsional de Salud por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar (2017)



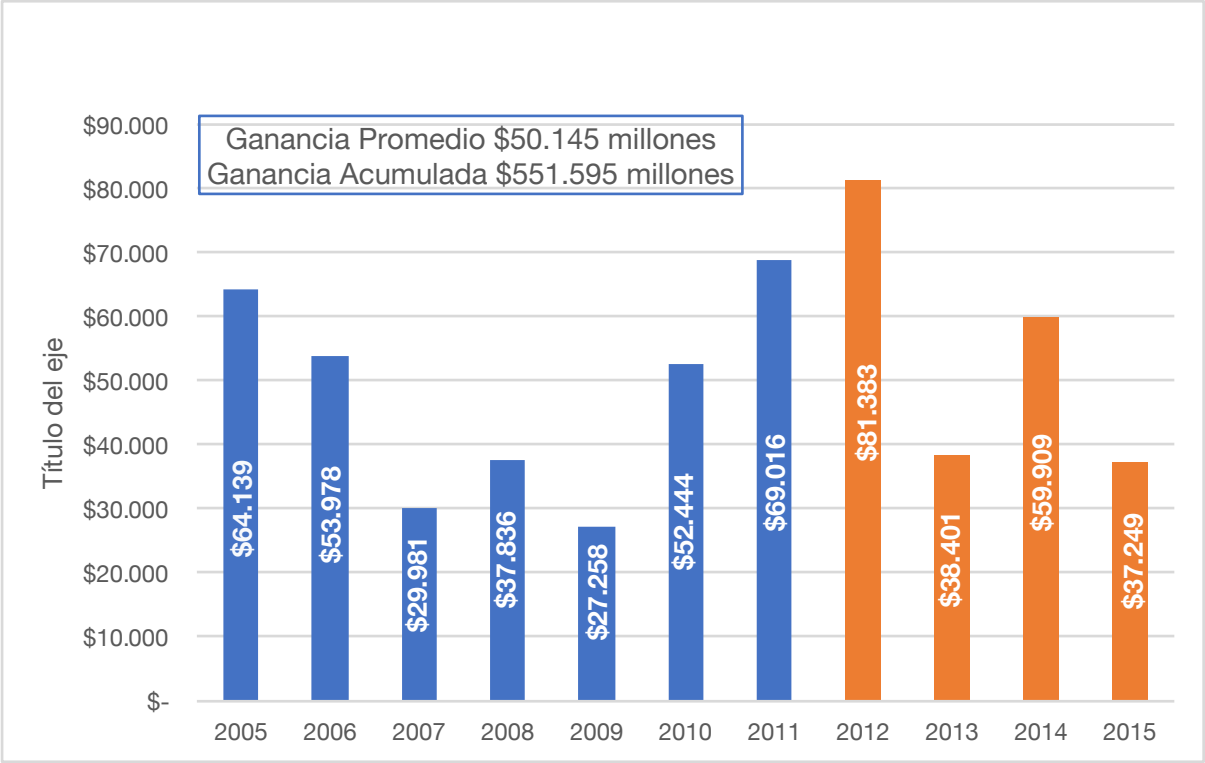
	I	II	III	IX	V	VI	VII	VIII	IX	X
Fonasa	92	92,4	90,5	88,7	85,6	82	77,4	69,4	53,8	25,4
Isapre	2	2,1	3	4,2	6,5	9,3	13,6	20,2	37,1	68,2
FF.AA y del Orden y Otro sist.	1,3	1,3	1,6	2,2	2,8	3,4	3,7	4,5	4,5	3,4
Ninguno	2,5	2,3	2,9	2,6	3,1	2,9	3,2	3,8	3	2,1
No sabe	2,1	1,9	2	2,3	2,1	2,5	2,1	2,1	1,6	0,9

Fuente: Elaboración Propia, con Datos de Ministerio de Salud

El principal esfuerzo de las ISAPRES es mejorar la segmentación de los afiliados, para captar a los individuos de más altos ingresos con menores prevalencias de problemas de salud, de manera de rentabilizar el negocio. Sin embargo, en los últimos años las ganancias de

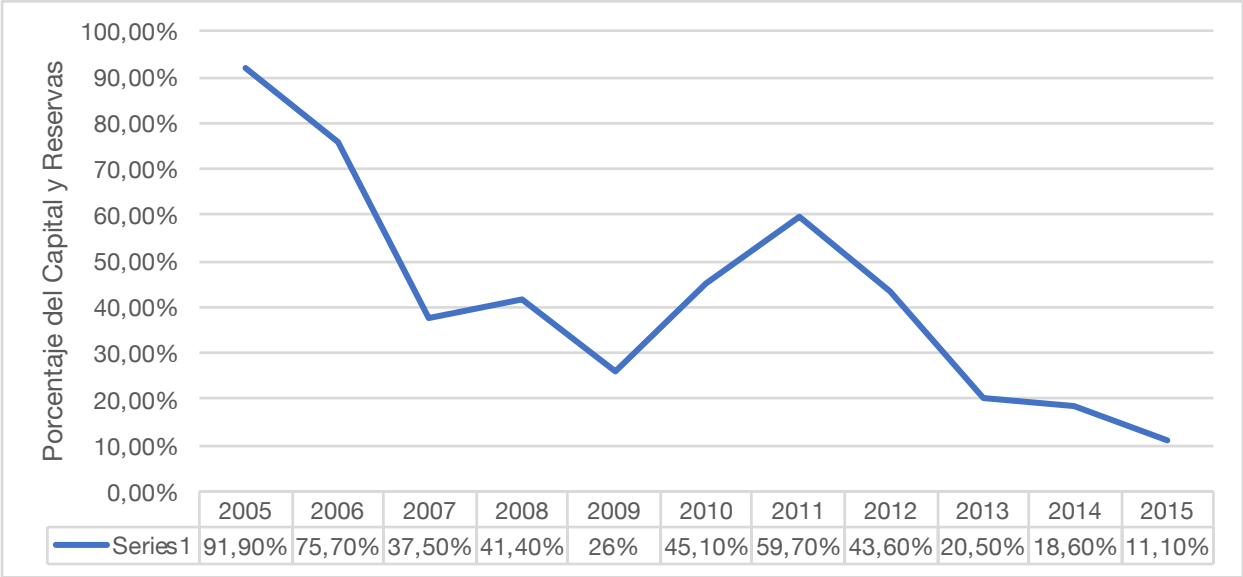
estas empresas se han estancado a pesar del aumento de la cantidad de afiliados, por lo que las ISAPRES han aumentado significativamente el costo de los planes de salud. En este marco, requieren un nuevo input para aumentar sus tasas de ganancias.

Figura 6.2: Evolución de los resultados financieros de las ISAPRES entre los años 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia, con datos del Ministerio de Salud de Chile.

Figura 6.3: Evolución de la rentabilidad sobre capital y reservas de las ISAPRES abiertas (años 2005-2015)



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Series1	91,90%	75,70%	37,50%	41,40%	26%	45,10%	59,70%	43,60%	20,50%	18,60%	11,10%

Fuente: Elaboración propia, con datos del Ministerio de Salud de Chile.

Al analizar el sistema en forma agregada, surgen algunas reflexiones que pueden servir como aporte al debate en salud pública.

Llama la atención como se mantienen dos sistemas de provisión de salud tan diferentes, con tan pocas líneas de comunicación entre ellos. Mientras uno gasta US$ 290 anuales por beneficiario, el Sistema Público se maneja solo con US$ 193. A nivel agregado, el Sistema ISAPRE gastó en salud US$ 1.065 millones y el Sistema Público US$ 1.767 millones, de acuerdo al Ministerio de Salud. Frente a las cifras presentadas podría decirse que, del gasto total en atención de salud de la población chilena, aproximadamente un 40% es ejecutado

por el sector Privado, en tanto un 60% es generado por el sector Público. Mientras esta diferencia ha aumentado rápidamente en el último decenio, el gasto per cápita de ambos sistemas ha tendido a hacerse similar.

Tabla 6.1. Datos básicos de población (2014) e ingresos (2013) en FONASA e ISAPRES, en pesos

Población según sistema de salud, 2014		Ingresos per cápita mensuales FONASA e ISAPRES, 2013	
FONASA	13.325.504	Ingreso per cápita mensual (cotizaciones obligatorias + aporte fiscal) FONASA	27.734
ISAPRES	2.998.010	Ingreso per cápita mensual por cotizaciones obligatoria ISAPRES	35.447
		Cotización voluntaria mensual ISAPRES	12.371

Fuente: Ministerio de Salud de chile

Las cifras permiten aclarar los términos del debate nacional acerca del "subsidio del 2% a las ISAPRE", que incluso resultó en una reciente modificación legal. Frente a ingresos del sector por US$ 1.339 millones, el monto total del subsidio fue de US$ 30 millones, una cifra claramente irrelevante. Además el subsidio estaba dirigido a las personas y no a las ISAPRE, beneficiándose estas solo en forma indirecta por el aumento de sus afiliados.

Hay dos cifras que llaman especialmente la atención en el subsector ISAPRE. La primera se refiere al elevado monto del Subsidio por Incapacidad Laboral: por cada $4 pesos que se gastan en dar atenciones para la salud completa de los individuos con toda su complejidad, $1 peso se gasta en este subsidio. Esta suma, exagerada bajo cualquier estándar, está

indicando que el sistema tiene una importante dosis de sobreuso, más allá de lo estrictamente necesario para el cuidado de la salud. La segunda cifra preocupante, se refiere al monto de los gastos de Administracion y Utilidades del sistema: por cada $3 pesos que se gastan en atenciones de salud, $1 peso queda en la ISAPRE como margen de explotación. La controversia publica sobre este elevado monto, es si se debe a la ineficiencia de estas empresas o al exceso de regulaciones estatales que ellas deben cumplir, siendo un debate en el que ambas partes tienen algo de razón. Lo que no se menciona frecuentemente, es que la legislación que creó este sistema privilegió el seguro individual por sobre el colectivo, siendo aquel más riesgoso y caro de administrar, vender y controlar.

Otra cifra controversial en el sector ISAPRES es aquella que dice relación con las utilidades. El total de ellas alcanzan a un 2% de los ingresos o un 10% sobre el patrimonio. Estas cifras no parecen dar cuenta de un poder oligopólico o la existencia de cuasi rentas, sino más bien parecen indicar la existencia de un sector bastante competitivo con elevados niveles de riesgo empresarial.

Por otra parte el Sistema Público es el encargado de atender la salud de las personas de menores ingresos del país. Sin embargo, esta atención dista mucho de ser gratuita, como lo afirma un eslogan corrientemente usado en el debate de los problemas del Sistema de Salud. Del total de US$ 1.767 millones del gasto público en atención de salud, US$ 860 millones, o sea, el 49%, fueron pagados por los trabajadores de bajos ingresos y por los pensionados. Por tanto, los únicos que tienen una salud realmente gratuita son los 3,6 millones de indigentes.

Puede afirmarse que el gasto público en salud es altamente redistributivo, sin embargo, esto sucede solamente dentro del grupo de los afiliados a FONASA que constituye el 60%

de menores ingresos de los chilenos. Los afiliados a FONASA de mayores rentas relativas, que constituyen el grueso del sector de ingresos medios del país (quintil 3), subsidian fuertemente el costo de la salud de los más pobres al obtener, en promedio, menores prestaciones que las que pagan. Recordemos que el subsidio estatal promedio de todos los cotizantes de FONASA es de solo US$ 37, o sea, el 23 % del monto cotizado.

El aumento del gasto público en salud ha sido considerable en el último decenio. Sin embargo, la gran interrogante al revisar estas cifras es cuánto ha mejorado la atención de salud de los chilenos pobres ante tamaño incremento de los recursos.

Frente a esta situación, se creó el año 2015 la llamada Comisión CID, que tenía por objetivo estudiar y proponer un nuevo régimen jurídico para el sistema de salud privado. Las modificaciones al sistema que fueron propuestas seguían los siguientes principios de la seguridad social:

- ✓ Universalidad del sistema: todas y todos tiene los mismos derechos en materia de salud.
- ✓ Financiamiento solidario del sistema, es decir, debe existir una redistribución de recursos de los sanos a los enfermos.
- ✓ Prestaciones amplias y universales, de carácter integral, incluida la Atención Primaria, como modelo de trabajo sanitario preventivo y no solo como puerta de entrada al sistema.
- ✓ Mecanismo de compra que aseguren eficiencia y eficacia sanitaria.
- ✓ Afiliación abierta y no discriminatoria (libre elección de institución aseguradora).

- ✓ Seguro de largo plazo para todo el ciclo vital.
- ✓ Evaluación comunitaria de riesgos para la fijación de primas.

Las propuestas de modificaciones que cumplían con estos principios declarados fueron:

- ✓ Establecer un plan de Seguridad Social (PSS) único y universal, es decir, al cual podrían acceder todos los habitantes del país:
  - El PSS contendría los siguientes beneficios: el listado de beneficios de la Modalidad de Atención Institucional (MAI) del Sistema Publico de Salud, las Garantías Explicitas de Salud (GES), Modalidad Libre Elección de FONASA (MLE), Ley de Urgencias, Cobertura de Enfermedades Catastróficas (CAEC) y Seguro de Incapacidad Laboral (SIL).
  - El PSS tendría un sistema de copagos estandarizados, con gasto anual tope respecto de la renta de las familias.
  - El PSS se financiaría con la cotización obligatoria de seguridad social fijada por ley. Las ISAPRES podrían cobrar una Prima Comunitaria fijada por cada aseguradora. Las primas comunitarias estarán asociadas a redes de prestadores, pudiendo las Isapres ofrecer hasta un máximo de 3 redes con sus respectivas primas.
- ✓ Se crearía un Fondo Mancomunado Universal entre FONASA y las ISAPRES para romper la segmentación, introduciendo solidaridad intersistemas y permitiendo el financiamiento de prestaciones universales.

- ✓ Se crearía un Fondo inter-ISAPRES de compensación de riesgos para permitir la movilidad, el fin de la cautividad y preexistencias, junto con introducir mayor solidaridad al sistema ISAPRES.

- ✓ Se crearía una institución que administre un Fondo Subsidio de Incapacidad Laboral (SIL) de seguridad social con financiamiento tripartito (Estado, empleadores y trabajadores) con el fin de terminar con los problemas para los trabajadores para obtener licencias médicas y su respectivo subsidio.

De todas la propuestas presentadas, el cambio estructural a introducir era que el 7% de cotización al seguro de salud, debía ser administrado únicamente por el Estado, convirtiéndose FONASA en un seguro universal. De esta manera las ISAPRES quedaban entonces en una situación marginal, principalmente como seguros complementarios. De esta manera se pretendía terminar con las segmentaciones entre ricos y pobres, enfermos y sanos, hombres y mujeres, y se terminaban con la estrategia de que FONASA es un sistema de subsidio para el negocio privado de las ISAPRES.

LA REFORMA DE SALUD DEL GOBIERNO

La propuesta ingresada no se hace cargo del principal problema que tiene nuestro sistema de aseguramiento de salud, la segmentación generada por la existencia de dos fondos independientes entre sí, sino, más bien, viene a mejorar aspectos puntuales manteniendo la lógica de separación entre la provisión de salud para ricos y pobres. Un paquete de medidas que no busque generar un aumento global de los recursos públicos al menos

hasta el promedio de la OCDE[43], ni avanzar en una lógica de seguridad social con la integración del sistema de financiamiento, no puede ser planteado como una verdadera "reforma", ni mucho menos señalarse "integral".

La lógica general que se evidencia detrás de estas medidas es la de mantener el negocio de los grupos económicos que lucran con la salud, generando utilidades a partir un impuesto obligatorio que debiese recaudar el fisco. Este sistema es ineficiente y presentan todos los vicios de los seguros: selección adversa, daño moral, por mencionar algunos. Al negocio de los seguros se ha ido sumando el de las clínicas privadas, a través de holdings financieros integrados verticalmente, los que necesitan una creciente inyección de recursos públicos para mantener sus ingresos, a través de estrategias como la compra de servicios desde instituciones públicas y la modalidad de libre elección de los afiliados a FONASA, además de los copagos de los usuarios, los que no solo se mantienen en esta propuesta, sino que se perfeccionan.

Las mayores facultades para la superintendencia, la creación de consejo técnico, e incluso el plan único de salud, no son cambios estructurales, sino mejoras para el funcionamiento del mercado en salud con beneficios marginales para los usuarios. La eliminación de las preexistencias y las discriminaciones entre sexos, si bien son necesarias, tampoco solucionan los problemas de fondo, sino que contribuyen a generar una apariencia justa, para un sistema que es esencialmente discriminador.

En las condiciones actuales, aun con la implementación de estas medidas, no se solucionan los problemas estructurales del sistema y que mayormente afectan a los usuarios, a saber:

[43] Chile gasta el 8% de su PIB en salud (sector público y privado), siendo el promedio en la OECD un 9,5 %. De este gasto el 32% se trata de Gasto de Bolsillo (gasto que realiza la persona al momento de percibir el servicio), siendo el promedio de este gasto para los países OCDE un 20% (2017).

falta de inversión pública en la red de establecimientos (muy antigua); un mayor presupuesto para los hospitales; mayor cobertura y oportunidad de atención para los adultos mayores, niños menores de 5 años, y personas con múltiples patologías crónicas (la mayoría de los cuales están en FONASA); fortalecimiento de la Atención Primaria de Salud (APS). La propuesta profundiza el desfinanciamiento para estrategias de promoción y prevención, las cuales no se incluyen en los planes de ISAPRE.

Preocupa que estos aspectos no estén contenidos en el PDL, así como la persistencia de los subsidios cruzados entre el sector público y el privado a través del financiamiento de las prestaciones hospitalarias, y la mantención y profundización de la brecha de profesionales en la APS con falta de horas y menor calidad de la atención.

Por otro lado, para los usuarios del sistema privado, el costo de los planes puede seguir aumentando mientras la calidad puede ir disminuyendo, como ha sido hasta ahora, producto de que el seguro privado tiene como motivación generar utilidades por la vía de aumentar sus ingresos y contener los costos, mientras que las clínicas buscan el lucro a través de entregar el mayor número de prestaciones posibles a individuos enfermos, maximizando el gasto que hace el usuario. En este contexto el foco no está puesto en el beneficio individual y social de contar con una población sana, ni de recibir prestaciones acordes a las necesidades con racionalidad sanitaria, o hacer inversión para lograr contar con un sector publico robusto. Estos aspectos son fundamentales de abordar frente a una concepción que considera a la salud como un derecho humano, cosa que claramente la propuesta gubernamental no comparte.

CAMBIOS AL SISTEMA DE ISAPRES

La modificación al sistema de seguro de salud presentada por el gobierno, bajo el nombre de Reforma Integral al Sistema de Salud, contempla dos proyectos de ley, uno que impulsa un fortalecimiento de FONASA y otro con cambios a las ISAPRES.

Los componentes de la propuesta del gobierno para esta reforma son: primero, que la salud es comprendida como un problema de responsabilidad individual, sin considerar la dimensión social y los determinantes de la salud como elementos que explican la condición de salud de la población, y que todos tenemos las mismas posibilidades de elección. Segundo, que la salud, en su dimensión de aseguramiento y de provisión, es abordada desde la óptica del mercado, por lo tanto, se busca introducir "competitividad", considerando que esta sería "la" forma de conseguir maximizar el bienestar colectivo. Tercero, no hay un cuestionamiento en términos de limitar la integración vertical, expresada en la presencia de holdings de salud que poseen la propiedad de ISAPRES y prestadores (clínicas y centros médicos). Cuarto, los seguros complementarios, muy extendidos hoy, no son considerados en la propuesta y no se entrega a la Superintendencia de Salud un rol fiscalizador sobre ellos.

A priori lo que se ve es un esfuerzo por fortalecer los rasgos más controversiales del sistema y asegurar más el sistema privado de salud como un coto de caza de rentabilidad. Sería esperable que, si esta reforma se pone en práctica, aumenten las utilidades de las ISAPRES, se eleve el endeudamiento en salud de la población, aumenten los déficits presupuestarios

en el sistema público y se refuercen las segmentaciones hombre/mujer, ricos/pobres y sanos/enfermo.

Nuevo Contrato de Salud.

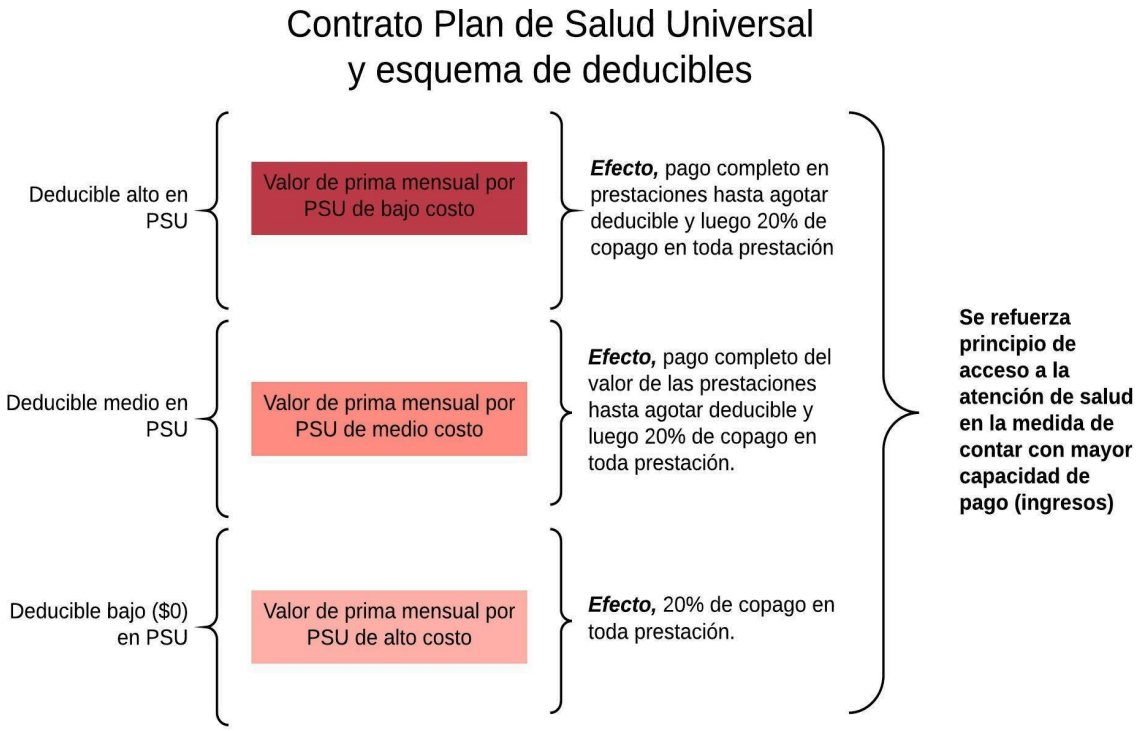
El nuevo Plan de Salud Universal o PSU propuesto por el gobierno, incluiría los siguientes tipos de prestaciones de salud:

- Servicios ambulatorios.
- Servicios Hospitalarios.
- Servicios de Urgencias.
- Maternidad y cuidado del recién nacido.
- Medicamentos e insumos hospitalarios.
- Servicios y dispositivos de rehabilitación.
- Servicios de laboratorio y rayos.
- Servicios preventivos de la salud y de bienestar.
- Servicios para manejo de enfermedades crónicas y Servicios pediátricos.

Las prestaciones especificadas serán definidas por un Consejo Técnico de Salud y establecidas por decreto del Ministerio de Salud y Ministerio de Hacienda. Las prestaciones del plan de Garantías Explicitas de Salud (GES), incluida la prima, se mantendrían sin modificación y se podrán contratar beneficios complementarios, que no se encuentren cubiertos por el PSU.

Así mismo, se establecen redes de prestadores a elegir. Las prestaciones del PSU podrán ser efectuadas en libre elección o a través de una red de prestadores preferentes. Se genera un deducible voluntario, que será el monto a pagar en las primeras prestaciones y que serán de cargo exclusivo del afiliado, los que podrán optar entre tres tramos posibles, uno de ellos cero, con lo cual se puede disminuir el precio de la prima del Contrato de Salud. Posteriormente se incorpora un copago, donde el afiliado o sus cargas pagarán un 20% en cada prestación una vez agotado el monto del deducible pactado, si lo hubiera, y una Contribución Solidaria, que es el monto fijo que los afiliados deberán pagar por cada beneficiario mayor de 18 años y que se destinará al Esquema de Compensación Solidario.

Figura 6.4: Esquema de Deducibles y Contrato Plan Universal de Salud.



Fuente: Presentación de Matías Goyenechea a Comisión de Políticas Publicas y Secretaria de Salud de la CUT

Es evidente, que este esquema permitirá "jugar" con el riesgo de enfermarse, donde aquellos con menores ingresos verán como un beneficio pagar primas bajas, apostando a no contraer una enfermedad grave o invalidante que pudiera dar paso a un deducible alto, que será imposible pagar sin contraer un alto nivel de deuda. Con este esquema, queda claro que la salud deja de ser un derecho universal y de libre acceso para toda la población, pasando a utilizar las nomenclaturas propias de las compañías de seguros. Bajo este esquema se refuerza la importancia del nivel del ingresos para contar con un pleno acceso a la salud.

Se crea la figura de Tope Anual de Gasto de Bolsillo, que corresponde al monto que se alcanza por la suma de los pagos de deducible y copagos durante un año, luego del cual no habrá más desembolsos de cargo del afiliado, logrando así una relativa protección financiera para las familias. El límite es especial para cada beneficiario por lo que será acorde a su realidad económica y se calculará en base al 40% de los ingresos promedios anuales del grupo familiar del contrato, el que se divide por el número de beneficiarios del contrato.

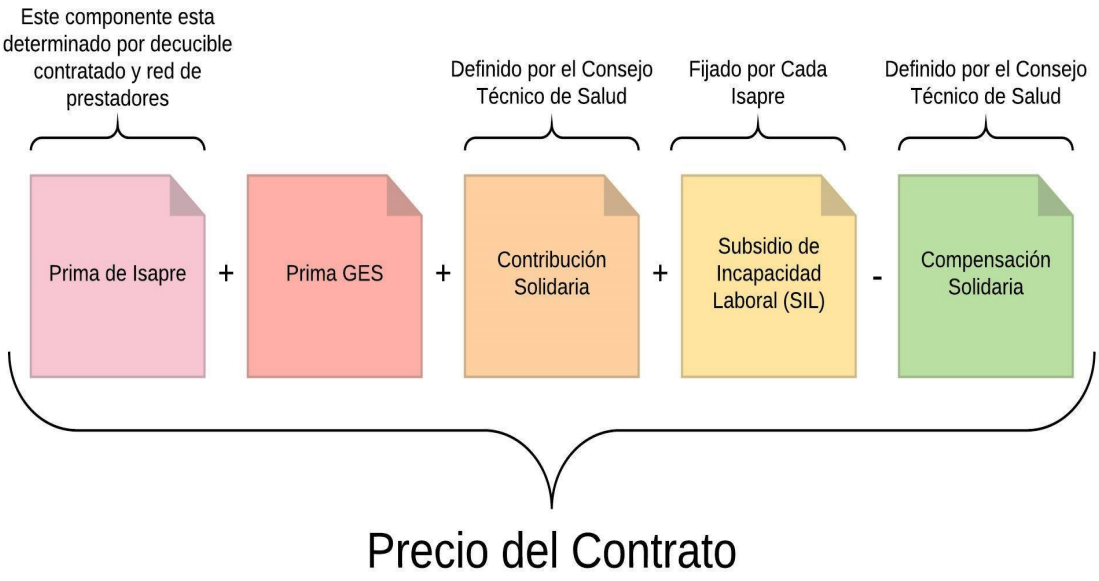
Figura 6.5: Esquema de Tope Anual.

Fuente: Presentación de Matías Goyenechea a Comisión de Políticas Publicas y Secretaria de Salud de la CUT

La Prima del Plan de Salud Universal será el precio asignado por la ISAPRE a cada persona por el Plan de Salud Universal, la que deberá ser igual para todas las personas que se encuentren consideradas en la misma clasificación de "Grupo de Compensación", entendiendo a este como la clasificación que tendrá cada uno de los beneficiarios de un PSU y que será determinada por el Esquema de Compensación Solidario.

Por otro lado, el precio del contrato de salud se configurará por la suma de la Prima cobrada por cada ISAPRE, una Contribución Solidaria, la Prima GES y el precio del SIL, menos el monto de la Compensación Solidaria que recibirá cada afiliado. El precio no podrá discriminar entre hombres y mujeres que contraten el mismo deducible y opten por la misma red, y tengan el mismo riesgo y edad.

Figura 6.6: Componentes del Precio de Contrato.



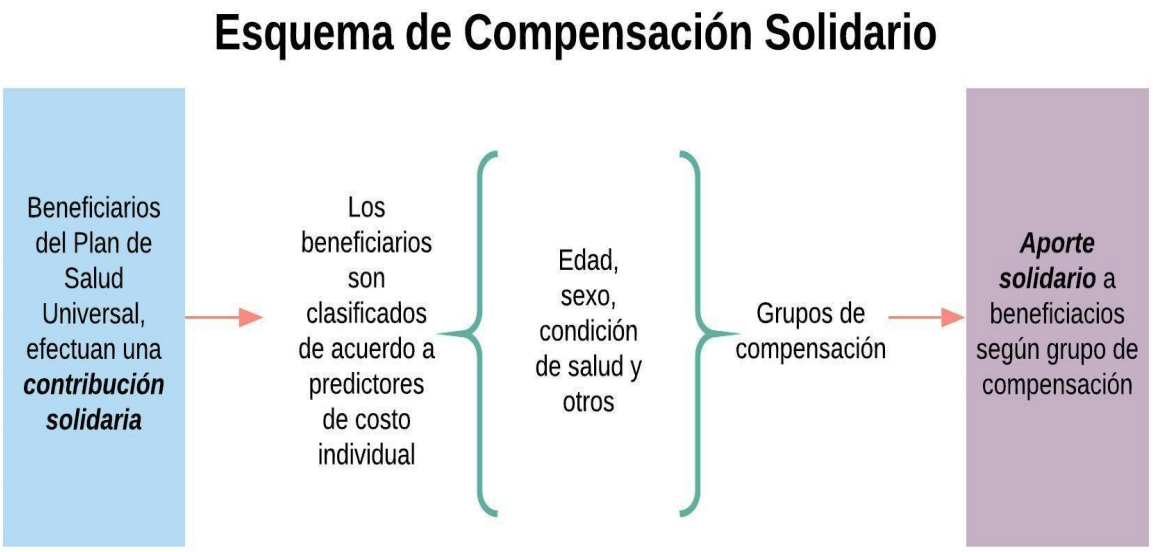
Fuente: Presentación de Matías Goyenechea a Comisión de Políticas Publicas y Secretaria de Salud de la CUT

Compensación De Riesgo Y Aranceles

El esquema de Compensación Solidario busca disminuir en forma significativa las diferencias de primas por edad, sexo y salud dentro del sistema de ISAPRES, y su finalidad será la de solidarizar los costos de dichos factores, mediante compensaciones que el Esquema de Compensación deberá realizar. En el cálculo de las compensaciones se consideran las variables más adecuadas para predecir el costo individual, las cuales se irán ajustando periódicamente.

El arancel de prestaciones del Plan de Salud Universal serán los costos de referencia de las prestaciones del PSU, que estarán determinados por un arancel especial que propondrá el Comité Técnico de Salud y será establecido por decreto supremo suscrito por los Ministerios de Salud y Hacienda. Esto significa que ya no habrá dependencia de los Códigos Fonasa.

Figura 6.7: Esquema de Compensación



Fuente: Presentación de Matías Goyenechea a Comisión de Políticas Publicas y Secretaria de Salud de la CUT

Consejo Técnico de Salud

El proyecto propone la creación de un órgano de carácter técnico, dependiente del Ministerio de Salud, y que tendrá por objeto elaborar las propuestas, que la ley le encargue, sobre el Sistema Privado de Salud. Estará compuesto por 6 miembros y una Secretaría Ejecutiva radicada en la Superintendencia de Salud, y sus funciones principales serán:

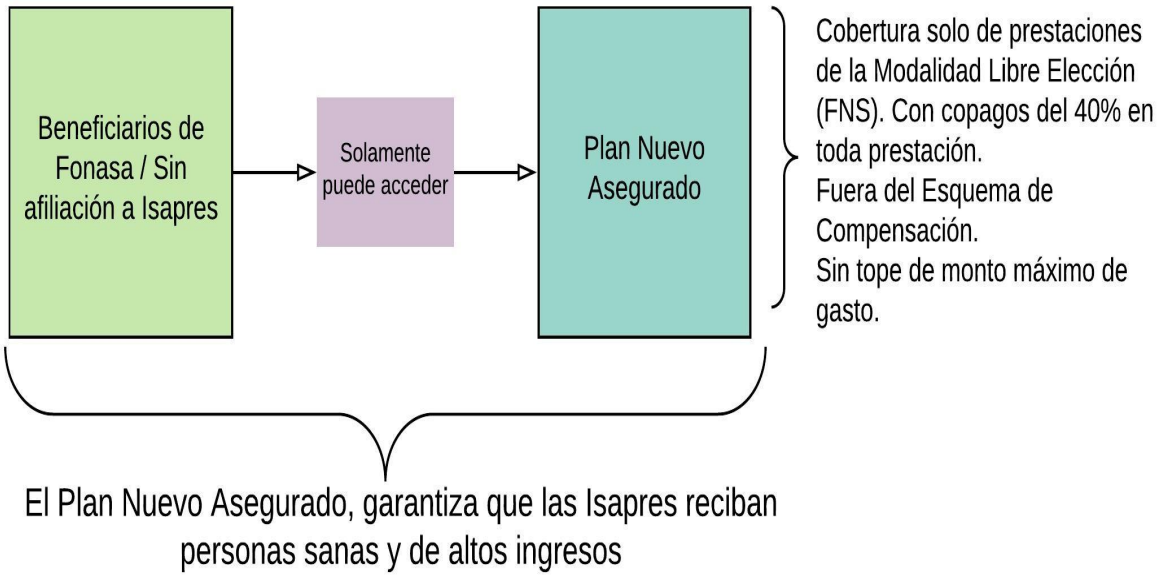
- Proponer el conjunto de prestaciones y servicios del Plan de Salud Universal.
- Proponer los tramos y montos a pagar por concepto de Deducibles en el Plan de Salud Universal.
- Proponer el monto de la Contribución Solidaria.
- Proponer la valoración de los costos efectivos de las prestaciones y servicios que conforman el Plan de Salud Universal y de las Garantías Explícitas de Salud, las que representarán el Arancel de Prestaciones del Plan de Salud Universal.
- Proponer el reglamento para el cálculo de las compensaciones solidarias.
- Proponer conjuntos de Grupos de Compensación.

Plan Nuevo Asegurado

Las prestaciones del Plan serán aquellas que tengan codificación en la Modalidad de Libre Elección del Fondo Nacional de Salud, además de las prestaciones GES, y serán otorgadas

en una red de prestadores cerrados. No estarán afectos a la Contribución Solidaria, ni serán parte del Esquema de Compensación Solidario. No podrán optar a deducible, y habrá un copago del 40% en las prestaciones y servicios. Además no podrán acogerse al Monto Máximo de Gasto por Beneficiario y tendrá una duración de 24 meses, después de los cual se podrá contratar un Plan de Salud Universal.

Figura 6.8: Esquema Plan Nuevo Asegurado



Fuente: Presentación de Matías Goyenechea a Comisión de Políticas Publicas y Secretaria de Salud de la CUT

Lo que realmente se propone es un desierto que solo podrá ser transitado por individuos de altas rentas o con buena salud, frenando el trasvasije de FONASA a ISAPRES, de manera de maximizar el beneficio del negocio. Asistimos, pues, a un mecanismo de mejor

segmentación de la población en beneficio del sistema privado. Queda claro que lo que se busca es principalmente reponer tasa de mayores tasas de ganancias para el sistema privado, bajo la misma lógica que dio inicio al sistema. Se trata de una reforma que claramente se enmarca en la segunda oleada de reformas neoliberales, para implementar un neoliberalismo salvaje.

CAMBIOS AL SISTEMA DE FONASA

Proyecto de ley que entrega nuevas herramientas a Fonasa fortaleciendo sus facultades legales.

El proyecto de ley genera cambios al sistema que son complementarios con los cambios al sistema de ISAPRES, creando nuevas funciones y límites que son consistentes con la ganancia privada. Primero, se elimina el tope máximo de bonificación establecido por ley, de un 60%, para la libre elección (para prestaciones priorizadas). Segundo, el proyecto entrega a Fonasa la posibilidad de derivar a los asegurados, que han optado por la atención institucional y que se encuentran en espera de atención, desde un servicio de salud a otro o a un establecimiento privado en convenio.

Finalmente, el único avance real, en línea con los avances en equidad de género, es que el proyecto termina con la diferencia entre “la cónyuge” y “el cónyuge”, en relación con la posibilidad de ser carga uno del otro.

La implicancia financiera de que Fonasa derive a sus afiliados a atenciones en prestadores públicos o privados, tiene un costo proyectado para el Estado de $260.000 millones de pesos que serán recursos que irán principalmente al sistema privado. Además, al eliminar el tope máximo de bonificación en libre elección , se transfieren otros $ 590.000 millones desde las arcas fiscales al sistema privado. Finalmente, la incorporaciónn recíproca de los hombres como carga. Ingresará $1.000 millones de pesos al Estado.

Seguro Clase Media[44]

Se propone crear una cobertura financiera especial para tratamientos e intervenciones quirúrgicas de alto costo. Este proyecto ingresará al parlamento en las próximas semanas junto al programa de "Red Clase Media Protegida".

El Seguro cubrirá aquellos problemas de salud de alto costo que no están cubiertos por la garantía Ges, u otras leyes especiales, tales como la Ley de Urgencia, y que irán progresivamente incorporándose mediante una resolución propuesta por FONASA y plasmada en un Reglamento de Salud y Hacienda, con un presupuesto indicado en la Ley de Presupuestos.

Para estas soluciones, FONASA contará con una Red de Prestadores, públicos (pensionados de hospitales) y privados en convenio y el beneficiario/a podrá escoger cuál prefiere.

[44] Proyecto aún no ingresado al parlamento

Elementos Críticos de la Reforma

La primera pregunta que debemos hacernos para evaluar los cambios propuestos es, ¿se elimina la discriminación del sistema?, responder esta pregunta es crítica, pues es en base a la discriminación el sistema privado obtiene sus altas ganancias anuales.

Lo primero que podemos señalar es que no existirá tarifa única, esto implicará que, si bien se pueden atenuar las discriminaciones de género, se mantendrá la posibilidad de discriminar por edad y riesgo. Esto debido a que se seguirán diferenciando las primas en función de edad y riesgo de enfermar en base a los "grupos de compensación".

Segundo, las pre-existencias generan una barrera para la migración desde FONASA a las ISAPRES. El "Plan Nuevo Asegurado" implicará que solo migren personas jóvenes y con altos ingresos, es decir, la segregación se fortalece con un paso, no tan breve, por el desierto.

Finalmente, la reforma actual plantea que los usuarios podrán elegir entre un deducible $0 con un mayor valor del plan, o incrementar progresivamente su deducible con un costo del plan menor, lo que implica que el costo para una familia de altos ingreso frente a una enfermedad será menor debido al pago de una mayor prima en comparación a una familia de bajos recursos. Los niveles de ingresos frente a una enfermedad más costosa los segregarán o los someterán a un fuerte endeudamiento. En resumen, el resultado del modelo será una profundización en la segregación del sistema de salud.

La segunda pregunta que debemos hacernos es, ¿es esta una reforma integral al sistema de salud?, esto en el contexto de que los cambios legislativos y el tiempo dedicado a esta discusión se deben justificar por los beneficios sociales que generarán.

En estricto rigor los cambios beneficiarán a la población de mayores ingresos y más sana, dejando afuera al 80% de la población, es decir, el esfuerzo legislativo tendrá poco efecto en la población con mayores problemas para asegurar su salud. Los cambios en el FONASA, apuntan a mejorar la libre elección, debido a lo que aumentará el flujo de recursos desde las arcas fiscales a las clínicas privadas, disminuyendo los recursos para otras necesidades sociales. Nuevamente, el costo alternativo de utilización de esos recursos es alto para la sociedad.

Las medidas apuntan a aumentar la "elección" del paciente, para descongestionar la red pública, medida cuya evidencia empírica no es robusta ni clara. Esta descongestión se realizará mediante compra al sector privado, es decir, la solución será más costosa a largo plazo, y se debería analizar el costo de aumentar las camas y contar con mejores servicios públicos, antes de traspasar recursos al sector privado.

En definitiva, las transformaciones tanto en ISAPRES Y FONASA implican, por un lado, entregar certidumbre jurídica y de continuidad del negocio para las aseguradoras privadas con los recursos de la seguridad social y, en el caso de FONASA, permitirán garantizar un nicho de acumulación de capital a los holdings de salud.

Finalmente, la última pregunta sería ¿esto provocara un cambio sistémico?, esta pregunta es relevante ya que todas las recomendaciones de las comisiones técnicas avanzan en la idea de un seguro único de salud público que administre el 7% de cotización obligatoria.

La reforma no avanza en la dirección de la seguridad social, pues no repone la solidaridad entre sanos y enfermos, sino que se ocupa de desalojar del sistema privado a los individuos que son más costosos para dicho sistema, mediante sumas elevadas de primas o deducibles y el establecimiento de un periodo de dos años donde el individuo esta en fuerte riesgo financiero frente a una enfermedad. Si no se repone la seguridad social en todo el sistema, continuaremos avanzando hacia un mayor enriquecimiento privado a costa de un derecho humano fundamental y la profundización en la desigualdad que caracteriza nuestra sociedad.

CAPÍTULO SIETE: RECOMENDACIONES DE POLITICAS PUBLICAS DEL INFORME ANUAL.

Tomando en cuenta las sesiones de la Comisión de Políticas Públicas, donde se revisaron en profundidad las recomendaciones de la Organización Internacional de Trabajo, las diferencias entre la legislación Chilena y los convenios OIT, la propuesta de reforma previsional de gobierno, la propuesta en reforma al sistema de seguro de salud y la reforma al código laboral, así como, incorporando los antecedentes de la realidad del mercado laboral chileno y el debate en torno a la reforma tributaria, es que realizamos las siguientes 10 propuestas de políticas públicas que debieran ser adoptadas por el gobierno, con el propósito de avanzar en la instalación del trabajo decente para nuestro país y, como consecuencia de este, un nivel de desarrollo socioeconómica que llegue a todos los ciudadanos del país.

1. Chile debe **ratificar todos los convenios modernos en torno a la seguridad social, el trabajo decente, la jornada laboral, la libertad sindical, entre otros**. Además, se deben hacer las modificaciones necesarias para que nuestra legislación garantice los pisos mínimos de derechos civilizatorios en el mundo laboral y, por extensión, en la sociedad chilena.

2. Chile debe **garantizar una jornada de trabajo acorde con la calidad de vida del trabajador**. La jornada debe entender al trabajador como sujeto de derechos y, por

lo tanto, garantizar su desarrollo integral en la sociedad, tomando como ejemplo jornadas de 36 y 40 horas vigentes en otros países.

3. Chile debe **incluir dentro de la Negociación Colectiva todos los aspectos colectivos de los contratos de trabajo**, por medio exclusivamente de los sindicatos representativos, incluida la Jornada Laboral.

4. Chile debe **legislar por un verdadero sistema de seguridad social** para cada una de las etapas de la vida de los ciudadanos, y para ello debe guiarse por el convenio 102 y la recomendación 202 de la OIT.

5. Este **sistema de seguridad social debe ser rectorado por una institución estata**l en cada una de sus partes. Esta primacía estatal es la única que puede dar paso a los principios de seguridad social.

6. El sistema de pensiones del país, debe ser de **carácter tripartito, solidario y público**, siguiendo el concepto de escalera de seguridad social, y las pensiones que entregue deben cumplir con el principio de justicia social y la suficiencia económica.

7. **El sistema de salud debe propender a un solo administrador estatal del 7% de cotización obligatoria**, el cual deberá entregar de forma oportuna una atención de salud de calidad en los distintos niveles de territorialidad y complejidad. El sistema de salud nacional debe tener un importante rasgo preventivo para la salud de la población.

8. Chile debe **legislar para que exista la más amplia libertad sindical**, para lo cual el dialogo social debe ser de carácter vinculante en el Consejo Superior Laboral, así

como en los Consejos Laborales por Sector Económico, implementado de esta forma la Negociación Colectiva Ramal.

9. En Chile, uno de los principales frenos al crecimiento son las amplias desigualdades salariales. **Es tiempo de fijar una banda ética de sueldos en la sociedad**, partiendo que tanto en el sector público como privado la diferencia entre el menor y mayor salario no supere las 10 veces.

10. Se deben **terminar con reformas que tengan como efecto principal la concentración de la riqueza**, por medio de la precarización del trabajo, la desafección con la seguridad social, la disminución de impuestos, etc. Creemos firmemente en la consecución del empleo decente para el desarrollo del país.

Creemos firmemente que estas propuestas son necesarias para el país, sin embargo, es necesario incorporar una mayor cantidad de visiones y opiniones. Es por ello que llamamos a la unidad de las fuerzas políticas que están por los trabajadores, como sujeto principal del cambio social, y por la generación de un cambio social en pos de la igualdad, no solo entendido en el marco del mundo del trabajo, sino que como problemática social que se reproduce en los debates de vivienda, niñez, medio ambiente y otros.

La política del chorreo ha traído como consecuencia una profunda desigualdad, por lo que seguir haciendo lo mismo solo generará más concentración de la riqueza en los mismos de siempre. Se requieren de políticas públicas rectificadoras de esta situación, las que, al alero de un gran acuerdo social, proyecten un país que se desarrolla con más justicia social para todos y todas.