

Tomándole el pulso al texto constitucional

“Derechos y obligaciones laborales en la nueva Constitución”

Conversan: Alejandra Krauss¹, Luis Lizama² y Jaime Ruiz-Tagle³

Modera: Ximena Clark⁴

17 de mayo, 2022⁵

El tema de los derechos laborales en la propuesta de Constitución ha considerado elementos muy importantes como el derecho al trabajo decente, concepto incorporado por la OIT, el cual incorpora una visión muy integral de lo que debieran ser las condiciones de trabajo. Se incluyen aspectos asociados al derecho al cuidado y a quienes ejercen labores de cuidado, también se incluyen otros elementos asociados a la libertad sindical, a la negociación colectiva, la huelga y otros más.

1. Concepto de trabajo decente. (Alejandra Krauss)

Es importante precisar el contexto en el cual se da este debate constitucional y se generan los consensos en torno al concepto de derecho al trabajo. El modelo de sociedad que se construye puede ofrecer en perspectiva democrática, una primera definición que es el reconocimiento de la persona en el centro de la constitución y, en consecuencia, en lo que al trabajo toca, el reconocimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores. En tanto el trabajo no es una mercancía, conforme a la declaración de Filadelfia de 1944 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que así lo define.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha señalado que debe protegerse el trabajo digno y el trabajo decente. El trabajo digno, según el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, es aquel que respeta los derechos fundamentales de la persona humana, así como los derechos de los trabajadores en lo relativo a condiciones de seguridad laboral y remuneración, en ofrecer una renta que permita a los trabajadores vivir y asegurar la vida a su familia. También incluye el respeto a la integridad física y mental del trabajador en el ejercicio de su empleo. Por su parte, el trabajo decente es aquel trabajo productivo para hombres y mujeres en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad.

En la declaración de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT sobre derechos fundamentales del trabajo (junio de 1998), se considera que siendo el crecimiento económico esencial, no es suficiente para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza. Se agrega además que los países miembros (Chile lo es), aun cuando no hayan ratificado los convenios de la OIT,

¹ Ministra de Planificación y Cooperación (2000- 2002) y Ministra del Trabajo y Previsión Social (2016-2018), abogada Universidad de Chile.

² Director del Departamento de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, abogado de la Universidad de Chile.

³ Profesor Asociado Depto. Economía de la Facultad de Economía y Negocios U. de Chile.

⁴ Directora ejecutiva decanato Facultad de Economía y Negocios U. de Chile y Codirectora de LEXEN.

⁵ El presente documento es una selección de ideas respecto de las opiniones de los participantes.

tienen un compromiso de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y en conformidad con su Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales. Aquí encontramos, y también al analizar detalladamente las normas que se proponen en la nueva Constitución, la libertad de asociación, la libertad sindical como principio de autonomía, el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil, la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, entre otros.

Para poder analizar estos de mejor manera, debemos comparar el sistema que tenemos en la Constitución actual con el borrador de esta propuesta de Constitución, en donde hay una diferencia sustancial, ya que al inicio del capítulo sobre derechos fundamentales se señala que estos son inherentes a la persona humana, universales, inalienables, indivisibles e interdependientes. En la constitución del 80' se habla de libertad del trabajo y su protección, pero no se construye a partir de reconocer el derecho al trabajo, sino a partir de la libertad para elegir.

Las Constituciones reflejan los principios y valores de una época determinada; no es indiferente cómo se construyen estos principios, cómo se establece este nuevo pacto social que se le propone al país. El principio fundamental del derecho de trabajo es la protección, su consagración es relevante porque justamente es lo que permite aplicar y establecer sus límites. Este principio, en ocasiones, ha sido cuestionado en la actualidad por las recurrentes crisis económicas y financieras; sin embargo, la idea tutelar de protección del más débil se ha mantenido a lo menos como piso

En nuestro país, este principio protector ha sido uno de los pilares del derecho del trabajo. Con todo, es importante precisar que el derecho laboral también requiere que la empresa pueda funcionar económicamente, por tanto, debemos generar las debidas cautelas al respecto.

En la nueva constitución existe un reconocimiento expreso al derecho al trabajo y a un trabajo decente específicamente. Una carta fundamental que reconoce a la persona en su fundamento profundo debe necesariamente expresarse en su contenido normativo. El derecho al trabajo se encuentra consagrado en numerosas legislaciones, Chile era uno de los pocos países donde esto no ocurría. En Europa, la mayoría de las constituciones consagra la libertad del trabajo, aunque lo hacen enfocándose en el reconocimiento a las personas, para que dediquen su actividad personal en aquellas ocupaciones que estimen, además de proponer que el Estado garantice el trabajo decente y su protección.

2. Derechos en la Constitución. (Luis Lizama)

Respecto de derechos y obligaciones, vamos a hablar solamente de derecho porque no hay ninguna obligación consagrada en la nueva Constitución política; no como el caso español, por ejemplo, que consagra el deber de trabajar.

Una prevención respecto del tema es que la actividad productiva que desarrolla el trabajador dependiente tiene un correlato que son los derechos fundamentales de los empleadores para poder establecer empresas y llevar a cabo su actividad económica, lo cual está reconocido en el proyecto de una nueva Constitución política. También está reconocida la libertad de emprender y garantizado el derecho de propiedad.

Por el lado del trabajo, hay tres grandes grupos de derechos que están asegurados: el derecho al trabajo decente, que además comprende el derecho a tener una remuneración justa, equitativa y suficiente; el derecho a participar de las decisiones de la empresa, una suerte de codeterminación; y finalmente el derecho a la libertad sindical. Esto último se refiere al derecho a la sindicalización, a negociar colectivamente y el derecho a la huelga.

El derecho de los/as trabajadores/as a participar a través de los sindicatos en decisiones de la empresa supone una novedad completa en el sistema chileno. ¿Cómo participan los trabajadores en la elección empresarial? Existen varias formas de participar, mediante el derecho a la compra de acciones, o negociar colectivamente con la empresa, donde se tiene el derecho a solicitar información o consultas a los empleadores (información contable, financiera, de resultado bruto, proyectos de inversión, entre otras). Pero lo que está consagrando en este proyecto, al parecer, es el derecho a la cogestión a través de los sindicatos, o sea a participar en la gestión de la empresa con derechos iguales a los demás miembros de la dirección. Esto va bastante más allá del modelo que aparece como el paradigma, que es el modelo alemán, un modelo alemán que está diseñado para empresas de más de 20.000 trabajadores y en la que los trabajadores participan también y no solo los sindicalizados.

Se está planteando un modelo de codeterminación, donde los trabajadores participen en la gestión de la empresa y que lo hagan sólo a través de los sindicatos, lo cual plantea un tema de libertad de afiliación sindical, que no está reconocido en el proyecto. Esto tiene un impacto económico.

Un segundo tema que también tiene impacto económico es el derecho a de los trabajadores a negociar colectivamente. También se innova en esto en el proyecto porque, de acuerdo al sistema jurídico nacional, siempre se ha negociado de manera descentralizada, es decir, a nivel de la empresa. El proyecto de reforma da la posibilidad que el o la trabajadora pueda decidir por medio del sindicato en qué nivel pueda negociar colectivamente (sector, rama, territorio). Dentro de los problemas económicos que se pueden advertir es que las empresas más grandes van a establecer estándares laborales que puedan dejar a las más pequeñas fuera del mercado.

Sin lugar a duda, el mayor problema de este proyecto de reforma es el derecho a huelga, puesto que se reconoce de una manera extremadamente amplia. En la propuesta solo se impide este derecho a las fuerzas armadas, de orden y de seguridad, por lo tanto, la ley no puede prohibir este derecho a huelga.

Luego, quien tiene la titularidad de la huelga son los trabajadores, los funcionarios y los sindicatos, es decir, es un derecho que está reconocido tanto para el individuo para ejercer colectivamente o para el colectivo (el sindicato). El interés a ser defendido por los trabajadores, funcionarios y los sindicatos pueden ser definido en forma autónoma; lo que contrasta con lo planteado por la OIT, que en esta materia tiene un comité sindical, y que ha reiterado que los únicos intereses legítimos que pueden ser defendidos son los de carácter social o económico, no los políticos.

Con la propuesta de la convención, los sindicatos podrían efectuar la huelga invocando claramente interés político. La pregunta es cómo conciliamos esta relación del trabajador, que está contratado para trabajar en una empresa, como una demanda que puede exceder, claramente, el ámbito de lo

puramente laboral. La huelga política no puede ser reconocida a los trabajadores, porque significaría privar de libertad de expresión a los genuinos mandatarios de la sociedad democrática.

El único límite excepcional que puede establecer la ley es para dar servicios esenciales, exclusivamente para evitar que se pueda afectar la vida, la seguridad y la salud de las personas, además de no existir un reconocimiento el derecho al lockout, no hay una igualdad de normas, sino claramente un desequilibrio de un modo que ni siquiera la OIT lo admite.

En Chile en la actualidad, nuestra carta fundamental vincula la huelga a la noción colectiva. Ahora, con la propuesta, no habría ningún problema que los trabajadores puedan hacer efectiva la huelga por el motivo que deseen, nada se dice que la huelga debe ser pacífica, a diferencia de lo planteado por la OIT.

3. Una mirada global. (Jaime Ruiz-Tagle)

De un punto de vista de una mirada más global, resulta difícil hacer una comparación entre un borrador de Constitución y la Constitución vigente, con sus reglamentos y normas, cuyo funcionamiento en la economía conocemos. Hoy día no tenemos las leyes ni reglamentos asociados a la propuesta de Constitución.

Una primera mirada a la parte de los derechos de los trabajadores resulta muy llamativa y beneficiosa para los mismos trabajadores, y que obedece a los tiempos actuales.

El desafío, desde el punto de vista del bienestar, es ver cómo compatibilizamos bienestar de las personas con el bienestar económico, lo que requiere seguir aumentando los niveles de productividad al interior de las empresas. Esto requiere que la organización del proceso productivo tenga la flexibilidad adecuada que permita aprovechar la eficiencia.

Aquí entonces, es donde el detalle de las leyes y los reglamentos va a ser fundamental para determinar tanto el alcance como las implicancias de estas normas constitucionales; tendremos varios años en que van a ir cambiando ciertas cosas y vamos a ir adecuando nuestras leyes y reglamentos.

En términos de la política pública, muchas veces la ley no basta, pues al final depende mucho de los detalles de la implementación. Esos detalles, nosotros los conocemos en la Constitución actual y no de acuerdo a cualquier Constitución futura, lo que hace que las comparaciones sean muy difíciles, y que sea mejor pensar en un proceso que toma varios años, en donde se van desarrollando las condiciones y aprendiendo las implicancias.

El espíritu del legislador siempre puede tener una intención particular, en este caso, protectora de los trabajadores, lo que es un activo positivo, pero difícil de aplicar en ocasiones en la práctica. Por ejemplo, tenemos hoy en día una ley de igualdad salarial con una implementación extremadamente costosa, porque impone a las empresas la definición de los cargos y la escala salarial y debe hacerla de conocimiento de los trabajadores, pero no establece que una persona pueda saber cuánto gana la otra. Entonces, si uno no sabe cuánto gana el otro, mal puede hacer cumplir la ley. Está muy bien intencionada como declaración de principios, uno no puede estar más de acuerdo con la igualdad

salarial entre hombres y mujeres (por ejemplo, a igual cargo o igual función en una empresa, igual paga). El problema es que no todas las funciones son iguales, no todas las personas son iguales, no todo lo que se les pide que hagan es igual y, en consecuencia, hacer esas comparaciones en la práctica termina siendo extremadamente complejo. Por lo mismo, lo que es posible de aplicar en la práctica es algo que no conocemos hoy día y que va a depender del proceso legislativo posterior

Lo mismo ocurre con la conciliación laboral, la cual está establecida como un principio y resulta razonable, pero no sabemos lo que implica en la práctica.

Otra arista, tiene que ver con la implicancia de los trabajadores en las decisiones de la empresa, aunque la propuesta de Constitución no dice en qué decisiones. Será entonces un tema de ley definir en cuáles decisiones pueden y deben participar los trabajadores y en cuáles no. Si los trabajadores tienen una importancia muy relevante en las decisiones relacionadas con el capital, por ejemplo, con el uso del capital que es de otros dueños, entonces será complejo tomar decisiones que están relacionadas con la propiedad que tiene otro agente económico, en este caso, los dueños del capital. Pero eso está lejos de quedar definido en estas normas y va a depender de lo que pase en adelante.

Hay que tener cuidado con no crear leyes que atenten contra aquellos que se quieran beneficiar.

El concepto de flexibilidad laboral, utilizado mucho en economía, ha sido mal usado en el pasado, lo que provoca que este sea muy mal visto por los sindicatos. Sin embargo, se debe entender que poder contratar y despedir de manera sencilla, obviamente con las indemnizaciones correspondientes y con toda la protección que corresponda del trabajador, es esencial para el crecimiento, desarrollo y productividad de las empresas y esto no puede perderse de vista al momento de redactar las leyes.

Por último, con respecto al sector público, no se dice nada del empleo en este sector. Es fundamental que una vez que tengamos una nueva Constitución, tengamos también un nuevo Estatuto Administrativo, que vele por la productividad de un Estado moderno. El problema fundamental de los trabajadores en el Estado es que el Estado es monopólico (por ejemplo, no hay dos registros civiles, que permitan comparar su productividad), lo que dificulta mucho la labor de gestión por parte del Estado y es uno de los desafíos fundamentales para poder tener un Estado moderno y eficiente en capacidad de gestión. En consecuencia, debemos tener cuidado en cuáles son las herramientas de gestión que se le van a entregar en definitiva al Estado para gestionar a sus trabajadores, cuidando el derecho de los trabajadores en las diversas dimensiones y su bienestar.