

una mayor eficacia, y se dictaron nuevas normas para hacer más efectiva su capacidad de fiscalización. El número de trabajadores beneficiados y de empresas fiscalizadas aumentó en alrededor de un 70%.

Este esfuerzo de la Dirección del Trabajo ha sido complementado por una campaña de difusión de las normas laborales, en la que han participado tanto el gobierno como la CUT y la CPC: una iniciativa tripartita que constituye un hecho inédito en Chile y en América Latina.

4. CUARTA TAREA: PERFECCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Durante el gobierno de Patricio Aylwin, todos los pensionados recibieron el reajuste del 10,6% que no les fue pagado en 1985. Dicho reajuste fue entregado partiendo por las pensiones más bajas, y para ello se destinaron más de 150 millones de dólares al año.

Se promulgó también una ley que asegura que los pensionados del antiguo sistema reciban un reajuste a lo menos una vez al año, aunque la inflación no haya alcanzado al 15%, y otra ley que mejora las pensiones que pueden percibir los trabajadores del sector público, afiliados al antiguo sistema previsional, de modo que su pensión se calcule sobre la totalidad de su remuneración imponible. Con ello, los beneficiarios reciben una jubilación entre 50% y 130% superior a la que habrían obtenido sin la aplicación de la nueva normativa. Además, se les aplicó impondibilidad completa a los funcionarios traspasados a municipalidades². Los beneficiarios de estas medidas son más de cien mil trabajadores. Asimismo se dictó una normativa que permite enfrentar con eficacia la morosidad previsional.

Tras un largo proceso de negociación, se alcanzó un acuerdo con el Comando de Exonerados de Chile, que dio origen a la ley que otorga beneficios previsionales a los ex funcionarios de la administración pública –incluidas las municipalidades, las empresas del Estado y las empresas privadas intervenidas– que fueron exonerados por motivos políticos durante el régimen militar.

El Instituto de Normalización Previsional (INP), por su parte, fue modernizando la atención de los usuarios del antiguo sistema previsional. Se mejoró el sistema de pago y disminuyeron los tiempos de respuesta para la concesión de beneficios. También se perfeccionó la defensa judicial de los intereses del Estado.

En cuanto al nuevo sistema previsional, se creó el mecanismo de pago preliminar de pensiones, que redujo de seis meses a no más de 15 días el plazo de espera para que un pensionado reciba su primer pago. También se procuró una mayor transparencia a la información sobre rentabilidad que recibe el trabajador.

Se envió igualmente un proyecto de ley sobre jubilación anticipada para quienes desarrollan trabajos pesados, otro que incorpora al sector público a la protección por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y una

2 Se trata de los funcionarios traspasados a municipalidades que optaron por el régimen previsional de empleado público.

iniciativa legal que mejora los beneficios y las regulaciones de las pensiones asistenciales, que establece la reajustabilidad de los subsidios de enfermedad de larga duración y mejora el acceso a los beneficios previsionales para los trabajadores transitorios.

A estos avances habría que agregar la suscripción de convenios binacionales de seguridad social. Destaca el suscrito con Alemania, que permitirá que muchos chilenos residentes allí puedan volver a su país al asegurárseles su continuidad previsional.

5. QUINTA TAREA: CAPACITACION Y FORMACION PROFESIONAL

El número de trabajadores que participaron en los cursos financiados por la franquicia tributaria³ se elevó en un 40%.

Asimismo, a partir de mediados de 1991 se desarrolló el programa de capacitación laboral "Chile Joven", que ya ha significado más de 85 mil cupos para jóvenes desempleados y subempleados de familias de bajos ingresos, en más de 6 mil empresas que ofrecieron prácticas laborales. Los resultados de este programa han sido verdaderamente positivos. En términos de focalización, un 75% de los beneficiarios proviene del 40% de hogares más pobres. Respecto del desenlace ocupacional de quienes participaron, hay que destacar que su tasa de ocupación es 25 puntos porcentuales mayor que la de un grupo control; además, dichos beneficiarios tienen mayores incrementos en sus remuneraciones como consecuencia de la capacitación, y un mayor grado de formalidad en su relación laboral que el grupo control.

Las evaluaciones indican que tres de cada cuatro jóvenes que egresan de este programa manifiestan una mayor confianza en su futuro: "vuelven a recuperar la esperanza jóvenes que habían perdido ya toda esperanza".

En el éxito del programa fueron decisivas la focalización, la descentralización y la participación del sector privado, así como la conexión entre la definición de los contenidos de la capacitación y las necesidades de las empresas. La focalización se logró tanto a través del diseño de una estructura de incentivos que la favoreció, así como mediante el uso de mecanismos administrativos y publicidad. Por otro lado, y considerando que sólo a nivel local es posible descubrir las necesidades de entrenamiento de las empresas, dada la velocidad de los cambios que están teniendo lugar, los cursos se desarrollaron en forma descentralizada, quedando a cargo de cientos de instituciones de capacitación, en su mayoría del sector privado, que competían por los recursos que para este propósito licitó el Estado. Esta administración descentralizada sin lugar a dudas ayudó a una buena gestión del programa.

Para posibilitar la conexión entre la definición de los contenidos de la capacitación y las empresas que van a demandar mano de obra, se desarrolló un sistema "dual", como el que se da en los esquemas de "aprendizaje". El

3 El Estado subsidia la capacitación laboral que realizan las empresas por hasta un 1% de la planilla salarial.

entrenamiento se lleva a cabo en las instituciones de capacitación y, la práctica, en las empresas. Antes de que les sean asignados los recursos, las instituciones deben contar con un compromiso de las empresas de que recibirán a los alumnos en práctica. Ello obliga, en primer lugar, a que los centros de capacitación se contacten con las empresas de su ciudad o área antes de formular definitivamente sus cursos. El supuesto es que, por lo general, aquéllas sólo reciben alumnos en práctica en tipos de empleos en los que tienen intención de contratar. Por lo tanto, la exigencia de prácticas es un modo eficaz de identificar aquellos oficios en los que es posible que se expanda la demanda por mano de obra.

III. LAS POLITICAS HACIA LA MUJER Y LA FAMILIA

Las cinco tareas de la política laboral afectaron las condiciones de trabajo de las mujeres, en primer lugar, porque beneficiaron al conjunto de los trabajadores del cual ellas forman parte. Sin embargo, se establecieron también políticas que, sin estar exclusivamente orientadas hacia las mujeres, afectaron a sectores en los que prima el empleo femenino. Por último, se aplicaron políticas específicamente orientadas hacia la mujer trabajadora y la familia.

Respecto de las políticas sectoriales que afectaron a empleos en los que predomina el empleo femenino, cabe destacar aquellas orientadas a la protección a los trabajadores del comercio, los trabajadores agrícolas de temporada y, muy especialmente, a las trabajadoras de casa particular. En cuanto a las trabajadoras del comercio, se eliminó la norma discriminatoria que permitía que la jornada semanal para todos los trabajadores de hoteles, restaurantes y clubes pudiera exceder las 48 horas⁴. También se reguló de mejor manera el acceso al descanso dominical. Respecto de los trabajadores agrícolas de temporada, actividad con una fuerte participación femenina –en especial en la cosecha de la fruta–, y de estudiantes durante su período de vacaciones de verano, se dictaron normas orientadas a asegurar condiciones mínimas de trabajo en el sector en lo que se refiere a alojamiento, alimentación, transporte, higiene y seguridad. En cuanto a los trabajadores de casa particular, mujeres en su inmensa mayoría, se amplió y perfeccionó el descanso diario, se creó un ingreso mínimo mensual válido para el sector y se mejoró el descanso semanal. Paralelamente, se creó un mecanismo indemnizatorio en caso de terminación del contrato de trabajo. Con dicho propósito se estableció una indemnización de 15 días por año de servicio "a todo evento", es decir, tanto para casos de despido como renuncia o jubilación, con un tope de 11 años de servicio.

Entre las políticas dirigidas específicamente hacia la mujer trabajadora, cabe destacar la eliminación de las normas que prohibían a la mujer, por su sola condición de tal, la realización de determinados trabajos, así como las normas

4 Para el resto de los trabajadores, se permite que la jornada de trabajo normal pueda exceder las 48 horas sólo en aquellos casos en que las labores son intermitentes, discontinuas, requieren la sola presencia del trabajador o cuando el movimiento diario es notoriamente escaso y los trabajadores deben mantenerse a disposición del público.

que posibilitaron el derecho a permiso y subsidio por enfermedad de un hijo o hija menor de un año, que pueden ser utilizados por la mujer o ser transferidos por ella al padre.

Otras políticas que se aplicaron en el período estuvieron específicamente orientadas a la protección de la familia. Es el caso de ciertas normas laborales que se incluyeron en el nuevo Código del Trabajo, como por ejemplo la que otorga el derecho a un permiso pagado de un día en caso de nacimiento de un hijo, el derecho al traspaso al padre del permiso y subsidio posnatal en caso de muerte de la madre durante el parto o en el período de dicho permiso, y el derecho a permiso y subsidio de 12 semanas para quienes tengan tuición judicial de niños menores de 6 meses. Apunta en este mismo sentido la prohibición de que menores trabajen entre las 22 y las 7 horas.

En el campo de la seguridad social, también se dictaron normas para una mejor protección de la familia, como aquella que mejoró la base de cálculo de los subsidios maternales, aumentando significativamente sus montos, al considerar para el beneficio las remuneraciones efectivamente percibidas por la mujer trabajadora en el período inmediatamente anterior al de la licencia maternal.

IV. EL NUEVO MARCO CONCEPTUAL EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA LABORAL

Las políticas laborales descritas son el resultado de una búsqueda explícita del triple objetivo de equidad y participación social, crecimiento con estabilidad y consolidación de la democracia. Son también consecuencia de un nuevo equilibrio entre las funciones del Estado, del mercado y de la sociedad civil.

Al Estado le cupo un papel activo en la generación de la nueva legislación laboral, así como en asegurar su cumplimiento, en el desarrollo de la capacitación para los sectores de bajos ingresos, en mejorar el poder adquisitivo de las pensiones y en todas las demás políticas laborales. No obstante, el mercado comenzó a adquirir un papel mucho más notorio que el que tuvo en el pasado; del mismo modo, se reconoció la necesidad de una actuación más destacada por parte de la sociedad civil, para su necesaria autonomía respecto del Estado.

Este enfoque contrasta vivamente con otras orientaciones que en algún momento fueron predominantes en América Latina. Entre la crisis de los 30 y la crisis de principios de los 70, existía un cierto consenso en toda la región en materia de política laboral. Este se basaba en una visión que si bien perseguía los objetivos de equidad y participación, así como los de crecimiento y estabilidad, privilegiaba abiertamente la equidad, especialmente al interior del sector moderno. También daba una importancia primordial a las intervenciones estatales. Esta política laboral resultaba coherente con un tipo de desarrollo orientado a la sustitución de importaciones, así como con una política macroeconómica de origen keynesiano. Durante ese período, como lo señala el Director General de la OIT, en su Memoria a la Conferencia Regional Americana de 1992, hablar de política laboral era referirse a "la preeminencia del Estado en su calidad de regulador y garante de los objetivos de empleo, salarios y

condiciones de trabajo; ello, por encima del mercado y, en la mayoría de los casos, sólo con participación tutelada de los interlocutores sociales" (p.54).

El marco conceptual de las políticas laborales aplicadas en el gobierno de Aylwin contrasta también con el que originó las políticas neoliberales que se impusieron no hace mucho en varios países latinoamericanos, y que enfatizaron el objetivo de la estabilidad y el crecimiento, muchas veces sin una adecuada consideración de otros objetivos e instrumentos. En estos casos, el protagonismo de la tríada mercado-Estado-sociedad organizada se redujo sólo al primero de estos niveles. Varias sociedades aceptaron esta perspectiva por un cierto número de años, como respuesta a una inflación que estaba fuera de control y a una situación en la cual salir de la crisis económica era vista como la principal -si no la única- meta de las políticas económicas y sociales. Pero bastó que la inflación estuviera controlada y se superara la crisis, para que la equidad y la participación social emergieran como objetivos de importancia, contexto en el cual las políticas neoliberales no aparecían como aptas para responder con eficacia a dichos objetivos. Esa concepción económica no fue capaz de generar un nuevo consenso en América Latina; lo impidió el impacto redistributivo negativo que su aplicación tuvo en muchos países y su carácter excluyente desde el punto de vista social.

Las insuficiencias de la respuesta neoliberal, así como el evidente anacronismo de las propuestas restauradoras del antiguo consenso, plantearon la necesidad de desarrollar una nueva visión en materia de relaciones laborales y política laboral. Este nuevo enfoque parte por revalorizar los objetivos de crecimiento y estabilidad así como los de equidad y participación. Sin crecimiento económico no existe la posibilidad de un mejoramiento persistente en las condiciones de vida de los trabajadores; al mismo tiempo, sin equidad y participación no sólo se arriesga la eficacia de las relaciones laborales, sino también el desarrollo de la productividad. Además, se impide la generación de una amplia legitimidad social, fundamento esencial de la viabilidad política de las reformas, así como de la emergencia de un nuevo consenso en esta materia.

Por otra parte, la opción por una economía abierta y el grado de competitividad de la economía mundial han creado un nexo estrecho entre remuneraciones y productividad, lo que resulta determinante tanto para la formación salarial como para la determinación del nivel de empleo. Ello define por sí solo el tipo de intervención que el Estado puede asumir, a la vez que otorga un papel fundamental a los actores sociales en la definición de las condiciones salariales y de trabajo. En todo caso, la búsqueda de este nuevo equilibrio da más importancia al mercado y a la sociedad organizada que la que se les dio en el antiguo consenso latinoamericano, y más importancia a las políticas estatales y al papel de la sociedad organizada, que la que les reconocía el enfoque neoliberal.

El punto que queremos destacar es que las políticas laborales puestas en práctica durante el gobierno del Presidente Aylwin son parte de un esfuerzo más global por alcanzar un nuevo equilibrio entre los objetivos de equidad, participación, crecimiento y estabilidad, así como entre los papeles que se le asignan, en este sentido, al mercado, al Estado y a la sociedad organizada.

V. COMENTARIOS FINALES

Durante el período 1990-1993, y a través del desarrollo de sus cinco tareas, la política laboral demostró capacidad para avanzar simultáneamente hacia el triple objetivo de crecimiento y estabilidad, equidad y participación y consolidación de la democracia. No son muchos los procesos de transición democrática que pueden mostrar un resultado como éste.

Sin embargo, a pesar de lo significativo de los avances se trata sólo de metas parciales en un camino en el que todavía queda mucho por recorrer. Aunque la tasa de desocupación ha disminuido, persiste el desafío de crear ocupaciones de mejor calidad, que puedan sustituir los malos empleos en los que aún se desempeñan muchos trabajadores chilenos. A pesar de que el poder de compra de las remuneraciones ha crecido considerablemente, dichos salarios todavía resultan insuficientes para las necesidades de muchas familias y es preciso continuar avanzando sobre la base del crecimiento de la productividad. Si bien se ha progresado en materia de fiscalización, hay aún muchas zonas y sectores del país en los cuales la presencia de la autoridad administrativa es insuficiente. Aunque se hayan dado pasos inéditos en materia de acuerdos sociales, queda mucho por recorrer en la dirección del fortalecimiento de las relaciones de cooperación entre trabajadores y empresarios.

Los desafíos para el futuro, si bien son de gran magnitud, pueden ser encarados de una forma nueva. Por una parte, con la convicción de que sí es posible avanzar simultáneamente hacia el triple objetivo que ha orientado las políticas públicas; por otra, con la seguridad que da el cumplimiento de las metas que ya fue posible alcanzar.