

# INSPECCIÓN DEL TRABAJO: EL CASO DE CHILE

Rafael Agustín Pereira Lagos\*

## INTRODUCCIÓN

El tema de la Inspección del Trabajo adquiere particular actualidad atendido los devastadores efectos de la crisis mundial, donde ha quedado en evidencia la absoluta incapacidad de los mercados de regular las relaciones laborales en un marco de equidad y respeto a derechos básicos de las personas.

Según consigna la «Declaración de Santiago»<sup>1</sup>: «la gravedad de la crisis económica y social que azota a todos los países y la necesidad de aunar esfuerzos para superarla, hacen especialmente necesario el robustecimiento de los instrumentos de vigilancia y control de la legislación laboral en los distintos países, la promoción del diálogo social, así como la necesidad de establecer mecanismos y procedimientos de coordinación y colaboración con los que afrontan los retos planteados».

Como lo señala la Directora del Trabajo de Chile, la abogada Patricia Silva: «la crisis no puede generar precarización laboral. La crisis no es excusa para incumplir la ley laboral. No se puede defender el empleo mermando los derechos de los trabajadores y trabajadoras. La seriedad de nuestras instituciones y nuestro respeto a la norma son activos que debemos cuidar y nosotros continuaremos trabajando en ello»<sup>2</sup>.

---

\* Abogado U. de Chile. Profesor de la Cátedra de Derecho del Trabajo Universidad ARCIS. Profesor de Diplomados de Derecho del Trabajo: U. de Chile, U. Católica, U. Alberto Hurtado, U. del Desarrollo, U. La República, U. Andrés Bello. Presidente Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

<sup>1</sup> Declaración efectuada en el marco del I Congreso Internacional de Inspección del Trabajo los días 22 y 23 de abril de 2009, organizado por la Dirección del Trabajo de Chile, suscrita por representantes de Argentina, Brasil, Chile, España, Portugal, Uruguay y el Director del Programa sobre Administración y Inspección del Trabajo de OIT.

<sup>2</sup> Discurso inaugural en el citado Congreso Internacional.

Resuenan con plena vigencia las expresiones de principio del siglo XX, en que la OIT declaraba que el trabajo no es una mercancía, y el Tratado de Versalles establecía la necesidad de contar con servicios de inspecciones en los distintos Estados para velar precisamente por la justicia social, presupuesto de la paz en el mundo.

Es una importante señal, la decisión de la Organización Internacional del Trabajo, de crear el programa de administración e inspección del trabajo, separándolo de relaciones laborales, reconociendo las especificidades y relevancia de la función de la administración, particularmente el de la inspección.

## **1. EFICACIA DEL DERECHO DEL TRABAJO E INSPECCIÓN DEL TRABAJO**

Como sabemos el principio protector o tutelar se inscribe en los orígenes del Derecho del Trabajo. Pero no sólo está en sus orígenes, sino que se mantiene y reafirma su rol central y definitorio. Incluso luego de las presiones flexibilizadoras, que pretendían tirar por tierra esta función protectora a la normativa laboral, resurge fortalecido en Europa en la modalidad de la flexiguridad, o en nuestro continente Americano con mayores regulaciones y normas de protección.

Este principio protector no se satisface sólo con normas, sino que requiere toda una institucionalidad para su implantación, en el marco además de los sistemas de relaciones laborales imperantes en cada país. En este sentido, se distingue la protección heterónoma, que es aquellas proveniente desde fuera de la relación laboral, y la protección autónoma, que deriva de la interacción de los actores sociales.

La protección heterónoma, que es manifestación de la acción del Estado, se expresa en la actividad legislativa, promulgando disposiciones legales, muchas veces contenidas en códigos del trabajo, que establecen las normas protectoras mínimas, irrenunciables para los trabajadores. Está sin duda la actividad judicial, que permite a las partes de la relación laboral contar con tribunales y procedimientos especiales, acorde con los principios del derecho del trabajo y las particulares características de la relación de subordinación. Finalmente está la actividad de la administración, cuya principal expresión es la labor de inspección.

Por otra parte, la protección autónoma está dada por las manifestaciones de la libertad sindical. La actividad de las organizaciones sindicales, representantes de los trabajadores, estén o no afiliados a la misma, que cuentan con un instrumento privilegiado cual es la negociación colectiva, para establecer con los empleadores, en igualdad de condiciones, la regulación de la relación

laboral, pudiendo disponer de un mecanismo de autotutela y de solución de conflictos, consistente en la huelga.

Ambas formas de protección operan como verdaderos vasos comunicantes, traspasando de uno a otro el énfasis protector. Así por ejemplo, en nuestros países latinoamericanos, donde existe en la mayoría de ellos una fuerte debilidad de las modalidades autónomas, hay un prevaleciente desarrollo de la tutela heterónoma. En cambio, cuando se logra desarrollar la libertad sindical, naturalmente se va traspasando la protección del Estado, a la protección que pueden darse los propios trabajadores por medio de su actividad sindical.

Lo anterior explica la gran relevancia que adquiere la labor de inspección en países donde experimentamos una fuerte debilidad sindical, en que la inspección no sólo se ocupa de las condiciones de higiene y seguridad, sino que en general sobre todas las condiciones de trabajo: jornadas, remuneraciones, descansos, protección a la maternidad, etc.

La presente ponencia pretende dar cuenta de las particularidades que reviste la inspección del trabajo en Chile, la que está inserta en una institución denominada Dirección del Trabajo, la cual tiene a su cargo una multiplicidad de funciones, siendo una de ellas las propiamente de inspección. Además reseñar los procesos que la están impactando, tanto desde el mundo de las relaciones laborales como el proceso de modernización del Estado, que le establece nuevas exigencias de gestión.

## 2. ORÍGENES DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

De la mano con las primeras normas laborales, tanto en Europa como en América, se establecen los primeros sistemas de inspección. Los autores de dichas legislaciones estaban conscientes desde su origen que la sola ley no era suficiente para asegurar su cumplimiento. En efecto, una legislación que nace a contrapelo del sistema capitalista, no es proclive a un acatamiento voluntario, supone necesariamente la actuación del Estado, de manera proactiva, considerando además que no sólo está en juego el interés particular del trabajador, sino que existe un interés social de preservar la paz social.

Las primeras iniciativas legislativas que consideran un sistema de inspección, como nos recuerda GARMENDIA<sup>3</sup>, se encuentran en Europa, particularmente en Inglaterra y Francia. Una ley inglesa de 1833 limitó a 9 horas diarias el trabajo de los menores de entre 9 y 13 años en la industria textil, considerando la creación de un sistema de vigilancia del cumplimiento de las normas industriales, con el objeto precisamente de asegurar el cumplimiento de tan básica

---

<sup>3</sup> GARMENDIA, Mario, *Eficacia Práctica de las Normas Laborales*, FCU, Montevideo, 2005.

disposición, que para esos tiempos resultaba contraria a las naturales condiciones de los sectores más desposeídos.

Por otra parte, una ley francesa de 1841 prohibió en las fábricas el trabajo de menores de 8 años y limitó a 8 horas la jornada de los niños de 8 a 12 años y a 12 horas la de los menores de 12 a 16 años. Impuso el descanso dominical y prohibió el trabajo nocturno para los menores de 13 años, creando también un sistema de vigilancia<sup>4</sup>.

Como nos señala María Luz VEGA<sup>5</sup> «en Francia, el fracaso de la ley de protección de menores de 1841, puso de manifiesto que las normas sin medios de aplicación son inconsistentes. Por ello la ley del 19 de mayo de 1874 sobre el trabajo de niñas y niños menores en la industria, constituyó el primer intento de crear un cuerpo de funcionarios (15) encargados de dicha vigilancia, intento que se cristaliza en noviembre de 1892 con la creación de un cuerpo administrativo de inspectores que acceden por concurso, con contrato y que cuenta con estatuto propio. Sus obligaciones eran muy generales, aunque poco a poco se fueron desarrollando algunos departamentos específicos en su seno, para tratar problemas tales como los de empleo y mano de obra».

En América Latina, el proceso de creación e instalación de sistemas de inspección, resulta más tardío a comienzos del siglo XX. Si bien hay iniciativas legislativas en la primera década –y nos referiremos a algunas en el caso Chileno– como destaca GARMENDIA, citando al Profesor BARBAGELATA, la primera «verdadera» ley laboral, la encontramos en Uruguay, es la ley 5350, de 1915 sobre limitación de jornada, porque es la primera que considera un sistema de inspección con facultades de fiscalizar y aplicar sanciones de orden pecuniario. Por su parte, María Luz VEGA reseña cuales son las fechas de creación de algunos de los sistemas nacionales de inspección en América Latina: «1912 en Argentina, 1913 en Uruguay, 1919 Chile, 1920 Perú, 1921 en Brasil, 1923 Colombia, 1924, Bolivia, 1926 Ecuador y Guatemala, 1930 República Dominicana y 1931 México, 1933 Cuba, Venezuela 1936 ,Nicaragua 1945 y 1959 Honduras»<sup>6</sup>.

### El Caso chileno

La importancia de la labor de inspección en Chile para la real eficacia del derecho del trabajo, la destaca el profesor Hector HUMERES MAGNAN: «las leyes dictadas en esta época (previo al 8 de septiembre de 1924) son escasas, poco

---

<sup>4</sup> Cfr. GARMENDIA, *op. cit.*

<sup>5</sup> VEGA, María Luz, «Administración del Trabajo: Asegurar la Gobernanza a Través de la Aplicación de la Ley en América Latina. El Papel Central de la Inspección del Trabajo», en *Boletín Oficial Dirección del Trabajo N° 244/Mayo 2009*, Santiago, 2009, pp. 23-56.

<sup>6</sup> VEGA, María Luz, *op. cit.*

aplicadas y menos fiscalizadas, ya que no existían servicios especiales de control»<sup>7</sup>.

Como una iniciativa precursora, el año 1907 se crea la Oficina de Estadística del Trabajo, con el objeto de recopilar información y poder tomar iniciativas con el objeto de proteger a los trabajadores. Recordemos que la primera ley laboral reconocida como tal es del año 1906, sobre habitaciones para obreros (ley 1838 20 de febrero)<sup>8</sup>. Es interesante destacar que esta primera iniciativa de recopilación de información, se traduce en una función que se mantiene hasta el día de hoy radicada en el Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo.

No obstante, esta primera iniciativa no es posible que sea calificada como una función de inspección, ya que no tiene dicha oficina ninguna facultad para fiscalizar, ni sancionar a los infractores de las pocas leyes existentes a la época.

El año 1919 se establece la organización y funciones de la denominada Oficina del Trabajo, Dependiente del Ministerio de Industria y Obras Públicas, la que tiene a su cargo «materias relativas a la legislación social con el objeto de mejorar la condición moral, intelectual y material de los empleados y obreros, y su estructura estaba constituida por las secciones de reformas legales, estadística, inspección del trabajo, accidentes del trabajo, higiene y bolsas del trabajo».

El decreto 1938 disponía que en «la sección inspección del trabajo se comprenderá la inspección y vigilancia directa del trabajo con el fin de asegurar el estricto cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas vigentes y las que se dicten en lo sucesivo sobre la materia».

Como se puede observar, la creación de la Oficina del Trabajo es coetánea con la creación de la OIT, y responde a un proceso mundial de instalación de sistemas de inspección. Proceso también acompañado de importantes movimientos sociales y huelgas obreras. Así por ejemplo, la primera iniciativa de código del trabajo del año 1921 «se debió, entre otras causas, a los movimientos huelguísticos del norte; al movimiento popular del año 1920, que llevó al poder al señor Alessandri; a los acuerdos relativos al trabajo contenidos en el Tratado de Versalles y que dio nacimiento a la Organización Internacional del Trabajo y a los acuerdos tomados en la primera Conferencia General del Trabajo celebrada en Washington, el mismo año de 1919 y aún antes que la Organización estuviese formalmente creada»<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> HUMERES MAGNAN, Héctor, *Apuntes de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Jurídica, Santiago, 1973.

<sup>8</sup> Otras leyes de la época son: Descanso dominical de 1907, Derecho de Sillas de 1915, Accidentes del Trabajo de 1916, Salas Cunas de 1917.

<sup>9</sup> HUMERES M., Héctor, *op. cit.*

Es en el año 1924 que se establece la que efectivamente puede ser considerada la actividad de inspección. La ley 4053, sobre contrato de trabajo para obreros, en su Título VIII, regula la creación de la Dirección General del Trabajo. Dispone que la Oficina del Trabajo pasa a denominarse Dirección General del Trabajo y dependerá del Ministerio del Interior.

Dentro de la labor inspectiva considera: «organizar y dirigir la inspección y vigilancia directa del trabajo; que sus inspectores tendrán derecho a visitar los establecimientos a que se refiere el citado cuerpo legal; y, que quienes impidan o dificulten la labor de los inspectores se harán acreedores de multas».

El año 1927, mediante Decreto con Fuerza de Ley 7912, se crea el Ministerio de Bienestar Social. Este cuerpo normativo transforma la Dirección General del Trabajo en Inspección General del Trabajo, pasando a su dependencia, dejando de depender del Ministerio del Interior. Dispone que a la Inspección General del Trabajo le corresponderá «la fiscalización en el cumplimiento de las leyes pertinentes y lo concerniente a los tribunales encargados de su aplicación». Es interesante consignar que en esta etapa los Tribunales del Trabajo tenían un carácter administrativo, dependiendo de la autoridad administrativa del trabajo.

El año 1930, el Decreto 1331, fija una nueva estructura de la Inspección General del Trabajo, determinando los siguientes departamentos:

- Inspección general.
- Departamento de Bienestar social
- Departamento Jurídico, encargado entre otras funciones, de la supervigilancia de los tribunales del trabajo.
- Departamento de Asociaciones, encargado de la fiscalización y fomento de las organizaciones sindicales, el fomento de los contratos colectivos y la intervención directa en los conflictos entre patrones y obreros, para evitar huelgas, desocupaciones, etc.

Cabe destacar que esta estructura, se mantendrá, en lo esencial hasta el día de hoy.

El año 1931 se dicta en Chile el primer Código del Trabajo, el cual en su Título III, Libro IV crea las inspecciones provinciales del trabajo, y se refuerza la integración institucional al dejarlas dependiendo técnica y administrativamente de la Inspección General del Trabajo. En 1940 la ley 6528 restablece la denominación «Dirección General del Trabajo», y reemplaza la denominación de Departamento de Asociaciones por Organizaciones Sindicales. El Decreto con Fuerza de Ley 76 de 1953, excluye de la DGT los tribunales del trabajo.

El año 1959, mediante Decreto con Fuerza de Ley 25, de 14 de octubre, se crea el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, con dos Subsecretarías, la de Trabajo y la de Previsión. Quedando la Dirección del Trabajo como servicio dependiente de la Subsecretaría del Trabajo. El Decreto con fuerza de Ley 308, de 5 de abril de 1960, reguló la organización de la Dirección del Trabajo, dividiéndola en seis Departamentos: jurídico; de inspección; de conflictos colectivos, sueldos y salarios; de organizaciones sociales; del empleo y de la mano de obra; y administrativo<sup>10</sup>.

Finalmente el año 1967, el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, establece la actual ley orgánica de la Dirección del Trabajo. No obstante, múltiples reformas legislativas, particularmente desde los años noventa, van asignando una serie de facultades en diversas materias.

### 3. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN CHILE

3.1. Una primera característica importante de destacar es que la función de inspección está integrada dentro de las facultades asignadas a la Dirección del Trabajo<sup>11</sup>. Esta institución, parte de la administración del trabajo, cumple una serie de tareas, no siendo todas ellas propiamente de inspección, contando con un amplio espectro de facultades<sup>12</sup>.

Por lo tanto, no existe propiamente un servicio de inspección constituido como tal, sino que éste forma parte de un servicio público que cumple otras tareas de la administración del trabajo. El artículo 1° del Decreto con Fuerza de Ley de 1967, Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo, dispone las funciones que corresponden a la Dirección del Trabajo:

- a) la fiscalización de la aplicación de la legislación laboral;
- b) fijar de oficio o a petición de parte por medio de dictámenes el sentido y alcance de las leyes del trabajo;

---

<sup>10</sup> GAETE BERRIOS, Alfredo, *Tratado de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, Jurídica de Chile, Santiago, 1967.

<sup>11</sup> Todo sobre la Dirección del Trabajo se puede consultar en [www.direcciondeltrabajo.cl](http://www.direcciondeltrabajo.cl) o en [www.dt.gob.cl](http://www.dt.gob.cl).

<sup>12</sup> Sobre este fenómeno advierte María Luz VEGA, *op. cit.*, «sin perjuicio de contar con amplias atribuciones, uno de los problemas recurrentes de la inspección del trabajo en la región, constatado por la Comisión de Expertos es la implicación directa de los inspectores en excesivas funciones adicionales y en particular, en la actualidad, en las de conciliación, lo que implica la necesidad de paralelamente a mejorar la inspección, se deberán crear y articular servicios especiales de conciliación que atiendan el grueso de las labores y liberen a los inspectores de dichas tareas como función principal».

- c) la divulgación de los principios técnicos y sociales de la legislación laboral;
- d) la supervigilancia del funcionamiento de los organismos sindicales y de conciliación, de acuerdo con las normas que los rigen, y
- e) la realización de toda acción tendiente a prevenir y resolver los conflictos del trabajo.

Como es posible observar, son propiamente funciones de inspección, las consignadas en las letras a y c. Sin embargo, la práctica nacional, y la tradición de décadas, ha considerado tareas de la inspección del trabajo en Chile, el conjunto de funciones reseñadas, siendo cumplidas prácticamente la totalidad de ellas por las distintas oficinas distribuidas en el país (aproximadamente 84) y que son denominadas precisamente Inspecciones del Trabajo.

Esta característica se manifiesta en la propia estructura de la Dirección del Trabajo, la cual en su cúspide cuenta con un Director del Trabajo (en la actualidad Directora) y un Subdirector. En el nivel central además existen una serie de Departamentos, los cuales pueden clasificarse como operativos y de gestión. Entre los primeros se encuentran: Jurídico, Inspección, Relaciones Laborales y Estudios. Entre los segundos: Administración y Finanzas, Gestión y Desarrollo, Tecnologías de la Información y Recursos Humanos.

Además la Dirección del Trabajo se conforma en cada región del país, 15 en total, con direcciones regionales, a cargo de un Director o Directora Regional, donde se replica en lo pertinente la estructura de nivel nacional. De cada Dirección Regional dependen las Inspecciones del Trabajo, que son las oficinas de atención directa al público, cubriendo cada una de ellas una o más comunas, dependiendo de la densidad de la población y las realidades particular de cada zona geográfica.

La amplitud de funciones o finalidades de la Dirección del Trabajo, se refleja también en su definición de misión institucional: «La Dirección del Trabajo tiene por misión contribuir a modernizar y hacer más equitativas las relaciones laborales, velando por el cumplimiento normativo, promoviendo la capacidad de autorregulación de las partes, sobre la base de la autonomía colectiva y el desarrollo de relaciones de equilibrio entre los actores del mundo del trabajo, empleadores y trabajadores».

Esta «misión», definida internamente, a mediados de los años `90, refleja la función de velar por el cumplimiento normativo, tarea propiamente de inspección, pero además una importante preocupación por el desarrollo de la autonomía colectiva y de la actuación de los actores sociales del sistema de relaciones laborales.



3.2. De lo dicho precedentemente, se deriva una segunda característica, la Dirección del Trabajo, y por cierto su función de inspección, se despliega en todo el territorio nacional, incluyendo zonas apartadas y de difícil acceso.

Lo anterior ha sido posible por el gran impulso que se dio a la actividad desplegada por la Dirección del Trabajo, a partir del retorno de la democracia en 1990. No cabe la menor duda que con la instalación del modelo neoliberal en el conjunto de actividades del Estado y en particular en la regulación de las relaciones laborales, las políticas del gobierno de la Dictadura Militar apuntaron a debilitar los mecanismos de fiscalización y control del cumplimiento de las normas laborales. Es así como a fines de los años '80 la Dirección del Trabajo contaba con aproximadamente 700 funcionarios. En la actualidad este organismo tiene una dotación cercana a 2000 funcionarios.

Pero junto con el incremento de funcionarios, se han realizado importantes inversiones en instalar nuevas oficinas y mejorar o ampliar las existentes, disponer de una suficiente flota de vehículos, disposición de equipos computacionales de manera que en la actualidad todos los funcionarios disponen de computador. Pero no sólo inversión en hardware, sino que también en tecnologías de la información, de tal forma que en la actualidad todos los procesos se realizan con soporte informático, siendo impensable poder cumplir las funciones y estar comunicado con el quehacer institucional si no se accede a la web y al correo electrónico.

3.3. Existe un importante desarrollo de las tecnologías de la información, las cuales permiten, como se señaló, tramitar informáticamente los distintos procesos de trabajo, tanto de las líneas operativas como de gestión interna. Pero también permite que los usuarios accedan a determinados servicios (o productos) por medio del sitio web, favoreciendo los tiempos y el uso eficiente de los recursos normalmente escasos.

Así por ejemplo es posible conocer los procedimientos, los criterios jurídicos (dictámenes) y una serie de preguntas preformateadas para orientar a trabajadores, empleadores y a sus organizaciones en el desarrollo de sus relaciones laborales. Pero además realizar simulaciones sobre determinados trámites como el finiquito en caso de término de contrato, o cumplir con obligaciones como remitir copia de la carta de aviso de despido vía electrónica o solicitar certificado de antecedentes laborales.

3.4. Las funciones de inspección si bien como hemos señalado se encuentran radicadas en la Dirección del Trabajo, existe un ámbito referido a higiene y seguridad cuya fiscalización está repartida en distintas instituciones, lo cual sin duda debilita el control de estas materias.

Como lo ha señalado recientemente la actual Directora del Trabajo, Sra. Patricia Silva: «es evidente que tenemos mucho por avanzar en la coordinación de nuestra acción en salud y seguridad en el trabajo. En Chile somos cinco los organismos públicos con atribuciones en la materia: Dirección del Trabajo, Superintendencia de Seguridad Social, Ministerio de Salud, Servicio de Geología y Minas y Armada de Chile, a los que debemos sumar al sistema de mutuales. Hemos realizado avances en nuestra coordinación en áreas específicas, pero la realidad de la accidentabilidad y mortalidad laboral nos exigen un salto cualitativo en la materia»<sup>13</sup>.

Como se señala en el ya citado trabajo de María Luz VEGA, «existen países en que los inspectores del trabajo sólo tienen atribuidas las condiciones de trabajo y las relaciones laborales (con muy pocos aspectos del control de la seguridad e higiene), confiriéndose las facultades de inspección de salud e higiene medioambiental a otros servicios e inspectores (Chile)».

A partir de mediados de los años '90, se desarrolló desde la Dirección del Trabajo una serie de iniciativas para precisar y ampliar sus facultades en el ámbito de higiene y seguridad, promoviendo algún nivel de especialización en estas materias, creándose por ejemplo la unidad dependiente del Departamento de Inspección denominada Unidad de Condiciones y Medioambiente de Trabajo. También se precisaron en la ley sus facultades en estas materias, pero las mismas disposiciones dejan en evidencia la concurrencia de competencia de distintos organismos.

El artículo 184 del Código del Trabajo, en su inciso 3º, dispone que «corresponderá también a la Dirección del Trabajo fiscalizar el cumplimiento de normas de higiene y seguridad en el trabajo, en los términos señalados en el artículo 191, *sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios del Estado en virtud de las leyes que los rigen*».

Por su parte el citado artículo 191 le entrega a la Dirección del Trabajo las «medidas *básicas* legalmente exigibles relativas al adecuado funcionamiento de instalaciones, máquinas, equipos e instrumentos de trabajo». Agregando que cuando interviene alguno de los servicios competentes los demás «deberán abstenerse de intervenir respecto de las materias que están siendo fiscalizadas». No obstante, si la inspección aplica una multa referida a normas de higiene y seguridad, cuando el afectado reclame administrativamente la multa, el Director del Trabajo no podrá resolver sin haber solicitado un informe «a la autoridad especializada en la materia y resolverá en lo técnico en conformidad a dicho informe».

---

<sup>13</sup> SILVA, Patricia, «Discurso inaugural I Congreso Internacional: «Dirección del Trabajo Para el Siglo XXI»», en *Boletín Oficial Dirección del Trabajo N° 244/Mayo 2009*, Santiago, 2009, pp. 23-56.

En consecuencia, junto con estar distribuida la competencia en varias instituciones, a la Dirección del Trabajo sólo se le faculta para inspeccionar las condiciones básicas, y se reconoce que existen otras autoridades especializadas a las cuales debe someter su decisión final la Inspección<sup>14</sup>.

3.5. Algunas de estas características puede explicar que el estado de Chile sea uno de los pocos que no haya ratificado el Convenio 81 de la OIT de 1947. En efecto este Convenio, en su artículo 3º, numeral 2, dispone: «ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales o perjudicar, en manera alguna, la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores».

El profesor David WEIL<sup>15</sup>, citando información proporcionada por la OIT, consigna que en el período 2003-2006, Chile contaba con 320 inspectores, no obstante que a esa época la dotación de la Dirección del Trabajo ascendía aproximadamente, en promedio, a unos 1600 funcionarios. Sin perjuicio que esa información requiera precisión, sin duda da cuenta de lo que se ha afirmado, en el sentido que la labor de inspección es una de las cuales tiene encomendada, entre otras, la Dirección del Trabajo. Debemos en todo caso reiterar que existen otras instituciones públicas, ya señaladas, que cumplen tareas de inspección, cuyos funcionarios dedicados a dichas labores debieran haber sido considerados en las cifras de la OIT.

#### 4. ROL DEL ESTADO E INSPECCIÓN DEL TRABAJO

El Estado es responsable de hacer efectiva la función protectora del Derecho del Trabajo, en lo que se denomina la protección heterónoma, por medio de sus tres poderes. Sin duda la legislación establece los mínimos laborales, derechos irrenunciables y a los que debe someterse toda relación laboral. Como bien sabemos «la legislación laboral es una hija no deseada de la industrialización, aceptada a regañadientes y como un mal necesario por la ideología liberal prevaleciente en la época»<sup>16</sup>, en consecuencia su cumplimiento no resulta espontáneo para los

<sup>14</sup> Por ejemplo al Servicio Nacional de Geología y Minas se le reconoce la facultad de «velar porque se cumplan los reglamentos de policía y seguridad minera y aplicar las sanciones respectivas a sus infractores, proponer la dictación de normas que tiendan a mejorar las condiciones de seguridad en las actividades mineras de acuerdo con los avances técnicos y científicos, y requerir información sobre los programas y cursos de capacitación e informar a los trabajadores que se desempeñan en la industria extractiva». Artículo 2 Nº 8, Decreto Ley 3.525, 1980. También a la autoridad de salud se le reconoce facultades normativas e inspectivas en los lugares de trabajo. En el trabajo marítimo portuario y en el tráfico aéreo se dan facultades a las respectivas autoridades.

<sup>15</sup> WEIL, David, «Un Planteamiento Estratégico de la Inspección del Trabajo», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 127, Nº 4, OIT, Ginebra, 2008, pp. 389-419.

<sup>16</sup> GARMENDIA, Mario, *op. cit.*

empleadores, pero además debemos agregar, también el trabajador por su estado de necesidad está disponible para someterse en muchas ocasiones a trabajos precarios, inseguros e indecentes con el objeto de procurarse algún tipo de ingreso para satisfacer necesidades básicas de su familia.

Por ello entonces, es necesaria la intervención proactiva del Estado, por intermedio de la función de inspección, la cual permite garantizar que organismos públicos, con funcionarios calificados para dichos fines, se ocupen de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales concurriendo a los lugares de trabajo.

Finalmente, se completa la protección heterónoma con la existencia de una judicatura especializada, la cual se constituye con tribunales especiales y con procedimientos que traducen a la ley adjetiva el principio protector, reconociendo el desequilibrio existente en la relación laboral para reequilibrar también procesalmente a las partes.

En el caso de Chile hemos tenido un progresivo incremento de la actividad legislativa en el ámbito del derecho individual de trabajo, tanto en lo relativo normas de aplicación general, como también la regulación de sectores específicos. Entre las primeras pueden destacarse la regulación de la subcontratación y empresas de servicios transitorios, normas en el ámbito de la protección a la maternidad, regulación del sueldo base y la denominada «semana corrida» (pago del séptimo día), terminación de contrato de trabajo, etc. Entre las segundas se han establecido normas para tripulantes de líneas aéreas, trabajadores del arte y televisión, futbolistas, entre otras.

Este fenómeno da cuenta de la práctica ausencia de mecanismos de negociación colectiva que permitan la autotutela y el desarrollo de acuerdos colectivos que den respuesta a las particularidades de los distintos sectores productivos. En este sentido, se ha profundizado la protección heterónoma en desmedro de la autónoma.

Reiteradamente los distintos programas de gobierno de los candidatos a la Presidencia de la República, nominados por la Concertación de Partidos por la Democracia, del conglomerado gobernante, han propuesto el fortalecimiento del mecanismo de la negociación colectiva. Sin embargo las resistencias de la oposición política, proclive a los intereses del sector empresarial, y también sectores neoliberales del gobierno, han abortado cualquier iniciativa relevante de modificar la matriz del «plan laboral» heredada del gobierno militar. Sólo cabe tomar nota que Chile permite contratar reemplazantes durante la huelga, no reconoce la titularidad exclusiva de los sindicatos para negociar colectivamente y en la práctica está vedada la negociación colectiva que supere el nivel de la empresa. Además se encuentran excluidos del derecho a negociar colecti-

vamente importantes grupos de trabajadores, como por ejemplo los de la agricultura, sector prioritario en la inserción comercial de Chile en el mundo.

La propia OCDE, en un reciente informe sobre el mercado laboral chileno, observa el bajo desarrollo de los niveles de sindicalización y de negociación colectiva, lo cual incide en grados importantes de desconfianza, unido a altos grados de fragmentación del mercado laboral, lo que impide desarrollar políticas de flexibilidad y dificulta el cumplimiento normativo<sup>17</sup>.

Uno de los problemas del incremento de la protección heterónoma, tiene que ver con la capacidad del Estado, no sólo para dictar leyes, lo que puede ser relativamente sencillo, sino para hacerse cargo de su efectivo cumplimiento. Como sabemos, estas funciones las cumple por medio de la inspección y la labor de tribunales.

Recién el año 2008 comenzó a operar la reforma procesal laboral, la que por un diseño estratégico lo ha hecho en forma progresiva según distribución geográfica, debiendo quedar cubierta la totalidad del país definitivamente el 30 de octubre del presente año 2009. No cabe la menor duda, y es la opinión prevalente de los especialistas, que esta será una de las reformas más importantes de las últimas décadas, tanto por los nuevos procedimientos que se regulan (tutela de derechos fundamentales y monitorio), sino también y probablemente lo más relevante, el incremento sustantivo de jueces del trabajo, pasando de 20 jueces a 84, más 9 jueces de cobranza laboral y previsional, es decir más que se cuadruplica el número de jueces.

Pero hasta antes de la puesta en marcha de esta reforma procesal, toda la carga de velar por el cumplimiento de las normas laborales recaía en la Dirección del Trabajo, frente a la ausencia práctica de una real judicatura del trabajo y la muy débil situación del actor sindical.

Es lo que hemos denominado el vacío institucional imperante en el sistema de relaciones laborales de Chile, que explica la permanente sumatoria de nuevas funciones a la Dirección del Trabajo, las enormes expectativas de los trabajadores frente a la labor de las inspecciones del trabajo, constituyéndose en el único referente donde acudir para lograr el cumplimiento de sus derechos básicos. Esto mismo explica la enorme relevancia que se asigna –inusual en sistemas comparados– a la llamada jurisprudencia administrativa de la Dirección del Trabajo, la cual está contenida en dictámenes del Director o Directora del Trabajo, la que si bien pretende instruir el quehacer de los funcionarios de su dependencia, son una fuente indiscutida del derecho laboral en nuestro país,

---

<sup>17</sup> Cfr. OCDE 2009, *Reviews of Labour Market and Social Policies: Chile*.

ante la falta de jurisprudencia judicial, la falta de ejercicio de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, unido lo anterior al incremento de la diversificación en la organización de los procesos productivos y las múltiples formas de organización de las empresas, que requieren cada vez mayor especificidad en la regulación de cada sector.

Tenemos entonces, una Dirección del Trabajo que ha transitado desde un modelo neoliberal extremo, a partir de fines de los años '70, hasta el retorno de la democracia el año 1990. Luego el esfuerzo por instaurar en Chile un modelo de autonomía colectiva, con las primeras iniciativas de concertación social a principios de los '90, pero que prontamente se vieron frustradas por la mantención de la matriz de la legislación laboral heredada de la dictadura y la casi nula cultura de negociación. Finalmente, la debilidad de las organizaciones sindicales y la ausencia de una efectiva negociación colectiva, lleva a que se comience a instalar más bien un modelo de intervención estatal –siempre tensionado por los intentos de mantener un modelo de mercado– que radica en la Dirección del Trabajo la función de hacer cumplir la ley, no dándole siempre todas las atribuciones ni recursos necesarios para cumplir a cabalidad su tarea, explicado en parte por esta tensión no resuelta sobre el rol del Estado, particularmente en el ámbito laboral.

## 5. FACULTADES Y TENSIONES

Como se ha señalado, la labor de inspección laboral en Chile se ha encontrado inserta en un contexto de permanente tensión e indefinición del rol del Estado en materia laboral, lo que se refleja en la disyuntiva de qué tanto intervenir y qué tanto dejar al mercado, y también en una permanente exigencia a la Dirección del Trabajo de actores sociales y políticos de fiscalizar y derechamente intervenir en las relaciones laborales.

Por una parte se le reconocen facultades: fiscalizar por cierto los lugares de trabajo, aplicar multas directamente por los propios fiscalizadores, realizar funciones de conciliación individual al término de la relación laboral, también la de mediación en conflictos colectivos y particularmente en las negociaciones colectivas regladas, denunciar ante tribunales las prácticas antisindicales y en la última reforma procesal denunciar vulneraciones a los derechos fundamentales inespecíficos de los trabajadores.

Sin embargo, por otra parte, y particularmente por el criterio de la Corte Suprema, se le han cercenado facultades, para sancionar cuando una cláusula contractual es contraria a normas irrenunciables, en el caso de informalidad laboral de le desconoce la facultad para determinar la existencia de relación laboral, en el trabajo en régimen de subcontratación se le impide calificar si hay infracción por el uso fraudulento de la subcontratación, tampoco se le reconoce

facultad para sancionar el ocultamiento del verdadero empleador. Además del criterio de muchas Cortes de Apelaciones y de la misma Corte Suprema que frente a cualquier controversia invocada por el empleador el funcionario inspector debe abstenerse de intervenir ya que la infracción ha dejado de ser objetiva y por ende debe ser sometida a un órgano jurisdiccional por existir controversia de partes.

Los empleadores han sido prolíficos en utilizar el llamado «recurso de protección», que es una acción de protección o amparo constitucional, en contra de las resoluciones de la Dirección del Trabajo imputando afectación de derechos constitucionales como el de propiedad y libertad de empresa, y acusando la actuación inconstitucional o ilegal de la autoridad administrativa por constituirse en «comisión especial» al involucrarse en materias que son a su juicio competencia exclusiva de los tribunales. El efecto obtenido es neutralizar en muchos aspectos la actuación de la administración del trabajo<sup>18</sup>.

Sin duda el caso más emblemático, es lo que aconteció con la aplicación de la ley de subcontratación, el año 2007, en virtud de la cual y su entrada en vigencia, la Dirección del Trabajo debió fiscalizar su aplicación concentrándose en un sector con gran presencia de trabajo subcontratado, como es el sector minero, donde la minera más importante del país CODELCO, empresa del Estado, fue objeto de fiscalización constatándose por la autoridad administrativa infracciones a la relación de subcontratación.

La gran paradoja, es que fue precisamente esta empresa del Estado la que cuestionó en las Cortes las facultades del órgano administrativo, imputándole atribuirse competencia de los tribunales y afectación de las garantías constitucionales de la empresa. El resultado fue que dichos recursos o acciones de amparo fueron acogidos en definitiva por la Corte Suprema, neutralizando la función fiscalizadora y haciendo en la práctica inoperante uno de los aspectos centrales de la ley de subcontratación, cual era evitar el ocultamiento del verdadero empleador por la vía del uso fraudulento de las normas legales.

---

<sup>18</sup> Según estadísticas del poder judicial, de enero-agosto 2008, la Corte Suprema habían conocido 806 recursos de protección. De ese total 428 fueron en contra de organismos públicos y en contra de la Dirección del Trabajo 143, estando ubicada por lejos en el primer lugar de los servicios públicos recurridos, y también en relación a los particulares entre los que se destacan como recurridos las ISAPRES instituciones de salud previsual privadas, con un total de 99 recursos. De los 143 recursos interpuestos en contra de la Dirección del Trabajo, 90 fueron acogidos y 53 rechazados. De acuerdo a la misma fuente del total de recursos conocidos por la Corte Suprema en el período, sólo se acoge el 30%. Sin embargo, en el caso de los recursos en contra de la Dirección del Trabajo se acoge el 63%.

Otro aspecto que tensiona enormemente el actuar de la labor de inspección es la gran debilidad del actor sindical, el cual recurre a la autoridad no sólo para fiscalizar la legislación laboral, sino también para resolver sus propios conflictos internos y proveer servicios de capacitación. Otra paradoja, ya que muchas veces la autonomía sindical aparece debilitada por las propias exigencias de las organizaciones sindicales a la autoridad administrativa de intervenir en su vida interna.

En paralelo a estos fenómenos tenemos dos procesos: las cada vez más complejas y diversas formas de organización de las empresas y de los procesos productivos, con «brutales» niveles de competitividad en sectores como el comercio al detalle, supermercados, sector bancario y financiero, y en general la venta de intangibles. Las empresas de exportación agrícola, la salmonicultura y la forestal, son ejemplos de estos fenómenos. Todo esto requiere disponer de información actualizada, incrementar los grados de especialización y tener que concurrir muchas veces a lugares apartados de los centros urbanos de muy difícil acceso.

Por otra parte, también se experimenta la cada vez más compleja legislación laboral, la que busca regular los nuevos fenómenos del mundo de las relaciones laborales, particularmente la tercerización de los procesos productivos y de servicios, sea en su expresión de subcontratación o suministro temporal de trabajadores. También en la regulación por ley de sectores específicos: artistas, futbolistas, tripulantes aéreos, choferes transporte terrestre de carga, entre otros. Pero además, se ha incorporado la investigación e vulneración de derechos fundamentales de los trabajadores en la empresa, tanto prácticas antisindicales, como derechos fundamentales inespecíficos: no discriminación, honra, intimidad, inviolabilidad de toda forma de comunicación privada, libertad de expresión, libertad de conciencia, etc.

Sólo agrego como ejemplo, una última ley (20.348 19.06.2009) referida a igualdad de trato en materia de remuneraciones, en la que se establece: «Los empleadores que no presenten diferencias arbitrarias de remuneraciones entre trabajadores que desempeñen cargos y responsabilidades similares, podrán solicitar la rebaja del 10% de las multas adicionalmente a lo que se resuelva por aplicación de los incisos precedentes, en tanto las multas cursadas no se funden en prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales».

Por último, importa destacar que en el marco de procesos de modernización del Estado, hay dos aspectos relevantes: el perfeccionamiento del debido proceso administrativo y las exigencias de gestión moderna.

#### **a. El debido proceso administrativo**

La profundización de un Estado democrático impone a los funcionarios públicos incorporar principios como el debido proceso, la legalidad de los actos,



la transparencia administrativa, que son expresión de los derechos del ciudadano que ha dejado de ser súbdito del Estado. En el ámbito particular de la Dirección del Trabajo, requiere superar una actitud paternalista frente al trabajador. El funcionario público, en definitiva debe dar cuenta de sus actos los que deben estar suficientemente fundados. En ese sentido la denominada «ley de transparencia» en Chile, ha significado que toda la información de los órganos del Estado es pública, salvo pocas excepciones, y debe ser accesible por medio de los sitios web<sup>19</sup> (lo que se denomina la transparencia activa), o entregarse a cualquier ciudadano cuando lo solicita (transparencia pasiva), existiendo mecanismos para resguardar los intereses de terceros, con importantes sanciones para las jefaturas de servicios o ministerios que no cumplan con la respectiva legislación.

Los funcionarios enfrentan entonces una importante carga, pero es la necesaria contrapartida de los derechos ciudadanos. Lo interesante, a mi juicio, es que obliga necesariamente a mejorar la calidad de las actuaciones de inspección –y en general de cualquier orden- ya que están sujetas al escrutinio público, deben ser suficientemente fundadas y razonadas. En consecuencia, lo que inicialmente puede considerarse como un debilitamiento de facultades, en definitiva terminará fortaleciendo el quehacer de inspección.

#### **b. Las exigencias de gestión moderna**

La modernización del Estado también ha significado incorporar técnicas de gestión de las empresas privadas. Planificación estratégica, definición de misión, visión, objetivos estratégicos, metas, productos, son conceptos ya instalados en los procesos presupuestarios y de rendición de cuenta de la Dirección del Trabajo. Además progresivamente parte de la remuneración de los funcionarios está vinculada o depende del logro de objetivos estratégicos, o programas de mejoramiento de la gestión (PMG).

Se han incorporado indicadores de medición, los cuales son exhaustivamente auditados por sistemas informáticos, por auditores internos y ministeriales. Cada año se evalúa el cumplimiento de los compromisos y según los porcentajes predefinidos, se determina la obtención de determinados beneficios remuneracionales que pueden significar un porcentaje cercano al 15% de los ingresos de cada funcionario.

Estos sistemas van unidos a mecanismos de promoción vía concursos y ya no promoción automática, lo que constituye otra vía para estimular el desempeño, el estudio y la calidad del trabajo.

---

<sup>19</sup> En el caso de la Dirección del Trabajo [www.direcciondeltrabajo.cl](http://www.direcciondeltrabajo.cl) ingresar en la sección «gobierno transparente».

## 6. UNA RED DE CONTROL

La complejidad ya reseñada de los sistemas de organización productiva, hacen necesario proyectar un sistema de inspección del trabajo que incorpore intensivamente las tecnologías de la información, así como la capacidad de corresponsabilizar a otros actores en el cumplimiento de las normas laborales, conscientes siempre del irrenunciable papel del Estado.

Se debe conformar entonces el servicio de inspección, como una entidad con capacidad de administrar una red de información, pero además administrarla estratégicamente<sup>20</sup>, para hacer un uso eficiente de sus recursos, y comprometer, vía incentivos, al conjunto de actores del sistema de relaciones laborales.

### 6.1. El uso de las nuevas tecnologías.

Se ha destacado el importante desarrollo de los sistemas informáticos en el quehacer de la Dirección del Trabajo, y su aplicación a los procesos de fiscalización y sanción. Así como la posibilidad de los usuarios de realizar algunos trámites vía web.

No obstante, habiendo tecnología disponible, no existe aún el instrumental administrativo, ni el soporte normativo para poder contar con sistemas de inspección informatizada. Esta modalidad de fiscalización sí existe en el área tributaria, donde el Servicio de Impuestos Internos dispone de sistemas de fiscalización automáticos, dado que toda la actividad tributaria de los ciudadanos queda registrada en sus bases de datos. Como ejemplo se puede señalar que la declaración de impuestos anual de la renta es propuesta por internet a cada contribuyente, la que ha sido elaborada por el propio Servicio de Impuesto Internos a partir del cruce de sus bases de datos.

Sin duda, hay muchos ámbitos de la realidad laboral que no es posible aprender por estos medios, en particular los referidos a higiene y seguridad y por cierto los fenómenos de informalidad laboral. Pero precisamente interesaría, frente a la escasez de recursos humanos materiales, privilegiar la labor en terreno para controlar estas materias, y no para verificar el cumplimiento de obligaciones que sin ninguna mayor dificultad puede estar registrada en las bases de datos de las empresas, las cuales por lo demás ya las poseen, dado lo impensable que resulta que una empresa se inserte en los mercados, se relacione con los bancos, se contacte con sus clientes, administre su personal, sin tener incorporadas estas tecnologías, pensamos particularmente en la mediana y gran empresa.

---

<sup>20</sup> Al respecto consultar WEIL, D., *op. cit.*

Por lo tanto, sería del todo razonable, establecer obligaciones de registro informático en bases de dato administradas por la autoridad del trabajo: nómina de trabajadores, contratos de trabajos, términos de contrato, remuneraciones pactadas, pago de remuneraciones, jornadas de trabajo, descansos, pagos de seguridad social, nómina de contratistas, inicio de obras, etc.

Cuando se ha pretendido establecer obligaciones registrales, ha existido resistencia por las cargas burocráticas que esto significa, o en los casos en que se ha establecido deviene en acumulación de documentos en las oficinas de las inspecciones, pero sin ninguna capacidad de administrar dicha información para los fines de control. Sin embargo, establecer exigencias de registro informático, resuelve las eventuales dificultades reseñadas, y permite reducir enormemente las cargas de trabajo de la inspección, ampliando en magnitudes considerables la cobertura de fiscalización.

## 6.2. Las responsabilidades de las empresas principales o mandantes

Si bien la legislación referida a subcontratación ha quedado neutralizada por la limitación impuesta judicialmente a las facultades de la Dirección del Trabajo, en lo referido a sancionar y erradicar el fraude respecto del ocultamiento del verdadero empleador, hay otro aspecto que si ha tenido efectos positivos.

Dice relación con dotar a la «empresa principal» o «mandante», la que externaliza procesos o servicios<sup>21</sup>, de facultades para controlar el cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales de sus empresas contratistas o subcontratistas, facultades que se le incentiva a ejercer por la vía de asignarle responsabilidad subsidiaria o solidaria según si ejerce o no dichas facultades.

Lo anterior se traduce en que la «empresa principal», como la denomina nuestra legislación, tendrá responsabilidad solidaria respecto de las obligaciones laborales de dar, legales o convencionales, las obligaciones previsionales y la obligación de indemnización legal por término de la relación laboral. Esta responsabilidad sólo cubre período durante el cual el trabajador estuvo prestando servicios a la empresa principal en régimen de subcontratación.

El incentivo para controlar el cumplimiento de las obligaciones de las empresas contratistas, opera por la eventual afectación de su patrimonio por la responsabilidad solidaria frente a las obligaciones impagas, pero además se le permite trocar la responsabilidad solidaria por responsabilidad subsidiaria, si ejerce determinadas facultades: requerir información del estado de cumplimiento

---

<sup>21</sup> Cabe consignar que en la legislación chilena no existe límite a los procesos o funciones que puede externalizar una empresa, por tanto está permitido externalizar aquellos que digan relación con el giro propio.

de las obligaciones, lo que se acredita por certificados de la inspección del trabajo u «otros medios idóneos»; si constata incumplimientos, podrá retener los pagos a la contratista; con dichos fondos retenidos pagar a los trabajadores o a los organismos previsionales, según la naturaleza de la deuda. También tiene la facultad de pagar por subrogación.

Por otra parte, en lo referido a higiene y seguridad se le asigna a la «empresa principal» responsabilidad directa en las condiciones básicas, ya que es esta empresa, como dueña de la faena, la que tiene el control de lo que en ella ocurre. Además se le asigna una función de vigilancia y gestión de la seguridad, debiendo controlar que las distintas empresas contratistas cumplan sus obligaciones de velar por la vida e integridad de sus dependientes.

Hay por lo tanto fuertes incentivos, en las empresas que subcontratan, para verificar que sus contratistas cumplan con las obligaciones laborales y de seguridad social, incorporando sistemas de auditoría en los contratos comerciales, con lo cual pueden estar permanentemente controlando el respeto a la legislación laboral.

Según consigna WEIL, en su trabajo ya citado, un problema existente en las tareas de inspección es que «se fija más en el contratista que en la obra. En general, la estrategia de investigación de la Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo está centrada en el empleador. Sin embargo, los hechos relevantes para la seguridad y la salud en la construcción –y sobre todo los problemas importantes que puedan haber– suelen derivarse de factores que pertenecen al plan de la obra, como por ejemplo la gestión de ésta, los plazos fijados, el grado de coordinación de los distintos grupos de trabajo y los seguros del plan. Al encauzar la vigilancia hacia el contratista (el empleador), apenas se inducen cambios en la gestión del plan en su conjunto».

### 6.3. Las organizaciones sindicales.

Las organizaciones sindicales, junto con sus funciones de representación de los trabajadores en la negociación colectiva, o en la interlocución con el gobierno, les corresponde también una labor de primer orden en colaborar con el control del cumplimiento normativo, poniendo en conocimiento de la autoridad las infracciones de que tomen conocimiento. Esto favorece la focalización de los esfuerzos de la inspección del trabajo.

Por cierto, cuando existen organizaciones sindicales fuertes, con capacidad de interlocución con los empleadores, permiten incluso por su sola actividad asegurar que los empleadores no infrinjan la ley o los acuerdos colectivos, permitiendo a la administración ocuparse de sectores donde los trabajadores no cuentan con representación sindical.

Sin embargo, cuando existe organización sindical relativamente débil, la actuación conjunta con la inspección, permite fortalecer y legitimar la actividad sindical frente a los trabajadores, ya que aparece como un interlocutor válido de la autoridad, ofreciendo a los trabajadores un acceso expedito a la protección estatal. Sin embargo, debemos ser cautelosos cuando la presión sindical frente a la autoridad es con objetivos distintos, como por ejemplo generar condiciones para enfrentar un proceso de negociación colectiva con la empresa, o enfrentar un proceso eleccionario buscando los dirigentes un protagonismo mayor por medio de la denuncia de infracciones ante la autoridad.

Siempre la inspección debe lograr un justo equilibrio en dar cobertura a sectores o empresas con importante actividad sindical, y también a sectores donde no existe dicha actividad o representación. No cuidar esta diferenciación puede agudizar la segmentación de los mercados de trabajo, y descuidar la precarización de las condiciones de trabajo de los dependientes temporales, los jóvenes y la mujeres, normalmente no suficientemente representados por el actor sindical.

#### **6.4. Los controles de los organismos del Estado como clientes de empresas privadas.**

Finalmente, es relevante consignar, la importancia de que el conjunto del Estado, establezca límites a la contratación de servicios o realización de obras, dando preferencia en las licitaciones o contrataciones a aquellas empresas que acreditan el cumplimiento de las obligaciones laborales. Y en materias de mayor gravedad derechamente excluyéndolas de la contratación.

Es así como la ley 20.238, publicada en el Diario Oficial de 19 de enero de 2008, modificó la ley 19.886 de «Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y de Prestación de Servicios», estableciendo normas de protección a los trabajadores. Entre los aspectos más destacables podemos consignar:

- a. Quedan excluidas de la contratación con el Estado, las empresas que al momento de la presentación de la oferta, de la formulación de la propuesta o de la suscripción de la convención, según se trate de licitaciones públicas, privadas o contratación directa, hayan sido condenadas por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador, dentro de los anteriores dos años.
- b. «En caso de que la empresa que obtiene la licitación o celebre convenio registre saldos insolutos de remuneraciones o cotizaciones de seguridad social con sus actuales trabajadores o con trabajadores contratados en los últimos dos años, los primeros estados de pago producto del contrato licitado deberán ser destinados al pago de dichas obligaciones,

debiendo la empresa acreditar que la totalidad de las obligaciones se encuentran liquidadas al cumplirse la mitad del período de ejecución del contrato, con un máximo de seis meses. El respectivo servicio deberá exigir que la empresa contratada proceda a dichos pagos y le presente los comprobantes y planillas que demuestren el total cumplimiento de la obligación».

- c. En el caso que se incumplan las obligaciones anteriores «por parte de la empresa contratada, dará derecho a dar por terminado el respectivo contrato, pudiendo llamarse a una nueva licitación en la que la empresa referida no podrá participar».
- d. «En el caso de la prestación de servicios habituales, que deban proveerse a través de licitaciones o contrataciones periódicas, se otorgará mayor puntaje o calificación a aquellos postulantes que exhibieren mejores condiciones de empleo y remuneraciones».
- e. Las garantías que presenten las empresas, deben comprender los gastos de orden laboral y previsional de sus dependientes.

## BIBLIOGRAFIA

GAETE BERRIOS, Alfredo, *Tratado de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, Jurídica de Chile, Santiago, 1967.

GARMENDIA, Mario, *Eficacia Práctica de las Normas Laborales*, FCU, Montevideo, 2005.

HUMERES MAGNAN, Héctor, *Apuntes de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Jurídica, Santiago, 1973.

SILVA, Patricia, «Discurso inaugural I Congreso Internacional: «Dirección del Trabajo Para el Siglo XXI», en *Boletín Oficial Dirección del Trabajo N° 244/Mayo 2009*, Santiago, 2009, pp. 23-56.

OCDE, *Reviews of Labour Market and Social Policies: Chile*, 2009.

VEGA, María Luz, «Administración del Trabajo: Asegurar la Gobernanza a Través de la Aplicación de la Ley en América Latina. El Papel Central de la Inspección del Trabajo», en *Boletín Oficial Dirección del Trabajo N° 244/Mayo*, Santiago, 2009, pp. 23-56.

WEIL, David, «Un Planteamiento Estratégico de la Inspección del Trabajo», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 127 N° 4, OIT, Ginebra, 2008, pp. 389-419.