

**CORPORACION DE REPARACION**  
**Corporación de Promoción de la Democracia - Area Instituciones**  
**Noviembre - 1993**

REPUBLICA DE CHILE			
PRESIDENCIA			
REGISTRO Y ARCHIVO			
NR.	93/23325		
A:	17 NOV 93		
P.A.A.	<input type="checkbox"/>	R.C.A.	<input type="checkbox"/>
C.B.E.	<input checked="" type="checkbox"/>	M.L.P.	<input type="checkbox"/>
M.T.O.	<input type="checkbox"/>	EDEC	<input type="checkbox"/>

**I.- IDENTIFICACION DEL PROBLEMA**

El 21 de mayo de 1991, el Presidente de la República ante el Congreso Pleno, expuso dentro de su Mensaje, refiriéndose al "Informe Rettig": "La verdad por sí misma es parte de la justicia, al menos en cuanto a la reivindicación moral de las víctimas. También la justicia exige que el Estado, como órgano de la sociedad toda, asuma la responsabilidad que le corresponde, bien sea por acción o por omisión, al causar tanto sufrimiento o al no haber sabido o podido evitarlo. Por ello es que el Gobierno, acogiendo las sugerencias de la Comisión de Verdad y Reconciliación, ha presentado el proyecto de Ley sobre reparaciones a las familias de las víctimas..."

**II.- PROPOSITO Y CONTENIDO DE LAS LEYES N° 19.123 y 19.209**

El Congreso Nacional ante la iniciativa del Presidente Aylwin contribuyó a crear las vías legales de reparación a las familias de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, señaladas por el Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación, apoyando la dictación de las leyes 19.123, publicada en el Diario Oficial de fecha 8 de febrero de 1992 y 19.209, publicada en el Diario Oficial de fecha 19 de abril de 1993.

La primera de estas leyes dispuso reparaciones a los familiares de las víctimas y creó la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación; como también, el paso de los antecedentes a los Tribunales de Justicia para que determinen las responsabilidades que correspondan.

La segunda de ellas, prorrogó el plazo para entregar antecedentes sobre los casos no conocidos o faltos de elementos de juicio para ser incluidos en el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, hasta 60 días después de su publicación, pudiendo ser resueltos, dichos casos, hasta el 30 de octubre de 1993.

**III.- BENEFICIARIOS DE LAS LEYES N° 19.123 Y 19.209**

Sin perjuicio de la determinación sobre nuevos casos que podían establecerse hasta el 30 de Octubre de 1993; al 21 de mayo del mismo año se había beneficiado a 4.093 familiares de las víctimas de violaciones a los

A  
P  
O  
R  
T  
E  
S  
  
D  
E  
L  
  
C  
O  
N  
G  
R  
E  
S  
O  
  
N°  
40

**CORPORACION DE REPARACION**  
**Corporación de Promoción de la Democracia - Area Instituciones**  
**Noviembre - 1993**

---

derechos humanos con pensiones mensuales del Instituto de Normalización Previsional.

A igual fecha, había 821 personas percibiendo subsidios o becas educacionales y a 63 se les había asignado vivienda.

**IV.- COMENTARIO**

Estas iniciativas han pretendido asumir consecuencias de las atrocidades cometidas en el pasado, morigerando el daño a la convivencia nacional que significa la falta de culpables y responsables para reparar el daño causado.

**TRANSPORTE DE PASAJEROS**  
**Corporación de Promoción de la Democracia - Area Económica**  
**Noviembre - 1993**

---

**I.- Identificación del Problema**

Largos años de desregulación del transporte público provocaron sus efectos en las grandes ciudades del país : congestión vehicular, aguda contaminación atmosférica; incidencia creciente de enfermedades respiratorias; incremento de accidentes por la disputa de pasajeros y fuertes distorsiones en el mercado, provocadas por competencias desleales y alzas indiscriminadas de tarifas.

**II.- Propósito y Contenido de la Ley N° 19.011**

Las nefastas consecuencias de políticas ideologizadas obligaron al Gobierno de la Concertación a revisar aspectos fundamentales de la Ley N° 18.696 de 1988 la "Ley de libertad de recorridos", y a proponer al Congreso la modificación de su artículo 3°, proposición que tras ser debatida se convirtió en ley, publicada el 12 de Diciembre de 1990.

El nuevo artículo 3° permite al Ministerio de Obras Públicas, con consulta a las Municipalidades, licitar vías públicas en casos de congestión vehicular, deterioro del medio ambiente y las condiciones de seguridad de las personas no estén aseguradas.

Además se faculta al Ministerio para dictar normas relativas a seguridad y contaminación, que permitan determinar la obsolescencia técnica de los vehículos.

**III.- Beneficiarios de la Ley**

Todos los habitantes de las grandes ciudades del país, especialmente la población del Gran Santiago.

**IV.- Comentarios**

Esta Ley permitió la licitación de las calles del Centro de Santiago, ordenando el tráfico vehicular, con la consecuente disminución de la congestión y relativa renovación de máquinas de transporte público.

A pesar de esto, todavía el transporte público no presenta los niveles de calidad y comodidad que hagan viable la posibilidad que sectores de la población decidan dirigirse a su lugar de trabajo en él, y no en sus vehículos particulares.

**A  
P  
O  
R  
T  
E  
S  
  
D  
E  
L  
  
C  
O  
N  
G  
R  
E  
S  
O**

**N°  
39**

**MUNICIPALIDADES Y VIVIENDAS ECONOMICAS**  
**Corporación de Promoción de la Democracia - Area Económica**  
**Noviembre - 1993**

---

**I.- IDENTIFICACION DEL PROBLEMA**

El déficit habitacional de miles de familias de escasos recursos es un problema que violenta la conciencia nacional. Por ello, el Estado debe orientar parte de sus energías disponibles a solucionar dicho problema, esfuerzo que envuelve tanto a la autoridad central como a las autoridades locales.

En 1982 fue dictada la Ley 18.138 que permitía a las municipalidades solucionar problemas de marginalidad habitacional, pero dicha facultad era temporal durando hasta 1990.

**II.- PROPOSITO Y CONTENIDO DE LA LEY 19.022**

La Ley 19.022, publicada el 27 de diciembre de 1990, es un paso más que da el Gobierno de Patricio Aylwin y el Congreso Nacional, para acrecentar el esfuerzo dirigido a solucionar los problemas habitacionales del país.

Esta Ley modifica el artículo 1º de la ley 18.138 para facultar a las municipalidades, en forma permanente, la ejecución y el desarrollo de programas de construcción de viviendas económicas e infraestructuras sanitarias.

**III.- BENEFICIARIOS DE LA LEY**

Los potenciales beneficiarios de esta ley pueden ser estimados considerando el número de familias allegadas que pertenecen a los dos quintiles de más bajos ingresos. De este modo el número de familias beneficiadas serían más de 350.000 en todo Chile.

A  
P  
O  
R  
T  
E  
S  
  
D  
E  
L  
  
C  
O  
N  
G  
R  
E  
S  
O

Nº  
38

**LABORAL****Corporación de Promoción de la Democracia - Coordinaciones de Areas  
Noviembre - 1993****I. SITUACION PREVIA**

La situación existente en materia de legislación laboral, al asumir el Gobierno del Presidente Aylwin, constituía uno de los puntos más conflictivos de las reformas económicas implementadas durante la administración anterior. La falta de consenso y aprobación en torno a la normativa legal existente hacía necesario abordar una serie de reformas, las que debían conjugar las demandas de los trabajadores con la necesaria flexibilidad en el mercado laboral y la consiguiente estabilidad macroeconómica.

El eje central de la política laboral del anterior Gobierno se basaba en una concepción de que el mercado del trabajo debía agilizar el proceso de cambios estructurales por los que atravesaba nuestra economía, maximizando la flexibilidad laboral a través del privilegio de las relaciones individuales en el mercado del trabajo. Esto se hizo minimizando la acción sindical, lo que derivó en una suerte de desprotección de los trabajadores al reducirse las posibilidades de lograr conquistas a través de la negociación colectiva o mediante el ulterior recurso de la huelga. Además se aplicaron reformas a la legislación laboral que tendían a reducir al máximo los costos de ajuste en el mercado del trabajo, a través de la eliminación de la norma que obligaba a indexar los salarios en el 100% de la variación del IPC, mediante la imposición de un tope de indemnización por años de servicio, equivalente a 150 días y con la dictación de una norma que permitía el despido sin expresión de causa.

Todo lo anterior terminó por reducir los espacios para lograr una relación más justa al interior de la empresa, con lo cual se potenciaba un modelo de acumulación de capital que no contemplaba en nada el aporte de los trabajadores a este proceso.

**II. LA POLÍTICA LABORAL DEL GOBIERNO DE LA CONCERTACIÓN**

En el marco descrito, la política laboral del Gobierno democrático pretende lograr modificaciones en el equilibrio de las relaciones entre trabajadores y empresarios, considerando las restricciones impuestas por la conducción del proceso de transición política y la necesidad de que las reformas no implicasen una desestabilización del crecimiento.

S

E

C

T

O

R

E

S

Nº

6

## LABORAL

### Corporación de Promoción de la Democracia - Coordinaciones de Areas Noviembre - 1993

---

La importancia de las modificaciones que había que discutir e introducir a la legislación del trabajo requería de un amplio consenso, tanto en el sector laboral-empresarial como en el mundo político, ya que esto último permitiría que las propuestas presentadas tuviesen viabilidad legislativa. De lo contrario se corría el riesgo de que la propuesta del Gobierno terminara siendo abortada con lo cual los beneficios serían nulos para los trabajadores. Esto se hizo sobre la base de un acuerdo que trató de representar los distintos intereses de los actores del mundo del trabajo.

Probablemente los resultados finales no sean del todo satisfactorios para los sectores sindicales, sin embargo, es evidente que representan un avance en relación al marco legal pre-existente, prueba de ello es que los empresarios tampoco están del todo satisfechos porque consideran que las modificaciones han significado una pérdida de las ventajas que tenían en el anterior esquema.

#### 1. Iniciativas Legislativas

La acción legislativa del Gobierno, en materia laboral, está sintetizada en las reformas que el Ejecutivo presentó al Parlamento a comienzos del actual período legislativo. Estas modificaciones se refieren a: Terminación de Contrato de Trabajo; Negociación Colectiva; Organizaciones Sindicales; Centrales Sindicales y; Formación Sindical.

##### (a) **Contrato de Trabajo**

Las modificaciones impulsadas por el Gobierno democrático pretendieron otorgar a los trabajadores condiciones de protección y estabilidad en sus empleos y asegurar condiciones de flexibilidad en la institucionalidad laboral, con el fin de elevar los niveles de inversión, expansión y modernización tecnológica. Es decir, conciliar uno de los ejes articuladores de la política económica del Gobierno, cual es el "crecimiento con equidad".

Las principales modificaciones introducidas por esta Ley son la eliminación de la facultad del empleador de poner término al contrato de trabajo sin expresión de causa, el aumento del tope máximo en el monto de la indemnización, la creación de una indemnización a todo evento por acuerdo de las partes y la posibilidad de que un trabajador contratado a plazo sucesivamente no pierda su derecho a indemnización, cumpliéndose determinados requisitos.

## **LABORAL**

### **Corporación de Promoción de la Democracia - Coordinaciones de Areas Noviembre - 1993**

---

#### **(b) Negociación Colectiva**

Los objetivos planteados por el Gobierno en esta materia se referían a la necesidad de extender los mecanismos de negociación colectiva a trabajadores que no los utilizan, lograr un mayor equilibrio en el poder de negociación de las partes, y permitir negociaciones fuera del ámbito de la empresa a través de contratos colectivos.

Las principales reformas en las materias de negociación colectiva y huelga son la ampliación de la negociación colectiva a todo tipo de organizaciones sindicales, así como la de las materias objeto de negociación colectiva y la extensión de beneficios a todos los trabajadores que no tienen derecho a negociar.

#### **(c) Organizaciones Sindicales**

El principal objetivo de las reformas planteadas con respecto a estas organizaciones, radica en el necesario reforzamiento de la acción sindical. Lo anterior se logra a través de facilitar la organización y participación de sindicatos, federaciones y confederaciones, reafirmar la libertad de afiliación y desafiliación, y reconocer a las asociaciones sindicales como únicos representantes de los trabajadores, en la negociación colectiva y en el control del cumplimiento de los acuerdos laborales.

Las modificaciones introducidas en esta materia son la disminución del quórum requerido para la formación de sindicatos, permitir la formación de sindicatos interempresas, la posibilidad de que las organizaciones sindicales creen AFP e ISAPRES y el fuero para los dirigentes de federaciones y confederaciones.

#### **(d) Centrales Sindicales**

El objetivo de la propuesta del Gobierno consistía en otorgar reconocimiento legal a las organizaciones sindicales superiores (centrales, confederaciones y federaciones). Esto se fundamenta en la necesidad de "promover la libre gestación de formas organizativas y de funcionamiento que emanen de los propios trabajadores" y está inspirado en normativas básicas de libertad sindical.

**LABORAL**  
**Corporación de Promoción de la Democracia - Coordinaciones de Areas**  
**Noviembre - 1993**

---

**(e) Formación Sindical**

Un paso que era necesario dar en la materia de fortalecimiento de la acción sindical decía relación con la capacitación de la fuerza laboral para desarrollar un sindicalismo moderno y tecnificado que optimizara su poder de negociación y su contribución al desarrollo del país.

Para paliar las carencias existentes en la materia, el Congreso Nacional ha hecho un importante aporte al mundo sindical aprobando la creación de un fondo presupuestario especial destinado a la capacitación y formación del sector. Este aporte se encuentra materializado en la ley 19.214, publicada en mayo de este año.

**2.- El Comportamiento de algunas Variables**

Los resultados de la política laboral del Gobierno, sumados a un manejo responsable de la economía y las finanzas públicas, han permitido alcanzar notables mejoramientos en las variables que caracterizan el mercado del trabajo. Las remuneraciones reales han crecido un 15,8% en el período 1990-93 (al mes de abril), el desempleo promedio en lo que va corrido del Gobierno del Presidente Aylwin se ha reducido desde un 6,1% a un 5,1%, cifra última que es considerada cercana a la tasa natural de desempleo. A esto último hay que agregarle el hecho que ha sido en un contexto de un aumento significativo de la fuerza de trabajo, lo que significa que en el período se han creado 485 mil nuevas ocupaciones.

Esto ha beneficiado tanto a hombres como a mujeres, ya que se observa que la tasa de desempleo de ambos sexos se encuentra por debajo de sus niveles históricos, con cifras del 4,6% y 5,4% respectivamente, las que se comparan favorablemente con aquellas de comienzos del Gobierno democrático (5,8% y 6,7%). De igual forma, los jóvenes han tenido mayores oportunidades de encontrar ocupación, lo que se refleja en la evolución de las cifras de desempleo, que para el segmento de entre los 15 y 24 años ha evolucionado desde el 13,7% al 11,8%.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de las cifras relevantes del mercado del trabajo durante la anterior administración y la actual.



## LABORAL

### Corporación de Promoción de la Democracia - Coordinaciones de Areas Noviembre - 1993

#### PRINCIPALES INDICADORES LABORALES PERIODOS 1980-89 Y 1990-93

VARIABLE	PERIODO 1980-89	PERIODO 1990-93
-Fuerza de Trabajo Promedio Anual (en miles)	4.073,0	4.837,7
-Tasa de Desempleo Promedio Anual (cifras trimestre oct-dic)	11,01%	5,13%
-Remuneraciones Reales (Variación total del período)	6,2%	15,8%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

### III. TAREAS PENDIENTES

Partiendo de la base que toda normativa legal es perfectible, en función de la evaluación que se haga de su operatividad y de los fines para los cuales se creó ésta, existen además otra serie de acciones -con o sin carácter legislativo- que son susceptibles de ser acometidas en materia de mejoramiento de las condiciones de operación del mercado del trabajo.

Estas últimas tienen que ver, entre otras, con: (a) Seguros de Desempleo; (b) Formación Profesional para Desempleados; (c) Continuidad Previsional; y (c) Fondos de Capacitación para la Reconversión Laboral.

Sin lugar a dudas la aprobación de las medidas planteadas requiere de un ejercicio político y legislativo importante, pero por sobre todo, implica superar mutuas desconfianzas en el seno de la empresa. En esta materia, los esfuerzos emprendidos por el Gobierno en cuanto al restablecimiento del diálogo social permiten acercar posiciones.

Todo lo anterior, unido al dinamismo generado por la política económica, el manejo adecuado de las finanzas del Estado y la acción responsable de los trabajadores y sus representantes, permitirá que las cifras señaladas sobre desempeño del sector laboral se consoliden en el tiempo, lográndose con ello mayores y mejores oportunidades de empleo.