

DOCUMENTO DE TRABAJO N°1

**Trabajo y nueva Constitución:
antecedentes y propuestas
para el debate**

Juan Bravo

JUNIO 2021

Trabajo y nueva Constitución: antecedentes y propuestas para el debate

Juan Bravo¹

Resumen

- Este trabajo busca contribuir al debate que tendrá lugar a propósito del proceso constituyente chileno, abordando el ámbito del trabajo.
- Con propósitos de comparación internacional se utiliza información procesada de la base de datos de Comparative Constitutions Project, lo que permite contar con información actualizada para 192 países. Esto permite tener una visión integral respecto a diversas aristas constitucionales, evitando así la selección sesgada de casos particulares y la falacia de la evidencia incompleta (también conocida como *cherry picking*).
- Los datos de la última encuesta CASEN dan cuenta de que el ámbito laboral es el de mayor prevalencia de discriminación arbitraria. Así, resulta relevante mantener el principio de no discriminación arbitraria laboral en la carta magna, y profundizarla, eliminando la nacionalidad como criterio válido de discriminación laboral para el legislador, excepto por razones de soberanía o seguridad nacional.
- A nivel internacional se aprecia que 3 de cada 4 países en el mundo recogen el derecho a la sindicalización en su carta fundamental. Se propone mantener este derecho en la nueva Constitución, así como el principio de libertad de asociación, con algunas correcciones que permitan igualdad de tratamiento con respecto a otras organizaciones de carácter gremial.
- Se propone que la nueva Constitución se remita a consagrar el derecho a negociación colectiva, estableciendo de manera expresa que la ley definirá las limitaciones al ejercicio de este derecho, así como sus modalidades.
- En materia de derecho a huelga, Chile va contracorriente respecto a lo que ocurre mayoritariamente a nivel internacional, en el sentido de establecer las limitaciones a este derecho en la misma carta magna, pues en el mundo la mayoría de las constituciones o no establece el derecho a huelga a nivel de la carta fundamental o lo consagra sin establecer las limitaciones en la propia constitución. Además, los datos dan cuenta de que en la OCDE la situación sobre el reconocimiento de este derecho está bastante dividida, mientras que, en América Latina, el único país que no recoge este derecho en la carta magna es Cuba.
- En la actualidad no existe país en el mundo que establezca en la constitución el pleno empleo como un objetivo del banco central.
- Se propone proscribir el trabajo infantil expresamente en la nueva Constitución como principio rector de la sociedad y, por tanto, ir mas allá de la definición actual de que se pueden poner límites de edad en la legislación laboral.

¹ Director del Observatorio del Contexto Económico de la Universidad Diego Portales (OCEC-UDP).

I. Introducción

El presente documento busca contribuir al debate que tendrá lugar a propósito del proceso constituyente que se realizará en Chile entre 2021 y 2022, abordando una arista en particular: el ámbito del trabajo.

A pesar de la enorme importancia de este proceso existe un alto grado de desinformación de la ciudadanía. En efecto, de acuerdo al sondeo de octubre 2020 realizado por la Dirección de Estudios de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) solo el 23,3% de los encuestados declaró haber leído completamente la actual Constitución del país, mientras que el resto no lo ha hecho o solo ha leído algunas partes. Por otra parte, solo el 22,3% de los encuestados dijo estar muy informado respecto a cómo redactar una nueva constitución, el 37,2% que estaba relativamente informado, el 31,3% señaló estar poco informado y el 9,2% declaró estar nada informado. Previamente, en la Encuesta Plaza Pública 310 de Cadem de diciembre 2019, el 61% de los encuestados declaró que no había leído la Constitución durante el último año. Estos antecedentes resultan preocupantes y, en consecuencia, este trabajo busca aportar a un debate informado en lo concerniente a las materias laborales que abordará la nueva constitución.

Con todo, es importante recalcar que la constitución puede considerarse como el cimiento del ordenamiento social, y como tal, debe contener los principios rectores y directrices generales que la ciudadanía determine consensuadamente que regirán para la sociedad. Por ende, no debe esperarse que la carta magna regule de manera detallada los distintos aspectos del mundo del trabajo, puesto que esto último es materia de ley y de otras normas. Además, mientras más detallada es la regulación que se realiza en la carta fundamental, más reducido será el espacio para la futura deliberación democrática en estos temas.

Aun así, es importante abordar las aristas laborales ad portas del proceso constituyente al menos por dos razones. La primera es que el trabajo es una parte central de nuestra vida cotidiana. De hecho, el trabajo remunerado es la fuente principal de ingresos para la mayoría de los hogares, por lo que lo que ocurra en materia laboral afecta no solo a quienes participan en el mercado del trabajo, sino que también a su entorno cercano y, en un nivel más general, a toda la sociedad. Además, el ejercicio del trabajo no solo se relaciona a la obtención de ingresos, sino que también a otras características que influyen en el bienestar y satisfacción de las personas.

La segunda razón es que, de ser aprobada la nueva norma suprema, los aspectos laborales que formen parte de ella serán uno de los pilares que configurarán el entorno económico de Chile a partir de 2022.

II. Aspectos laborales de la actual Constitución

Chile sin esclavitud

Un derecho humano esencial establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos es que los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que nadie estará sometido a esclavitud. Este aspecto está recogido en nuestra actual Constitución en el artículo 19 N°2, inciso primero: *“La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley”*.

Si bien la esclavitud, entendida como un sistema o una institución jurídica en donde una persona es propiedad de otra, puede parecer en la actualidad solo un recuerdo vergonzoso en la historia de la humanidad y su abolición considerarse como algo evidente, su prohibición categórica es un principio rector básico de la sociedad que debe establecerse en la carta fundamental. Esto porque, aunque podría considerarse que esta institución es inexistente en la actualidad, en el mundo continúan existiendo situaciones límite en este aspecto. Por ejemplo: trata de personas, trabajo forzoso, explotación sexual, etc. Así, aunque la abolición de la esclavitud es un principio básico y general, también es un mínimo elemental desde el punto de vista específico del ámbito laboral.

Libertad de trabajo y su protección

El artículo 19 N°16 de la Constitución actualmente vigente establece como una de las garantías fundamentales en materia laboral la libertad de trabajo y su protección. En concreto, en su inciso segundo señala que *“Toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución”*. Es decir, ninguna persona puede ser obligada a contratar a alguien (libertad de contratación) ni ser forzada a realizar un trabajo (libertad de elección). Sin embargo, la libertad de trabajo está sujeta a ciertas condiciones, como *“una justa retribución”*. Esto implica que la actual Constitución cautela además de la libertad aspectos del trabajo mismo, lo que permite que las leyes puedan establecer normas para la consecución de este objetivo. Es importante destacar que se hace alusión a la justa retribución, lo que implica un concepto más amplio que la justa remuneración, lo que da cuenta de que se busca establecer un resguardo en esta materia no solo para los trabajadores dependientes, sino que para todos los trabajadores en general.

Además, para ejercer la libertad de trabajo, es requisito que no exista discriminación arbitraria, esto es, discriminación basada en los prejuicios o el mero capricho. Así, en el inciso tercero del artículo 19 N°16 se establece que *“Se prohíbe*

cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos". La prohibición de discriminar en base a criterios arbitrarios, no relacionados a capacidad o idoneidad personal, es un requisito para que haya libertad real de trabajo. No se puede ejercer dicha libertad si, por ejemplo, el trabajador sabe que por una determinada característica o condición personal no será aceptado para ejercer un empleo, aunque sea el mejor candidato para el puesto. Asimismo, es además un elemento necesario para otorgar protección al trabajo, puesto que la discriminación arbitraria además de atentar contra la dignidad humana puede poner en peligro el trabajo de la víctima. Con todo, la actual Constitución establece excepciones que puede hacer el legislador (no los particulares) en base a la nacionalidad y la edad de la persona, lo que será discutido en la sección III.

Como regla general ningún trabajo puede ser prohibido, salvo en aquellos casos señalados en el inciso cuarto del artículo 19 N°16. En él se establece que *"Ninguna clase de trabajo puede ser prohibida, salvo que se oponga a la moral, a la seguridad o a la salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así"*. Además, en el mismo inciso se establece que *"Ninguna ley o disposición de autoridad pública podrá exigir la afiliación a organización o entidad alguna como requisito para desarrollar una determinada actividad o trabajo, ni la desafiliación para mantenerse en éstos"*. De esta manera, como parte de la libertad de trabajo, la actual Constitución consagra como requisito la libertad de asociación, por lo que no es admisible que se impida a una persona ejercer un trabajo en función de sus decisiones de participación en las organizaciones que desee. Esto es, la asociación o no a una determinada organización es un derecho y no un deber. Posteriormente, este inciso aborda como un límite a la libertad de trabajo el control sobre las conductas que se desvíen del comportamiento ético, confiriéndoles a los colegios profesionales la posibilidad de conocer de las reclamaciones sobre la conducta ética que exhiban sus miembros, así como un procedimiento para el caso de profesionales no asociados a colegios profesionales.

Por su parte, el inciso quinto del artículo 19 N°16 establece que *"La negociación colectiva con la empresa en que laboren es un derecho de los trabajadores, salvo los casos en que la ley expresamente no permita negociar. La ley establecerá las modalidades de la negociación colectiva y los procedimientos adecuados para lograr en ella una solución justa y pacífica. La ley señalará los casos en que la negociación colectiva deba someterse a arbitraje obligatorio, el que corresponderá a tribunales especiales de expertos cuya organización y atribuciones se establecerán en ella"*. De esta manera, como parte de la libertad y la protección al trabajo, la actual Constitución también regula derechos de carácter colectivo, y en esa línea consagra el derecho a negociar colectivamente como un derecho de todos los trabajadores dependientes (no solo de los que estén

sindicalizados) aunque solo a nivel de la empresa, permitiendo flexibilidad en su regulación en la legislación laboral. Sin embargo, la actual Constitución, entrega al legislador la posibilidad de no permitir este derecho a ciertos trabajadores.

Adicionalmente, se establece en el inciso sexto del artículo 19 N°16 y, por tanto, como norma constitucional, que *“No podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional. La ley establecerá los procedimientos para determinar las corporaciones o empresas cuyos trabajadores estarán sometidos a la prohibición que establece este inciso”*. Como se aprecia, la redacción actual recoge el derecho a huelga en términos negativos, es decir, señalando aquellos casos que no tienen derecho a ejercerla, por ende, implícitamente se desprende que quienes no están en dichas situaciones tienen derecho a huelga. De esta manera, más allá de los segmentos de trabajadores que tienen prohibición expresa de declararse en huelga en la actual Constitución, se deja a la legislación la regulación de este derecho para aquellos casos en que la huelga no está manifiestamente prohibida. Sin embargo, el hecho de que la actual Constitución no reconozca explícitamente el derecho a huelga no es irrelevante, puesto que bajo el marco actual el legislador podría eventualmente eliminar ese derecho para aquellos casos en que no está prohibido expresamente en la Constitución. Con todo, resulta evidente del articulado que la huelga no es un derecho absoluto, sino que está subordinado al bien común y al resguardo de los derechos y necesidades generales de la población.

Finalmente, hay que señalar que la libertad de trabajo puede ser restringida o suspendida en circunstancias excepcionales. El artículo 43 de la actual Constitución establece que *“Por la declaración del estado de asamblea, el Presidente de la República queda facultado para suspender o restringir la libertad personal, el derecho de reunión y la libertad de trabajo”*. Así, bajo el estado de excepción constitucional denominado estado de asamblea, que se puede establecer en caso de guerra exterior, el derecho a la libertad de trabajo puede quedar temporalmente revocado.

Condiciones de acceso igualitario al empleo público

La actual Constitución en su artículo 19 N°17 garantiza a todas las personas *“La admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes”*. Esta garantía busca evitar un trato discriminatorio a los postulantes al empleo público, consagrando

la igualdad de oportunidades para el acceso a cargos públicos en la medida que se cumplan los requisitos establecidos en la carta fundamental y las leyes.

Derecho de sindicalización

La actual Constitución en su artículo 19 N°19 garantiza a los trabajadores el derecho a sindicalizarse en los términos que señale la ley. Este derecho está en línea con lo expresado en el artículo 23 N°4 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en donde se consagra el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Nuestra actual Constitución también establece que la afiliación sindical será siempre voluntaria. Es decir, el trabajador tiene derecho a no ser forzado o presionado a afiliarse a sindicato alguno y, en el caso en que esté afiliado, a desafiliarse en el momento en que lo estime pertinente. De esta manera, la actual Constitución preserva el principio de libertad de asociación.

Asimismo, se establece que *“Las organizaciones sindicales gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de registrar sus estatutos y actas constitutivas en la forma y condiciones que determine la ley”*.

Sin embargo, la actual Constitución establece ciertos límites al accionar de las organizaciones sindicales. En concreto, el inciso tercero del artículo 19 N°19 expresa que *“La ley contemplará los mecanismos que aseguren la autonomía de estas organizaciones. Las organizaciones sindicales no podrán intervenir en actividades político partidistas”*. De esta manera, la actual Constitución establece limitaciones a las actividades de los sindicatos bajo el argumento de preservar la autonomía para poder cumplir sus fines específicos.

III. Trabajo y nueva Constitución: discusión

En esta sección se presentarán antecedentes y propuestas sobre distintos aspectos ligados al ámbito laboral que contribuyan a la discusión de este importante aspecto en el proceso constituyente.

Uno de los insumos que se utilizará con propósitos de comparación internacional es información procesada de la base de datos de Comparative Constitutions Project (Elkins, Gingburg y Melton, 2014). Para usar esta información con propósitos comparativos se procedió a seleccionar las variables de interés del último año disponible para cada país. Esto permite obtener la información más reciente posible, de manera de contar con un panorama actualizado respecto a la situación constitucional en diversos aspectos laborales. Además, se descartó de la base de datos la información de aquellos países que no existen en la actualidad (por ejemplo, Prusia o el Imperio austrohúngaro). Al realizar esta depuración se logra obtener información para 192 países.

Adicionalmente, se utilizan otras fuentes de datos que se describen en la discusión de las respectivas aristas laborales.

Libertad de trabajo

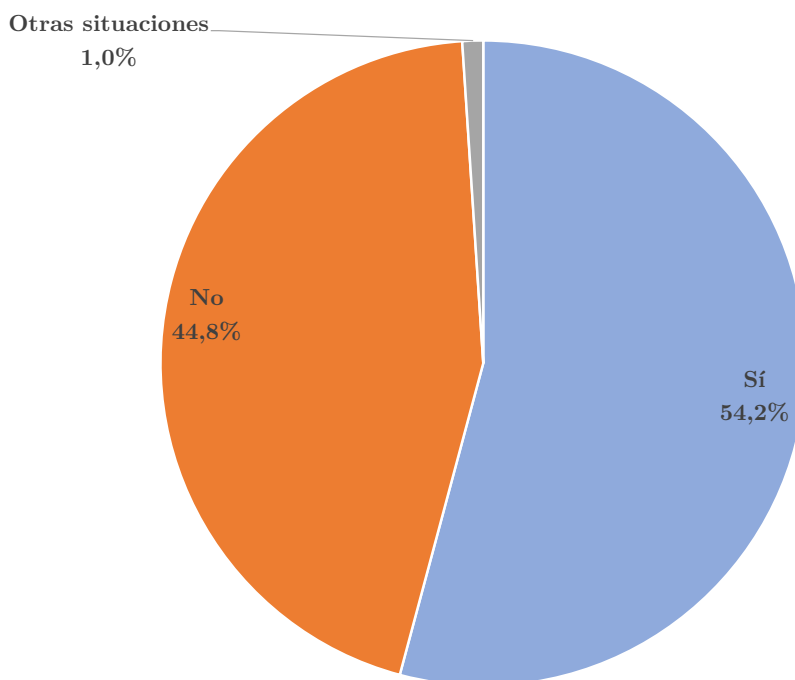
Un requisito para constituir relaciones laborales mutuamente beneficiosas es que exista libertad de trabajo, esto es, que nadie deba ser obligado a contratar o verse forzado a ingresar o a permanecer en un trabajo.

Pero la libertad de trabajo además de ser relevante desde el punto de vista de los derechos fundamentales, también lo es desde el punto de vista económico, pues es uno de los componentes de la libertad económica, y como tal, un elemento necesario para promover la productividad y el crecimiento económico. De acuerdo a OIT (2009) el trabajo forzoso, entendido como todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente, no solo genera sufrimiento, sino también enormes costos económicos. Según sus estimaciones, en 2007 el trabajo forzoso generó costos mundiales en torno a los US\$21 mil millones, costo que proviene principalmente de los salarios perdidos por el hecho de tener que realizar trabajo forzoso en comparación a ejercer una relación laboral en forma libre, es decir, por el pago salarial insuficiente producto de la coerción. Sen (1999) manifestaba que el trabajo forzoso genera costos a los países debido a que impide el desarrollo pleno de las capacidades de la fuerza laboral. En esa misma línea, un trabajo de OCDE (1996) señaló que los trabajadores en esta situación se ven impedidos de trasladarse fácilmente a otras actividades que calcen con sus habilidades y aspiraciones, con lo que la asignación de los recursos laborales se distorsiona, lo que conduce a una pérdida de eficiencia económica y, por ende, del producto. En definitiva, cuando no hay libertad de trabajo se rompen los principios de un mercado libre, donde quien tiene el poder de forzar a otro obtiene poder de mercado, lo que implica que las remuneraciones dejan de estar alineadas con la productividad laboral, produciendo fallas de mercado.

La Figura 1 da cuenta del panorama internacional en materia constitucional de uno de los aspectos de la libertad de trabajo, como es la libertad de elección del trabajo, derecho que está estipulado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Como se aprecia, el 54,2% de los países, entre los cuales está incluido Chile, estipula en la carta fundamental el derecho a escoger la propia ocupación. Con todo, es importante señalar que el hecho de que este derecho no esté explícitamente señalado en la constitución de un país no implica que éste no pueda estar recogido, por ejemplo, en la legislación de ese país.

Figura 1

¿La constitución estipula el derecho a escoger la propia ocupación?
(Constituciones de 192 países)



Fuente: Elaborado en base a datos de Comparative Constitutions Project (Elkins, Ginsburg y Melton, 2014)

Si se considera solo a los países OCDE, el 63,9% de los miembros del grupo estipula la libertad de elección del trabajo en su carta fundamental².

Dado que la libertad de trabajo es un derecho fundamental de las personas, la nueva Constitución debe mantener la consagración del principio de libertad de trabajo y la garantía de que ninguna clase de trabajo puede ser prohibida, en la medida que dicha actividad sea lícita. Asimismo, como parte integral de la libertad de trabajo debe ser preservado el principio de libertad de asociación, que impida que el ejercicio del trabajo o de sus derechos sean condicionados a la participación o pertenencia a cualquier organización.

Principio de no discriminación arbitraria en el ámbito laboral

La discriminación arbitraria es un fenómeno que afecta las libertades del ser humano en todos sus ámbitos. En materia de libertades civiles, la discriminación arbitraria viola los derechos humanos de las personas al afectar gravemente su dignidad y el principio de igualdad ante la ley. La evidencia

² Se excluye de este cálculo a Israel, debido a que dicho país no tiene una Constitución propiamente tal, y en ese contexto no existe información para este país en la base de datos de Comparative Constitutions Project.

empírica muestra que la discriminación arbitraria genera daños relevantes sobre la salud física y psicológica de las personas (Landrine y Klonoff, 1996; Krieger, 1999; Ortiz-Hernández y García, 2005; Lewis, Cogburn y Williams, 2015; Sutter y Perrin, 2016; Saadi y Ponce, 2020), lo que implica que quienes ejercen la discriminación sobre otros pueden truncar los caminos de vida libremente elegidos por las víctimas de la discriminación.

También afecta las libertades políticas, ya que daña el principio de igualdad relacional, esto es, relaciones sociales de igualdad entre los seres humanos. Una comunidad democrática requiere de la discusión abierta donde seamos tratados como iguales. Si existen relaciones de dominación, explotación o denigración, como las que ocurren bajo la discriminación arbitraria no existe la libertad política y es imposible el logro de una democracia plena. La discriminación arbitraria destruye la cohesión social, al provocar mayor desconfianza, inhibir el intercambio social, generar resentimiento y contribuir a la violencia y comportamientos delictivos (McCord y Ensminger, 2003; Phan, 2008; Doerr et al, 2011; Burt, Simons y Gibbons, 2012; Benner y Graham, 2013).

En materia de libertad económica, la discriminación arbitraria inhibe el emprendimiento y la generación de valor. Hay una contradicción vital entre los ideales de igualdad de oportunidades y la meritocracia con la discriminación arbitraria, pues ésta genera desventajas a las víctimas que nada tienen que ver con sus méritos o su esfuerzo personal. Esto atenta directamente contra la eficiencia de una economía de mercado, reduciendo su competitividad, ya que la discriminación arbitraria lleva a que no necesariamente se elija al mejor candidato para ejercer una determinada función.

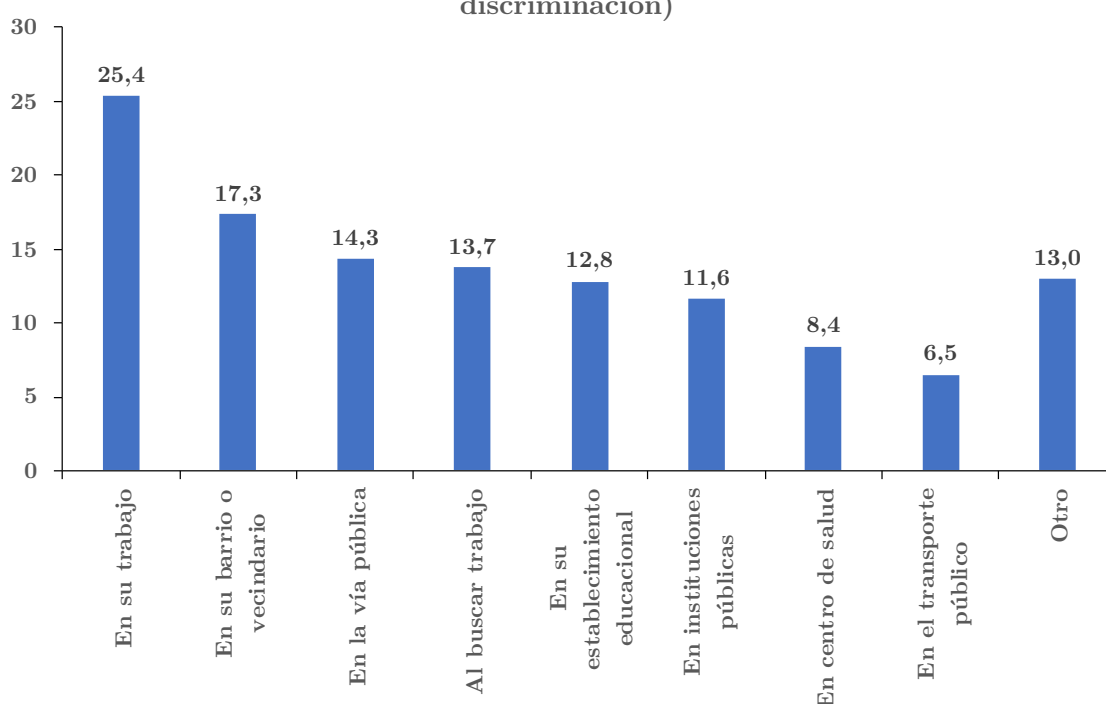
Un buen resumen de la evidencia empírica de los efectos económicos de la discriminación se encuentra en el informe de Amy Klobuchar del Comité Económico Mixto del Congreso de Estados Unidos (2013). Entre los costos económicos que tendría la discriminación basada en género, etnia, raza, religión u otros factores se mencionan: a) Menores Utilidades para las empresas, ya que al discriminar pierden la posibilidad de contratar gente que podría ser muy talentosa y que podría llevar a las compañías a ser más rentables, b) Salarios reducidos y subempleo, ya que quienes son discriminados son contratados menos a menudo y se les paga menos por realizar un mismo trabajo que sus contrapartes, y c) Crecimiento económico reducido, ya que la discriminación genera ambientes laborales hostiles que atentan contra la moral y las capacidades de los trabajadores, haciéndolos menos productivos, reduciendo el producto potencial y desincentivando la inversión en educación y capacitación por parte de estos grupos.

Lamentablemente, la discriminación arbitraria está aún muy presente en nuestro país. De acuerdo a la Encuesta CASEN 2017 el 15,4% de los hogares declaró que algún miembro del hogar fue tratado injustamente o discriminado

fuera del hogar en el último año. Al indicar el principal lugar donde algún miembro del hogar fue discriminado el porcentaje mayoritario de las menciones recae “en su trabajo”, como se aprecia en la Figura 2. Así, uno de cada cuatro hogares en donde algún miembro fue discriminado declara que el hecho ocurrió en su trabajo. A su vez, en el 13,7% de los casos dicha discriminación ocurrió al buscar trabajo. De esta manera, la discriminación en el ámbito del trabajo se sitúa como una de las más importantes en Chile.

Figura 2

Principal lugar en donde algún miembro del hogar fue discriminado (% de los hogares en donde algún miembro sufrió discriminación)



La suma de los porcentajes no es igual a 100 porque en algunos hogares más de un miembro fue discriminado, por lo que en un mismo hogar puede haber más de una mención al lugar de discriminación.

Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la Encuesta CASEN 2017

El actual Artículo 19 N° 16 de la Constitución establece que “*Se prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos*”, lo que en términos generales deja establecida la prohibición de discriminar arbitrariamente. Dados los perjuicios sociales que provoca la discriminación arbitraria, su prohibición, tanto en el ámbito general como en el ámbito particular del trabajo, debe mantenerse en la nueva Constitución.

Sin embargo, dado que la actual Constitución abre la posibilidad de que la legislación establezca exigencias y límites no ligados a la capacidad o idoneidad del trabajador, como son la edad y la nacionalidad es necesario discutir el alcance de ello. En el primer caso, los límites de edad son necesarios para, por ejemplo, excluir de participar en el mercado laboral a los menores de edad y que estos puedan tener la oportunidad de desarrollarse y ejercer los derechos que les corresponden en consideración a la etapa de la vida en que se encuentran. Así, la necesidad de proscribir el trabajo infantil -tema que se abordará más adelante- o restringir ciertos tipos de trabajos o condiciones laborales no aptas para los adolescentes justifican esta excepción.

En cambio, el permitir la excepción al legislador de realizar discriminación a través de la exigencia de la nacionalidad chilena, ha permitido establecer restricciones injustificadas en la legislación laboral, dando lugar a discriminación por razones distintas basadas en la capacidad o idoneidad personal. Tal es el caso de la cuota establecida en el artículo 19 del Código del Trabajo, que impone que a lo más el 15% de trabajadores bajo un mismo empleador pueden ser de origen extranjero. Esta cuota no tiene justificación alguna desde el punto de vista técnico, por lo que en reiteradas ocasiones se ha propuesto su eliminación (Comisión Nacional de Productividad, 2016; Bravo, 2019), ya que atenta contra la eficiencia, obstaculiza la contratación formal y es inadecuada para enfrentar el escenario demográfico en Chile, que está cambiando rápidamente hacia un mayor envejecimiento de la población. Sin embargo, esta normativa puede existir en nuestro ordenamiento jurídico al admitir la actual Constitución que la ley pueda discriminar en base a nacionalidad del trabajador. Por esta razón, se propone innovar en la consagración de esta garantía, acotando expresamente que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena solo en aquellos casos en donde las funciones del trabajador comprometan la soberanía o la seguridad nacional.

Sindicalización

Como se señaló previamente, el derecho a sindicalizarse es un derecho humano reconocido como tal en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Este derecho también es resguardado por los Convenios 87 y 98 de la OIT, ambos ratificados por Chile.

Los sindicatos surgen como un mecanismo de organización y representación de los trabajadores, y en el caso de las relaciones de dependencia laboral juegan un rol en equilibrar el ejercicio del poder. Ello, porque las relaciones de dependencia implican un vínculo de subordinación y, por ende, el contrato se origina en una relación de poder asimétrica. De esta manera, la organización colectiva de los trabajadores dependientes surge como un mecanismo contrarrestador de dicha asimetría.

Uno de los fines principales de la organización sindical es representar a sus afiliados en las distintas instancias de la negociación colectiva y velar por el cumplimiento de los contratos colectivos que surjan de dicha negociación. Sin embargo, es importante señalar que este no es el único propósito de las organizaciones sindicales. Otros fines que ejemplifica el Código del Trabajo son promover la cooperación mutua entre sus afiliados, promover la educación de sus miembros, propender al mejoramiento del nivel de empleo, entre otros. Los múltiples fines que puede tener un sindicato en tanto organización que representa a sus trabajadores afiliados explican que no solo los trabajadores dependientes puedan formar sindicatos.

En efecto, la ley establece, salvo las excepciones contempladas específicamente en ella, el derecho a constituir organizaciones sindicales a los trabajadores del sector privado y de las empresas del Estado. El artículo 216 del Código del Trabajo señala, aunque a modo meramente ejemplar, los siguientes tipos de sindicatos que pueden constituirse, entre otros: sindicato de empresa, sindicato interempresa, sindicato de trabajadores independientes y sindicato de trabajadores eventuales o transitorios.

De esta manera, es importante recalcar que el derecho a sindicalización no es patrimonio exclusivo de los trabajadores dependientes y así lo reconoce nuestra actual Constitución, puesto que la negociación colectiva no es el único fin de los sindicatos. En efecto, de acuerdo a las cifras de la Dirección del Trabajo en 2019 había 124.368 trabajadores afiliados a sindicatos de trabajadores independientes. Dado que dicha cifra corresponde al trimestre octubre-diciembre de ese año, ello equivale al 5,3% de los trabajadores independientes. Esto se vuelve particularmente relevante considerando que han aumentado de manera significativa en los últimos años formatos de trabajo de naturaleza híbrida, que no encajan ni con la definición tradicional de dependiente ni de independiente, puesto que comparten características de ambos. Ejemplos de este tipo de empleos son los trabajos realizados por medio de aplicaciones digitales. Dado que estos formatos han ido ganando terreno en el empleo total, es importante tener claro que al igual que cualquier otro trabajador (excepto los casos expresamente exceptuados en la ley), tienen derecho a sindicalizarse.

Desde el punto de vista económico los sindicatos tienen un rol ante la existencia de poder monopsonico en el mercado laboral, pues en esta situación se contrata menos empleo y se pagan menores salarios que en el óptimo competitivo. Por tanto, cuando este es el caso, los sindicatos generan un contrapeso al ejercicio del poder monopsonico, promoviendo mayores salarios y mejor alineados con la productividad laboral. En Chile, existe evidencia de que existiría algún grado de poder monopsonico en el mercado laboral. Un estudio de Mackinson y Navarro (2013) para el sector manufacturero en el periodo 2001-2006 encontró que cerca de un 25% de las plantas tienen un nivel alto de poder monopsonico. Por tanto,

si bien existiría un grado de poder monopsonico, esta no parece ser una situación generalizada.

Otro beneficio de la sindicalización es que el sindicato da voz a los trabajadores para expresar sus valores y preferencias, permitiendo entregar retroalimentación al empleador. Si se carece de esta posibilidad, las preferencias de los trabajadores pueden manifestarse a través de otros mecanismos como la renuncia o la búsqueda de otro empleo. De esta manera, esto puede contribuir a reducir la rotación laboral (Freeman y Medoff, 1979; Pencavel, 2005). Asimismo, cuando en los lugares de trabajo existen bienes públicos, tales como la seguridad y otras complementariedades entre trabajadores, este mecanismo de voz puede producir eficiencias en comparación con aquellas empresas que no cuentan con sindicatos. Ello porque, por ejemplo, los sindicatos tienden a incrementar el nivel de conciencia en los asuntos de seguridad en el lugar de trabajo y aumentan la efectividad de otras reglamentaciones legales en los lugares de trabajo (Pencavel, 2005). Esto podría, por ejemplo, evitar accidentes y sanciones. De esta forma, existe el espacio para que diversas situaciones se resuelvan de mejor manera en aquellas firmas con presencia sindical que en aquellas empresas donde no existe o es más limitado este derecho a voz.

Sin embargo, cuando no existen fallas de mercado como poder monopsonico del empleador los sindicatos pueden generar distorsiones en el mercado laboral, debido al surgimiento de un *mark-up* salarial, esto es, el diferencial de salarios que se obtiene por el mero hecho de pertenecer a un sindicato, pero que no está asociado a una mayor productividad (Aidt y Tzannatos, 2002).

Dada la existencia de este *mark-up* salarial, una mayor tasa de sindicalización (que no necesariamente será en sectores con poder monopsonico en el mercado laboral) puede generar un impacto negativo sobre la creación de empleo, puesto que este premio salarial no se asocia a una mayor productividad, sino que meramente a la afiliación a un sindicato. Esto implica un alza en los costos laborales para producir, que desincentiva la generación de empleo al encarecer el trabajo respecto a otros factores productivos como el capital. Alternativamente, las empresas pueden intentar traspasar a los consumidores el incremento de costos laborales en la forma de precios más altos (Pencavel, 2005). Esto dependerá del grado de competencia del mercado de productos en el que opera la empresa. En la medida que los mercados son menos competitivos, las firmas tienen mayor capacidad de externalizar los incrementos salariales al público.

En definitiva, desde el punto de vista económico el impacto de los sindicatos es ambiguo. De acuerdo a Aidt y Tzannatos (2006) los sindicatos tendrán más chances de mejorar el bienestar en la medida que los mercados de productos sean competitivos y que sus actividades se enfoquen en contribuir a la generación de rentas. Por el contrario, según los autores en caso de que los

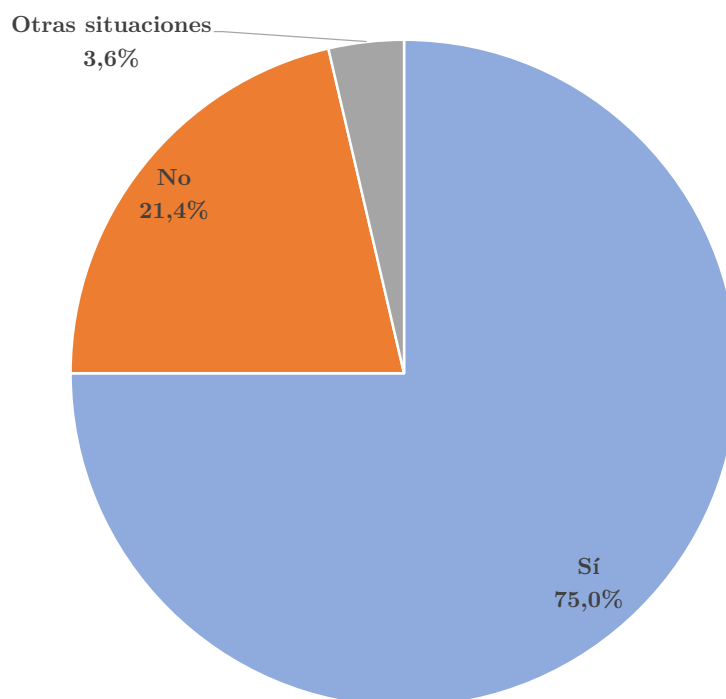
sindicatos sean cooptados por elites políticas o por el Estado, sus acciones pueden tener efectos económicos muy nocivos y afectar negativamente la eficiencia.

Por tanto, dado el rol que cumplen los sindicatos se debe tratar de generar las condiciones para que estos puedan maximizar su aporte a la sociedad.

A nivel internacional se aprecia que tres de cada cuatro países en el mundo recogen el derecho a la sindicalización en su carta fundamental, entre los cuales está Chile (Figura 3).

Figura 3

¿La constitución estipula el derecho a formar o unirse a sindicatos?
(Constituciones de 192 países)



Fuente: Elaborado en base a datos de Comparative Constitutions Project (Elkins, Ginsburg y Melton, 2014)

Dado que la actual Constitución consagra el derecho fundamental de sindicalizarse, es necesario que en la nueva Constitución prevalezca este derecho y el principio de libertad de asociación.

Uno de los puntos controversiales de la actual Constitución, sin embargo, es lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 19 N°19, que establece que las organizaciones sindicales no podrán intervenir en actividades político partidistas. El Comité de Libertad Sindical (CLS), creado por la OIT en 1951 con el objetivo de examinar las quejas sobre las violaciones de la libertad sindical, se ha referido a las directrices en esta materia en sus conclusiones y recomendaciones (OIT, 2018a). Así, ha señalado que “Las disposiciones que prohíben de manera general las actividades políticas de los sindicatos para la promoción de sus objetivos

específicos son contrarias a los principios de la libertad sindical”. Ahora bien, la actual Constitución de Chile no hace una prohibición general de toda actividad política, sino que se refiere en concreto a las actividades político partidistas. Esto significa que no se prohíbe toda forma de participación política, por lo que es perfectamente posible para las organizaciones sindicales plantear impresiones y sugerencias sobre políticas públicas o proyectos de ley, realizar críticas a las autoridades, participar en manifestaciones, etc.

El CLS también indica que “...los Estados, sin llegar a prohibir en general toda actividad política a las organizaciones profesionales, deberían dejar a las autoridades judiciales la tarea de reprimir los abusos que puedan cometer las organizaciones que pierdan de vista su objetivo fundamental, que debe ser el progreso económico y social de sus miembros”. De esta manera, el CLS releva la importancia de que las organizaciones sindicales no se desvíen de la tarea fundamental para la que existen. En este mismo sentido, agrega que “Las organizaciones sindicales no deben incurrir en abusos en cuanto a su acción política, excediendo sus funciones propias para promover esencialmente intereses políticos” y que “Sólo en la medida en que las organizaciones sindicales eviten que sus reivindicaciones laborales asuman un aspecto claramente político, pueden pretender legítimamente que no se interfiera en sus actividades”.

Algunos autores han manifestado los inconvenientes de que los sindicatos se desvíen de sus funciones primordiales para privilegiar intereses eminentemente políticos. Essenberg (1981) mostró evidencia de que el movimiento sindical solía ser la ruta utilizada por algunos líderes políticos en diversos países en desarrollo para obtener el poder político, aprovechando la influencia obtenida dentro de estas organizaciones. Así, en esas circunstancias, la realización de actividades con ese objetivo o lograr establecer relaciones con otros líderes políticos pasa a ser más importante que abordar las problemáticas de los trabajadores representados con los empleadores. En esa misma línea, Pencavel (1995) advertía de la instrumentalización de los sindicatos, que pueden surgir simplemente como la manifestación de la competencia entre grupos políticos por obtener apoyo. Además, se ha mostrado en estudios empíricos que algunas acciones ligadas a la actividad sindical, como las huelgas, en ciertas ocasiones se producen por meras motivaciones políticas, generando un nivel de conflicto sub-óptimo (Azam y Salmon, 2004).

De esta manera, es evidente que, si la organización sindical en vez de ejercer sus labores esenciales se transforma en un simple instrumento utilizado para conseguir dividendos políticos para un determinado partido u organización política, genera un perjuicio a los propios trabajadores, al sacrificar tiempo y energías para conseguir los objetivos de un partido político en vez de destinarla a la promoción del bienestar de los trabajadores. Asimismo, en la medida que esto se vuelve notorio, la propia organización sindical puede perder influencia como

actor en el debate público, lo que también constituye un perjuicio para sus representados.

Los elementos discutidos previamente apuntan a que es saludable que las organizaciones sindicales no se encuentren subordinadas a los partidos políticos. Con todo, la posición de la actual Constitución, en el sentido de elevar a rango constitucional la prohibición de los sindicatos de intervenir en actividades político partidistas, parece excesiva, toda vez que no se aplica en ella un tratamiento equivalente de manera generalizada a las organizaciones gremiales. En efecto, para ellas, dichas prohibiciones se establecen por ley. Por tanto, se propone innovar en este aspecto, eliminando de la carta magna la prohibición para las organizaciones sindicales de intervenir en actividades político partidistas y, siguiendo los lineamientos establecidos por el CLS, que se sancione a los sindicatos en la medida que su comportamiento se torne abusivo al dejar de cumplir sus objetivos de promover el progreso económico y social de sus miembros, estableciéndolo a nivel de la legislación. Así, bastaría con mantener la actual redacción de la carta fundamental que establece que “*La ley contemplará los mecanismos que aseguren la autonomía de estas organizaciones*”. Esto permitiría a la ley establecer las sanciones que apliquen ante el incumplimiento grave de las obligaciones de una organización sindical que perjudique a los trabajadores, que es en definitiva lo que se busca prevenir.

Derecho a negociación colectiva

La actual Constitución establece el derecho a negociación colectiva a los trabajadores, pero especificando que ésta debe realizarse con la empresa en que laboren y dejando a la legislación establecer las restricciones a este derecho. De esta manera, en la actualidad el nivel al que se puede realizar la negociación colectiva queda determinado en la misma carta fundamental, permitiendo únicamente que ésta se realice a nivel de la empresa, excluyendo, por tanto, la posibilidad que ésta pueda realizarse con niveles mayores de centralización (ramal, sectorial, nacional, etc.).

Desde el punto de vista económico, el impacto del nivel de centralización de la negociación colectiva es difuso.

Aidt y Tzannatos (2002) realizan una completa revisión de los diferentes impactos de la centralización o descentralización de la negociación colectiva. Una de las ventajas de la centralización de la negociación colectiva es que al ser mayor el tamaño de la coalición negociadora, aumenta el grado en que se internalizan las externalidades, esto es, los eventuales impactos alcistas sobre el nivel de precios y los efectos negativos sobre el empleo. Este efecto será mayor cuanto más alto sea el número de trabajadores involucrados en la negociación, puesto que habrá mayor consideración respecto a los impactos negativos que pueden tener

incrementos salariales desalineados con los fundamentos económicos, con lo que hay mayor preocupación por variables como el nivel de desempleo agregado.

También hay interacciones entre la competencia entre las empresas y el grado de centralización de la negociación colectiva. Cuando la negociación se vuelve más centralizada, la presión competitiva se reduce, porque las firmas, al actuar centralizadamente, tienen menos probabilidad de perder participación de mercado. La curva de demanda que enfrenta la firma de manera aislada es más elástica, por lo que cuando la negociación es descentralizada, la presión competitiva de las otras firmas que producen los mismos bienes y servicios modera las demandas salariales, reduciendo los eventuales efectos perniciosos de reajustes salariales desalineados de aumentos de la productividad.

Los impactos del grado de centralización de la negociación colectiva sobre el poder de negociación de las partes tampoco son claros. Por un lado, la centralización puede reducir las presiones salariales al incrementar el poder de negociación de los empleadores, ya que las alternativas de empleo dependiente de los trabajadores en caso de conflicto a nivel de industria o nacional se reducen si todas las firmas cierran sus puertas a los trabajadores involucrados. Sin embargo, en forma análoga, la centralización puede incrementar la presión salarial si los sindicatos tienen poder de mercado sobre la oferta laboral. En principio, es más fácil para una firma aislada reemplazar a los trabajadores en caso de huelga que para una industria o para todo el país.

Una de las ventajas de la negociación a nivel de empresa para los empleadores es que les da flexibilidad para implementar una política salarial que se acomode a la realidad específica de la empresa y que les permita establecer los incentivos que promuevan la productividad y el buen desempeño de acuerdo a las particularidades de ésta. En ese sentido, a medida que aumenta la centralización se vuelve más difícil capturar las realidades individuales de cada empresa.

Los efectos en la economía de las modalidades intermedias de negociación colectiva, como el nivel ramal, dependerán de en qué grado se manifiesten las ventajas y desventajas asociadas a la centralización o descentralización. Así, se generarán más efectos perniciosos en materia de alzas de precios o destrucción de empleo en la medida que las presiones competitivas se reduzcan y que el tamaño de los trabajadores involucrados sea insuficiente como para lograr internalizar las externalidades sobre la economía.

Considerando los distintos impactos que produce el grado de centralización de la negociación colectiva no sorprende que la evidencia empírica no arroje resultados categóricos sobre su efecto en el desempeño económico. En su estudio pionero, Calmfors y Driffill (1988) encuentran que tanto las modalidades de negociación colectiva altamente centralizadas (nivel nacional) como las altamente descentralizadas (nivel empresa) tienden a tener un mejor desempeño económico -medido a través de variables como el empleo o la tasa de inflación- que las

modalidades a nivel intermedio (por ejemplo, a nivel ramal). Sin embargo, este patrón entre nivel de centralización de la negociación colectiva y desempeño macroeconómico ha recibido poco respaldo empírico (Soskice, 1990; Bean, 1994; OCDE, 1997; Traxler, Blaschke y Kittel, 2001; Aidt y Tzannatos, 2002; Eurofound, 2015). De hecho, no hay ningún patrón en particular que tenga respaldo contundente de la evidencia empírica, puesto que mientras algunos dan cuenta de que a mayor grado de centralización mejor es el desempeño económico (McCallum, 1986; Soskice, 1990; Bleaney, 1996; Bassanini y Duval, 2006), otros encuentran justo lo opuesto (Grier, 1997; Magruder, 2012; Jimeno y Thomas, 2013). Por su parte, un reciente estudio de la OCDE (2019) encuentra que los mejores resultados en términos de empleo, productividad y salarios se alcanzan cuando los acuerdos a nivel ramal o sectorial fijan un marco amplio, pero dejan los elementos detallados a la negociación a nivel de empresa. Estos heterogéneos resultados probablemente se deben a que el impacto de la negociación colectiva depende de otros factores que afectan a su estructura, como el grado de coordinación de los actores involucrados, la cobertura, el grado de competencia internacional, las características de la política monetaria, etc.

En definitiva, en lo que respecta al grado de centralización de la negociación colectiva, desde el punto de vista económico no hay evidencia contundente que, a priori, favorezca una determinada modalidad de negociación colectiva por sobre otras.

Considerando la discusión anterior se proponen los siguientes lineamientos en materia de negociación colectiva para la nueva Constitución.

Para respetar la libertad de asociación y la igualdad ante la ley debe mantenerse en la nueva Constitución la negociación colectiva como un derecho de los trabajadores, permitiendo por tanto que otras estructuras de participación colectiva distintas a los sindicatos puedan también canalizar las demandas de los trabajadores. De no ser así habría un monopolio de los sindicatos para la negociación colectiva, rompiendo así con el principio de que la afiliación sindical sea voluntaria, pues el trabajador estaría obligado a unirse a uno para poder ejercer este derecho.

La nueva carta fundamental también debe mantener una redacción que otorgue flexibilidad para su regulación a la legislación laboral, de manera de abarcar distintos formatos de negociación colectiva, que sean acordes a la naturaleza de las relaciones laborales. Esto es particularmente relevante, dado el contexto de acelerado cambio tecnológico, que modifica la forma en que las ocupaciones se pueden desarrollar. Así, la redacción actual que establece el derecho a negociación colectiva “con la empresa en que laboren” puede ser inapropiada para recoger la situación de formatos laborales de naturaleza híbrida, como es el caso de aquellos trabajadores que, en atención a sus características, no pueden clasificarse bajo las definiciones tradicionales como asalariados ni como

cuenta propia, sino que pertenecen a la categoría ocupacional de contratistas dependientes, que tienen rasgos de dependencia operativa y económica³. Estos formatos han ido ganando terreno en el mercado laboral en los últimos años, de la mano del surgimiento de nuevas tecnologías como las aplicaciones digitales.

En esta misma línea, nuestra actual Constitución regula excesivamente el derecho a negociación colectiva, estableciendo el tipo específico de negociación colectiva (a nivel de empresa), en circunstancias que las modalidades de negociación debieran ser materia de ley, puesto que esto corresponde al ámbito de la regulación laboral en detalle más que a principios rectores de la organización social básica. En consecuencia, se propone eliminar la frase “*con la empresa en que laboren*” y que la nueva Constitución se remita a consagrar el derecho a negociación colectiva, estableciendo de manera expresa que la ley definirá las limitaciones al ejercicio de este derecho, así como sus modalidades.

Derecho a huelga

Como se mencionó en la sección II, la actual Constitución no reconoce explícitamente el derecho a huelga, sino que más bien se remite a señalar aquellos casos que no tienen derecho a ejercerla: los trabajadores del sector público y aquellos que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional, en definitiva, aquellos trabajos que prestan servicios esenciales.

Entendiendo que el derecho a huelga no puede ser un derecho absoluto, pues al ser ejercido puede poner en riesgo otros derechos con mayor jerarquía (por ejemplo, el derecho a la vida), se justifica que este derecho pueda restringirse atendiendo a la esencialidad de las funciones del trabajador.

Con todo, la restricción del derecho a huelga a todos los funcionarios públicos sin distinción resulta discutible, puesto que no todo servicio, por el mero hecho de ser público, cumple las características de esencialidad. Así, en principio, solo la característica de esencialidad de la función pública no justifica explicitar una prohibición a estos trabajadores, puesto que bastaría con señalar la prohibición o las limitaciones que apliquen para quienes ejercen funciones esenciales.

Desde el punto de vista económico, sin embargo, existen diferencias en esta materia respecto a los trabajadores del sector privado. En el caso de los trabajadores públicos, dado que el empleador es el Estado, los procesos de negociación colectiva y la utilización de herramientas como la huelga implica directamente negociar con el erario nacional, fondos que por definición son de

³ Ver OIT (2018b, 2018c)

carácter público. Asimismo, los reajustes en las remuneraciones de los trabajadores públicos implican directamente modificaciones al gasto fiscal, lo que tiene diversas consecuencias macroeconómicas. Por tanto, lo que ocurra en materia de política salarial en el sector público tiene implicancias directas en la economía al afectar directamente la política fiscal. Por otra parte, muchas de las actividades realizadas por el sector público tienen carácter monopólico, en el sentido que no existen sustitutos para la ciudadanía en caso de paralización por huelga (Registro Civil, cárceles, policía, Instituto Médico Legal, etc.). En ese sentido, el perjuicio sobre la ciudadanía es mayor al que puede provocar la paralización en el sector privado, donde los monopolios no suelen ser la norma.

El Convenio 98 de la OIT sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva no aplica a los funcionarios públicos en la administración del Estado y en él se establece que esto no debe interpretarse en menoscabo de sus derechos o de su estatuto. Con todo, el Convenio 151 de la OIT, también ratificado por Chile, señala que “Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones”.

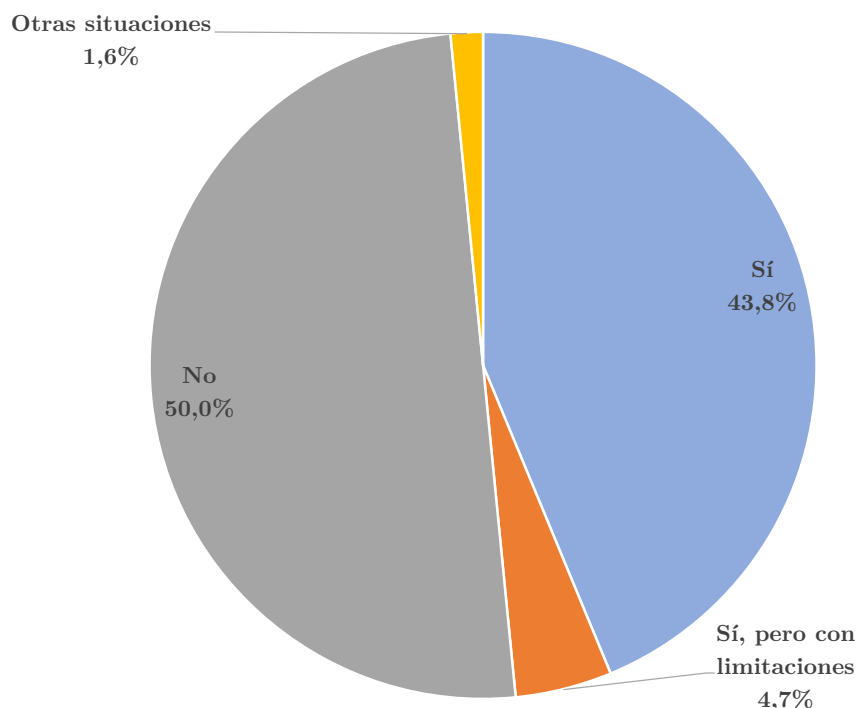
De esta manera, la OIT busca conciliar el hecho de que los trabajadores públicos tienen características distintivas que limitan el ejercicio de los derechos en materia de negociación colectiva y huelga, con la necesidad de que éstos tengan mecanismos de voz colectiva sobre sus condiciones de empleo. En los hechos, este procedimiento se materializa todos los años en Chile cuando el gobierno se reúne a negociar el reajuste general de remuneraciones con los representantes de las asociaciones de funcionarios del sector público.

Con todo, entendiendo que se requiere tener ciertas limitaciones al derecho a huelga, la pregunta es si esto debe ser materia de regulación a nivel de la carta magna.

Como se observa en la Figura 4, a nivel internacional el panorama sobre el derecho a huelga está bastante dividido, ya que el 50% de los países del mundo no estipula este derecho en su carta fundamental, mientras que el 43,8% sí lo hace. Por su parte, Chile se encuentra dentro de una minoría de países (4,7%) que, si bien reconoce el derecho a huelga en la constitución, también establece limitaciones dentro de la misma carta magna.

Figura 4

¿La constitución estipula el derecho a huelga?
(Constituciones de 192 países)



Fuente: Elaborado en base a datos de Comparative Constitutions Project (Elkins, Ginsburg y Melton, 2014)

De la Figura 4 resulta claro que es una situación infrecuente en el mundo el establecer las limitaciones al derecho a huelga en la carta magna. Como se observa en la Tabla 1, Chile es el único país de la OCDE que realiza esto en la norma fundamental. En este bloque de países la situación se aprecia bastante dividida, donde cerca de la mitad no reconoce el derecho a huelga en la constitución. Es importante recordar, que el hecho de que dicho derecho no sea recogido en la carta magna no significa necesariamente que éste no exista en el país respectivo, ya que puede estar perfectamente establecido en la legislación, por ejemplo. Si nos comparamos con la situación en América Latina (Tabla 2), una situación similar a la chilena, solo se observa en Ecuador y Honduras. También es importante destacar que, en la región, Cuba es el único país que no consagra el derecho a huelga en la carta fundamental.

Tabla 1
Presencia del derecho a huelga en la constitución en los países OCDE

Alemania	No	Irlanda	No
Australia	No	Islandia	No
Austria	No	Italia	Sí
Bélgica	No	Japón	No
Canadá	No	Letonia	Sí
Chile	Sí, con limitaciones	Lituania	Sí
Colombia	Sí	Luxemburgo	Sí
Corea del Sur	Sí	México	Sí
Dinamarca	No	Nueva Zelanda	No
Eslovaquia	Sí	Noruega	No
Eslovenia	Sí	Países Bajos	No
España	Sí	Polonia	Sí
Estados Unidos	No	Portugal	Sí
Estonia	Sí	Reino Unido	No
Finlandia	No	República Checa	Sí
Francia	No	Suecia	Otro caso
Grecia	Sí	Suiza	Sí
Hungría	Sí	Turquía	Sí

Fuente: Elaborado en base a datos de Comparative Constitutions Project (Elkins, Ginsburg y Melton, 2014)

Tabla 2
Presencia del derecho a huelga en la constitución en los países de América Latina

Argentina	Sí	Guatemala	Sí
Bolivia	Sí	Haití	Sí
Brasil	Sí	Honduras	Sí, con limitaciones
Chile	Sí, con limitaciones	México	Sí
Colombia	Sí	Nicaragua	Sí
Costa Rica	Sí	Panamá	Sí
Cuba	No	Paraguay	Sí
República Dominicana	Sí	Perú	Sí
Ecuador	Sí, con limitaciones	Uruguay	Sí
El Salvador	Sí	Venezuela	Sí

Fuente: Elaborado en base a datos de Comparative Constitutions Project (Elkins, Ginsburg y Melton, 2014)

Considerando que la huelga es una herramienta relevante en el proceso de negociación colectiva, que el derecho a negociación colectiva existe en la actual Constitución y debe mantenerse en la nueva, y que el derecho a huelga está recogido en la actual Constitución, pero solo implícitamente, se propone establecer expresamente el derecho a huelga en la nueva Constitución.

Como se aprecia de la información expuesta en la Figura 4 y en las Tablas 1 y 2, Chile va contracorriente respecto a lo que ocurre mayoritariamente a nivel internacional, en el sentido de establecer las limitaciones del derecho a huelga en la misma constitución (en el mundo la mayoría de las constituciones o no establece el derecho a huelga a nivel de la carta fundamental o lo consagra sin establecer las limitaciones en la propia constitución). Por lo tanto, si bien es necesario establecer restricciones para proteger la continuidad de servicios esenciales y salvaguardar la seguridad pública, se propone señalar en la nueva Constitución que se instaurarán en la ley las prohibiciones y limitaciones al ejercicio de este derecho. La sobrerregulación del derecho a huelga presente en la actual Constitución se contrapone con el principio minimalista. No es necesario regular todos los detalles en la constitución, pues la norma suprema debe propender a regular y consagrar los principios rectores de la sociedad, más que dedicarse a establecer en detalle las normas reglamentarias. En este punto es importante recordar que mientras más detallada sea la regulación establecida en una constitución, menos poder tendrán las autoridades electas democráticamente. En el ámbito laboral se detecta este problema en la actual Constitución especialmente en lo que respecta al derecho a negociación colectiva y el derecho a huelga, situación que debe cambiar en la nueva Constitución.

Banco Central y objetivos de empleo

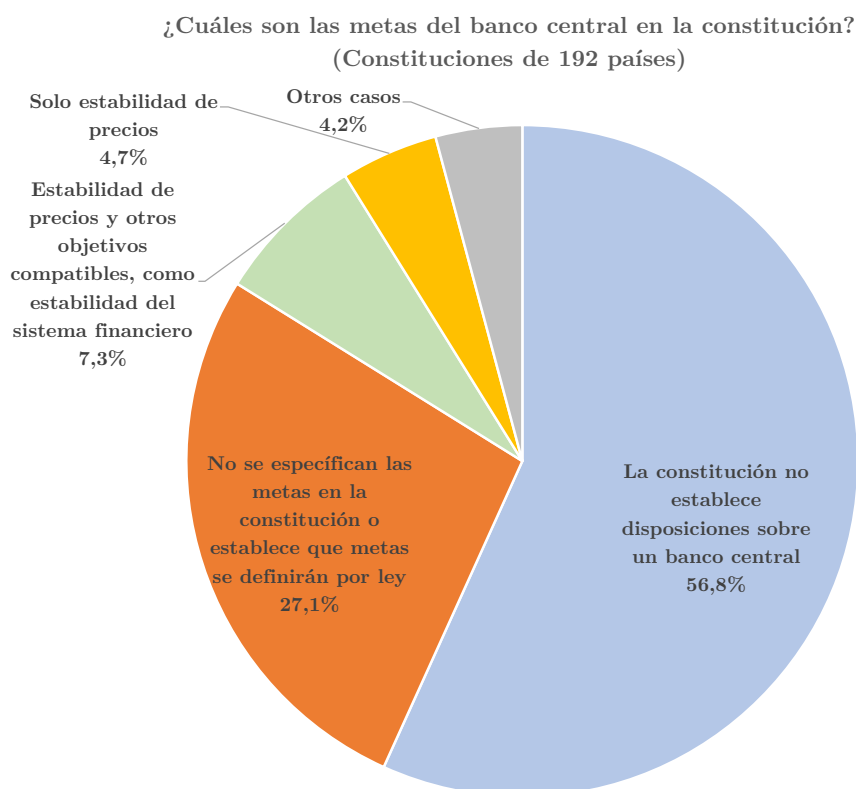
Un tema que se ha planteado en la discusión sobre la nueva constitución es respecto a los objetivos del Banco Central. Para algunos, además de que estos queden estipulados en la nueva carta fundamental, deberían ampliarse respecto a los actuales, de manera de incluir otros como la promoción del empleo.

Nuestra actual constitución establece en su artículo 108 la existencia del Banco Central como un ente autónomo, con patrimonio propio y de carácter técnico. Sin embargo, en ella no se establecen los objetivos que debe perseguir el Banco Central. En efecto, el texto señala que su composición, organización y funciones se determinarán mediante una ley orgánica constitucional.

Al observar qué ocurre en esta materia en perspectiva internacional, el 56,8% de los países no establece en su constitución disposiciones sobre la existencia de un banco central (Figura 5). Ello no significa que no lo tengan, sino que este aspecto no se trata en la constitución. Por su parte, el 27,1% de los países (entre los cuales se encuentra Chile actualmente) si bien establece la existencia de un

banco central en la carta fundamental, no se pronuncia en ella acerca de sus objetivos o dice explícitamente que estos se definirán por ley. De esta manera, casi el 80% de los países del mundo no se pronuncia en la constitución acerca de los objetivos del banco central. Apenas el 7,3% de los países establece explícitamente en su constitución que las metas del banco central son la estabilidad de precios en conjunto con otros objetivos compatibles a dicha función (como la estabilidad del sistema financiero), mientras que solo el 4,7% de los países del mundo señala expresamente en su carta magna que el único objetivo del banco central es la estabilidad de precios. El 8,3% de los casos no pudo clasificarse en alguna de las categorías anteriores. Sin embargo, es muy relevante señalar que una de las alternativas de clasificación en la base de datos para este aspecto es si la constitución establece como meta la estabilidad de precios y otros objetivos potencialmente conflictivos como el pleno empleo. Ningún país estaba en dicha situación. Así, en la actualidad no existe país en el mundo que establezca en la constitución el pleno empleo como un objetivo del banco central. En algunos países el banco central tiene objetivos relacionados a la promoción del empleo, pero esto es mandatado en la ley y no en la constitución. En consecuencia, el establecer objetivos como el pleno empleo para el Banco Central en la carta fundamental sería algo inédito en el mundo.

Figura 5



Fuente: Elaborado en base a datos de Comparative Constitutions Project (Elkins, Ginsburg y Melton, 2014)

Como señala De Gregorio (2006) la ventaja de especificar el objetivo de estabilidad macroeconómica en términos de una meta de inflación evita los inconvenientes de definir dos objetivos que pudieran ser incoherentes. Una de las razones es que resulta difícil en la práctica conocer el producto de pleno empleo, por lo que podría ocurrir una aceleración inflacionaria en la medida en que se persiguiera un desempleo muy bajo, o análogamente una desaceleración inflacionaria en caso de que se subestimara el producto de pleno empleo. Sin embargo, para la política monetaria no es irrelevante el ciclo económico ni el empleo, lo que se refleja en el hecho de que la meta de inflación no se intenta conseguir siempre y en cualquier circunstancia, puesto que esta se plantea en el contexto de un horizonte de política de uno a dos años, lo que le da flexibilidad en el corto plazo. En definitiva, las fluctuaciones del producto y el desempleo están implícitamente incorporadas al permitir que la inflación se ajuste gradualmente a su objetivo.

Con todo, que el objetivo de empleo no sea una meta explícita del banco central, no significa que no pueda promoverlo desde una perspectiva de mediano plazo. Es importante señalar que el tener como objetivo principal la estabilidad de precios permite contribuir a un ambiente macroeconómico estable, lo que es una condición para el logro de crecimiento elevado y sostenido, y de esta manera, promover la creación de empleos de una manera sostenible. En efecto, la evidencia sobre el impacto negativo de la inflación sobre el crecimiento económico de largo plazo es abundante (De Gregorio, 1993; Fischer, 1993; Barro, 1995; Bruno y Easterly, 1998; Sirimaneetham y Temple, 2009; López-Villavicencio y Mignon, 2011; Bittencourt, 2012). Así, el mantener una tasa de inflación baja y estable es un elemento necesario para promover la creación de empleos.

Erradicación del trabajo infantil

El trabajo infantil es una realidad socialmente inaceptable que debe ser erradicada ya que implica para los menores perder su niñez y al mismo tiempo sacrificar su futuro, pues esta situación, al impedir el desarrollo integral del niño, predetermina su destino negativamente. En definitiva, esta situación reduce significativamente la libertad del ser humano para decidir cómo quiere conducir su vida.

Sin embargo, no todas las tareas realizadas por los niños deben clasificarse como trabajo infantil que se debe eliminar. De acuerdo a la OIT, por lo general, la participación de los niños en tareas que no atentan contra su salud y su desarrollo personal ni interfieren con su escolarización se considera positiva. Entre estas actividades se cuenta la ayuda que prestan a sus padres en el hogar, así como la colaboración en un negocio familiar o las tareas que realizan fuera del horario escolar o durante las vacaciones para ganar algo de dinero. Este tipo de

actividades se consideran provechosas para el desarrollo de los niños y el bienestar de la familia, les proporcionan calificaciones y experiencia, y les ayuda a prepararse para ser miembros productivos de la sociedad en la edad adulta. La OIT define al trabajo infantil como todo trabajo que priva a los niños de su niñez, su potencial y su dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico. En consecuencia, al hablar de trabajo infantil se alude a aquel tipo de trabajo que es peligroso para el bienestar del niño, o que interfiere con su escolarización puesto que les priva de la posibilidad de asistir a clases o les impide cumplir con sus obligaciones escolares por la carga laboral⁴.

El Convenio 138 de la OIT, ratificado por Chile, establece que, la edad mínima de admisión al empleo no puede ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a los 15 años. Los trabajos permitidos para los niños por debajo de dicha edad, deberán ser aquellos que no interfieren con su escolarización y no sean dañinos para su salud. De igual manera, establece en 18 años la edad mínima para realizar trabajos peligrosos, entendiendo a estos últimos como aquéllos que, por su naturaleza o las condiciones en que se realicen, puedan resultar perjudiciales para la salud, la seguridad o la moralidad.

En Chile las últimas cifras sobre este fenómeno corresponden a las de la Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes de 2012 (EANNA 2012), la cual constató que 94.025 niños entre 5 a 14 años se encontraban en situación de trabajo infantil, equivalente al 3,8% de los niños de esa edad. De los niños que realizan trabajo infantil el 76,7% está involucrado en ocupaciones consideradas como trabajo peligroso, es decir, que conllevan el uso de herramientas o maquinarias peligrosas tales como sierras, cortadoras, sopletes o productos tóxicos; trasladar cargas pesadas; trabajo nocturno; entre otras. La EANNA 2012 también encontró que tanto la asistencia escolar como el rendimiento educativo es menor entre los niños que están en trabajo infantil en comparación a los niños que no trabajan.

A pesar de las graves consecuencias y la vulneración de los derechos humanos fundamentales de los niños que representa esta situación, nuestra actual Constitución no hace referencia explícita al trabajo infantil ni a los derechos en la niñez. Con todo, algunas de sus disposiciones permiten al legislador establecer la prohibición del trabajo de los menores de edad.

El inciso segundo del artículo 5 de la Constitución señala que “*El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes*”. Esto implica que Chile está obligado por las normas internacionales relacionadas a los

⁴ Ver www.ilo.org

derechos de la niñez y el trabajo infantil como la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, y los Convenios 138 (relativo a la edad mínima de admisión al empleo) y 182 (relativo a peores formas de trabajo infantil) de la OIT.

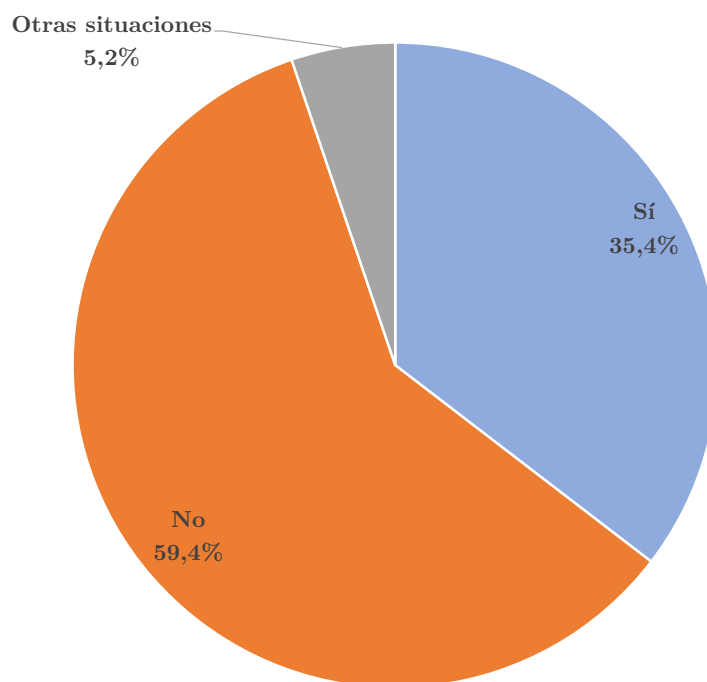
Además, el inciso tercero del artículo 19 N°10 establece que “*Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho*”. Al consagrar el derecho a la educación y el deber del Estado a proteger este derecho se establece que una de las actividades esenciales en la que deben estar insertos los menores de edad es su educación. Como se señaló previamente el trabajo infantil impide ejercer este derecho, lo que implica que el Estado debe impedir que ello ocurra para cumplir con su deber de proteger este derecho.

Por otra parte, como se señaló anteriormente en este documento, el artículo 19 N°16 establece la edad como una característica que permite discriminar laboralmente. Como se discutió, esto faculta al legislador prohibir en la ley - particularmente en el Código del Trabajo-, el trabajo de menores de 15 años (excepto en situaciones muy excepcionales) y establecer requisitos para emplear adolescentes entre 15 a 17 años, por lo que, en este caso, no se está ante una discriminación arbitraria, pues su razón de ser está en el objetivo de velar por el principio del interés superior del niño.

Así, el Código del Trabajo es en Chile el principal cuerpo normativo que regula el trabajo infantil, pero su prohibición no es un principio rector en nuestra actual Constitución. Si miramos lo que ocurre en esta materia en perspectiva internacional, la Figura 6 nos muestra que el 35,4% de los países del mundo pone límites en la carta fundamental al trabajo infantil.

Figura 6

¿La constitución pone límites al trabajo infantil?
(Constituciones de 192 países)



Fuente: Elaborado en base a datos de Comparative Constitutions Project (Elkins, Ginsburg y Melton, 2014)

Sin embargo, si consideramos solo América Latina, el 65% de los países de la región pone límites al trabajo infantil en la constitución. Por su parte, los países miembros de la OCDE que lo hacen son Colombia, Corea del Sur, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, México, Polonia, Portugal y Turquía. Como se puede apreciar entonces, dentro de la OCDE son principalmente países de ingreso medio y medio alto los que limitan el trabajo infantil en su carta magna. Esto puede explicarse porque en los países de más alto ingreso la problemática del trabajo infantil está virtualmente superada, toda vez que este flagelo está estrechamente ligado con la condición de pobreza. Obviamente Chile no ha llegado al desarrollo y su realidad no es la de un país que pueda dar como superada la problemática del trabajo infantil.

Aunque en la medida en que los países crecen y los mercados laborales son capaces de generar empleos de calidad, la erradicación del trabajo infantil se produce en forma natural debido a que la raíz de dicha problemática es la pobreza, se debe tener presente que el proceso de desarrollo económico es de largo plazo, por lo que las políticas públicas que apunten a atacar el problema de raíz son indispensables. Además, considerando que el trabajo infantil implica una violación a los derechos fundamentales en la niñez y la imposibilidad para quienes están en esa situación de poder recorrer un plan de vida libremente escogido pues los

predetermina negativamente desde sus primeros años de vida al impedirles su desarrollo integral, la proscripción del trabajo infantil debe ser un principio rector en nuestra nueva Constitución. En ese sentido, se propone innovar en cuanto a consagrar la proscripción del trabajo infantil en la carta magna, requisito esencial en una sociedad que cree en generar las condiciones para la libertad del ser humano de decidir cómo quiere conducir su vida y que aspira a la igualdad de oportunidades de todos sus miembros.

IV. Resumen y conclusiones

Este trabajo busca aportar a la discusión sobre los elementos laborales que deben ser incorporados en la nueva Constitución, entregando análisis, antecedentes y evidencia que contribuya a este objetivo. Tras la revisión crítica de los distintos aspectos laborales incluidos en nuestra actual carta magna, se propone mantener en la nueva Constitución el principio de libertad de trabajo, el derecho a negociación colectiva como un derecho de los trabajadores y el derecho a sindicalización. También se sugiere mantener la autonomía del Banco Central sin establecer en la propia constitución cuáles son sus objetivos, en contraposición a aquellas visiones que plantean implantar en la carta magna objetivos ligados al empleo, lo cual sería una situación única en el mundo.

Por el contrario, existen varias materias en las que se sugiere innovar en materia laboral en la nueva Constitución. En concreto, se propone:

- Eliminar la nacionalidad como criterio válido de discriminación laboral para el legislador, excepto en aquellos casos en que se justifique por razones de soberanía o seguridad nacional.
- Eliminar la actual prohibición a nivel constitucional de que las organizaciones sindicales no podrán intervenir en actividades político partidistas, manteniendo la actual redacción de que “*La ley contemplará los mecanismos que aseguren la autonomía de estas organizaciones*”. Esto permitiría establecer por ley las sanciones a aplicar ante el incumplimiento grave de las obligaciones de una organización sindical generadas por la instrumentalización de las organizaciones con fines meramente políticos, que es, en definitiva, lo que se busca evitar.
- Consagrar la negociación colectiva como un derecho de los trabajadores, eliminado la actual frase “*con la empresa en que laboren*”, estableciendo de manera expresa que la ley definirá las limitaciones al ejercicio de este derecho, así como sus modalidades.
- Establecer expresamente el derecho a huelga en la nueva Constitución, en contraposición a la situación actual que la establece como un derecho implícito para aquellos trabajadores a los cuales no se les prohíbe,

estableciendo únicamente que se instaurarán en la ley las prohibiciones y limitaciones al ejercicio de este derecho.

- Proscribir el trabajo infantil expresamente en la Constitución, excepto en casos muy específicos determinados en la ley y, por tanto, ir mas allá de la definición actual de que se pueden poner límites de edad en la legislación laboral.

A juicio del autor, estas directrices permiten consagrar principios rectores en la carta fundamental que promuevan un contexto económico que privilegie relaciones laborales colaborativas, sin caer en la sobrerregulación que se observa en ciertas aristas laborales en la actual Constitución.

Referencias

- Aidt, T. y Tzannatos, Z. (2002). *Unions and collective bargaining: Economic effects in a global environment*. Washington, Banco Mundial.
- Aidt, T. y Tzannatos, Z. (2006). “Los sindicatos, los resultados microeconómicos y lo que cuenta para economistas y empresas”. *Revista Internacional del Trabajo* 125(4): 287–312. Ginebra.
- AMUCH (2020). “Encuesta Nacional de Opinión sobre Plebiscito y Proceso Constitucional”. Dirección de Estudios Asociación de Municipalidades de Chile. Disponible en <https://www.amuch.cl/encuesta-amuch-plebiscito-2020/>
- Azam, J. y Salmon, C. (2004). “Strikes and political activism of trade unions: Theory and application to Bangladesh”. *Public Choice* 119(3): 311–334.
- Barro, R. (1995). “Inflation and economic growth”, NBER Working Paper 5326.
- Bean, C. (1994). “European Unemployment: A Retrospective”. *European Economic Review* 38: 523-534.
- Benner, A. y Graham, S. (2013). “The antecedents and consequences of racial/ethnic discrimination during adolescence: Does the source of discrimination matter?”. *Developmental Psychology* 49: 1602-1613.
- Bittencourt, M. (2012). “Inflación y crecimiento económico: Evidencia con datos de panel para América del Sur”. *Revista Estudios Económicos* 23: 25 – 38. Banco Central de Reserva del Perú.
- Bleaney, M. (1996). “Central Bank Independence, Wage-Bargaining Structure and Macroeconomic Performance in OECD Countries”. *Oxford Economic Papers* 48(1): 20-38.
- Bravo, J. (2019). “Mitos y realidades sobre el empleo migrante en Chile”. En Pedemonte, N. y Vicuña, J. (eds), *Migración en Chile: Evidencia y mitos de una nueva realidad*. LOM Ediciones.
- Bruno, M. y Easterly, W. (1998). “Inflation crises and long-run growth”. *Journal of Monetary Economics* 41(1): 3-26.
- Burt, C., Simons, R. y Gibbons, F. (2012). “Racial discrimination, ethnic-racial socialization, and crime: A micro-sociological model of risk and resilience”. *American Sociological Review* 77: 648–677.

- Calmfors L. y Driffill, J. (1988). “Bargaining structure, corporatism, and macroeconomic performance”. *Economic Policy* 3:13-62
- Comisión Nacional de Productividad (2016). Revisión de las Agendas de Productividad, Primer Informe de la Comisión Nacional de Productividad.
- De Gregorio, J. (1993). “Inflation, taxation, and long-run growth”. *Journal of Monetary Economics* 31(3): 271-298.
- De Gregorio, J. (2006). “Metas de inflación y el objetivo de pleno empleo”. Documento de Trabajo N° 364, Banco Central de Chile.
- Doerr, C., Plant, E. A., Kunstman, J. y Buck, D. (2011). “Interactions in Black and White: Racial differences and similarities in response to interracial interactions”. *Group Processes & Intergroup Relations* 14(1): 31-43.
- Elkins, Z., Ginsburg, T. y Melton, J. (2014). “Characteristics of National Constitutions v.2.0”. Recuperado de comparativeconstitutionsproject.org.
- Essenberg, B. (1981). “The Interaction of Industrial Relations and the Political Process in Developing Countries: A Review of the Literature”. *Labour and Society* 6(1): 91-102.
- Eurofound (2015). *Pay in Europe in different wage-bargaining regimes*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Fischer, S. (1993). “The role of macroeconomic factors in growth”. *Journal of Monetary Economics* 32(3): 485-512.
- Freeman, R. y Medoff, J. (1979). “The Two Faces of Unionism”. *Public Interest* 57: 69–93.
- Grier, K. (1997). “Governments, Unions and Economic Growth”. En Bergstrom, W. (ed.), *Governments and Growth*, Oxford University Press, Oxford.
- Jimeno, J. y Thomas, C. (2013). “Collective bargaining, firm heterogeneity and unemployment”. *European Economic Review* 59: 63–79.
- Klobuchar, A. (2013). “The Economic Consequences of Discrimination Based on Sexual Orientation and Gender Identity”. The U.S. Congress Joint Economic Committee Democratic Staff.

- Krieger, N. (1999). “Embodying Inequality: A Review of Concepts, Measures, And Methods for Studying Health Consequences of Discrimination”. *International Journal of Health Services* 29(2): 295-352.
- Landrine, H. y Klonoff, E. (1996). “The Schedule of Racist Events: A Measure of Racial Discrimination and a Study of Its Negative Physical and Mental Health Consequences”. *Journal of Black Psychology* 22(2): 144-168.
- Lewis, T., Cogburn, C. y Williams, D. (2015). Self-reported experiences of discrimination and health: Scientific advances, ongoing controversies, and emerging issues”. *Annual Review of Clinical Psychology* 11: 407– 440.
- López-Villavicencio, A. y Mignon, A. (2011). “On the Impact of Inflation on Output Growth: Does the Level of Inflation Matter?”. *Journal of Macroeconomics* 33(3): 455-464.
- Mackinson, D. y Navarro, L. (2013). “Monopsonistic Behavior in Chilean Manufacturing”. *Revista de Análisis Económico* 28(2).
- Magruder, J. (2012). “High Unemployment Yet Few Small Firms: The Role of Centralized Bargaining in South Africa”. *American Economic Journal: Applied Economics* 4(3): 138-166.
- McCallum, J. (1986). “Unemployment in OECD Countries in the 1980s”. *The Economic Journal* 96: 942-960.
- McCord, J. y Ensminger, M. (2002). “Racial discrimination and violence: A longitudinal perspective”. En Hawkins, D. (ed.), *Violent Crime: Assessing Race and Ethnic Differences*. New York: Cambridge University Press.
- Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 217A(III).
- OCDE (1996). *Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers’ Rights and International Trade*. Paris.
- OCDE (1997). *OECD Employment Outlook 1997*. OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2019). *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*. OECD Publishing, Paris.

OIT (2009). *The Cost of Coercion. Global Report under the Follow-Up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 2009*. International Labour Conference, 98th Session 2009, Report I(B).

OIT (2018a). *La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*. Ginebra: OIT, 6^a edición, 2018.

OIT (2018b). “Resolución sobre las estadísticas de las relaciones de trabajo”. 20a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra.

OIT (2018b). “Definición y medición estadísticas del trabajo “por cuenta propia” económicamente dependiente. Justificación de la propuesta de crear una categoría estadística de “contratistas dependientes””. Documento de sala núm. 6.

OIT, Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Ministerio de Desarrollo Social (2013). *Magnitud y características del trabajo infantil en Chile – Informe 2013*. Santiago.

Ortiz-Hernández, L. y García, M. (2005). “Efectos de la Violencia y la Discriminación en la Salud Mental de Bisexuales, Lesbianas, y Homosexuales de la Ciudad de México”. *Cadernos de Saúde Pública* 21(3): 913-925.

Pencavel, J. (1995). “The role of labor unions in fostering economic development”. Policy Research Working Papers, No. 1469. Washington, DC: World Bank.

Pencavel, J. (2005). “Unionism Viewed Internationally”. *Journal of Labor Research*, 26(1): 65–97.

Phan, M. (2008). “We’re All in This Together: Context, Contacts, and Social Trust in Canada”. *Analyses of Social Issues and Public Policy* 8: 23-51.

Saadi, A. y Ponce, N. (2020). “Worse Mental Health Among More-Acculturated and Younger Immigrants Experiencing Discrimination: California Health Interview Survey, 2015–2016”. *Journal of General Internal Medicine*, 35(5): 1419–1426.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Anchor.

Sirimaneetham, V. y Temple, J. (2009). “Macroeconomic stability and the distribution of growth rates”. *World Bank Economic Review* 23(3): 443-479.

Soskice, D. (1990). “Wage determination: the changing role of institutions in advanced industrialised countries”. *Oxford Review of Economic Policy* 6:36-61.

Sutter, M. y Perrin, P. (2016). “Discrimination, mental health, and suicidal ideation among LGBTQ people of color”. *Journal of Counseling Psychology* 63(1): 98–105.

Traxler, F., Blaschke, S. y Kittel, B. (2001). *National labour relations in internationalized markets*. Oxford University Press, Oxford.



 **OCEC** **udp**
Observatorio del Contexto Económico