

SINTESIS SIMPLE

Título: Algunos efectos de la regulación de la subcontratación en Chile

Resumen Ponencia para Grupo de Trabajo: Subcontratación y organización de trabajadores precarios

VII Congreso Latinoamericano de Estudios Laborales. El trabajo en el siglo XXI. Los cambios, impactos y perspectivas

Autores: Magdalena Echeverría Tortello, Socióloga, Consultora laboral independiente

Víctor Maturana Waidele Economista, especialista en Evaluación de Impacto

Esta ponencia discute las nuevas formas de las relaciones de poder en los procesos de externalización y subcontratación de la producción.

Hace un análisis de las fortalezas y debilidades de la regulación en Chile de la subcontratación y evalúa su impacto en el aspecto más desarrollado en la regulación: la seguridad y salud en el trabajo.

Concluye afirmando que en esta materia se advierten cambios positivos para los trabajadores subcontratados.

VII Congreso Latinoamericano de Estudios Laborales
El trabajo en el siglo XXI. Los cambios, impactos y perspectivas

Grupo de Trabajo: Subcontratación y organización de trabajadores precarios

Título: Algunos efectos de la regulación de la subcontratación en Chile

Autores:

Magdalena Echeverría Tortello

Socióloga

Consultora laboral independiente

Víctor Maturana Waidele

Economista, especialista en Evaluación de Impacto

Subcontratación y nuevas relaciones de poder

El proceso de reorganización capitalista fragmentó los grandes complejos industriales. Desde hace 35 años se ha desarrollado en la economía internacional un proceso de creciente especialización y descentralización, que genera una red extendida de unidades semiautónomas y con formas elásticas de coordinación. La combinación entre especialización y flexibilidad se reconoce hoy como la clave de la competitividad y del éxito de las empresas.

Pero no hay un solo concepto de externalización ni un solo motivo, una sola forma de hacerlo. El fenómeno se mueve en un continuo que va desde la compra-venta de servicios de partes o servicios entre empresas formalmente constituidas y con solvencia económica, al burdo ocultamiento del verdadero empleador a través de diversos subterfugios y usos de terceros como encubridores, en el otro extremo.

Las estrategias de desarrollo en la economía moderna se orientan hacia la sustitución de relaciones subordinadas por redes contractuales de tipo comercial: concesiones, subcontratación, red de proveedores y otras figuras del mismo tipo. En este esquema cada vez importa menos la jerarquía y cada vez más el entramado a través del cual las unidades se vinculan unas con otras. El valor de una empresa está dado, en buena medida, por su ubicación estratégica en la trama de estas redes. Cómo, cuándo y con quiénes se interconectan son las ecuaciones claves para moverse por la red y lograr sus objetivos. Como araña en una tela, que sabe tejer y deslizarse por la malla, ésta la protege y le abre (o cierra) caminos y posibilidades.

En tanto la capacidad de movilidad a través de redes y su ubicación en ellas hace cada vez más poderosos a grupos de empresas, los trabajadores vinculados directa o indirectamente a ellas no tienen la misma suerte.

Un motivo recurrente para externalizar es evadir riesgos propios, sacándolos hacia fuera. Y, también, reducir costos laborales y evitar la organización colectiva de los trabajadores. Es lo que ocurre cuando las actividades principales de una empresa (antes llamadas “del giro”) pasan a ser realizadas por trabajadores externos cuya única diferencia respecto a los internos es su dependencia laboral y sus condiciones de trabajo,

incluido el salario y otras prestaciones. Esto redundó, generalmente, en inestabilidad, deterioro de las condiciones de trabajo, aumento de los riesgos laborales y desarticulación los espacios de vida asociativa que permiten la formación de sindicatos y otras formas de agrupación gremial.

El antiguo poder de éstos se fundaba particularmente en la cantidad de personas que compartían condiciones similares de trabajo, un mismo empleador y eran capaces de organizarse con facilidad para tomar decisiones comunes, frente a otro identificable.

Por otra parte, la división del trabajo en los procesos productivos se ha tendido a polarizar entre las actividades complejas, que implican estabilidad, capacitación y polivalencia, para grupos selectos de trabajadores, y del otro lado, actividades simples, que suponen baja calificación e inestabilidad para grandes conglomerados de empleados.

La descentralización no ha tenido necesariamente como motivación primaria eliminar garantías de los asalariados, sino optimizar la organización productiva. Sin embargo, a pesar de que no sea siempre lo que se busque, es generalmente lo que se obtiene.

La regulación de la subcontratación en Chile

El año 2006 el Gobierno del Presidente Lagos planteó la necesidad de regular la subcontratación laboral. Ésta fue la reforma laboral de mayor resonancia entre los actores laborales y políticos que se ha realizado desde el comienzo de la transición a la democracia a comienzos de los 90.

La urgencia por legislar una postergada iniciativa sobre la materia, fue gatillada por presión de los trabajadores subcontratados que iniciaron un paro indefinido y la toma de la carretera al mineral de cobre El Teniente, lo cual politizó y dio visibilidad a un fenómeno laboral hasta entonces poco conocido. La ley fue aprobada en 2007 y en su mensaje planteaba el propósito de “terminar con las desigualdades entre trabajadores de primera y segunda categoría”. La bienintencionada declaración era superior a lo efectivamente normado. Sin embargo, permitió rayar la cancha a un campo de relaciones de trabajo que estaba definido tangencialmente en la normativa laboral (la

subcontratación) y creó un espacio legal al suministro de personal externo (temporal) a través de empresas de servicios transitorios.

Lo primordial de la ley de subcontratación de 2007, fue que impuso mayores responsabilidades a las empresas principales sobre el comportamiento laboral de las empresas contratistas. Buscó evitar que al subcontratar las empresas externalizaran sus responsabilidades laborales. Con este fin se introdujo en ella la noción de “responsabilidad solidaria”, que autoriza al trabajador a entablar una demanda indistintamente en contra de su empleador directo o la empresa principal. Lo que se buscó con esto fue incentivar a las empresas mandantes a vigilar y hacerse en parte cargo del comportamiento laboral de sus empresas contratistas. Mientras mayor fuera el control de la empresa principal sobre las empresas contratistas, menor sería la propia responsabilidad y a mayor desentendimiento, la responsabilidad propia sería mayor.

Fue, sin embargo, en el área de seguridad y salud en el trabajo en la cual la nueva normativa puso mayor rigor y definió una responsabilidad sin apelación de las empresas mandantes así como los mecanismos a través de los cuáles debía implementarse. La proliferación de distintas empresas, o más bien de distintas “razones sociales” no serían lo importante a la hora de responder por los accidentes del trabajo. El concepto jurídico de responsabilidad acotado a la “empresa” a la que perteneciera el trabajador se sustituyó por el de responsabilidad por la “faena”. Al mismo tiempo a la empresa principal se le hizo responsable directa del conjunto de la prevención de riesgos, y se instauró un instrumento de participación bipartito supra-empresa: el comité paritario de faena, en el que deberían participar representantes empresariales y de los trabajadores de las distintas organizaciones involucradas.

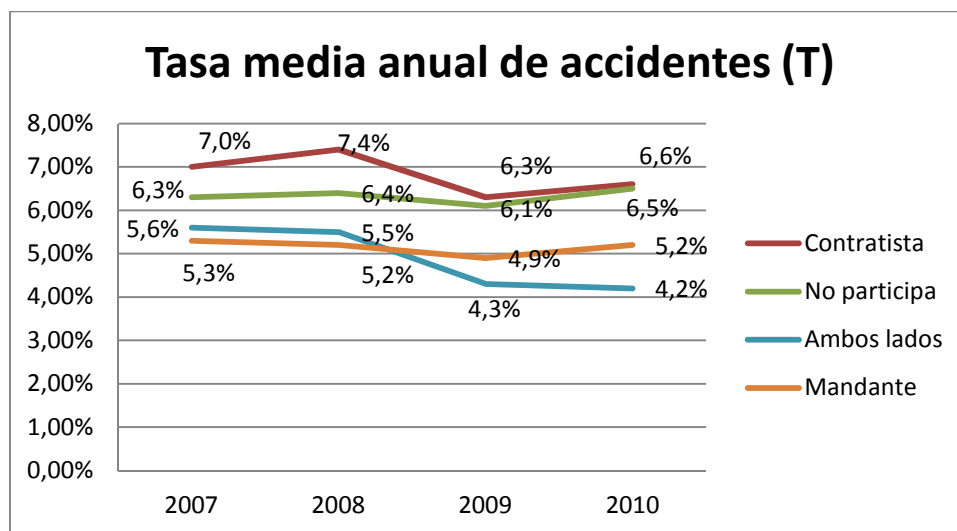
La nueva regulación, a pesar de esto, dejó amplios vacíos. En primer lugar, no dijo nada sobre el derecho de igualar condiciones salariales entre trabajadores que desempeñaran iguales tareas. En segundo lugar, siguió abierta la posibilidad de externalizar actividades del giro principal de las empresas, con lo cual no se estimulaba la búsqueda de especialización en los externos para concentrarse en lo propio, permaneciendo abierto el estímulo al abaratamiento de costos laborales y al impedimento de la constitución de sindicatos más sólidos. Por último, ella no tocó la definición legal de empresa, que en

Chile es la camisa de fuerza en la que puede desarrollarse la organización sindical y la acción colectiva.

Un impacto positivo de la regulación: el incentivo a la prevención de riesgos

En el estudio realizado por la Mutual de Seguridad en 2011 (Mutual de Seguridad 2012) se constató empíricamente que las empresas contratistas tenían una tasa de accidentabilidad más alta que las empresas que no lo eran. Este hecho era solo un supuesto en Chile, que se fundaba en accidentes emblemáticos en grandes edificaciones en la construcción y en información de algunas grandes empresas mineras, sin información estadística que lo sustentara.

Durante el período estudiado, a partir de que entra en vigencia la ley de subcontratación hasta mayo de 2011, las empresas contratistas habían reducido la frecuencia de accidentes laborales. Esta reducción era aún mayor en las empresas que funcionaban a uno y otro lado de la relación de subcontratación (a veces como mandante, a veces como contratista).



Finalmente, a través de una metodología de evaluación de impacto a partir de un diseño cuasi experimental se logró estimar el impacto de la ley de subcontratación sobre la tasa de accidentes en las empresas contratistas: Esta implicó un 15% de baja en la tasa de accidentes en estas empresas, lo que se evalúa como un impacto importante.

Este impacto logrado se atribuye a que la seguridad en el trabajo (no necesariamente la salud laboral) está crecientemente formando parte de la cultura empresarial de las empresas de mayor tamaño y en las de mayor especialización. Se advierte un cambio en la dirigencia empresarial: la tradicional delegación en “expertos” en prevención riesgos y en los departamentos especializados de los aspectos de seguridad y salud en el trabajo está dando paso a un compromiso de las más altas esferas con la seguridad laboral y a incorporarla como un valor de las empresas.

En las empresas de menor tamaño que postulan a prestar servicios a otras, se ha asumido como dato que su participación no compite si muestra altos índices de accidentabilidad o la ocurrencia de accidentes graves o fatales. Inicialmente este compromiso es estimulado desde fuera, desde el mercado. Por la necesidad de cumplir con ciertos estándares, normas y sellos, que imponen como requisitos grandes firmas transnacionales, pero, crecientemente va cobrando fuerza en el centro de las estrategias empresariales.

¿Las empresas principales o mandantes solicitan historial de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a posibles contratistas antes de contratar con ella?

	Porcentaje
Si, casi todas	43,6
Si, muchas de ellas	10,0
Si, algunas	10,6
Sí, pero solo unas pocas	2,1
No	33,7
Total	100,0

Fuente: Encuesta Empleadores,

En las grandes empresas, de sectores estructurados históricamente en torno de sistemas de subcontratos y, en donde además, la seguridad es parte de la gestión del negocio por las consecuencias de los riesgos (minería, construcción), la reacción frente a la legislación fue positiva y les ayudó a ordenar la gestión preventiva con las empresas contratistas. En empresas de menor tamaño o en sectores en los cuales las actividades están más dispersas (acuícola, agricultura) la normativa ha resultado compleja, difícil de

cumplir y se tiende a “salir del paso” respondiendo burocráticamente frente a la regulación, cuando se cumple.

En la valoración de las empresas hacia la seguridad, hay que destacar el efecto que ha tenido la responsabilidad directa que adjudicó la ley de subcontratación a las empresas mandantes sobre los accidentes de los trabajadores en sus empresas contratistas. En ello incidió tanto la promoción pública de la ley de subcontratación así como las demandas laborales de trabajadores de empresas contratistas a empresas principales por consecuencias de accidentes laborales. En este último caso, jugó un papel significativo la rapidez y efectividad en los juicios que ha implicado la reforma procesal laboral.

¿Ley de Subcontratación ha influido en que mejore la seguridad de su empresa (contratista)?

	Porcentaje válido
Si, con la ley mejoró la seguridad	80,9
No, no cambió la seguridad	19,1
Total validas	100,0

Fuente: Encuesta trabajadores

Para las empresas contratistas está hoy día perfectamente claro que mostrar buenos indicadores en materia de accidentabilidad es un factor clave de su competitividad. La idea de contribuir a dar forma a un mercado laboral de segunda categoría, en términos de condiciones de trabajo inseguras, es crecientemente, muy mal valorada en la actividad empresarial.

Respecto de la implementación de la regulación se evaluó que hay aspectos que han estimulado a este cambio: la obligación de coordinarse para la seguridad entre empresas, el sistema de gestión integral de la prevención, la elaboración de reglamentos de seguridad para contratistas. Otros, en cambio no parecen haber ayudado: los comités paritarios y departamentos de prevención de riesgos de faenas, son vistas como figuras más burocráticas que útiles en la prevención.

Los comités paritarios de seguridad e higiene funcionan bien en actividades permanentes y más bien estables y no así en actividades transitorias, para las cuales esta forma de participación de los trabajadores no aparece estimulante.

Las enfermedades profesionales no surgen como preocupación de las empresas, no es considerado un mandato de la regulación, ni es considerado como un indicador

evaluables. Por otra parte, se estima como problema difícil de probar, especialmente para los trabajadores subcontratados que son transitorios y realizan sus actividades laborales en distintos lugares donde pueden haber contraído dichas enfermedades, lo cual hace de inmediato diluirse las responsabilidades de la empresa.

Bibliografía

Caliendo and Kopeinig (2008) Some practical guidance for the implementation of propensity score matching. *Journal of Economic Surveys* (2008) Vol. 22, No. 1, pp. 31–72

De la Garza, E., (2000) *La Flexibilidad del Trabajo en América Latina*”, en De la Garza, E. (Ed.) *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, Fondo de Cultura Económica, México DF

De Luca-Tamajo, R. y Perulli, A. (2006) “Derecho del Trabajo y descentralización productiva”, Segundo Tema XVIII, Congreso Mundial del Trabajo, París, 5 al 8 de Septiembre

DIPRES (2007) División de Control de Gestión, Metodología de Evaluación de Impacto, Santiago de Chile, Abril 2007

Dirección del Trabajo (2010) Estadísticas de Registros Administrativos de la Dirección del Trabajo al primer trimestre de 2010 (Período Enero-Marzo 2010), Santiago de Chile,

Dirección del Trabajo, Encuesta Laboral ENCLA (2009) Santiago de Chile

Echeverría, Magdalena (2006) Los riesgos laborales de la subcontratación, aporte al Debate Laboral, N° 19, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago de Chile

Echeverría, Magdalena (2010) La historia inconclusa de la subcontratación y el relato de los trabajadores, División de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago de Chile

Heckman, J., Ichimura, H. y Todd, P. (1997). “Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme”. *Review of Economic Studies*. Vol. 64, pág. 605-654

LaLonde, R. (1986). "Evaluating the Econometric Evaluation of training Programs with Experimental Data". American Economic Review. Vol. 66, pág.604-629

Mutual de Seguridad CChC (2012) Evaluación de impacto de la ley de subcontratación sobre la accidentabilidad y la prevención de riesgos en las empresas de la Mutual de Seguridad. Proyectos de investigación e innovación tecnológica en prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, ley N° 16.744 P0057-2010, SUSESO

OIT (1981), Convenio 155 sobre Seguridad y Salud en el Trabajo

OIT (2006) Convenio 187 sobre Marco Promocional para la Seguridad y la Salud en el Trabajo

OIT (2001) Directrices de la OIT relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo

Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2007), Decreto 76, Aprueba Reglamento para la aplicación del artículo 66 bis de la Ley N°16.744 sobre gestión de la seguridad y salud en el trabajo en obras, faenas o servicios que indica, Santiago de Chile,

SUSESO, Anuarios Estadísticos, varios años, Santiago de Chile