



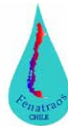
INTERNACIONAL DE
SERVICIOS PÚBLICOS



SERVICIOS PÚBLICOS DE CALIDAD:

IDEAS PARA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN EN CHILE

Coordinadora Chilena de Gremios Afiliados a la Internacional de Servicios Públicos



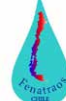
Diseño de contenidos

Coordinadora Chilena de Gremios Afiliados a la Internacional de
Servicios Públicos

Sistematización del reporte

Centro de Estudios — Fundación Nodo XXI

JUNIO 2021



» *“Defender un estado democrático fuerte y una sociedad integradora que se comprometa a garantizar la igualdad de género, el respeto y la dignidad para todos/as, el desarrollo económico para todos/as, la redistribución de la riqueza y el fortalecimiento del poder de los/as trabajadores/as.”*

Congreso Mundial de la Internacional de Servicios Públicos 2017

» Somos tus enfermeras/os y tu personal de emergencias. Recolectamos tu reciclaje y basura, mantenemos el agua corriente, atendemos tus solicitudes en el ámbito central, municipal y judicial. Somos tus bibliotecarios/as y personal de servicios públicos de primera línea. Luchamos por servicios públicos de calidad para todas y todos.



INTRODUCCIÓN

La coyuntura política que enfrentamos tiene una gran relevancia. No sólo para la vida política nacional, pues también se configura como una oportunidad histórica para que nosotras y nosotros, la gran mayoría de la clase trabajadora, se articule para incidir de manera decidida en los rumbos de la vida democrática. Resulta difícil ignorar las décadas de subordinación que hemos vivido. Asimismo, tampoco podemos desconocer los importantes desafíos de organización que enfrentamos desde el pueblo que trabaja.

Es por ello que hemos definido una agenda 2021-2022 en estrecho vínculo con la hoja de ruta demarcada por la Internacional de Servicios Públicos en su último congreso mundial.¹ Esta carta de navegación está marcada por un esfuerzo decidido de nuestra parte por incorporar a las y los trabajadores de Chile en el debate constituyente. Creemos que en tal arena enfrentamos un doble desafío: por una parte, empujar, desde la diversidad de actores del sindicalismo, una agenda de contenidos a instalar en la nueva Carta Magna que aprobaremos durante 2022, y por otra parte, acrecentar nuestras capacidades de convocatoria, organización y articulación, forjando la musculatura popular que nos permitirá proyectar nuestra determinación sobre la vida colectiva en el Chile del siglo XXI.

Esos son los desafíos que nos invitan a elaborar y dar divulgación al presente documento. Desde cada una de nuestras organizaciones sindicales nos proponemos estar a la altura del momento histórico y responder, de manera efectiva, a la oportunidad institucional que se abrió a partir de las movilizaciones sociales iniciadas el 18 de octubre de 2019 en el llamado “estallido social”. Tal esfuerzo popular tuvo un hito de relevancia en la aprobación mayoritaria que la ciudadanía expresó en las urnas en octubre de 2020, para caminar hacia una Nueva Constitución construida en democracia, mediante una Convención Constitucional de carácter paritario, elegida por voto popular.

Con los resultados del pasado 15 y 16 de mayo este organismo democrático ya ha sido electo y, con ello, se da por iniciado el debate constitucional. Ponemos, entonces, a disposición de todas y todos este documento programático. Como señalamos anteriormente, su objetivo inmediato es proponer lineamientos estratégicos en torno a contenidos que nuestras organizaciones sindicales buscarán instalar en el debate constitucional.

Se trata de tres grandes ejes que observamos como condición necesaria para construir un Estado Social, Democrático y Garante de Derechos: el primero refiere a asegurar las condiciones institucionales que permitan construir Servicios Públicos de Calidad para una vida mejor; el segundo busca proponer transformaciones constitucionales que permitan avanzar en una Justicia Fiscal para una vida digna; y el tercero, tiene relación con diseñar una redacción constitucional que permita construir una resolución colectiva del Trabajo de Cuidados y enfrentar las brechas y desigualdades mediadas por el género.

Creemos firmemente que, si trabajamos colectivamente a partir de estos objetivos, contaremos con la fuerza suficiente para instalarlos en la nueva carta fundamental. El escenario político es desafiante, y las actuales condiciones sanitarias —con las restricciones que suponen para el despliegue presencial— se constituyen como un factor que imprime una dificultad adicional. Sin embargo, manifestamos nuestro compromiso por empujar políticamente el diseño de un Estado Social, Democrático y Garante de Derechos en nuestra nueva Constitución.

Enfatizamos en que la oportunidad histórica para terminar con la Constitución heredada de la dictadura de Pinochet —escasamente reformada durante el período democrático— fue abierta por nosotros, el pueblo trabajador movilizado, y a nosotras y nosotros corresponde seguir empujando la construcción de un orden constitucional que abra la democracia para las chilenas y chilenos. En tal medida, esperamos que los ejes programáticos propuestos permitan afianzar un debate y coordinación sindical que busque asegurar, constitucionalmente, las bases materiales e institucionales para darle concreción a la aspiración de un Estado Social, Democrático y Garante de Derechos. Será tarea de toda la clase trabajadora concretar nuestra aspiración por una vida digna en democracia, como siempre debió ser.

¹ ISP. (2017). 30° Congreso Mundial de la Internacional de Servicios Públicos—Resoluciones del Congreso. Public Services International. Disponible en: <https://bit.ly/3eKM0rr>

SERVICIOS PÚBLICOS DE CALIDAD PARA UNA VIDA MEJOR

» *Calidad y dignidad en los servicios públicos: nuestro objetivo*

Como organizaciones sindicales, hemos dado una dura batalla contra las políticas neoliberales que han impulsado la privatización de los bienes y servicios públicos alrededor del mundo. Desde nuestra perspectiva, consideramos que la intervención pública del Estado, anclada en la construcción, mantención y desarrollo de una red de Servicios Públicos de Calidad, es fundamental tanto para la calidad de vida de las personas como para el adecuado desarrollo de nuestras economías.

En la concreción del anhelo de una vida digna para quienes trabajamos día a día, los servicios públicos son fundamentales. Cuando son de calidad, estos permiten que nuestras comunidades sean más equitativas, sean sensibles a las desigualdades de género, sean más resilientes frente a situaciones de crisis (como la actual pandemia que vivimos) y solidarias con quienes tienen más necesidades, que en todas partes del mundo, se concentran entre aquellas y aquellos más jóvenes y de mayor edad, las diversidades de género, y quienes viven con alguna enfermedad o discapacidad, quienes enfrentan mayores niveles de desempleo o vulnerabilidad social.

Por otra parte, los Servicios Públicos de Calidad también son fundamentales para apoyar el despliegue de nuestras economías al sostener la inversión en infraestructura pública, asumir los riesgos de largo plazo en investigación, innovación y desarrollo de nuevas tecnologías, educar y cuidar la salud de quienes trabajamos y proveer un entorno institucional y jurídico estable.²

Finalmente, entendemos que la acción del Estado mediante Servicios Públicos de Calidad, también resulta central para enfrentar de manera decidida las brechas y desigualdades de género presentes en nuestra sociedad; cuando estos se organizan en torno a políticas públicas sensibles al género, permiten estimular una división sexual del trabajo más equitativa entre los individuos y grupos de la sociedad civil, asumiendo un papel activo en tal proceso de redistribución.³

Avanzar en una transformación del Estado en la perspectiva señalada, requiere desde su diseño, que los servicios públicos contemplen

inversiones permanentes pensando en el futuro de las comunidades. Los servicios públicos de calidad requieren estar permanentemente financiados, deben estar disponibles desde una perspectiva universal para la ciudadanía y, a la vez, deben ser administrados de forma participativa, democrática, ética y transparente, entregando las mejores condiciones de trabajo, herramientas de capacitación y posibilidades de organización y desarrollo sindical, para que sus trabajadoras y trabajadores puedan brindar los mejores servicios posibles a la ciudadanía.

Por estas razones planteamos que, la lucha contra la privatización de los servicios públicos, no significa solamente oponernos a la implementación y consecuencias de tales políticas, sino que apostar por una sociedad distinta, donde primen valores como la dignidad de las personas, la equidad, la igualdad entre los géneros y la justicia social.

Las consecuencias de invertir de manera insuficiente en nuestros servicios públicos en materia de salud, seguridad social, educación y vivienda, por nombrar algunos, tiene importantes consecuencias para la calidad de vida de nuestros conciudadanos y conciudadanas, vinculadas a una insuficiente infraestructura pública para soportar un desarrollo económico sustentable, y a una creciente desigualdad social derivada de la desprotección colectiva de trabajadoras y trabajadores frente a los riesgos e incertidumbres del ciclo de vida, cuestión especialmente acentuados para las mujeres.

En la actualidad, vemos cómo tales situaciones han dado pie a un déficit de cohesión social que cimienta salidas políticas marcadas por el racismo, el nacionalismo y la xenofobia. Como movimiento de trabajadores y trabajadoras sabemos que tales fenómenos siempre terminan siendo perjudiciales para una fracción importante de la clase trabajadora.

Por todas estas razones, recalamos la importancia de impulsar en la discusión constitucional chilena una nueva carta magna que asegure tanto los mecanismos institucionales como de financiamiento para sostener una red sólida de derechos sociales gestionados por servicios públicos de calidad. Tal apuesta nos permitirá mejorar nuestra calidad de vida como pueblo, avanzando hacia la construcción de una vida con dignidad, lucha que venimos empujando desde hace décadas.

² ISP. (2017).... op.cit.

³ Evidentemente, esto debe ir acompañado de una despatriarcalización del mismo Estado, sobre todo en aquellos servicios y dependencias mayoritariamente compuestos por mujeres, que hoy enfrentan diversas trabas para la organización y la concreción de equidad laboral y salarial. Orientaciones al respecto pueden encontrarse en el Convenio n° 100 (1951) sobre igualdad de remuneración de la OIT: <https://bit.ly/3zDzXob>

» Breve mirada a la situación de los servicios públicos en Chile

¿Cuál es la situación actual de los servicios públicos en Chile? No se trata de una pregunta nueva, es una interrogante que ha estado a la base de nuestras preocupaciones durante los últimos años, e incluso hemos realizado esfuerzos para construir evidencia al respecto, y que hoy nos permite, contar con un camino ya recorrido de cara al proceso constituyente.⁴

Como es sabido, el caso de Chile presenta la particularidad de ser una de las experiencias más agudas de aplicación ortodoxa del programa político neoliberal. Ello se expresó con fuerza en una agenda privatizadora iniciada en el período dictatorial entre 1973-1989, pero que se extendió y consolidó durante el período democrático desde 1990 en adelante. En tal rumbo asistimos a diversas oleadas de privatizaciones y externalizaciones de servicios, tanto de empresas estatales como de servicios públicos y bienes naturales comunes.

Las consecuencias de esto, bien conocidas por todas y todos nosotros, pueden resumirse en tres planos:

PRIMERO: La trayectoria seguida por las políticas de privatización en el Chile de las últimas tres décadas ha tenido como consecuencia la formación de verdaderos mercados en áreas de políticas públicas y servicios sociales: tal es el caso, por ejemplo, del ámbito de la educación, de las pensiones, de los servicios de salud y de la gestión y distribución del agua. Además, la cesión de espacios de gestión pública a actores empresariales, ha posibilitado una brutal transferencia de recursos colectivos a agentes privados, lo que ha acentuado la concentración de la riqueza —y por tanto, la desigualdad— al consolidar lo que podemos llamar un verdadero “capitalismo de servicio público”.

SEGUNDO: Lo anterior tiene como consecuencia que la acción del Estado, en vez de orientarse a aumentar el bienestar colectivo, ha producido una mayor desigualdad material en la sociedad chilena, a la vez que ha profundizado una situación de desprotección social generalizada.⁵

Dada la profundidad que la ofensiva de privatización alcanzó en nuestro país, el acceso a Servicios Públicos de Calidad está segmentado de acuerdo a la capacidad de pago personal. Solamente una minoría con mayores recursos puede darse el lujo de ahorrar individualmente para sostener una pensión en su vejez, asegurar su acceso a un producto básico como el agua construyendo infraestructura propia y comprando “derechos de agua”, acceder a una educación de calidad desembolsando altas sumas de dinero, y pagar cuantiosas primas por prestaciones de salud oportunas en el sector privado. En contrapartida, la gran mayoría de trabajadoras y trabajadores nos vemos arrojados

a una situación de honda desprotección social, que resulta aún más acentuada al considerar las brechas de género. Ello implica recibir pensiones de miseria, pagar tarifas altísimas por acceso al agua, recibir una educación de baja calidad y endeudarnos a tasas usureras para acceder a estudios de nivel técnico o profesional, así como acceder a prestaciones de salud insuficientes y a destiempo en el sistema público.

TERCERO: La transferencia de recursos públicos a actores empresariales vía los diferentes mecanismos de privatización ha redundado en una situación de precarización y desfinanciamiento de nuestros servicios públicos. En la misma medida que aumentan los beneficios para los actores empresariales incrustados en la provisión de servicios sociales, disminuye el retorno de inversión, lo que impacta negativamente sobre la construcción o mejoramiento de escuelas, hospitales, instituciones de seguridad social e infraestructura pública en general.

Por otro lado, la penetración de una óptica gerencial en la administración del Estado ha tenido consecuencias dramáticas para nosotros como trabajadores y trabajadoras: durante los últimos treinta años se han expandido formas precarias de contratación en el sector público que, junto con erosionar la posibilidad de asegurar el acceso a prestaciones de calidad para la ciudadanía, hacen aún más difícil nuestra organización colectiva como trabajadores y trabajadoras del Estado.⁶

La situación de privilegio, que garantiza la estabilidad en el empleo en la administración pública chilena, solo se da en el plano teórico, ya que en la práctica, la gran mayoría de las y los trabajadores públicos se desempeña bajo la modalidad de contrata —relación laboral esencialmente temporal, cuya continuidad depende exclusivamente de la autoridad política de turno—, y el resto bajo la modalidad de honorarios, desprovistos tanto de la protección estatutaria, seguridad social y laboral. Para el caso chileno, esta última consecuencia se ha expresado con especial intensidad en el ámbito del empleo público municipal. Debido a la cercanía de la gestión de los municipios con las y los potenciales electores, estos espacios institucionales se han visto tensionados por fuertes dinámicas de captura política, impactando de manera negativa tanto sobre la calidad del empleo como sobre la eficacia de su gestión.⁷

De tal manera, las consecuencias de las políticas privatizadoras y externalizadoras nos han dejado en una situación crítica. No solamente enfrentamos los dilemas de cohesión social que nuestra propia movilización puso sobre la mesa de manera drástica en la Revuelta Popular de octubre de 2019; en el origen de la crisis económica y social que detonó la pandemia se encuentra precisamente la debilidad de los servicios públicos para asegurar condiciones de vida dignas para las y los chilenos: su precarización y desfinanciamiento, así

4 Este camino ya recorrido se expresa en productos como el estudio desarrollado conjuntamente durante 2020 entre la ISP y Fundación Nodo XXI, titulado 30 años de política neoliberal en Chile. Privatización de servicios públicos: su historia, impacto sobre las condiciones de vida y efectos sobre la democracia. Disponible en: <https://bit.ly/33U0i1f> El presente apartado sintetiza información presentada en tal documento.

5 Ello pese al crecimiento sistemático del gasto público en las áreas sociales, sobre todo en educación y salud. La crisis de los servicios públicos se explica al observar que tal gasto social del Estado terminó siendo capturado por una densa red de propietarios, administradores, inversionistas y concesionarios de servicios sociales. Baste ver el crecimiento de actores como las AFP o ISAPRE en el ámbito de pensiones y salud, respectivamente.

6 Para más detalles, revisar el estudio publicado por Fundación Nodo XXI: Toro y Arredondo (2017). La «nueva fisonomía» del empleo en el sector público: nuevos asalariados y consecuencias políticas de su invisibilización. Cuadernos de Coyuntura, (16), pp. 12-22. Disponible en: <https://bit.ly/2Rh4yXw>

7 Más allá del debate constitucional, es preciso que nuestras organizaciones empujen una agenda de trabajo que aspire a instalar de manera efectiva una carrera funcionaria para el aparato público en su conjunto. Que proteja al personal que labora en ellos de estas dinámicas clientelares así como de modelos de contratación precaria. Las funciones públicas debiesen ser desempeñadas por un personal que ingrese a trabajar mediante mecanismos concursables basados en el mérito y la capacidad, fundando en esos factores su desarrollo y remoción.

como la lógica subsidiaria que ha caracterizado a todas las políticas de “ayuda” social y económica propuestas por el gobierno de turno, son la pesada herencia neoliberal en la construcción de nuestro Estado y la esfera de lo público.

Es por ello que consideramos necesario orientar nuestras fuerzas hacia el desarme de los cierres democráticos (institucionales y políticos) que impiden romper con el pesado lastre de más de cuatro décadas de políticas neoliberales en Chile. Un nuevo escenario institucional que posibilite la construcción de un Estado Social, Democrático y Garante de Derechos, supone establecer límites y restricciones a la intromisión de actores empresariales en la provisión de servicios públicos. Esto con el fin de que no los trastoquen en negocios que responden a una lógica lucrativa orientada al beneficio particular de unos pocos.

Nuestra propuesta: una carta magna que asegure derechos sociales públicos, universales y de calidad

Ahora bien, luego de esta mirada general tenemos que abordar el asunto constitucional en específico. En ese marco destacamos que la Constitución de 1980 presenta rasgos que han permitido consolidar el escenario descrito durante las últimas décadas.⁸ Esto lo observamos considerando dos aspectos:

En primer lugar, encontramos la noción de subsidiariedad. Si bien el texto constitucional no es explícito en este asunto, su ánimo general ha empujado que este tipo de interpretaciones jurídicas prevalezca. Se basa en la conocida idea de que el Estado debe involucrarse en la provisión de servicios o producción de bienes, solamente en aquellos casos en que no hay una voluntad de particulares por realizarlo, cuestión que se ve expresada en la fuerte restricción a la actividad productiva del sector público (Artículo 21, inciso 2° y Artículo 22).⁹ De tal manera, resulta coherente que se hayan instalado y defendido la ejecución de políticas basadas en mecanismos privatizadores y mercantilizadores como los que ya hemos señalado.

En segundo término, podemos señalar que uno de los rasgos más acentuados de la Constitución Política de 1980, es la importancia otorgada al derecho de propiedad en relación a cualquier otro. Esto funciona como el complemento ideal para la lógica subsidiaria, en la medida que la actividad privado-empresarial se asume como el mecanismo ideal para organizar la vida colectiva. Ello lo observamos en la importancia otorgada a los “grupos intermedios”, según lo establece el Artículo 1, incisos 3° y 4°, así como en la extensión inusitada de la redacción en torno al derecho de propiedad y sus diferentes mecanismos de defensa —quórum calificados y supra calificados— ante posibles alteraciones, dictaminada en los Artículos 19, numeral 24, inciso 3° y Artículo 66, incisos 1° y 2°.

Desde esta mirada, al observar conjuntamente la idea de subsidiariedad con la protección otorgada a la iniciativa empresaria particular y a la propiedad privada, para nosotros y nosotras queda explicada la hegemonía que logran los actores empresariales en la vida colectiva, incluso cuando ello atente contra la concreción de otros derechos fundamentales de los chilenos y chilenas: pensemos por ejemplo en las tensiones entre la primacía de la propiedad privada y el aseguramiento de un derecho social observadas en el ámbito de las pensiones.

En términos generales, nuestra propuesta es avanzar hacia la superación del actual modelo de Estado Subsidiario, proponiendo que el nuevo texto constitucional afirme de manera explícita que nuestra república se estructurará como un Estado Social, Democrático y Garante de Derechos, a todo nivel. También proponemos que el Estado asuma el compromiso explícito con una provisión universal y pública de derechos sociales, tales como el acceso y el respaldo de ese derecho, a una atención de salud integral y oportuna, educación pública, gratuita y de calidad en todos los niveles, vivienda como derecho para una vida digna y seguridad social para impedir situaciones de pobreza ante la vejez, invalidez, enfermedad o cesantía. Esto asegurando una acción no discriminatoria según causa alguna, que actúe de forma decidida por terminar con la desigualdad de género y que incluya la mirada, el respeto y la cultura de los pueblos originarios.

Junto con ello, para impedir la legitimidad de los mecanismos de privatización, hoy y en el futuro, debemos reducir la primacía del derecho a la propiedad privada en la nueva carta magna balanceando su actual hegemonía en relación a otros derechos fundamentales. Asimismo, será elemental que logremos eliminar la exigencia de elevados quórum para aprobar la intervención pública necesaria para asegurar la provisión de Servicios Públicos de Calidad, desplazando el peso que actualmente tienen los actores empresariales en tales actividades.

⁸ Para una mirada más amplia que considera estos asuntos, pero que aborda más en general el vínculo entre Constitución y Economía, sugerimos revisar el reciente estudio de Fundación Nodo XXI. Ruiz et. al. (2021). *Desarrollo Económico en Chile: elementos para el debate constituyente*. Disponible en: <https://bit.ly/3bp3jw4> Varios de los elementos presentados en este apartado se desarrollan de forma detallada en tal informe.

⁹ De aquí en adelante, cualquier mención al actual texto constitucional responden a la versión en línea coordinada por la Biblioteca del Congreso Nacional (2021). Disponible en: <https://bit.ly/3tPVi9U>

TRABAJO DECENTE Y SERVICIOS PÚBLICOS DE CALIDAD:

para terminar con la precarización del empleo público

Otra dimensión de este ámbito es la fuerte restricción existente para la organización de las y los trabajadores del Estado a todo nivel, indicada de manera específica en el Artículo 19, numeral 16, inciso 4° y 5° de la Constitución de Pinochet.¹⁰ Debido a ello, proponemos que debe buscarse una nueva redacción constitucional que permita asegurar condiciones de Trabajo Decente para todas las personas que trabajan. Consideramos que es una reivindicación irrefutable e ineludible que instala como derecho laboral, la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias de los trabajadores y trabajadoras, vinculado a los derechos humanos. Esto resulta particularmente relevante para el caso de las y los trabajadores del Estado, toda vez que la precarización laboral del empleo estatal incide directamente en la calidad de los servicios públicos ofrecidos a la población.¹¹

Breve descripción del empleo público en Chile

La situación de privilegio, que garantiza la estabilidad en el empleo en la administración pública chilena, solo se da en el plano teórico, ya que en la práctica, la gran mayoría de las y los trabajadores públicos se desempeña bajo la modalidad de contrata –relación laboral esencialmente temporal, cuya continuidad depende exclusivamente de la autoridad política de turno–, y el resto bajo la modalidad de honorarios y compras de servicio, desprovistos tanto de la protección estatutaria como de seguridad social y laboral.

Esta dispersión de calidades jurídicas ha generado una constante precarización del empleo público, dado que de un modelo de estabilidad característico de los regímenes de función pública pasamos a un modelo

¹⁰ En concordancia con el marco constitucional, en el plano legal, el único texto normativo donde se desarrolla el derecho de libertad sindical de los funcionarios públicos –Ley 19.296 sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado–, consagra únicamente la faz organizacional de la libertad sindical de las y los funcionarios públicos, al reconocer a las y los trabajadores de la Administración del Estado, incluidas las municipalidades, Congreso Nacional y el Poder Judicial el derecho de constituir, sin autorización previa, las asociaciones de funcionarios que estimen convenientes, con la sola condición de sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas. Tal normativa no aborda las aristas del derecho a huelga o los procesos de negociación colectiva.

¹¹ La idea de Trabajo Decente la desarrollamos en sintonía con la declaración de la Organización Internacional del Trabajo sobre la justicia social para una globalización equitativa. Ello permite establecer un criterio internacional para evaluar el grado de cumplimiento de derechos laborales, asegurando que la actividad laboral se efectúe en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad. También supone establecer un marco legal apropiado, condiciones de empleo dignas, sistemas de protección social e instancias de diálogo social (negociación colectiva). Para más detalles revisar la declaración de la OIT: <https://bit.ly/3qj8lep>

de transitoriedad e inestabilidad, debido a que con la proliferación del empleo a contrata y honorarios la continuidad del vínculo pasa a estar definida por la discrecionalidad de las jefaturas o los criterios políticos de la autoridad de turno.

En el ámbito nacional, la expansión que ha tenido el derecho colectivo del trabajo al sector público tiene características bien peculiares. Ello, por cuanto en el plano normativo solo hay un reconocimiento parcial de la libertad sindical de los trabajadores públicos –únicamente en el ámbito organizativo–, existiendo una omisión en relación con el derecho de negociación colectiva y fuertes restricciones normativas.

Sin embargo, la prohibición y las restricciones normativas para que las y los trabajadores público negocien colectivamente y gocen del derecho a huelga, no han sido impedimento para que las y los trabajadores públicos, en el plano fáctico, de todos modos ejerzan estos derechos, incluso, con menores restricciones que las existentes para el mundo privado, constituyéndose en un potente movimiento sindical que ha sido capaz de superar las barreras normativas.

El ejercicio de facto de estos derechos ha sido una herramienta indispensable de la que se han valido los trabajadores públicos para enfrentar la constante precarización del empleo al interior del Estado, y esperamos que la nueva Constitución pueda reconocer derechos laborales y derechos colectivos plenos con el fin de que el Estado chileno dé cumplimiento a las normas internacionales del trabajo y que la dictadura nos negó.

Para las organizaciones gremiales del sector público, el trabajo decente se ha convertido en un objetivo universal integrado en las más importantes declaraciones de derechos humanos, las Resoluciones de la ONU y los documentos finales de las principales conferencias y convenios internacionales. En otras palabras, es una reivindicación irrefutable e ineludible que instala como derecho laboral, la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias de los trabajadores y trabajadoras, vinculado a los derechos humanos y el diálogo social.

Lo anterior, promovería en parte, la reparación al progresivo deterioro de los derechos de las y los trabajadores del Estado en Chile como parte del resultado del modelo neoliberal ortodoxo que el país ha abrazado en estos últimos 40 años, y que junto con la precarización laboral en el Estado, ha fomentado la comercialización de los servicios públicos, la externalización, la subcontratación y la privatización promovida por los tratados de libre comercio firmados en las últimas décadas.

Nuestra propuesta: una Constitución que reconozca a las y los trabajadores del sector público como sujetos de derecho

La radicación de la negociación colectiva a nivel de la empresa, y la consecuente exclusión de los servicios públicos y asociaciones de funcionarios y funcionarias como titulares de la misma, es producto del contexto histórico de dictadura cívico militar al momento de ser redactada la Constitución Política de 1980, y que hoy tenemos la oportunidad histórica de escribir un nuevo texto en democracia.

En la actualidad, el único texto normativo donde se desarrolla el derecho de libertad sindical de los funcionarios públicos –Ley 19.29637 sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado–, consagra únicamente la faz organizacional de la libertad sindical de las y los funcionarios públicos, al reconocer a las y los trabajadores de la Administración del Estado, incluidas las municipalidades, Congreso Nacional y el Poder Judicial el derecho de constituir, sin autorización previa, las asociaciones de funcionarios que estimen convenientes, con la sola condición de sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas.

Sin embargo, en cuanto a las finalidades principales que se contemplan respecto de estas asociaciones, hay un claro contrasentido respecto a la omisión del ejercicio del derecho a negociar colectivamente y la prohibición de ejercer el derecho de huelga, ya que no se logra explicar de qué manera las asociaciones de funcionarios podrían obtener el mejoramiento económico de sus afiliados y de sus condiciones de vida y trabajo, si desde el punto de vista normativo se encuentran imposibilitadas de negociar colectivamente con el gobierno de turno tales condiciones laborales y, además, carecen de la posibilidad de presionar a la autoridad para poder alcanzar sus reivindicaciones a través del ejercicio del derecho de huelga.

Así, para superar las dinámicas precarizadoras del empleo público que ya hemos mencionado, es preciso que la nueva carta magna reconozca a las y los trabajadores del sector público como sujetos de derecho, asegurando el ejercicio pleno de los derechos laborales, una real carrera funcionaria y condiciones de contratación dignas, junto con la posibilidad real de sindicalización, y el desarrollo legítimo de procesos de negociación colectiva y el derecho a huelga, aunque cautelando la definición de servicios mínimos en áreas socialmente sensibles que no pueden cesar su funcionamiento. De tal modo, se podrá avanzar hacia el logro del Trabajo Decente en el empleo público y asegurando, por tanto, la calidad de los Servicios Públicos.

Algunas cuestiones que se deberían considerar:

- » *Adscribir el modelo de Gobierno Abierto y Justicia Abierta, que promueve la transparencia, la participación y la colaboración mutua entre quienes prestan y reciben los servicios públicos.*
- » *Un marco normativo uniforme, que ponga fin a la precarización, reconozca a las y los trabajadores como sujetos de derechos y otorgue condiciones efectivas de estabilidad y desarrollo de carrera, separando la gestión estatal permanente de la gestión política de las autoridades de turno.*
- » *Reconocimiento efectivo del derecho a huelga y negociación*

colectiva reglada con expresiones locales, sectoriales y nacionales, de modo de permitir a las partes el reconocimiento y adaptación de ésta a sus propias realidades y necesidades.

- » *Modernizar la Justicia Administrativa resguardando el estándar de un debido proceso, poniendo fin a los procedimientos de sumarios administrativos, bajo el modelo inquisidor, creando tribunales contencioso administrativos que modernicen la justicia para este sector.*
- » *Eliminación de disposiciones de intromisión en la vida personal de los trabajadores y trabajadoras.*
- » *Acceso universal de las y los trabajadores al seguro de cesantía e indemnizaciones por años de servicio.*
- » *Incentivo al retiro de carácter permanente, que, junto a cambios profundos al sistema de pensiones, permita el egreso digno de quienes han desempeñado su vida laboral en el servicio público.*
- » *Solución legislativa para las prácticas antisindicales en el sector público, así como también para los conflictos entre trabajadores y trabajadoras de los sindicatos. Este último punto, amparado en el Convenio 190 de la OIT sobre violencia y acoso en el mundo del trabajo, como una manera de contribuir al abuso y maltrato al interior de las organizaciones sindicales.*
- » *Permitir a organizaciones de trabajadores y trabajadoras, la administración de fondos de bienestar.*
- » *Prohibir la modificación de estas disposiciones a través de leyes misceláneas, como lo son la ley de presupuesto y reajustes del sector público.*
- » *Otorgar facultades al servicio civil para supervisar y fiscalizar la gestión de personas que trabajan en el Estado.*

JUSTICIA FISCAL PARA UNA VIDA DIGNA

» *Justicia fiscal: ¿Qué entendemos por ella?*

La justicia fiscal constituye una preocupación fundamental para nuestras organizaciones sindicales. Ella es un principio estratégico para el combate de la desigualdad que enfrenta nuestro país. La bonanza económica y el “chorreo” prometido por el modelo neoliberal terminaron, en las últimas décadas, concentrados en una exclusiva minoría, lo que ha dado lugar a fortunas obscenas y a unos patrimonios personales que se alejan, por mucho, de la realidad de quienes producimos la riqueza de Chile con nuestro esfuerzo cotidiano.

¿En qué consiste y cómo la justicia fiscal contribuye a combatir la desigualdad? Básicamente, en que los Estados y la sociedad organizada sean capaces de obligar a las personas y corporaciones a contribuir con su parte justa a la sociedad, en proporción a sus ingresos. Esa es la fiscalidad justa, y de ella depende, en buena medida, el hacer más progresiva nuestra estructura tributaria, de modo que quienes ganan más contribuyan más, financiando políticas públicas que permitan reducir la inequidad y desigualdad de los ingresos.

Ello significa evolucionar hacia un esquema tributario que, en vez de descansar en impuestos indirectos como el IVA, que cargan el consumo de las personas sin diferenciar sus ingresos o capacidades de pago, concentre el mayor peso de la recaudación en los impuestos directos que pagan personas y corporaciones que ganan más.

Dicho en términos técnicos, se requiere aumentar el peso de los impuestos a la renta, al patrimonio, a la minería y a las transacciones financieras, disminuyendo los impuestos indirectos relacionados con el precio de los bienes y servicios y los salarios, y que afectan generalmente a la población trabajadora y a los que tienen menos.

La justicia fiscal también es estratégica para permitir el financiamiento permanente de Servicios Públicos de Calidad que garanticen el ejercicio de nuestros derechos ciudadanos. Como organizaciones sindicales, sabemos que no existe democracia sostenible sin Estados que puedan garantizar antes las seguridades materiales mínimas para participar y decidir dentro de ella.

Precisamente por su importancia estratégica, la justicia fiscal debe sortear varios obstáculos. Entre ellos, la evasión y elusión fiscal amparada en lagunas legales, o mal denominadas “paraísos fiscales”, que se han transformado en un problema de alcance mundial, y que preocupa desde hace mucho tiempo a los sindicatos organizados de

la ISP, y que debe ser enfrentado con cada vez más organización, presión pública y evidencia.

Así entonces, el objetivo estratégico de la justicia fiscal significa revertir las tendencias que hasta ahora, han venido propiciando la concentración económica y la desigualdad en Chile y el mundo.

Hoy nuestro país discute un proyecto de ley para gravar a los “súper ricos” con un impuesto al patrimonio, de carácter excepcional, que permitiría torcer el rumbo que hasta ahora ha tenido la crisis sanitaria y económica, cuyo financiamiento ha recaído en gran medida, sobre los ahorros y salarios de las propias trabajadoras y trabajadores chilenos.

» *Breve mirada al panorama tributario y fiscal chileno*

En Chile, la búsqueda del equilibrio entre ingresos y gastos fiscales es una operación en la que han primado por largo tiempo, criterios proempresariales antes que intereses sociales más amplios o de orientación pública, tendencia que se observa tanto desde el lado de la composición de los ingresos ligados a la estructura tributaria, como desde el gasto y la forma en que son elaborados los presupuestos fiscales por los gobiernos.

Los ingresos totales del Gobierno General provienen de tres fuentes principales: los impuestos, que son los ingresos tributarios; las cotizaciones de la seguridad social y los excedentes del cobre.

Debido a la existencia de sistemas privados de pensiones y de salud, las cotizaciones captadas previsionales captadas por el Estado de Chile corresponden solamente a una fracción de las que eventualmente podrían ser. Mientras tanto, en el caso de los excedentes del cobre hablamos de unos ingresos muy variables, debido a la entrega de concesiones mineras a empresas privadas sobre las cuales se tiene escaso control como país y no se encuentran gravadas con royalty o impuestos equivalentes a su niveles de ganancias.

Hoy en día, el sistema tributario chileno no ayuda en la distribución del ingreso, debido a que recauda una proporción importante de impuestos regresivos como el IVA y poco de impuestos progresivos como el Impuesto a la Renta. Si bien en los últimos años, sobre todo a partir de la Ley 20.630 que subió el Impuesto de Primera Categoría al 20% de forma permanente y la reforma tributaria de 2014 (Ley

20.780), se genera una mayor participación del Impuesto a la Renta, no se ha logrado mejorar la progresividad del sistema. Esto se debe, más que a la carga tributaria total del sistema chileno, al escaso peso que tiene el Impuesto a la Renta Personal en el país, en comparación con la OCDE (casi 6 veces mayor)¹².

La debilidad proviene del hecho que, prácticamente sin cambios en los últimos 40 años, en Chile ha operado un sistema integrado de Impuesto a la Renta que vincula el impuesto de sociedades con el impuesto personal. Esto significa que las empresas pagan un impuesto de sociedades sobre sus utilidades, funcionando como una retención con respecto a los impuestos personales de sus propietarios. De este modo, cuando una empresa reparte utilidades, ellas entran en la base gravable de los propietarios —una especie de “cuenta de ahorro”—, pero con el beneficio de un descuento por el impuesto de sociedades correspondiente que ya había sido pagado por la compañía, las mal llamadas franquicias tributarias.

Esa posibilidad que encuentran los propietarios de empresas de descontar sus impuestos personales, contrasta con la situación de las y los asalariados, cuyos impuestos a la renta son retenidos automáticamente por sus empleadores. Asimismo, ha facilitado la elusión y evasión fiscal, por cuanto se han multiplicado, con ayuda de la ley y de los estudios de inescrupulosos abogados, los mecanismos para consumir las ganancias sin declararlas ingreso individual.

A esto se suma la histórica dificultad del Servicio de Impuestos Internos (SII) para controlar la evasión del Impuesto a la Renta por falta de acceso a información que permita detectar las utilidades repartidas no declaradas, la limitación de sus facultades anti elusivas a la autorización previa de tribunales, y a la vulnerabilidad de sus altos directivos a las presiones políticas y corporativas.

Todas estas cuestiones, han fomentado la corrupción política, el incremento de la desigualdad y la mala distribución de la riqueza. Asimismo, la estabilidad de los ingresos del estado de Chile, descansa mayoritariamente sobre los impuestos al consumo de sus ciudadanos, y no sobre la actividad productiva de sus principales empresas y fuentes de riqueza. Si el problema es tener recursos permanentes para financiar un Estado Social, Democrático y Garante de Derechos y combatir la desigualdad, la estructura tributaria se torna un asunto de vital importancia para el desarrollo de nuestro país.

A lo largo de los años, como en Chile la renta del capital se encuentra muy concentrada, cualquier trato especial a esos segmentos económicos altos erosiona la progresividad del impuesto a la renta y su capacidad de recaudación. Así, por ejemplo, al analizarse la composición socioeconómica de la evasión tributaria en el país, datos actuales indican que el quintil más rico llega a concentrar el 98% de la evasión del Impuesto a la Renta y el 70% de la evasión del IVA¹³. Ello coincide con las estimaciones que hacía el propio SII cuando, al poner el foco en el 1% más rico del país, señalaba que este segmento concentraba alrededor del 61% del total de la evasión del impuesto a la renta¹⁴.

12 Jorrat, M. y Martner, R. (2020). *Justicia fiscal para Chile. El impuesto a la riqueza y otras formas tributarias progresivas*. FES-ISP.

13 Accorsi, S., & Sturla, G. (2020). *Bajos impuestos y alta evasión: La receta chilena para el subdesarrollo*. CIPER. <http://bit.ly/3i4WH8z>

14 SII. (2006). *Informe de gasto tributario*. Subdirección de estudios del Servicio de Impuestos Internos de Chile.

Pero los recursos que quedan fuera del alcance de la autoridad tributaria chilena no se reducen a la economía local, pues se ligan también al ámbito global. La internacionalización de varias empresas chilenas en los últimos años, ha derivado en un creciente uso de esquemas de elusión tributaria a gran escala, amparados en paraísos fiscales. Mayoritariamente, se trata del traslado de utilidades corporativas mediante el financiamiento de deuda y de beneficios a través del pago de regalías, así como de desplazamientos artificiales de ingresos pasivos a jurisdicciones internacionales en que predominan los bajos impuestos, asegurando su liquidez financiera y la elusión de impuestos por vías que, aunque legales, no son legítimas, dando origen a otra forma de corrupción, que causa pérdidas significativas al erario fiscal.

Por otro lado, en cuanto al modo en que el Estado gasta los recursos recaudados, a partir de los presupuestos fiscales que presentan anualmente los gobiernos de turno, la “regla de superávit fiscal” institucionalizada en el año 2006 como Ley de Responsabilidad Fiscal constituye uno de los elementos más llamativos de la experiencia chilena.

Esta ley requiere la convocatoria de “comisiones de expertos” para el cálculo del PIB tendencial y para la proyección del precio de largo plazo del cobre y del molibdeno, considerados factores definitorios del ciclo económico nacional. En cada caso, de esas proyecciones se eliminan la proyección mayor y menor y se promedian las observaciones restantes. Ello da la base sobre la cual se calculan los “ingresos estructurales” y, con una decisión sobre el balance global, se establece el nivel de “gasto máximo” en que puede incurrir el Gobierno en el año presupuestario siguiente.

La inexistencia de controles ciudadanos sobre los comités de expertos que realizan estas estimaciones, así como la pasividad de las instituciones fiscalizadoras ante los flujos financieros ilícitos, constituyen una limitación importante al proceso democrático chileno. La designación directa que hace el Ministerio de Hacienda de estos comités y “expertos independientes”, ponen en tela de juicio la supuesta imparcialidad y objetividad que se les otorga a estas instancias, que en la práctica sólo protegen los rincones ocultos de la economía nacional y global, impactando negativamente sobre la capacidad de acción de los gobiernos.

Aunque el sentido de esta ley es controlar el gasto y permitir al país contar con recursos propios para financiar estímulos fiscales en épocas de crisis, su definición, ajena a controles democráticos directos y efectivos, puede tornar absurdamente restrictivo el gasto fiscal en épocas en las que los ingresos se eleven por sobre el nivel de tendencia, si es que esos superávits se acumulan como ahorro destinado al pago de deudas en momentos de crisis y no se utilizan para otros objetivos vinculados al bienestar general por la vía de política públicas efectivas y necesarias.

Esto es lo que ha ocurrido, sin ir más lejos, durante la actual crisis sanitaria, al no ser utilizados los recursos de los fondos soberanos que esta ley crea, a partir del argumento de que ello incrementa el déficit fiscal y la deuda pública, pudiendo empeorar la calificación de riesgo del país en el extranjero. Una situación que ha fomentado, además de la crisis sanitaria, una crisis económica.

Cabe consignar que la política tributaria es de los pocos asuntos relevantes para la actividad del Estado en que no existe un amarre

institucional. Esto significa que el texto constitucional de 1980 no contiene una decisión respecto del tipo de política tributaria que se pueda adoptar, y que restrinja las posibilidades de acción del legislador. Por el contrario, le otorga a aquél la potestad para imponer y suprimir, reducir o condonar tributos, determinando su forma, proporcionalidad o progresión, es decir, un supra-poder.

Aun así, dos son las cuestiones claves que deben destacarse. Por una parte, el principio que define que los tributos que se recauden, cualquiera sea su naturaleza, ingresarán "al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado", exceptuando que, por ley, impuestos aplicados a productos o servicios de identificación regional o local sean destinados al financiamiento de obras de desarrollo de las regiones o comunas, según lo establece el Artículo 19, numeral 20, incisos 3° y 4° de la Constitución. Dicha definición sobre los recursos recaudados limita la eventual puesta en marcha de políticas de fomento o de incentivos focalizados sobre algún sector, bien o servicio, pudiendo constituirse en una traba al momento de pensar en incentivos tributarios específicos o modalidades de organización de los tributos que vayan en la senda de levantar un Estado Social, Democrático y Garante de Derechos con financiamiento permanente.

Por otro lado, en materia tributaria, los mayores dilemas se encuentran en las restricciones jurídicas que alimentan los Tratados de Libre Comercio firmados por Chile en los últimos años. Ello porque un principio constitutivo de las zonas de libre comercio y, por tanto, del proceso de integración de mercados, es la homologación de las regulaciones de cada parte para facilitar el comercio. De ahí que el "trato nacional" al que deben someterse los productos ingresados por la aduana impida que ellos puedan gravarse de forma diferenciada o, inclusive, determina que queden libres de cualquier impuesto en el caso de tratarse de importaciones incluidas explícitamente en los acuerdos.

Por su parte, respecto al gasto fiscal, cabe señalar que la carta magna actual no contempla una regla fiscal o un mandato imperativo que impida que se presenten presupuestos deficitarios, en la medida que la Ley de Responsabilidad Fiscal no tiene un rango constitucional.

A nuestro juicio, se debe evitar que en el contexto del debate constitucional, se generen amarras tributarias relacionadas a la regla fiscal y acuerdos de libre comercio, pues podría terminar por ahondar la separación entre el proceso democrático y la política fiscal, vía su autonomización total, bajo el argumento de la supuesta "neutralidad" política de los comités de expertos que la definen. Esto, aún cuando es justo recordar que los "comités de expertos", se supone, deben asumir una función social, por cuanto intervienen activamente en la construcción de la sociedad y en su proyección hacia mejores estados de desarrollo.

Por el contrario, con el fin de fortalecer la justicia fiscal en Chile en la redacción de una nueva constitución política y en los planes de acción de nuestras organizaciones sindicales, se debe propender a:

Por su parte, respecto al gasto fiscal, cabe señalar que la carta magna actual no contempla una regla fiscal o un mandato imperativo que impida que se presenten presupuestos deficitarios, en la medida que la Ley de Responsabilidad Fiscal no tiene un rango constitucional.

A nuestro juicio, se debe evitar que en el contexto del debate constitucional, se generen amarras tributarias relacionadas a la regla fiscal y acuerdos de libre comercio, pues podría terminar por ahondar la separación entre el proceso democrático y la política fiscal, vía su autonomización total, bajo el argumento de la supuesta "neutralidad" política de los comités de expertos que la definen. Esto, aún cuando es justo recordar que los "comités de expertos", se supone, deben asumir una función social, por cuanto intervienen activamente en la construcción de la sociedad y en su proyección hacia mejores estados de desarrollo.

Por el contrario, con el fin de fortalecer la justicia fiscal en Chile en la redacción de una nueva constitución política y en los planes de acción de nuestras organizaciones sindicales, se debe propender a:

1. **Reconocer el carácter progresivo y redistributivo del sistema tributario, tal como lo han reconocido las constituciones de España y Colombia.**
2. **Avanzar hacia un sistema tributario desintegrado y una moderación del excesivo poder del Ejecutivo y grupos empresariales en esta materia, garantizando marcos de autonomía institucional de la administración tributaria.**
3. **Garantizar el cumplimiento de los principios básicos de un sistema tributario a través del nuevo texto constitucional: 1) Simplicidad, separando los tributos de empresas y de las personas y permitiendo una redistribución real de los ingresos entre la población; 2) Equidad horizontal, relacionada con que las rentas del capital no posean una tributación ventajosa respecto de las rentas personales; 3) Equidad vertical, para que los que ganan más paguen más en proporción a sus rentas; y 4) Suficiencia, para que aumente la presión fiscal del país (% de la recaudación sobre el PIB) y así puedan financiarse la provisión de bienes y servicios públicos de calidad.**
4. **Prohibir que se obtaculice la obtención de información para la determinación de los impuestos, se trate de un ente público o privado (esto en vía de eliminar el secreto bancario).**

En el horizonte se encuentra el avanzar hacia un sistema tributario desintegrado, una moderación del excesivo poder del Ejecutivo en esta materia y una clarificación del rol técnico en materia tributaria y fiscal, que asegure que la profesionalidad y expertise contribuyan al bienestar general y no a encubrir conflictos de intereses relacionados con la perpetuación del modelo económico. De ahí que la nueva Constitución debe permitir avanzar en dicha orientación, evitando generar trabas adicionales a las ya existentes.

EL TRABAJO DE CUIDADOS COMO TAREA COLECTIVA: HACIA UNA ORGANIZACIÓN SOCIAL DEL CUIDADO

» ¿Qué entendemos por trabajo de cuidados?

Sabemos que estamos en un contexto de múltiples crisis, que coartan nuestras condiciones de vida y que nos interpelan a enfrentar a fondo sus causas. Una de estas es la 'crisis de los cuidados', es decir, el agotamiento de la desigual distribución de labores y tareas esenciales para sostener la vida, que han recaído principalmente en las mujeres, como un trabajo no reconocido, ni valorado. Una organización social del cuidado desigual e injusta, que, como una construcción histórica, ha naturalizado y normalizado como actividades femeninas cuestiones tan esenciales como la alimentación, la mantención y gestión del hogar, la educación de niñas y niños, el cuidado de personas mayores y dependientes, entre otras.¹⁵

Tal proceso ha sido fundamental para subordinar y precarizar a más de la mitad de la población, a la vez que ha permitido cuantiosas ganancias al capital, al garantizar las condiciones básicas y esenciales para el desarrollo económico de unos pocos, a costo cero.¹⁶ Entonces, hablamos de un trabajo invisibilizado, feminizado, subvalorado y no reconocido, pero imprescindible para la vida.

Es decir, los cuidados desde una concepción ampliada, lo entenderemos como las prácticas expresivas de la organización social necesaria para sostener la vida, que ejercemos o recibimos, que trascurren en espacios públicos, privados y en diversos momentos de la vida y, que son la base de la riqueza social. Esta perspectiva excede una visión estrecha de la economía y sus indicadores de valor y se rebela del uso del trabajo de cuidados y doméstico como amortiguadores de los efectos devastadores que ha tenido el modelo neoliberal, por ejemplo a través de la sobreprivatización de la salud, la educación y la seguridad social.

Cabe señalar que ha sido fruto de las luchas obreras, feministas y de mujeres organizadas, que la temprana exclusión de las mujeres de los espacios públicos va cediendo lugar, encontrándonos hoy con una masiva incorporación al mercado laboral y a la educación formal.

¹⁵ Las tipologías refieren a cuidados directos, cuidados indirectos, gestión de los cuidados, derechos sociales (servicios públicos), sumándose el cuidado de la naturaleza y los medios e infraestructuras necesarias como el agua potable y una vivienda. Profundizar en Torres, A. (2020). *Los cuidados al Centro. Una propuesta feminista*. Santiago de Chile: FES; Arriagada, I. (2007). *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. CEPAL.

¹⁶ De acuerdo con el Primer Estudio Nacional de Valoración Económica del Trabajo Doméstico y de Cuidado No Remunerado en Chile ¿Cuánto aportamos al PIB?, de Comunidad Mujer (2019: 57): "la contribución del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado al PIB Ampliado (21,8%) supera la de todas las ramas de actividad económica". Disponible en: <https://bit.ly/3wB9GoF>

Sin embargo, tales conquistas han implicado una doble carga, al no conllevar la redistribución social de los trabajos de cuidado, obligando a 'compatibilizar', con agobio y explotación, todas las dimensiones de la vida de las trabajadoras, en un contexto de violencia estructural contra las mujeres.

» Trabajo de cuidados y desigualdad de género en Chile: breve síntesis de la evidencia disponible

La crisis de cuidados brevemente descrita se da en un contexto de privatización del Estado y ausencia de derechos sociales en Chile. Donde los derechos se han comprendido como meras prestaciones a las que las y los ciudadanos pueden tener acceso y cuya prestación puede realizarla el Estado o los privados subsidiados, como actualmente ocurre.

Es más, en el ámbito de los cuidados, los últimos gobiernos han confirmado el carácter subsidiario de éstos, al afirmar que "la familia es la principal prestadora de los cuidados". Expresión que debemos comprender en el marco de la Constitución de 1980 que estipula que "la familia es el núcleo fundamental de la sociedad", desconociendo lo imprescindible del trabajo de cuidados para asentar el bienestar de las diversas formas de familia, de su salud, educación y otras condiciones para el trabajo. Esto debe comprender también en relación con el principio de subsidiariedad del Estado, que como señalamos, imposibilita la garantía universal de derechos.

Esa conjunción, en definitiva, nos señala que son las mujeres quienes tienen la responsabilidad de sostener la vida. Lo que se complejiza aún más si consideramos que el Derecho al Trabajo ha sido sistemáticamente desmantelado en el contexto neoliberal chileno, y a la previa exclusión de las mujeres, por ser una regulación construida desde una concepción masculina del trabajo asalariado del siglo XIX.

En el marco de las políticas públicas¹⁷, frente a los compromisos

¹⁷ Las políticas públicas en materia de cuidados se han clasificado en: Políticas secuencias (Medidas que protegen la seguridad de los ingresos durante los tiempos destinados a los cuidados, como licencias por maternidad, flexibilidad horaria y trabajo en tiempo parcial), Políticas de desfamiliarización (Caracterizadas como transferencias y servicios que delegan responsabilidades de cuidados desde las familias (las mujeres) a servicios con alguna intervención estatal) y Políticas de regulación en la contratación de servicios de cuidados (Como la contratación de servicios provistos de forma remunerada desde el hogar). Véase Arriagada, I. (2007). *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. CEPAL.

internacionales¹⁸ y a las demandas del movimiento feminista y sindicalistas, los gobiernos han ido asumiendo una concepción de compatibilización de la vida familiar con el trabajo a través de políticas secuenciales que incluyen regulación de salas cuna, determinados permisos para los cuidados de infantes bajo la idea de corresponsabilidad entre padres y madres, entre otras. Sin embargo, dados los límites de las formas actuales de trabajo que no reconocen el trabajo de cuidados y el trabajo doméstico no remunerado, así como las transformaciones en las formas de hacer familia, resultan ser políticas de corto alcance, que dejan fuera muchas realidades de trabajo y vidas. En tal sentido, se ha recomendado avanzar en políticas de desfamiliarización, pues alteran la responsabilidad actual de los cuidados en las mujeres, a partir de sistemas con intervención del Estado.

En el contexto de la pandemia del Covid-19 fueron las políticas de tipo secuencial las que estuvieron en debate, por ejemplo, la extensión del postnatal de emergencia, como ayudas esenciales para este escenario, pero que fueron excluyendo a diversas trabajadoras (especialmente a trabajadoras del sector público, a las con rentas “superiores” al estándar mínimo establecido por el Estado, a las con empleos no formales y a aquellas que se desempeñan como cuidadoras en ámbitos no reconocidos, pues prima un abordaje subsidiario y de extrema focalización en las prestaciones públicas). En efecto, diversos estudios han sugerido que los estragos de la pandemia en el trabajo femenino han implicado un retroceso de alrededor de diez años.¹⁹ De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE): “En el peak de la pandemia, entre mayo-julio 2020, aumentaron las personas que no buscaron trabajo remunerado por razones temporales de cuidados y quehaceres domésticos, variando en doce meses 593% en mujeres y 172% para ambos sexos.”²⁰, agregando una desigual distribución de los cuidados en relación con el tiempo dedicado a tales quehaceres. Dicha ‘inestabilidad’ se debe a la ausencia del reconocimiento y redistribución social del trabajo de cuidados, por lo que es un imperativo en el debate constituyente.

Por último, se está debatiendo en el Congreso Nacional, en primer trámite constitucional, un proyecto que modifica la Constitución, agregando en las Garantías Fundamentales el reconocimiento al trabajo doméstico y a la labor consistente en el cuidado de personas: “El Estado reconoce el trabajo doméstico y de cuidados como una actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social, por lo que se incorporará en la formulación y ejecución de las políticas públicas, sociales y promoverá su incorporación en el presupuesto de la nación. El Estado promoverá un régimen laboral que permita compatibilizar en armonía las labores de cuidado humano”²¹. Y se encuentra pendiente de ratificación el Convenio 190 de la OIT que establece el derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso, los que pueden constituir violación o abuso de los Derechos Humanos, una amenaza a la igualdad y la obstaculización del

18 “Reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, así como mediante la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país”. Ver *Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030*, 5.4. Disponible en: <https://bit.ly/3fgjTj8>

19 “La pandemia del COVID-19 generó un retroceso de más de una década en los niveles de participación laboral de las mujeres en la región”. Véase CEPAL. (2021). *Informe Especial COVID-19 N°9: La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad*. Santiago.

20 INE (2021). *Género y empleo: Impacto de la crisis económica por covid-19*. Boletín Estadístico, Santiago: INE

21 Congreso Nacional. Boletín Legislativo N° 12.490-07

trabajo decente basado en la dignidad.²² Estableciendo estándares para la protección de las y los trabajadores y para una ética del cuidado.²³

» *Nuestras propuestas: un diseño constitucional que proponga una resolución colectiva del trabajo de cuidados*

1.- HACIA UNA SOCIEDAD DE CUIDADOS: ESTADO CUIDADOR Y COMUNIDADES IMPLICADAS

Los cuidados son un problema de toda la sociedad, no sólo de mujeres, todas y todos necesitamos de cuidados en diferentes etapas de nuestras vidas. Para que los cuidados y el sostenimiento de la vida estén al centro del debate constituyente, planteamos un abordaje transversal de la Constitución, pues sin cambios en las condiciones generales en que se distribuye el poder y se garantiza la vida digna, no será posible que los cuidados sean una responsabilidad de toda la sociedad. Por lo tanto, el preámbulo de la Nueva Constitución, que es el apartado inicial que define los objetivos y el móvil de la Constitución, deberá tomar partido por erigir una sociedad de cuidados.

Esto, debe luego concretarse en un rediseño institucional y de los fines y carácter del Estado (actual Artículo 1, incisos 3º, 4º y 5º), en que, como garante de derechos, sea un Estado Cuidador, que responda a los principios de una democracia paritaria; de interdependencia y universalidad de los derechos; de autonomía y autodeterminación de las personas, pueblos y comunidades, para una sociedad de cuidados.

Junto con introducir una transformación profunda al redistribuir y revalorar los trabajos de cuidado, el Estado debe garantizar de forma universal las condiciones para la reproducción de la vida, en una perspectiva incluyente y pluralista de los diversos actores, comunidades y proyectos de vida que se despliegan en la sociedad, resolviéndolos colectivamente.

2.- UN SISTEMA PLURINACIONAL DE CUIDADOS.

Como los cuidados atraviesan todas las esferas de la vida, se requiere de un entramado institucional complejo, que se sostenga en servicios públicos fortalecidos, de calidad, sensibles al género, articulados y con infraestructura y recursos adecuados; capaces de garantizar los Derechos Sociales (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado por Chile). Actualmente es atribución específica del Presidente de la República, según el artículo 65 N°2 de la Constitución “Crear servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones”.

22 OIT (2019). *Convenio sobre la violencia y el acoso: C190*. Disponible en: <https://bit.ly/2TYxKDu>

23 Congreso Nacional. Boletín Legislativo N° 12.490-07

A su vez, deberá garantizar la autonomía de las comunidades para organizar los cuidados contando con los debidos apoyos para ello. Esto tanto por el derecho de las personas para decidir sus formas de vida, como por la plurinacionalidad que reconoce la autodeterminación de los pueblos y sus formas de vida en comunidad. Esto amplía a su vez los cuidados en la relación con la naturaleza y los bienes comunes esenciales que en ella encontramos para vivir.

Deberá ser un sistema integral, universal y accesible, que se base en los principios de solidaridad, autonomía, dignidad y corresponsabilidad social.

3.- CONCRETAR LAS 5R DEL TRABAJO DE CUIDADOS EN EL DEBATE CONSTITUYENTE

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el Objetivo de Desarrollo Sostenible ODS 5.4 de la ONU, que establece el reconocimiento y valoración del trabajo de cuidados no remunerado a través de la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social. Dicho objetivo es un mandato para diversas organizaciones internacionales, países y de los compromisos suscritos por Chile. A partir de dicho objetivo se han desglosado las políticas necesarias para garantizar el trabajo de cuidados decente, mediante las denominadas 5R: reconocer, reducir, redistribuir, recompensar y restaurar²⁴. A partir de ellas, desde la organización sindical, identificamos en el contexto del debate constituyente, cuáles deben ser las principales transformaciones para poner los cuidados al centro:

i.- Reconocer el valor social y económico del trabajo de cuidado (remunerado o no) y el derecho humano al cuidado

Los cuidados son un Derecho Humano (Artículo 5, inciso 2° incorpora los Tratados Internacionales ratificados por Chile), por lo cual, la Nueva Constitución deberá reconocer los cuidados como un derecho para quienes lo requieren y como un trabajo para quienes lo ejercen. En otras palabras, el derecho a cuidar y ser cuidados y cuidados, como expresión del principio de corresponsabilidad social de los cuidados, debe ser una Garantía Constitucional.

Para materializar la corresponsabilidad social de los cuidados, además de construir un sistema de cuidados que garantice derechos sociales, alterando el principio subsidiario, se necesita una modificación constitucional (Artículo 1, inciso 2°) para la redefinición de la familia, reconociendo las múltiples modalidades de familia/comunidad como formas de asociación basadas en los afectos, el respeto y la vida en común.

Reconocer los cuidados como trabajo, implica modificar la concepción actual del trabajo (Artículo 19, numeral 16: "Derecho a elegir un trabajo"), garantizando el derecho al trabajo, que incluya al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, con los consecuentes derechos como la seguridad social y la sindicalización, entre otros.

Para esto es fundamental la visibilización y valoración de los cuidados como trabajo fundamental y su aporte en términos sociales y económicos que produce riquezas. En efecto, según el último Informe de Política Monetaria del Banco Central de Chile²⁵, el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, pasó de aportar el 21% del PIB antes de la pandemia, a aportar cerca del 26% del PIB chileno en la actualidad. También tiene efectos negativos sobre la salud mental de las trabajadoras, mermando el tiempo de descanso y autocuidado, ya que si consideramos la Carga Global de Trabajo de un día, el 53% de las mujeres que trabajan en forma remunerada o sin remuneración se encuentra en Pobreza de Tiempo. En otras palabras, exceden la carga establecida para un buen vivir, a diferencia de los hombres que suman un 36%²⁶.

El Estado es responsable de producir información oportuna y fidedigna sobre el trabajo de cuidados no remunerado, e incorporarlo en las cuentas públicas y en todas las formulaciones de políticas públicas sociales y económicas.

ii.- Recompensar y remunerar con salarios iguales por un trabajo de igual valor, pensiones, condiciones laborales y protección social.

Se debe establecer el reconocimiento explícito de la igualdad de remuneraciones entre trabajadoras y trabajadores por trabajo de igual valor, pensiones dignas (limitadas por los actuales Artículo 19, numeral 18 y Artículo 63, numeral 4), condiciones de trabajo dignas y protección social integral. Concretar la igualdad de remuneraciones debe ser una consecuencia de incorporar junto al principio de igualdad formal (Artículo 19, numeral 2), al principio de igualdad sustantiva en dignidad, libertad y derechos.

iii.- Reducir la carga del trabajo de cuidados no remunerado sobre las mujeres y,

iv.- Redistribuir el trabajo de cuidado entre todxs lxs miembros de la familia y entre lxs trabajadorxs, cambiando la división sexual del trabajo.

Para reducir la carga del trabajo de cuidados sobre las mujeres, es imprescindible redistribuir el trabajo de cuidados dentro de los hogares, en el Estado y entre todos las y los trabajadores; mediante la garantía del derecho al cuidado, para dar pasos concretos en la superación de la división sexual del trabajo.

A su vez, ambas dimensiones implican un compromiso con una educación pública no sexista, que se expande más allá de los procesos formales de escolaridad, como los espacios de trabajo y los medios de comunicación. A su vez, requiere de garantizar educación sexual integral, el derecho a la maternidad libre, a los derechos sexuales y reproductivos, y a desfamiliarizar y desfeminizar la responsabilidad por los cuidados. Esto permitirá poner fin a las situaciones de discriminación y desigualdad a las que han estado expuestas las

25 Banco Central. (2021, junio). Informe de Política Monetaria. Disponible en: <https://bit.ly/3zrymSF>

26 La Carga Global de Trabajo considera 67,5 horas de trabajo remunerado y no remunerado a la semana, de acuerdo con el estudio. Véase Barriga, F. y Sato, A. (2021). "Pobreza del Tiempo y Desigualdad: La reproducción del capital desde una mirada feminista", Fundación Sol – Heinrich Böll Stiftung. Disponible en: <https://bit.ly/3vF84Jz>

24 Véase Montúfar, V. (2021). A cambiar el curso y el discurso sobre la desigualdad y la crisis global del cuidado con sólo 5Rs, Internacional de Servicios Públicos. Disponible en: <https://bit.ly/3gxpPRA>

madres en sus lugares de trabajo (materializando lo señalado en el Artículo 19, numeral 16, inciso 2°).

v.- Restaurar y reclamar el deber y la responsabilidad principal del Estado de proporcionar servicios públicos de cuidado y desarrollar sistemas de cuidado que transformen las relaciones de género.

Consagrar un Estado Cuidador que transforme el carácter subsidiario y privatizador del Estado actual, que, a través del reconocimiento del cuidado como un Derecho Humano, sea responsable y garante. Esto implica recuperar el sentido público de los servicios, restableciendo el deber y la responsabilidad primordial del Estado de desarrollar servicios públicos de calidad, universales y sensibles al género, que como parte de un sistema de cuidados colaboren con las transformaciones de las relaciones de género y la vida de las mujeres. Algunos principios rectores para la actuación de los servicios públicos identificables en sistemas de cuidado en la región, como Uruguay y México, sugieren especial atención a: la igualdad, la equidad en el reparto de tareas, la equidad en los servicios públicos para evitar brechas, la accesibilidad, la disponibilidad, la universalidad, la calidad, la solidaridad, la corresponsabilidad, la progresividad, la autonomía, la transparencia, la rendición de cuentas, la interculturalidad, la transversalidad de la perspectiva de género, la transversalidad del enfoque de Derechos Humanos, y la coordinación y cooperación institucional.²⁷

Para eso es necesario financiar la capacidad del Estado para invertir a través de impuestos justos, progresivos y garantizar la igualdad de derechos tributarios en coherencia con los Derechos Humanos.

A su vez, es necesario regular los ámbitos privados y de mercado en que se desenvuelven actualmente actividades de cuidado, respetando los principios de un sistema de cuidados como el descrito, y reconociendo la heterogeneidad en que se resuelven y transcurren los cuidados en Chile.

Por otro lado, para poder reclamar el deber del Estado, la representación colectiva de quienes realizan trabajos de cuidados es imprescindible. Al reconocer el trabajo de cuidados y garantizar el derecho a cuidar y ser cuidados y cuidadas, los derechos a la sindicalización y huelga efectiva, a la libertad de asociación sindical como un bien libre y democrático y a la negociación colectiva (actualmente restringidos en el Artículo 19, numeral 19), posibilitará la representación colectiva de quienes realicen trabajos de cuidados, sea en aparatos públicos, privados o en sus hogares.

La ausencia de derechos y la carga histórica de estos trabajos en las mujeres, ha limitado las posibilidades de participación y ejercicio de la ciudadanía, siendo las condiciones materiales imprescindibles para la democracia.

27 Consejo Económico y Social de la Ciudad de México. (2019) Plan estratégico de economía del cuidado de la Ciudad de México: Propuesta de creación del sistema de cuidados de la Ciudad de México y su marco normativo. Disponible en: <https://bit.ly/3wFQpmd>

CONCLUSIONES

Hemos planteado propuestas en tres áreas específicas.

En relación a la primera dimensión que hemos propuesto observar, referida al objetivo de contar con Servicios Públicos de Calidad para una vida mejor y dada la importancia fundamental que sabemos tiene para la vida colectiva, será muy relevante poder eliminar los mecanismos constitucionales que actualmente legitiman las políticas privatizadoras y externalizadoras y que impiden, en última instancia, lograr reformas sustantivas. A ello subyace construir un nuevo texto constitucional que supere una acción estatal de carácter subsidiario, limitando el ejercicio de la propiedad privada en el ámbito de los derechos sociales, propiciando el involucramiento público en la producción de bienes y provisión de servicios sociales.

Desde el punto del trabajo decente y los servicios públicos de calidad, proponemos que se reconozca a las y los trabajadores del sector público como sujetos de derecho, asegurando una real carrera funcionaria y condiciones de contratación dignas, la posibilidad de sindicalización, el desarrollo legítimo de procesos de negociación colectiva y el derecho a huelga, aunque cautelando la definición de servicios mínimos en áreas socialmente sensibles que no pueden cesar su funcionamiento.

En relación a la segunda dimensión, referida a la Justicia fiscal para una vida digna que permita enfrentar el problema de la desigualdad imperante y financiar los servicios públicos de calidad, es fundamental prevenir posibles intentos de amarres constitucionales que impidan o limiten el desarrollo de un Estado Social, Democrático y Garante de Derechos.

En particular, se debe evitar consagrar en la constitución amarres tributarios derivados de tratados de libre comercio suscritos por Chile. Algo que se juega tanto en la persistencia del rango no constitucional de los tributos como en la creación de nuevas reglas sobre cómo discutir o aprobar futuros tratados y cómo el país se puede retirar de aquellos acuerdos internacionales que perjudiquen su soberanía y, por sobre todo, la posibilidad de entregar mayor bienestar a todos sus ciudadanos y ciudadanas, especialmente las y los trabajadores y sectores de menores ingresos.

Asimismo, tanto en el ámbito tributario como fiscal, se torna fundamental la institucionalización de formas vinculantes de deliberación ciudadana, tanto en lo que respecta a la conformación del presupuesto nacional como a la gestión de instituciones públicas, compatibilizando los aportes de equipos técnicos con la deliberación democrática del país, haciendo prevalecer el interés público, por sobre el interés particular.

No sirve de nada, en el contexto chileno, una mayor y mejor recaudación si dichos recursos irán a parar a nuevos subsidios estatales para financiar servicios sociales privatizados. El Estado debe cambiar. Sólo de ese modo los recursos obtenidos de un sistema tributario reformado no serán re-canalizados a las arcas de la gran riqueza concentrada.

En relación a la tercera dimensión, relativa al Trabajo de cuidados como tarea colectiva es un objetivo fundamental pues un sistema de cuidados basado en un Estado Social, Democrático y Garante de Derechos que cuide, se sostendrá en gran medida en los servicios públicos, algunos altamente feminizados. Por lo tanto, transitar de un Estado Subsidiario a un Estado Cuidador, con miras a una sociedad de cuidados, es esencial para reconstruir servicios públicos de calidad y sensibles al género, que viabilicen el sostenimiento colectivo de la vida con seguridad social. Otro aspecto clave del cambio constitucional será reconocer, junto a la garantía del derecho al trabajo, el trabajo doméstico y de cuidados, enfrentando los invisibilizados impactos de la división sexual del trabajo, como la doble presencia femenina (carga asociada al trabajo formal, doméstico y de cuidados). Estos cambios serán fundamentales para una ampliación de la democracia para todas y todos los trabajadores.

No obstante, creemos que hay otras materias de cambio constitucional que resultan condición necesaria para empujar tales transformaciones. Participación popular en las diferentes esferas de decisión, junto con elementos de democracia directa como plebiscitos vinculantes e Iniciativa popular de ley, mecanismos revocatorios, entre otros.

Para el caso de los servicios públicos, será de especial importancia lograr que la nueva constitución habilite la construcción de mecanismos como consejos de usuarios y usuarias vinculantes. Avanzar hacia un régimen político semi presidencial, con un congreso unicameral así como la supresión del Tribunal Constitucional (capítulo octavo) como tercera cámara. Desterrar los cierres que actualmente existen en el vínculo entre Estado y Economía habilitando una posibilidad de intervención pública más amplia, así como también democratizando la definición de objetivos estratégicos de instituciones centrales para la política económica como el Banco Central. En el campo del derecho al trabajo, el nuevo texto debe incorporar la mención constitucional al Derecho a la sindicalización y huelga efectiva y, la libertad de asociación sindical como un bien libre y democrático.

Finalmente, las transformaciones que acá proyectamos a partir de lineamientos estratégicos para el cambio constitucional desde el sindicalismo del sector público, exponen nuestras visiones de sociedad para hacernos cargo de las grandes deudas del Estado con las y los trabajadores, siendo el trabajo la principal fuente de riqueza social. Por lo tanto, son más que una serie de medidas aisladas, son cambios interdependientes e implicados para un proceso histórico inigual conquistado por el pueblo de Chile.



► Para servir a la comunidad, las y los trabajadores públicos requieren derechos laborales, condiciones de trabajo decentes y participación en la gestión de los servicios que prestan.



INTERNACIONAL DE
SERVICIOS PÚBLICOS

**Somos las y los trabajadores que hacen
funcionar la sociedad**

WWW.PUBLICSERVICES.INTERNATIONAL

