APORTE A LA DISCUSIÓN LABORAL NRO. 1

**REDUCCIÓN DE JORNADA LABORAL**

**Introducción**

Desde los orígenes de la legislación laboral, ha estado presente la preocupación por limitar el tiempo máximo de trabajo. De hecho, fue una de las principales preocupaciones de principios del siglo pasado y de la propia Organización Internacional del Trabajo (OIT) la cual, desde su creación en 1919, ha impulsado la reglamentación internacional en torno a las horas de trabajo y a la fijación de la duración máxima de la jornada diaria y semanal de trabajo (Constitución de la OIT, 1919).

En la actualidad, la preocupación por el “Futuro del Trabajo”, entendido no sólo desde su ámbito jurídico sino también social, parece una cuestión cada vez más cercana e involucra una serie de temáticas y problemas que se plantean en el debate público, tanto en Chile como en el mundo, entre los que se encuentran la duración de la jornada laboral, los nuevos puestos de trabajo, la automatización de los ya existentes o el impacto de la tecnología en ellos.

Desde esta perspectiva, uno de los desafíos que enfrenta el mundo laboral y, por tanto, también la legislación laboral, es resolver la tensión entre el trabajo y la vida personal, dentro del cual se inserta esta preocupación por los tiempos máximos de trabajo.

Reconociendo la importancia que tiene el avanzar en la reducción de la jornada de trabajo, sin afectar la productividad y formalidad laboral, en el presente documento se busca aportar al debate público de esta temática, realzando la importancia que tiene el Diálogo Social, el discutir el asunto en su integralidad más allá de la cantidad máxima de horas -otorgando a los trabajadores una mayor soberanía sobre su tiempo y avanzando en productividad y competitividad sin afectar la formalidad-, el aplicar medidas de reducción de jornada de trabajo con principios internacionales y buena técnica legislativa -especialmente el Principio de Reducción Progresiva en miras a un cambio cultural y cuidando la técnica legislativa para evitar efectos no deseados.

**1.- Debate internacional y recomendaciones de la OIT**

A nivel internacional se ha planteado el debate respecto a la duración de la jornada de trabajo, la cual se ha vinculado con la conciliación entre el trabajo y la vida personal, con la productividad, con las condiciones económicas de los países y con evitar la disminución en el nivel de vida de los trabajadores[[1]](#footnote-1).

Es importante considerar que en la Recomendación N° 116 se hace referencia al *principio de la reducción progresiva de la duración normal del trabajo*:

1. En virtud de este principio, esta reducción puede aplicarse paulatinamente, por ejemplo, por medio de etapas espaciadas en el tiempo, que engloben progresivamente ramas o sectores de la economía nacional o cualquier otra fórmula que resulte ser la más apropiada a las condiciones nacionales y a las de cada sector de la actividad económica.
2. Cuando la duración máxima sea de 48 horas o menos, la preparación y aplicación de medidas para reducir progresivamente la duración del trabajo, deberían hacerse de acuerdo con las circunstancias nacionales y a las condiciones de cada sector de actividad económica.

1. En dichas medidas, se agrega que debe considerarse:
	1. El grado de desarrollo económico alcanzado y las posibilidades que tiene el país interesado de proceder a la reducción de la duración del trabajo, sin que por ello disminuyan la producción total ni la productividad, peligren la expansión económica del país, el desarrollo de nuevas industrias o su capacidad de competir en el comercio internacional, ni se provoque una presión inflacionista cuyo resultado sería, en último término, la disminución de las ganancias reales de los trabajadores;
	2. Los progresos logrados y los que pueden obtenerse al aumentar la productividad gracias a la aplicación de la tecnología moderna, de la automatización y de las técnicas de dirección;
	3. La necesidad, en el caso de los países aún en vías de desarrollo, de elevar el nivel de vida de su población; y,
	4. Las preferencias de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de las diversas ramas de actividad interesadas, en cuanto a los medios por los cuales podría realizarse la reducción de la duración del trabajo.

Sobre el tema de la jornada de trabajo, también resulta relevante destacar las conclusiones que adoptó la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo que se desarrolló en el contexto del centenario de la OIT, el año 2019:

1. En primer lugar, la Comisión destacó la importancia de otorgar mayor flexibilidad y adaptabilidad a los trabajadores para elegir sus tiempos de trabajo.

En este sentido, indicó que “*Los trabajadores necesitan mayor soberanía sobre su tiempo. La capacidad de tener más opciones y de ejercer un mayor control sobre sus horas de trabajo mejorará su salud y su bienestar, así como el desempeño personal y empresarial. Los gobiernos, los empleadores y los trabajadores deben invertir esfuerzos en elaborar acuerdos sobre la ordenación del tiempo de trabajo que permitan a los trabajadores elegir los horarios de trabajo, sujetos a las necesidades que tenga la empresa de una mayor flexibilidad. El diálogo social es una herramienta importante para forjar acuerdos innovadores sobre la ordenación del tiempo de trabajo adaptados a los trabajadores y a los empleadores. Así, los trabajadores, tanto hombres como mujeres, podrían organizar sus horarios con arreglo a sus responsabilidades domésticas*”.

1. Sin embargo, también indicó, con especial preocupación, la importancia que tiene que cualquier modificación se respalde con mejoras en la productividad.

De esta manera, la Comisión estableció que, “*Con el fin de abordar la cuestión de la pobreza de tiempo, los gobiernos, los empleadores y los trabajadores también deberán respaldar mejoras de la productividad, en particular en el mundo en desarrollo, de manera que los trabajadores puedan mantener o aumentar sus ingresos, al mismo tiempo que reducen sus horas de trabajo para adaptarlas a los límites máximos*”.

Finalmente, es importante recordar que uno de los instrumentos que se ha incentivado desde la OIT es el Diálogo Social[[2]](#footnote-2) que se debe propiciar entre los trabajadores, los empleadores y el gobierno. Este mecanismo se erige como una alternativa para lograr acuerdos entre los distintos actores de la sociedad, en un proceso de intercambio de ideas y propuestas desde distintos puntos de vista y con una participación en igualdad de condiciones, para lograr acuerdos equitativos y pertinentes para una determinada situación.

Es así como el Diálogo Social debe estar presente en cualquier discusión legislativa, existiendo instancias de participación y comunicación entre los distintos actores que participan del mundo del trabajo, para que puedan desarrollarse de forma sana y eficiente, así como que todo acuerdo se adecúe a la realidad de las relaciones laborales y de las empresas.

**2.- Debate nacional sobre la reducción de jornada laboral**

A nivel nacional ha sido relevante el debate que se ha generado a partir de las propuestas formuladas en las campañas de elección presidencial y en los Proyectos de Ley relacionados con la reducción de jornada de trabajo.

1. Un antecedente relevante a considerar se refiere a que, durante su candidatura, el actual Presidente de la República, Gabriel Boric, contempló en su Programa Presidencial la promesa de establecer una jornada ordinaria de 40 horas, con el objetivo de conciliar la vida laboral y familiar de los trabajadores, sin mencionar diferencias entre empresas, número de trabajadores, sector de la economía, entre otros.

A la fecha, y habiendo iniciado el nuevo gobierno, no aparece de forma clara como se implementará esta medida, existiendo dentro de las teorías que la forma más adecuada y rápida sería mediante el patrocinio de alguno de los Proyectos de Ley relacionados, especialmente el que se explica a continuación.

1. Otro antecedente importante, se refiere a la tramitación del Proyecto de Ley presentado en marzo de 2017 por la entonces Diputada Camila Vallejo (Boletín N° 11179-13), el cual busca conciliar el trabajo con el tiempo libre. Actualmente, este es el Proyecto de Ley más importante en la materia pues es referenciado explícitamente en el Programa de Presidencial del Presidente Boric, aunque también existen otros relacionados al tema, incluso uno que propone reducir la jornada a 38 horas.

Originalmente, este Proyecto de Ley sólo contenía una modificación a la normativa actual que consistía en establecer en el artículo 21 del Código del Trabajo que la jornada ordinaria de trabajo se reducía de 45 a 40 horas semanales.

Durante su tramitación, sin embargo, ha sufrido modificaciones a propósito de las discusiones entre las distintas bancadas. Una de las más sustanciales, es que se eliminó el vocablo “efectivamente” trabajado, en relación con la jornada activa y la jornada pasiva. Asimismo, se agregó una modificación al inciso segundo del artículo 22 del Código del Trabajo, respecto a la exclusión del límite de jornada, y se incorporó la frase de que será la Dirección del Trabajo quien realizará dicha calificación, a través de las Inspecciones del Trabajo respectivas.

Respecto a la reducción de jornada, se agregó la posibilidad de la gradualidad, en un artículo transitorio del Proyecto de Ley, que establece que serán 12 meses desde la publicación de la Ley, con relación al tamaño de la empresa: aquellas que tengan ventas menores a 75.000 UF, podrán reducir una hora al año, por lo que la reducción total se produciría en 6 años.

Asimismo, se incorporó al artículo 28 del Código del Trabajo, sobre las jornadas excepcionales y especiales, y aquellas por turno y cualquier otro sistema especial, que las partes podrán acordar jornadas bisemanales o trimestrales (en un claro error de redacción y concepto), lo que podría significar un atisbo de flexibilidad y de adaptabilidad.

Este Proyecto de Ley fue despachado desde la Cámara de Diputados al Senado en el mes de noviembre de 2019, sin que a la fecha tenga mayor avance legislativo, sin perjuicio de que se ha incluido su mención a propósito de las mesas de diálogo sobre reducción de jornada.

**3.- Aportes a la discusión laboral actual**

A partir de elementos propiciados por la OIT y en el contexto del debate nacional, resulta relevante aportar tres elementos a la discusión sobre la disminución de la jornada de trabajo:

1. **Diálogo Social sobre el diagnóstico, el impacto en las empresas y en los trabajadores, y en las propuestas de soluciones**.

En cualquier modificación a la jornada laboral se debe tener en cuenta no sólo el beneficio que reporta para los trabajadores y su familia, sino también el posible impacto económico -sobre todo considerando el proceso inflacionario actual y la proyectada recesión-, en la productividad nacional, en la competitividad y también en la mantención de la calidad de vida de los trabajadores.

Desde este punto de vista, resulta relevante considerar que estos temas no estarían suficientemente estudiados ni analizados fundadamente en datos y estadísticas desde los puntos de vista necesarios para un cambio legislativo de esta envergadura, considerando las circunstancias nacionales y las particularidades de cada sector de actividad económica.

Por todo lo anterior, el Diálogo Social debe estar presente en todo este debate, desde la primera etapa de análisis y diagnóstico del posible impacto que pueden generar estas medidas en las empresas y en los trabajadores, así como en las propuestas y sus discusiones.

Finalmente, no se debe olvidar que cualquier modificación legislativa en la materia debiera partir de un Diálogo Social real entre los propios actores de las relaciones laborales, por lo que resulta relevante establecer instancias que permitan concretar esta finalidad con representantes de trabajadores, empleadores y del gobierno, en plano de igualdad y con los elementos mínimos que se requieren para este proceso.

1. **Discutir el asunto en su integralidad, más allá de la cantidad máxima de horas.**

Los problemas que enfrentan las sociedades modernas son complejos y requieren una mirada no sólo parcial o fragmentada, sino integrada y que considere sus distintas aristas.

En este sentido, el debate no sólo debe dirigirse a determinar una cantidad máxima de horas, sino también otros aspectos relevantes, como lo son la posibilidad de otorgar mayor adaptación a la jornada laboral a las necesidades que tienen las partes de la relación laboral e incentivar una mejora en la productividad y la competitividad, sin afectar la formalidad.

1. **Otorgar a los trabajadores una mayor soberanía sobre su tiempo.**

Modificaciones a las jornadas de trabajo debiesen tender a incorporar elementos de adaptabilidad a los trabajadores vinculado a los tiempos de trabajo, modernizando las relaciones laborales.

En esta materia, de acuerdo con lo recomendado por la OIT, resulta importante avanzar en otorgar más opciones de elección de los tiempos de trabajo a los trabajadores.

En ese sentido, aparecen como alternativas de adaptabilidad, que hoy en día sólo han sido consideradas como buenas prácticas, los bancos de horas, la adopción de días administrativos, la modificación del inicio o término de la jornada de acuerdo a la realidad del trabajador, entre otras.

En este contexto, no se debe olvidar que la regulación de la jornada de trabajo chilena, en general, es una de las legislaciones más rígidas del mundo, lo que provoca que no exista un avance hacia esta adaptabilidad, propia de los tiempos actuales y de las prestaciones de servicios modernos.

En este tema, resulta pertinente señalar también que no se vislumbra que el legislador tenga presente esta mirada. Así, por ejemplo, en la reciente Ley de Trabajo a Distancia y Teletrabajo, no se incorporaron elementos relevantes en la materia, lo que ha provocado diversos problemas de aplicación y discusiones, como las relacionadas al derecho a desconexión.

De esta manera, en un contexto normativo de una distribución de jornada y prestación de los servicios demasiado rígida, que no se adecúa a los tiempos actuales, resulta necesario considerar la adaptabilidad previa a cualquier implementación de reducción de jornada.

1. **Avanzar en productividad y competitividad, sin afectar la formalidad.**

Si bien una preocupación de esta propuesta legislativa es disminuir los tiempos de trabajo para conciliar de mejor manera la vida personal con el trabajo, también se ha indicado que es importante realizar acciones concretas para no afectar la productividad y con ello evitar la disminución de la calidad de vida de los trabajadores y que se afecte la formalidad laboral.

En este sentido, urge impulsar conjuntamente a esta iniciativa otros Proyectos de Ley y desarrollar medidas concretas tendientes a mejorar la productividad y competitividad de las empresas, así como de los trabajadores y del país en general.

Es así como en la discusión sobre la reducción de la jornada de trabajo no ha estado presente la preocupación por la productividad y la competitividad ni de por la formalidad laboral, muy necesarios para mantener la calidad de vida de los trabajadores.

1. **Aplicar medidas de reducción de jornada de trabajo con principios internacionales y buena técnica legislativa.**

En cualquier modificación e implementación de medidas de reducción de jornada de trabajo, es importante que se considere el *Principio de Reducción Progresiva* que ha recomendado la OIT y que en el proceso de creación de una Ley se cuide la técnica legislativa y se consideren los efectos que una modificación puede traer aparejada respecto de otras normas.

1. **Aplicación del Principio de Reducción Progresiva en miras a un cambio cultural.**

El *Principio de Reducción Progresiva*, elaborado por la OIT a propósito de la Recomendación N° 116, establece, entre otras cosas, que “*cuando la semana normal de trabajo sea ya de cuarenta y ocho horas o menos, la preparación y aplicación de medidas para reducir progresivamente la duración del trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4, deberían hacerse de acuerdo con las circunstancias nacionales y con las condiciones de cada sector de actividad económica*”.

De esta manera, cualquier modificación en materia de disminución de horas de trabajo debe considerar este *principio de la reducción progresiva de la duración normal del trabajo* propiciado por la OIT.

De esta forma, en caso de aprobarse la reducción de jornada, se requieren medidas que tengan presente la distinción por tamaño de empresa y la progresividad, permitiendo una implementación ordenada y satisfactoria para todos los actores.

Por lo demás, esta gradualidad debe impulsar también un cambio cultural que incentive que los trabajadores realmente utilicen las horas de reducción de jornada para su vida personal y familiar, evitando que este tiempo se destine a trabajar más y, finalmente, no se termine aumentando la calidad de vida de los trabajadores y sus familias.

Así, en caso de continuar con la tramitación del Proyecto de Ley antes explicado, debe mantenerse la transitoriedad en la aplicación de la normativa, la cual debe revisarse y perfeccionarse de acuerdo con lo indicado en este informe.

En este proceso se podría establecer un mecanismo alargado de vacancia legal -como ocurrió con la Ley de reducción de 48 a 45 horas, que fue aprobada en el año 2001 y que entró en vigencia en el 2005-, el cual considere especialmente las circunstancias nacionales y regionales, así como las realidades de cada sector de actividad económica y también lo que enfrentan las micro, pequeñas y medianas empresas, todo lo cual podrían permitir instaurar ciertos sistemas especiales o excepciones, al legislar sobre esta materia.

1. **Cuidar la técnica legislativa para evitar efectos no deseados.**

Por otra parte, es importante mencionar que una modificación de esta importancia debe ser cuidadosamente diseñada y discutida, con tal de evitar futuros problemas interpretativos y de aplicación, dada su trascendencia e impacto.

En este sentido, resulta relevante que esta normativa establezca los mecanismos concretos que permitan al empleador adecuar la jornada laboral diaria a fin de cumplir con el tope de 40 horas semanales. Por ejemplo, el utilizado en el 2005 a propósito de la reducción a 45 horas, consistió en propiciar el acuerdo entre las partes y que, ante su ausencia, el empleador podría modificar unilateralmente la jornada diaria dando aviso previo a los trabajadores, en relación a la facultad establecida en el artículo 12 del Código del Trabajo, conocida como el ius variandi; lo que resalta como una alternativa también a este proceso.

Sin embargo, no aparece en los textos actuales y en la discusión en general, una preocupación concreta relacionada a este tema, lo que conlleva una serie de interrogantes, entre las que se encuentra el alcance de algunas facultades del empleador, la discusión entre una menor cantidad de horas o una menor cantidad de días, o la realidad de cada sector empresarial.

Sobre el Proyecto Boletín Nro. 11.179-13, cabe tener presente que una modificación aislada que reduce la jornada de trabajo de 45 a 40 horas semanales va a producir efectos en todas las alternativas de jornadas reguladas en el Código del Trabajo (jornada ordinaria, jornada bisemanal, jornada excepcional y jornada extraordinaria), omisión que, además de los trastornos que puede causar en la actividad laboral, revela una mala técnica legislativa al no hacerse cargo de las consecuencias que tal modificación legal provoque.

A modo ejemplar, es importante considerar lo siguiente:

* **Derecho a extender excepcionalmente la jornada ordinaria:** Es posible considerar que esta reducción de la jornada laboral afecta al ejercicio de este derecho del empleador, establecido en los artículos 29 y 24 del Código del Trabajo, pues anticipa el término de la jornada ordinaria, forzando jornadas extraordinarias o derechamente la contratación de reemplazos.
* **Jornada extraordinaria:** Esta reducción de la jornada laboral genera un término más próximo de las horas extraordinarias, afectando esta jornada y forzando la contratación de reemplazos.
* **Jornada parcial**: Con una reducción de jornada, los 2/3 quedan en 26,666 horas semanales, lo que fuerza una reestructuración de estas jornadas y, consecuencialmente de los turnos.
* **Sistemas especiales de distribución de jornada, sistemas excepcionales y las jornadas bisemanales:** Con la reducción de la jornada de trabajo, puede quedar abierta la discusión sobre estos sistemas especiales y, consecuencialmente, forzar a una reestructuración de turnos y todo lo concerniente a la operación de las empresas, especialmente en determinados sectores de la economía.
* **Pacto sobre condiciones especiales de trabajo:** Una reducción de jornada de trabajo también impacta en aumentar aún más la falta de aplicación de esta normativa.

De esta manera, se requiere igualmente tener en consideración los otros aspectos relacionados con la regulación de la jornada laboral, y que podrían abordarse a propósito de esta reducción de jornada. En ese sentido, y considerando una aprobación de esta disminución, también debe enfocarse en las distinciones o efectos que puede producir en el sistema de la jornada laboral chilena.

1. Como se indicó, desde sus orígenes, la OIT ha hecho presente su preocupación por limitar la jornada máxima de trabajo. Muestra de esta preocupación es que, además de su Constitución, el primer Convenio de la OIT se refiere a la limitación de las horas de trabajo en las empresas industriales, labor que ha continuado con una serie de Convenios y Recomendaciones posteriores, dentro de los cuales destaca la Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962 (núm. 116).

Entre las normas internacionales sobre la materia, también destacan: Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (núm. 14); Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30); Convenio sobre las cuarenta horas, 1935 (núm. 47); Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962 (núm. 116); Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 106); Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970 (núm. 132); Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 171); Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175). [↑](#footnote-ref-1)
2. El diálogo social se ha entendido como “todo tipo de negociaciones y consultas o, simplemente, el mero intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre cuestiones de interés común relativas a las políticas económicas y sociales.” “Diálogo social y políticas públicas”, Documento de Trabajo para el Taller Nacional “Diálogo Social en Chile”, Santiago, noviembre de 2006. Para más información, véase: <https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--es/index.htm> [↑](#footnote-ref-2)