Modifica el Código del Trabajo y la ley N°19.886, de Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, para obligar al empleador a contratar un porcentaje mínimo de trabajadores domiciliados en la región en que han de prestar sus servicios

Boletín N° 12568-13

I. Fundamentos

1. Que el desempleo en regiones es una situación cada vez más preocupante, el cual se ha venido agravando en las últimas décadas derivadas del agudo centralismo que existe en nuestro país, el cual impacta no sólo a lo político sino que también a la actividad económica en cada una de las fases del proceso productivo. El centralismo ahoga a las regiones porque las desplaza de la decisión sobre sus territorios, y ello también impacta a los empleos, en especial en ciertos sectores productivos, particularmente con el fenómeno de la conmutación laboral. Por su parte, el desempleo en las distintas regiones del país responde a situaciones muy diversas, dado que los rubros de las actividades económicas que desarrollan son muy diferenciados a lo largo de todo el territorio. De esta forma, las causas del desempleo son variadas, y en algunos casos responden a situaciones estructurales derivadas de la desaceleración de actividades económicas relevantes para esos territorios, como la minería en la región de Atacama.

2. Que el Banco Central ha señalado en su Informe "Mercado laboral: hechos estilizados e implicancias macroeconómicas Diciembre 2018" que las principales características del mercado del trabajo del país son: "1) El trabajo informal ha disminuido en Chile, pero continúa muy por encima de los estándares de países desarrollados (en torno a 30% del empleo total, en comparación con el 12% promedio en la OCDE). 2) El mercado laboral es muy dinámico, con una alta rotación en comparación internacional, en un contexto de alta incidencia de empleos a plazo fijo. 3) El empleo asalariado se concentra crecientemente en empresas de mayor tamaño. Más de la mitad de este empleo es contratado en ese tipo de empresas. 4) Los salarios reales han crecido con fuerza para todos los niveles de ingresos. Sin embargo, persiste una alta dispersión salarial que se correlaciona con las diferencias en la duración del empleo (rotación). Es decir, salarios más altos

tienden a coincidir con relaciones laborales más duraderas”[1]; asimismo, ha señalado que “Las mujeres tienen una menor probabilidad de mantener sus empleos, y son más propensas a transitar desde el desempleo a la inactividad”[2]. También se ha señalado que el mercado laboral chileno es “un mercado laboral muy dinámico: alta tasa de rotación; baja duración promedio del empleo y de transiciones entre empleos”[3].

Anota además dos datos significativos: “En los últimos 32 años, el desempleo de los menores de 25 años (18,4% en promedio) duplica la tasa de desempleo general (7,7%) y casi quintuplica la de los mayores de 55 años (3,8%)”, y “las mujeres presentan una tasa de desempleo mayor que los hombres, por lo que el incremento en la participación laboral femenina debiese aumentar la tasa de desempleo total”, motivo por el cual deberían ser dos factores importantes para atender el problema del desempleo.

3. Que en términos económicos, la migración interregional se configura como un problema de carácter público, cuando evidenciamos lo que sucede en el mundo del trabajo. La movilidad por razones laborales ha despertado gran interés en las autoridades, ciudadanía y expertos en aquellas zonas que son consideradas polos productivos. La conmutación laboral es un fenómeno dado en el ámbito urbano, y actualmente regional, que explica la relación entre las y los trabajadores de una zona productiva, la cual es diferenciada al lugar donde el empleado reside y genera consumo e inversión. Es decir, la persona trabaja en una región, y gasta sus ingresos en su región de residencia. Esto, genera efectos indirectos en la demanda de bienes y empleos, de manera ambivalente en la región que emplea al trabajador (destino), como también donde este reside (origen).

   Para hacer frente a esta problemática, se deben disponer política públicas que busquen hacer más atractivas a las regiones que emplean trabajadores, como

[1] Banco Central. Informe “Mercado laboral: hechos estilizados e implicancias macroeconómicas Diciembre 2018.
[2] Ibid.
[3] Ibid.

también generar incentivos a través de discriminación positiva, de manera que las y los trabajadores no tengan necesidad de conmutar a otra región para residir. Este fenómeno, se relaciona directamente con la desigualdad que se da en términos de capital cultural, económico y urbano en Chile, sobre todo con aquellas regiones ubicadas en el norte del país. La ausencia de inversión estatal, como también de acciones que vayan en pos de descentralizar recursos, ha impactado directamente en la calidad de vida de quienes habitan ciudades que albergan industrias.

Desde el proceso de industrialización, es que la conmutación se ha posicionado como un fenómeno interesante, sobre todo desde el punto de vista de las características de la producción a gran escala. Cuando cambian los modelos de producción, también cambian las relaciones que se dan en el plano público y privado. Surge la necesidad de que hombres y mujeres abandonen sus hogares para desplazarse a sus lugares de trabajo, en su mayoría fábricas e industrias.

De esta forma, aparece el fenómeno de conmutación urbana, proceso acompañado de cambios paulatinos en los medios de transporte, y también en la configuración de las ciudades. Con el paso del tiempo, el desplazamiento que en primera instancia se hacía caminando sufrió cambios, las ciudades crecieron y con ello también surgen nuevas alternativas de transporte, pasando desde el ferrocarril hasta el transporte aéreo. En la actualidad, las formas de movilización son diversas, los asentamientos humanos tienen otras características y las formas de conmutación también, pasando desde un fenómeno urbano hacia uno regional.

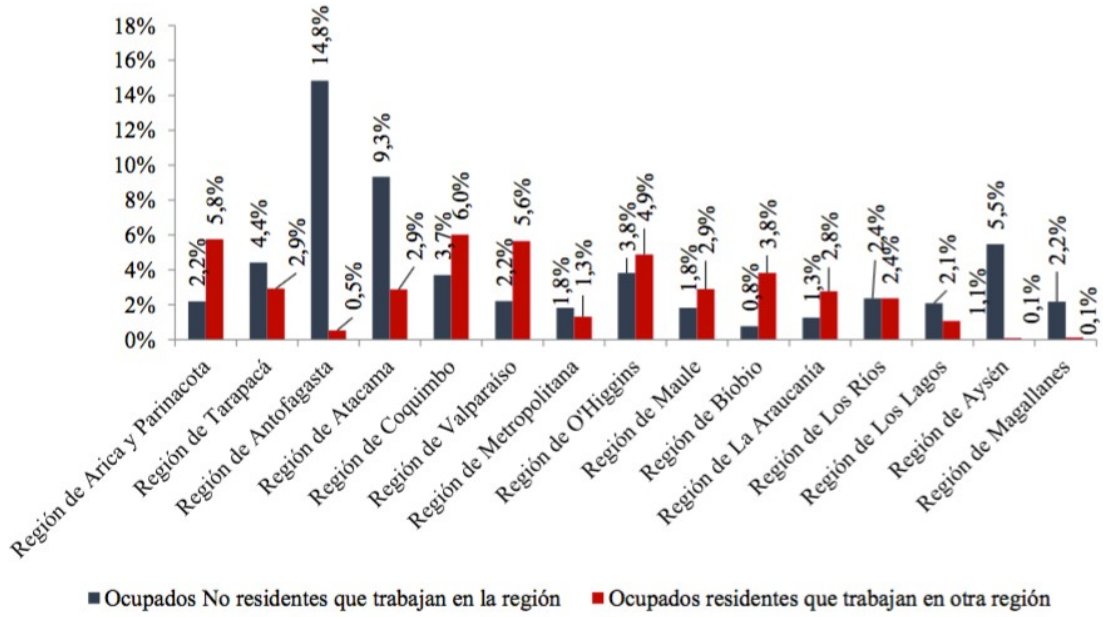
En este caso, si el fenómeno de la conmutación es observado desde un punto de vista racional, el ejercicio que realizan los individuos, es optar por vivir cerca de sus lugares de trabajo, a un mayor costo, pero con la finalidad de que los costos de conmutación sean menores. Por otro lado, los trabajadores también optan por vivir lejos a un menor costo, aumentando así los costos de conmutación.

Si aplicamos este caso a lo que sucede en el norte de Chile, podemos evidenciar dos fenómenos. Por un lado, la conmutación urbana dada por la lejanía de los centros productivos, en este caso las mineras, y por otro, una conmutación regional en donde las y los empleados trabajan en una faena minera en un turno (7x7) que facilita la posibilidad de vivir en otra región, a un bajo costo de conmutación (*fly-in fly-out*[4]), un menor costo por vivienda, y también con ganancias asociadas a una mejor calidad y costo de vida. Este último tipo de conmutación es la que revierte mayor interés, sobre todo por los costos y efectos que se provocan a nivel regional. Dentro de estos, encontramos aquello que deviene de la separación entre el lugar de trabajo y el de consumo. Partiendo desde la base que el trabajador/a invierte y/o utiliza sus ingresos en la ciudad en donde reside, generando un impacto económico indirecto en la región de destino (lugar de trabajo). Esto, genera efectos positivos en la región de origen, mientras que incide negativamente en el bienestar de la población que reside en el lugar donde está ubicada la fuente laboral. Este impacto negativo se evidencia en la reducción de posibilidades de generar mayores ingresos, y también de optar a empleos, entendiendo el "efecto dominó" que genera este fenómeno. No hay consumo ni inversión en la comuna de destino, afectando a comerciantes locales, inmobiliarias y también grandes empresas, que no invierten y tampoco contratan personal.

Por otro lado, esto se ve reflejado en los ingresos que entran a las comunas empleadoras, afectando en su desarrollo social y urbano. En el caso de la Región de Antofagasta, al revisar los datos extraídos desde el Observatorio Laboral de Antofagasta, en el año 2017 la cantidad de trabajadores/as empleados, pero que no residen en la región, llegó a 47.359 personas. Esta cifra representa alrededor de un 15% de la fuerza laboral durante el mismo año. Si bien esta es alta en comparación con lo que sucede en el resto del país, igual se visualiza una baja en la cantidad de trabajadores conmutantes entre los años 2013 y 2017. Por ejemplo, en el año 2013 el porcentaje de empleados que trabajaban pero no residían en el región fue de un 22%, evidenciando una baja sostenida en los años siguientes. Esto, también puede

[4] Utilización del servicio aéreo en el traslado de trabajadores y trabajadores que realizan labores en una región y se transportan hacia otra.

ser explicado por los ciclos económicos a los cuales se ha visto expuesta la industria del cobre, repercutiendo en la cantidad de empleos. Al analizar el panorama nacional, en el siguiente gráfico realizado por la misma institución, podemos apreciar que la Región de Antofagasta es la que cuenta con la mayor cantidad de trabajadores/as conmutantes el año 2017, con el 14,8% de la fuerza laboral de la región (Ver Gráfico A).



4. Que según estudios realizados[5], en la zona norte de nuestro país se concentra la mayor cantidad de *"commuters"*. Esto, principalmente por las características productivas de la región, específicamente en relación a la industria minera. Esta área productiva es la que más trabajadores/as mueve desde otras regiones. Tras las cifras, el porqué de las razones que llevan a los/as trabajadores/as a conmutar de una región a otra, según se puede evidenciar y observar, serían las siguientes:

   1) La Región de Antofagasta evidencia altos costos de vida, por lo que los *"commuters"* buscan aprovechar sus ganancias en su región de origen, en donde los costos son menores.

[5] La conmutación regional en Chile y su impacto en la Región de Antofagasta – Patricio Aroca y Miguel Atienza. Universidad Católica del Norte, 2008

2) Mayor inversión nacional y extranjera, específicamente en el área industrial que entrega servicios a la minería, como también en servicios terciarios.
3) La Región de Antofagasta cuenta con bajos índices de calidad de vida, asociados a los altos costos por concepto de vivienda, escaso acceso a salud de calidad, bajo capital cultural en términos educacionales, como también falta de desarrollo social y urbano (servicios públicos y privados).
4) En su mayoría los y las *"commuters"*[6] provienen de la Región del Bío Bío, Región de Coquimbo, Región Metropolitana y de la Región de Atacama. Esto, porque en sus regiones la cantidad de empleo es mucho menor, o sencillamente porque el costo de trabajar en otra región son mucho menores, versus las ganancias que pueden ser utilizadas en la región de origen.
5) En la Región de Antofagasta la oferta universitaria, técnica y de mano de obra, es mucho menor. Esto, hace que aquellas personas que buscan un trabajo mejor remunerado, vean en la zona una menor competencia y por ende, más oportunidades laborales.
6) Bajos costos de transporte, sobre todo en el mercado aéreo que en los últimos años han implementado un modelo *"low-cost"* que ha servido para incrementar la movilidad interregional.

Cuando hablamos de efectos que genera en la región la conmutación laboral, hay estudios como el de Aroca y Atienza (2008) en donde se expone que el potencial impacto en términos económicos, por ejemplo durante el año 2002, fue de 120 millones de dólares que por motivos de conmutación, fueron utilizados en otra región. A modo de referencia, los mismos autores exponen que esta cifra corresponde a casi siete veces el Fondo Nacional de Desarrollo Regional gastado en la Región de Antofagasta ese mismo año. En este caso, si bien son datos de años anteriores, podemos evidenciar la magnitud de la perdida para la región de destino, siendo las regiones de origen más beneficiadas, la Región Metropolitana y la Región de Coquimbo.

[6] Término utilizado para referirse a los empleados que conmutan entre regiones y/o urbes

Las acciones para hacer frente a este problema público, se relacionan principalmente con generar proyectos y políticas territoriales en pos de hacer que la región sea más atractiva para habitar e invertir, de esta forma, se busca contrarrestar los efectos negativos que deja este fenómeno. Para ello, es importante que las políticas públicas vayan en pos de descentralizar los recursos económicos, generar una correcta distribución de estos, sobre todo contemplando las externalidades de los sectores productivos, como la minería y sus efectos sobre el territorio.

Finalmente, es importante considerar las decisiones y acciones individuales de cada trabajador/a, como también de las empresas empleadoras. En primer lugar, es interesante considerar las razones tras la decisión de trabajar y vivir en regiones diferenciadas, entendiendo los costos económicos, personales y familiares. Por otra parte, también se deben considerar ciertas instancias de discriminación positiva que insten a las empresas cupríferas a optar por la mano de obra local, como también a vincularse con el medio. Esto último puede ser a través de inversión, empleo, desarrollo social, y también con disposición para evaluar posibles costos agregados a la actividad extractivista, como por ejemplo, impuestos diferenciados o un "royalty" que considere que el Estado puede cobrar a las empresas que explotan los recursos naturales, por el concepto de derecho por soberanía.

De esta manera, se pretende que la región de destino de los *"commuters"* no sea perjudicada por la ausencia de empleos, recursos, y sobre todo por las externalidades del sistema productivo. Por otro lado, también es importante mencionar que en muchas ocasiones las regiones que actúan como empleadoras, no son ubicadas en el centro de las prioridades por ser consideradas *"comunas campamentos" "comunas transitorias"*, etc. Esto, afecta a la calidad de vida de quienes residen en la comuna, realizan inversión y se dedican a permear sectores asociados a servicios, salud, cultura y educación, que no solo se vinculan con la minería, sino que con todas las otras áreas productivas que coexisten en la región.

5. Que por todo lo anterior se justifica una medida que permite reservar una

determinada cantidad de empleos para los trabajadores que tienen su domicilio en la región en donde se produce la actividad económica respectiva. En tal sentido, el presente proyecto plantea modificar el Código del Trabajo a fin de incorporar un nuevo capítulo referido al domicilio de los trabajadores, en cuanto a que el cincuenta por ciento de los trabajadores que presten servicios a un mismo empleador deberá tener domicilio en la región que corresponda al lugar o ciudad en que éstos se realicen. Asimismo, se señala que se entenderá que dicho porcentaje deberá ser cumplido por el empleador respecto de cada una de las regiones en que la empresa disponga de medios personales.

II. Idea Matriz

El presente proyecto tiene como idea matriz establecer reservas en los empleos para trabajadores domiciliados en la Región en donde estos se encuentren.

III. Disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto:

El proyecto modifica diversos cuerpos legales: el Código del Trabajo, y la Ley N° 19.886, estableciendo una reserva en los empleos para trabajadores domiciliados en la Región en donde estos se encuentren.

POR TANTO:

Los diputados que suscribimos venimos en presentar el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo primero: modifíquese el Código del Trabajo en el siguiente sentido:

1. En el artículo 10:
    a. En su numeral 2:
        i. Reemplácese la conjunción “y” por una coma.
        ii. Intercálese entre las expresiones “nacimiento” y “e ingreso” la palabra: “, domicilio”.
    b. En su numeral 3 agréguese antes del punto seguido la siguiente frase: “con la indicación expresa de que dicho lugar o ciudad se encuentra en la región a la cual corresponde el domicilio del trabajador”.

2. Intercálese un nuevo capítulo IV, y el artículo 21 que lo compone, pasando el actual a ser V y así sucesivamente, adecuándose la numeración de los artículos correlativamente, del siguiente tenor:

    “Capítulo IV. Del domicilio de los trabajadores”.

    Artículo 21. El cincuenta por ciento de los trabajadores que presten servicios a un mismo empleador deberá tener domicilio en la región que corresponda al lugar o ciudad en que éstos se realicen. Se entenderá que dicho porcentaje deberá ser cumplido por el empleador respecto de cada una de las regiones en que la empresa disponga de medios personales. No será exigible esta obligación cuando falten personas interesadas en las ofertas de trabajo que se hayan formulado por la empresa, de conformidad a lo que disponga el reglamento. La infracción injustificada a lo establecido en esta disposición será sancionada con 120 unidades tributarias mensuales.

Artículo segundo: modifíquese la Ley N° 19.886 en el siguiente sentido:

1. En el inciso primero de su artículo 4° agréguese antes del punto final la siguiente frase: “o por incumplimiento de la obligación de contratación de personal domiciliado en la región, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 21 del Código del Trabajo”.