Boletín N° 13.494-13

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Sandoval y señora Ebensperger, que incentiva la contratación de trabajadores con domicilio en las zonas extremas de nuestro país.

I.- FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA

El inciso 4° del artículo 1° de nuestro texto constitucional establece textualmente que "el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece". En base a esta disposición el estado y, particularmente, la administración, tiene el deber de promover acciones, plasmadas en planes, políticas y programas tendientes a contribuir al establecimiento de las condiciones sociales necesarias que permitan a la comunidad alcanzar el bien común.

A su vez, el artículo 19 Número 16 del mismo texto constitucional prescribe el derecho de toda persona a "la libertad de trabajo y su protección" consagrando en tal ámbito que "toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución". Por otro lado, establece que "se prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos".

En este sentido, se hace hincapié que el trabajo se enmarca como una de las actividades universales que se encaminan a alcanzar el bien común de las personas, a través del desarrollo de las habilidades propias del ser humano, que les permite avanzar hacia un mejor bienestar social, económico, cultural y espiritual. A su vez, el ejercicio laboral también es uno de los aspectos más relevantes para una sociedad determinada ya que contribuye al crecimiento de esta y a alcanzar los objetivos propios de una comunidad para su progreso.

Como ya se ha señalado, esta máxima constitucional viene a dar los lineamientos jurídicos necesarios para evitar desviaciones que vayan en contra de la dignidad de la persona en el ejercicio de su trabajo. Sin embargo, las restricciones establecidas respecto a la nacionalidad, obedecen únicamente a un fundamento de priorización de trabajadores chilenos por sobre los extranjeros, esta norma, específicamente se encuentra recogida en el capítulo III del Código del Trabajo en los artículos 19 y 20, el primero de ellos establece que "El ochenta y cinco por ciento, a lo menos, de los trabajadores que sirvan a un mismo empleador será de nacionalidad chilena", además indica que "se exceptúa de esta disposición el empleador que no ocupa más de veinticinco trabajadores. Asimismo, el artículo 20 indica las reglas para computar la proporción referida anteriormente.

Sin perjuicio de lo anterior, si bien ya contamos con parámetros normativos que permitan fomentar el trabajo de los nacionales, históricamente se ha evidenciado una falta de incentivo en las regiones extremas, en la cual su desarrollo integral se ha visto frenado debido a diversos factores, tales como la falta de conectividad, aislamiento territorial, inestabilidad laboral, migración de familias a la zona central, pobreza multidimensional, entre otros.

Es este contexto, el Estado reconociendo las complejidades propias de los territorios extremos, ha promovido diversos instrumentos de excepción tendientes a estimular su desarrollo económico y disminuir tales desigualdades con respecto a las zonas centrales, al respecto, se encuentra la denominada "bonificación a la contratación de mano de obra regulada en la Ley N° 19.853[1]. Anteriormente se regulaba en el Decreto Ley N° 889 de 1975, en este sentido, el Mensaje del proyecto de ley señala que "se busca garantizar que se aumenten y mejoren significativamente los incentivos al empleo en las regiones extremas".[2]

En esta línea, la Contraloría General de la República en dictamen N° 78617, de diciembre de 2010, establece que los trabajadores de las empresas cuyos empleadores opten por tal beneficio, deben tener domicilio y trabajo permanente en la región o provincia favorecida y no una mera residencia accidental y, asimismo, tienen que desarrollar sus labores en forma estable y habitual en esos territorios, pues el objetivo de la ley al establecer tal franquicia ha sido, precisamente, fomentar la contratación de personas en las respectivas zonas"[3].

No obstante lo anterior, esta y otras normas de fomento no han cumplido su principal objetivo; que es elevar el standard y crear incentivos reales y eficaces que permita a las regiones posicionarse como un aporte al crecimiento y desarrollo económico del país. Lo anterior, en el caso de la región de Aysén es reflejado en el Producto Interno Bruto que representa no más del 0,6% del total nacional, además presenta una alta incidencia del Estado en la generación de empleos y prestación de bienes y servicios del sector público. En esta línea, son escasos los ejemplos que

---

[1] v.g es la Ley 19.853 que concede bonificaciones a la mano de obra en zonas extremas en donde uno de los requisitos es precisamente que los trabajadores mantengan domicilio en la zona donde se opera el beneficio.

[2] https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/21130/5/Bonificacion%20Mano%20de%20Obra%20domicilio_v2_v3_v4.pdf. Informe BCN

[3] Dictamen Contraloría General de la República N° 78617, de diciembre de 2010,

apunten a fomentar el trabajo local en regiones aisladas, lo que el presente proyecto de reforma viene a promover estableciendo debidos criterios de identificación regional.

II.- CONSIDERANDO.

1. Que, las regiones extremas, sin duda alguna son territorios de grandes potencialidades económicas, sociales y culturales. Sin embargo, uno de los problemas de mayor importancia, y que les atañe directamente, lo constituye el profundo aislamiento que viven cientos de familias que las ha condicionado a la postergación económica y social, supeditando a éstas a la emigración a otros centros más poblados, o bien, generando un proceso de fraccionamiento al interior de las familias que las ha obligado a enviar a sus hijos a establecimientos educacionales que se encuentran en otras localidades centrales del país, habida consideración de la escasa oferta educativa y laboral existente.

2. Que, creemos que este tópico representa aspectos de singular relevancia en el Chile del siglo XXI tomando en consideración que se requieren esfuerzos adicionales, para fin lograr el desarrollo económico y social que se merece. Para lograr esa meta Chile debe caminar por la senda de la integración en todos sus aspectos, esto es, en el orden territorial, social, económico y cultural y este plano la integración y desarrollo de sus zonas extremas requiere de acciones legislativas claras y conducentes al otorgamiento de mejore4s condiciones de vida por parte de los habitantes de estas localidades.

3. Que, esta normativa apunta a quebrar una lógica centralista de nuestras disposiciones, que no miran la extrema situación por la que atraviesan vastas zonas de nuestro país que no cuentan con las condiciones para el desarrollo armónico de todos sus componentes sociales.

4. Que, es por ello que se requiere con urgencia consagrar una normativa a nivel constitucional que venga a dar un impulso al trabajo de los habitantes de las zonas extremas, promoviendo abrir espacios para que la población no emigre a otras sectores del territorio nacional, sino que despliegue todos sus talentos y capacidades en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Aysén, Magallanes y de la Antártica Chilena y las provincias de Chiloé y Palena.

5. Que, en suma la reforma constitucional que se plantea, aspira simplemente al incremento de nuestras potencialidades económicas, desde una perspectiva local, fomentando con ello nuestra capacidad productiva y de trabajo, que cuenta como desafío la descentralización y la promoción de nuestras regiones extremas. En este contexto, el espíritu de la iniciativa es solo materializar lo que la propia Carta Fundamental establece claramente su artículo tercero inciso segundo, señalando que: "los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional."

6. Que, este desarrollo equitativo encuentra algunos asideros en nuestra Carta Magna en el Artículo 19° número 20 que fija los lineamientos de la justicia tributaria, indicando que: 20°.- La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas.

En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.

Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.

Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados afines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de

los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo;

7. Que, según lo anterior, el último inciso del numeral, viene a identificar y reconocer claramente una necesidad de crecimiento y desarrollo en las regiones, y para ello, se otorgan prerrogativas en materia tributaria para ser destinados a financiar obras de desarrollo. Esto a juicio de los autores de la iniciativa, debe ser replicado incorporando similares criterios en el mundo laboral de nuestras zonas extremas.

III.- CONTENIDO DEL PROYECTO.

De acuerdo a las consideraciones indicadas el presente proyecto de reforma constitucional viene a proponer lineamientos en materia de contratación laboral, estableciendo criterios regionales que permita fomentar el trabajo en las zonas extremas de nuestro país.

IV.- PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo único: Agréguese un nuevo inciso cuarto al Artículo 19° número 16 de la Constitución Política de la República, pasando el actual cuarto a ser quinto y así sucesivamente, de la siguiente forma:

"Sin perjuicio de lo anterior, en las zonas extremas del país, la ley podrá exigir la contratación de trabajadores con domicilio permanente en aquellas zonas, dentro de los marcos que la misma ley señale."