



► Nota informativa

Abril de 2021

Hacia una nueva Constitución en Chile: reflexiones a partir de las normas internacionales del trabajo y el trabajo decente

Por Humberto Villasmil Prieto¹

Principales puntos

- Esta nota aborda el paradigma del trabajo decente, haciendo un recorrido por su origen y contenido, a la luz de las Normas Internacionales del Trabajo (NITs).
- Busca, además, plantear un conjunto de temas relevantes para aportar al debate Constitucional que comienza en Chile.

El trabajo decente: origen y contenido

En la Memoria del Director General ante la 87ª Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 1999 se dijo que: "(...) la finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que hombres y mujeres puedan conseguir un **trabajo decente** y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana."

Esta noción corresponde a un paradigma cuyos elementos, todos y cada uno: *libertad, equidad, seguridad y dignidad humana*, tienen una traducción normativa. Por ello, interesa entender el trabajo

decente como un paradigma normativo y, en su caso, constitucional.

El trabajo libre, en una dimensión individual, significa que debe ser voluntario y no forzoso, lo que viene a explicar su vínculo con las disposiciones sustantivas de dos **convenios fundamentales** de la OIT: el Convenio 29² y el Convenio 105³. Pero esa libertad tiene también una dimensión colectiva, sin la que su sentido no se explica de un modo cabal. Aquí se debe mencionar al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm.

¹ Esta nota ha sido elaborada por Humberto Villasmil Prieto, Especialista en Normas Internacionales del Trabajo y Relaciones Laborales de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina. Las opiniones vertidas en esta nota son de exclusiva responsabilidad del autor.

El autor agradece especialmente los comentarios y aportes de Andrés Marinakis y Horacio Guido, de OIT.

² Artículo 1. 1. "Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas."

³ Art. 1. "Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a suprimir y a no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio: (a) como medio de coerción o de educación políticas o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido; (b) como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico; (c) como medida de disciplina en el trabajo; (d) como castigo por haber participado en huelgas; (e) como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa."

► Nota de la OIT

Temas a sugerir para el debate Constitucional en Chile a partir de las normas internacionales del trabajo y el paradigma del trabajo decente

87)⁴ y al Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), entre otros.

De otra parte, la equidad y la igualdad de trato se traducen en normas contenidas en distintos convenios fundamentales: el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)⁵ y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

En relación al trabajo seguro, este componente del paradigma está directamente vinculado con el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y que la dignidad humana – que obra como un eje transversal de todo el sistema normativo de la OIT- se vincula finalmente con sus ocho (8) convenios fundamentales (Núms: 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 y 182).

Desde luego, este intento de mostrar el vínculo entre cada componente del paradigma y las Normas Internacionales del Trabajo ha privilegiado el vínculo de cada uno con los convenios fundamentales, con la excepción del Convenio 155 - que Chile no ha ratificado de momento - lo que se hace para destacar la muy particular relevancia de este instrumento que la pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto.

En una perspectiva más holística, habría que mencionar que el paradigma del trabajo decente se vincula igualmente con los convenios relativos al salario⁶, al tiempo de trabajo⁷, y muy especialmente, sobre la violencia y acoso en el mundo del trabajo, que resultó el Convenio del Centenario junto con su Recomendación⁸.

Pero la legitimidad de la noción merece ser destacada, desde la perspectiva de su devenir.

► Al comienzo del nuevo siglo la noción mereció resoluciones de la CIT que presagiaban la

evolución que tendría después. La CIT de 2002 adoptó la **Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal**⁹, que puso en valor el antecedente que respecto de éste significó la Declaración de Filadelfia de 1944: *“El compromiso del trabajo decente se sustenta en la afirmación de la Declaración de Filadelfia de que todos los seres humanos tienen derecho a desarrollarse «en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades».*

Pero, asimismo, esta resolución vinculaba de una manera muy explícita la noción de trabajo decente con los derechos fundamentales, lo que nos permite ahora destacar su carácter de paradigma normativo.

► “La promoción del trabajo decente para todos los trabajadores, mujeres y hombres, con independencia de dónde trabajen, requiere una estrategia general: hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, crear mayores y mejores oportunidades de empleo e ingresos, ampliar la protección social y fomentar el diálogo social... “.

► La **Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa**, de 2008,

⁴ Artículo 2: “Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.”.

⁵ Artículo 2

⁶ Por ejemplo, el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95) y el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), este último ratificado por Chile.

⁷ Entre ellos, el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), el Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (núm. 14) y el Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30), todos ratificados por Chile y que se encuentran en situación provisoria el primero y el tercero, y actualizado el segundo.

⁸ Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190) y Recomendación sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 206).

⁹ [Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal. Conferencia Internacional del Trabajo, 2002.](#)

► Nota de la OIT

Temas a sugerir para el debate Constitucional en Chile a partir de las normas internacionales del trabajo y el paradigma del trabajo decente

*"(...) institucionalizó el concepto de **Trabajo Decente** desarrollado por la OIT desde 1999, y lo sitúa en el centro de las políticas de la Organización para alcanzar sus objetivos constitucionales."¹⁰ Como se lee, la noción del trabajo decente resulta esencial para alcanzar los objetivos constitucionales de la Organización: la Constitución de 1919 con su preámbulo y la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo de 1944 que se incorporó a la primera en 1946.*

► Por su parte, el **Pacto Mundial para el Empleo**, de 2009, fijó como su objetivo fundamental *"(...) proveer una base acordada internacionalmente para políticas diseñadas para reducir el período entre recuperación económica y recuperación con oportunidades de **trabajo decente**."*

► Por fin, la **Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo** de 2019, cerraba de momento este ciclo y en este sentido dispuso que: *"Es imprescindible actuar urgentemente para aprovechar las oportunidades y afrontar los retos a fin de construir un futuro del trabajo justo, inclusivo y seguro con empleo pleno, productivo y libremente elegido y **trabajo decente para todos**."*

La noción de trabajo decente en las Normas Internacionales del Trabajo adoptadas antes de 1999

Aún antes de la Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999 y de que el término se generalizara, algunos convenios de la OIT incluyeron antecedentes destacables del paradigma al referirse, indistintamente, a sus componentes. Convendría mencionar algunos:

► a. El **Convenio sobre la política del empleo**, 1964 (núm. 122), uno de los convenios de gobernanza de la OIT, dispuso en su Artículo 1º:

"1. (...) todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política

activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

2. La política indicada deberá tender a garantizar:

(a) que habrá **trabajo para todas las personas disponibles** y que busquen trabajo;

(b) que dicho trabajo será tan **productivo** como sea posible;

(c) que habrá **libertad para escoger empleo** y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la **formación necesaria** para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, **sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.**"

El Convenio 122 quiso explicitar que, si bien la promoción del empleo involucra políticas públicas acomodadas a su fomento, no se trata de cualquier empleo, sino de aquel cuyos estándares les vendrán dados, diríamos hoy, desde la noción del trabajo decente, es decir: un trabajo productivo, libre y seguro.

► b. Por su parte, el **Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial**, 1994 (núm. 175) en su Artículo 9 dispuso que:

*"Deberán adoptarse medidas para facilitar el acceso al trabajo a tiempo parcial, **productivo y libremente elegido**, que responda a la vez a las necesidades de los empleadores y de los trabajadores (...)"*.

La noción de trabajo decente en las Normas Internacionales del Trabajo adoptadas con posterioridad a 1999

Luego de 1999 la noción de trabajo decente fue incorporada de manera ya explícita y progresiva en distintas NITs que fueron adoptadas, entre ellas:

► a. El **Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos**, 2011 (núm. 189) que dispuso en su Artículo 6º:

¹⁰ Juan Somavía, Prefacio a la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008. Primera edición 2008.

► Nota de la OIT

Temas a sugerir para el debate Constitucional en Chile a partir de las normas internacionales del trabajo y el paradigma del trabajo decente

*“Todo Miembro deberá adoptar medidas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos, como los demás trabajadores en general, disfruten de condiciones de empleo equitativas y condiciones de **trabajo decente**, así como, si residen en el hogar para el que trabajan, de condiciones de vida decentes que respeten su privacidad.”*

► b. La **Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal**, 2015 (núm. 204) cuyo número 16 estableció:

*“Para alcanzar el objetivo de la creación de empleos de calidad en la economía formal, los Miembros deberían formular y aplicar una política nacional de empleo que esté en consonancia con el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y hacer del **empleo pleno, decente, productivo y libremente elegido** una meta central de su estrategia o plan nacional de desarrollo y crecimiento.”*

► c. El **Convenio sobre la violencia y el acoso**, 2019 (núm. 190) cuyo Artículo 5º dice:

*“Con objeto de prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, todo Miembro deberá respetar, promover y llevar a efecto los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a saber, la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, así como fomentar el **trabajo decente y seguro**”.*

Como se muestra, antes de 1999 las NITs habían referido a los componentes y requisitos del empleo o del trabajo que se quería promover de manera particular; posteriormente el término **trabajo decente** pasó a ser recogido explícitamente por ellas.

El trabajo decente trasciende a la OIT

Pero aquel ciclo que comenzó en 1999 con una Memoria del Director General, que se detuvo tiempo después en la Declaración de la OIT sobre la justicia

social para una globalización equitativa, de 2008, y en el Pacto Mundial para el Empleo, de 2009; que terminó luego receptado en distintas NITs adoptadas después de 2011, hasta el más reciente, el Convenio del Centenario – el Convenio 190 – terminó trascendiendo el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo.

Es así como la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible** adoptada en 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas incluyó un Objetivo 8: **Trabajo decente y crecimiento económico** que destaca entre las metas de la Organización para el año 2030:

► “Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.”

La constitucionalización de la noción de trabajo decente

En América Latina hace relativamente pocos años, la noción de **trabajo decente** se incorporó en la legislación del trabajo.

En México, en 2012, se modificó la celeberrima Ley Federal del Trabajo de 1931 y se incorporó la noción de trabajo decente, de esta manera:

*“Artículo 2o.- Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el **trabajo digno o decente** en todas las relaciones laborales.*

*Se entiende por **trabajo digno o decente** aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario*

► Nota de la OIT

Temas a sugerir para el debate Constitucional en Chile a partir de las normas internacionales del trabajo y el paradigma del trabajo decente

remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva.”

Del modo en que se hizo, cabría destacar:

- Que la noción de trabajo decente se aparee con la de trabajo digno, lo que seguramente persiguió superar observaciones de índole lingüístico que a propósito del término se habían hecho, muy particularmente, desde el ámbito iberoamericano;
- en segundo lugar, la norma que se incorporó a la Ley Federal del Trabajo vino a definir lo que la ley entiende por trabajo decente, destacando, al lado de la dignidad humana, el trabajo no discriminado prestado en situación de libertad, debidamente remunerado, seguro, etc. con lo que, junto con la mención del término, se hizo lo propio con los elementos que lo concretan. Se muestra así el sentido de la conceptualización del trabajo decente como un paradigma normativo.

La respuesta afirmativa que se diera sobre la pertinencia de incorporar la noción en una constitución obligaría a precisar lo que ello hipotéticamente supone:

- En primer lugar, que el Estado estaría obligado a promover el trabajo decente en todo lo que ello significa y representa. Ello involucra desde luego políticas públicas que, en todo caso, deberían ser consultadas con los representantes de los trabajadores y de los empleadores. Este es precisamente el sentido del Artículo 1.1 del Convenio 122.
- Siendo un paradigma normativo que se traduce en los componentes mencionados, debería considerar incorporarse en un título dedicado a

los derechos fundamentales, con lo que se explicitaría que el trabajo decente vincula, de una parte y destacadamente, a todos los poderes públicos y, asimismo, a los particulares; a los derechos fundamentales, desde luego, y, al mismo tiempo, a todas las normas de la Constitución y de la legislación de desarrollo que de manera directa o indirectamente traten del trabajo.

- Lo anterior sugiere que la noción de trabajo decente, llevada a fuente y rango constitucional, resultaría en lo particular un recurso hermenéutico (de allí la importancia de que se considere ubicarla en el título dedicado a los derechos fundamentales) que serviría de canon de interpretación y de aplicación de toda la legislación nacional relativa al trabajo.

Esta idea había sido destacada en el Estudio General de la Comisión de Expertos de 2012¹¹ que a este respecto indicó:

“5. La existencia de un sistema jurídico efectivo es esencial en la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Las garantías constitucionales desempeñan un papel muy importante en dicha protección pues no sólo determinan el marco en que esos principios y derechos irán cobrando forma concreta en la legislación nacional, sino que además constituyen una base muy sólida con miras a su aplicación, en particular a través de los mecanismos institucionales y, sobre todo, de las decisiones de los tribunales constitucionales y supremos.

6. Es importante señalar que, en algunos sistemas, la Constitución otorga fuerza de ley a los tratados internacionales o les confiere una autoridad superior a la legislación nacional. De ahí que las leyes nacionales que contengan disposiciones incompatibles con los principios y derechos fundamentales en el trabajo puedan dejarse de lado debido a su incompatibilidad con un tratado internacional en el contexto de un caso presentado ante los órganos jurisdiccionales nacionales. (...)

¹¹ [Dar un rostro humano a la globalización. Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008. Párr. 5 y 6.](#)

► **Nota de la OIT**

Temas a sugerir para el debate Constitucional en Chile a partir de las normas internacionales del trabajo y el paradigma del trabajo decente

Debe señalar asimismo que algunas Constituciones disponen que, a efectos de la interpretación y aplicación de los derechos allí reconocidos, los tribunales deberán tomar en consideración los tratados internacionales en los que el Estado sea Parte.”

Se mostraría así, la caracterización del trabajo decente como un paradigma normativo, y específicamente constitucional, lo que explica además que se considere colocarlo en la cúspide de la ordenación jurídica del Estado.

Contacto

Organización Internacional del Trabajo
Oficina de la OIT para el Cono Sur de
América Latina.
Santiago de Chile

T: (56-2) 2580-5500
E: santiago@ilo.org
W: ilo.org/santiago