

RIESGOS DE LOS TRABAJADORES SUBCONTRATADOS

Magdalena Echeverría⁽¹⁾

La subcontratación o tercerización de la producción y los servicios es una de las características del desarrollo actual de la economía globalizada, de manera tal que un determinado producto puede ser diseñado en un país, las materias primas obtenidas en un segundo, confeccionarse parte de él en un tercero y cuarto, y ser comercializado por un quinto país. O, en el área de los servicios, es frecuente que la atención a clientes de entidades bancarias y financieras sean atendidas telefónicamente por operadoras ubicadas en ciudades o regiones del mundo muy distantes desde donde se hacen las consultas.

En el proceso de localización de las economías respecto de dónde resulta más rentable abastecerse o encargar las distintas etapas de la producción o prestación de servicios, las consideraciones varían dependiendo, en parte, del tipo de producción. Si es de alto nivel tecnológico (intensiva en capital) o si es más intensiva en mano de obra y, por tanto, normalmente de menor nivel tecnológico. Pero en general, se aprecian dos constantes en los lugares elegidos: La abundancia de las materias primas, por un lado, y el bajo valor del trabajo, por otro. Cuando se trata de productos o servicios para cuya gestación la tecnología requiera necesariamente ser de muy alto nivel, encontrar el equilibrio entre calificación y precio de la mano de obra, es determinante.

Este artículo se refiere a las relaciones de subcontratación al nivel nacional, la información a que se hace referencia corresponde a la realidad chilena, sin embargo, muchas de

las conclusiones pueden ser extrapoladas a nivel de las relaciones globalizadas, entre países.

La externalización de la producción y del trabajo, en los últimos veinte años, se han extendido vertiginosamente al interior de los países en América Latina, tanto como estrategia desarrollada en forma abierta, promovida y celebrada por las empresas, como de modo soterrado, para disimular o evadir algún problema laboral, en muchos casos, y/o tributarios, en otros.

El hecho es que hoy la mayoría de las empresas se encuentran desmembradas en múltiples unidades productivas, y una proporción importante de esta práctica generalizada hace precario e inestable el empleo y las condiciones de trabajo en ella.

Es frecuente que tiendan a externalizarse procesos "sucios", riesgosos, que demandan un gran esfuerzo físico o cuyas tareas involucran un alto contenido manual. Por otra parte, la información sobre riesgos y daños laborales señalan al trabajo en régimen de subcontratación como zona crítica respecto de la accidentabilidad y la salud en el trabajo y como frecuente "terreno de nadie" en materia preventiva.

La medicina ocupacional y especialmente la prevención de riesgos se desarrollaron en el marco institucional de la industrialización, que tenían frente a ellas, a las grandes empresas –las fábricas– como escenario, y a los obreros industriales como protagonistas principales. Estos se relacionaban con un solo y único empleador –o sus representantes– como responsable e interlocutor de sus condiciones de trabajo, incluidos los riesgos laborales.

(1) Socióloga, Magíster en Medicina Social. Investigadora Departamento de Estudios Dirección del Trabajo.

En tanto la población ocupada permaneciera estable bajo un mismo techo, como era la situación de la fábrica, estaban dadas las condiciones para que la exposición a riesgos compartidos por los trabajadores y su impacto sobre la salud, pudiera ser estudiada y vigilada en profundidad y a lo largo del tiempo en los lugares de trabajo. Esta condición se rompe, como tendencia general, en la nueva economía global y también en las economías nacionales. Entre otras causas, debido a la externalización, la población laboral tiende a una rotación muy alta, exponiéndose a una sucesión de riesgos en distintos lugares, lo que dificulta tanto las tareas de vigilancia epidemiológica de los trabajadores expuestos así como la delimitación de responsabilidades respecto de quién es el verdadero empleador y hace más complejo determinar el lugar concreto de origen de los riesgos.

La subcontratación no estaba contemplada en el andamiaje institucional de la industrialización y aún no lo está en la mayor parte de la institucionalidad del trabajo actual. De hecho, en la mayoría de las legislaciones laborales latinoamericanas se aborda como apéndice, es decir, como si fueran situaciones poco recurrentes.

Si bien en distintos países se han desarrollado políticas preventivas y métodos de trabajo para la pequeña empresa en cuanto tal, este desarrollo no ha sido contundente ni ha articulado siempre a la figura de los encadenamientos entre empresas. De manera tal que el trabajo en régimen de subcontratación adolece o bien, tiene un déficit regulatorio e institucional, lo cual en sí mismo deja la puerta abierta a la incertidumbre respecto de las responsabilidades laborales.

En la subcontratación lo que se obtiene siempre, aun cuando no sea lo que se busque, es la transferencia de responsabilidades; sacarlas hacia fuera, por distintos motivos. Una suerte de "tierra de nadie" cubre sus formas más precarias, constituyéndose en una situación de equívocos, órdenes confusas, y hasta contradictorias, lo cual acrecienta los riesgos laborales.

Esta figura laboral es objeto de una polémica que contiene importantes componentes ideológicos. Por un parte, despierta simpatías; la acompaña una seña de modernidad económica: Cada quién en lo suyo, nos abastecemos mutuamente y respondemos de manera altamente flexible a las necesidades del mercado. Yo sé hacer piezas para automóviles, que otros hagan la mantención y el aseo industrial. En una posición extrema esta figura se explica así: Yo sé hacer piezas para automóviles, pero no tengo por qué saber administrar personal. Luego, encargó su administración a otro, que sepa de ello o bien encargo definitivamente la ejecución del trabajo a terceros, aquí o donde resulte económicamente más rentable, en tanto yo diseño, promuevo y vendo mis productos.

Por otro lado, genera un gran rechazo. Se la vincula con precarización del empleo, con alta inestabilidad e incertidumbre laboral y hasta con estrategias de encubrimiento de las reales relaciones laborales, empeoramiento de las condiciones de trabajo y desarticulación de las organizaciones sindicales o resquebrajamiento y debilidad de sus estructuras.

1. ¿POR QUE SE EXTERNALIZA?

En realidad es un problema de origen complejo, que surge a partir de diversos factores y motivaciones, que a veces se interrelacionan entre ellos y en otras oportunidades, no. No hay un concepto unívoco y no hay un solo motivo ni una sola forma de externalizar. El problema se mueve en un continuo que va, en uno de sus extremos, desde la compra-venta de servicios de partes o prestación de servicios entre empresas formalmente constituidas, hasta el más burdo ocultamiento del verdadero empleador a través de diversos subterfugios y usos de terceros como encubridores.

La subcontratación responde por lo menos a los siguientes factores:

Un cambio profundo en el modelo técnico-productivo

El paso de la producción estandarizada a la producción flexible. De la gran empresa que produce en grandes series, a la producción por partidas específicas, variables y a pedido y, por tanto, a una estrategia de guerra a los stoks.

Con las transformaciones en la configuración socio-técnica de la producción (De la Garza, 2000), se tiende a polarizar la división del trabajo en los procesos de trabajo entre las actividades complejas, que implican estabilidad, capacitación y polivalencia y los trabajos simples, que suponen baja calificación e inestabilidad.

Esto quiere decir que hay una tendencia hacia la especialización en las actividades estratégicas, con mayores niveles tecnológicos y mayor valor agregado y hacia la externalización de actividades periféricas o no directamente vinculadas al núcleo central.

Un cambio en la organización económica de las empresas

A los procesos unísonos de concentración y desconcentración a la vez; la división en distintas razones sociales de las empresas, la constitución de holdings de empresas y otras figuras y los consecuentes cambios organizacionales.

A la desregulación de las relaciones de trabajo

A la búsqueda de abaratar costos laborales y de usar el empleo "justo a tiempo", es decir, de disponer de personal cuándo y dónde se necesite. A una guerra a los tiempos muertos de trabajo.

A la búsqueda de desarticulación de los sindicatos

La subcontratación produce una dualización entre los "internos y los externos".

Los primeros son beneficiarios de la nueva cultura organizacional y los segundos siguen en el marco de la empresa clásica taylorista, es decir, tradicional, jerárquica y autoritaria. Pero de todas formas los segundos son una amenaza para los primeros si sus demandas van más allá de límites aceptables.

En ese sentido, cabe destacar que la Organización Internacional del Trabajo ha destinado múltiples esfuerzos a estudiar, conceptualizar e intentar aportar a la regulación del "trabajo en régimen de subcontratación" durante la segunda parte de la década de los noventa (OIT, 1995, 1997, 1998).

En dos Conferencias Internacionales del Trabajo, el trabajo en régimen de subcontratación fue tema central. A pesar de ello y de las amplias discusiones habidas, no se ha llegado a acuerdos, ni teóricos ni operativos, respecto de qué es ni, por lo tanto, de cómo enfrentar el problema, quedando estas definiciones en agenda como importantes tareas por delante y las decisiones normativas, en una suerte de punto muerto.

Sin embargo, a partir de las discusiones en torno de la definición del problema, se han hecho aportes significativos.

2. CONCEPTUALMENTE, ¿QUE SE SUBCONTRATA?

En primer lugar, la distinción respecto del objeto, que propuso la OIT (1995), entre subcontratación de la producción de bienes y servicios, por un lado, y subcontratación de trabajo, por otro.⁽²⁾

(2) Esta distinción se ha sistematizado en trabajos anteriores (Echeverría, 1997, y Echeverría y Uribe-Echevarría, 1998, Echeverría, Ugarte, Uribe-Echevarría y Solís 2001). Y en segundo lugar, la definición de criterios para medir los niveles de dependencia en una relación de trabajo que se propusieron en el Proyecto de Recomendación de la OIT sobre la materia (OIT, 1997).

La pregunta ordenadora es, ¿qué es lo que se transa en la subcontratación? Y la respuesta analítica es dicotómica: Bienes o personas. La diferenciación surge entonces, a partir de cuál es el objeto de la subcontratación. La distinción clave consiste en saber si se trata de subcontratar la producción de bienes o la prestación de servicios, por un lado, o si se trata de subcontratar trabajo, específicamente trabajadores, por otro.

Cuando se trata de la producción o los servicios, se relacionan dos entidades independientes entre sí (en principio o en la norma), una de las cuales realizará el encargo por su cuenta y riesgo, con sus materiales e instrumentos y su propio personal. Así, la subcontratación de la producción de bienes o de la prestación de servicios se refiere al ámbito de las relaciones que se establecen entre dos empresas en donde una encarga a otra (o contrata con otra) la producción de etapas, partes o partidas completas de la producción de bienes o prestación de servicios, que la segunda empresa se compromete a llevar a cabo por sí misma y con sus propios recursos financieros, materiales y humanos. En esta forma de subcontratación las relaciones laborales son, en principio, claras; se establece entre la empresa "contratista" y sus trabajadores. La compañía mandante o contratante no forma parte de ellas. El empleador (siempre en principio) es uno e inequívoco: Aquél con el cual el trabajador suscribe el contrato de trabajo y de quién pasa a estar bajo su subordinación y dependencia.

En la subcontratación de trabajo (de personas), en cambio, se trata siempre de una relación entre tres y que sólo existe y funciona en forma triangular. Esta segunda forma tiene particularidades que la hacen más sensible a la incertidumbre y al riesgo. En primer lugar, se desarrollan siempre tres distintas relaciones reales, pero se formalizan sólo dos de ellas, en dos contratos (cuando los hay), quedan-

do la tercera, la más concreta entre el trabajador y la empresa que usa sus servicios, en una zona no regulada.

En esta modalidad, el trabajador está frente a un empleador con dos cabezas. Uno, al que presta realmente sus servicios y que lo dirige y ordena y otro, que lo recluta, contrata y formaliza (cuando es formal) la relación laboral, pero que no está presente en el proceso laboral.

En este tipo de subcontratación se produce una división nítida entre la persona del trabajador y su trabajo. Y el objeto de transacción en cuestión no es un producto, sino trabajo. Es decir, estamos en la situación en que una empresa contrata con otra la provisión de trabajo, específicamente, de trabajadores.

Esta subcontratación de trabajadores toma también la forma de una relación comercial, de prestación de servicios entre la empresa que utilizará las prestaciones efectivas del trabajo y una segunda empresa que presta el servicio de suministrar trabajadores, a primera vista, un servicio de colocación de empleo, que sirve de punto de encuentro entre oferta y demanda de fuerza de trabajo, entre empleador y trabajador.

Mas, no termina aquí el asunto en la subcontratación del trabajo. La relación entre el contratante (empresa usuaria) y el contratista (colocador, en este caso) no acaba en el acto de la colocación, sino que el segundo permanece como empleador formal del trabajador todo el tiempo que dura la prestación.

Este fenómeno de la subcontratación de trabajo, es lo que se ha denominado suministro de personal. De hecho, hemos utilizado en otros textos⁽³⁾ la expresión

(3) **Echeverría, M.** 1997 "Subcontratación de la producción y subcontratación del trabajo" en Temas

subcontratación de trabajo como sinónimo de suministro de trabajo. Sin embargo, a medida que se profundiza tanto en el concepto como en el conocimiento empírico del problema, distingue mejor, es más preciso y mueve a menos confusiones utilizar el término suministro en vez de subcontratación de trabajo, como lo utilizamos aquí.

Una razón de peso para utilizar una palabra en vez de otra, deriva de que en Chile, los términos "contratista" y "subcontratista" son los que utiliza el Código del Trabajo⁽⁴⁾, la jurisprudencia adminis-

trativa del trabajo y, en general, los actores laborales, para referirse explícitamente a empresas o personas que prestan servicios de subcontratación de bienes, obras o servicios. En tanto la expresión subcontratación del trabajo, que designa una forma de relación laboral no reconocida por la legislación chilena, no aparece ni bajo esta denominación ni bajo ninguna otra.

En las relaciones de trabajo habituales, bilaterales, esto es cuando una persona trabaja para otra en relación de dependencia: Dialoga, disputa y negocia las condiciones en que realizará su labor como la duración del servicio, tanto la pactada en el contrato como la presuntamente estimada; la remuneración; la jornada; las pausas y las condiciones materiales del puesto de trabajo, en algún nivel, alto o bajo, según diversos factores, que incluyen su grado de poder como trabajador.

En el trabajo suministrado por un tercero, la mayoría de estos aspectos se establecen entre el trabajador y el suministrador. El usuario suele, más bien, busca mantenerse al margen de estas conversaciones y compromisos. El suministrador desaparece del escenario material de la prestación laboral, aunque parte de su oferta consiste en su disponibilidad para emerger frente a cualquier contratamiento, malentendido o simple realización de trámites administrativos.

Continuación Nota (3)

Laborales, Año 3, N° 7. (Santiago, Dirección del Trabajo).

Echeverría, M. y Uribe, V., 1998, "Condiciones de trabajo en sistemas de subcontratación, Documento de Trabajo", N° 81, (Santiago, OIT).

- (4) En las pocas referencias que se hacen en la legislación laboral chilena a las relaciones de subcontratación (artículos 64 y 64 bis y 209 del Código del Trabajo, artículo 4° de la Ley N° 16.744) más que definir la relación, se señalan las obligaciones, utilizando para ello los términos aludidos.

Así, el artículo 64 establece que "El dueño de la obra, empresa o faena será subsidiariamente responsable de las obligaciones laborales y previsionales que afecten a los contratistas en favor de los trabajadores de éstos. También responderá de iguales obligaciones que afecten a los subcontratistas, cuando no pudiere hacerse efectiva la responsabilidad a que se refiere el inciso siguiente.

En los mismos términos, el contratista será subsidiariamente responsable de obligaciones que afecten a sus subcontratistas, en favor de los trabajadores de éstos.

El trabajador, al entablar la demanda en contra de su empleador directo, podrá también demandar subsidiariamente a todos aquellos que puedan responder en tal calidad de sus derechos". Y los mismos términos se utilizan en el artículo 64 bis, en el que se precisan otras obligaciones.

Ante múltiples consultas la Dirección del Trabajo en 1982, en el Dictamen N° 1.570, hace la siguiente definición. Es contratista "aquella persona natural o jurídica que, mediante un contrato, ejecuta para un tercero dueño de una obra, empresa o faena, labores de ejecución material de trabajos o prestación de servicios mediante un precio convenido, contratando para ello trabajadores".

3. LA OPACIDAD EN LA SUBCONTRATACION REAL

Esta distinción que resulta clara como definición conceptual no se desenvuelve con esta claridad en el mundo de las relaciones reales de trabajo. Lo que ocurre en la práctica es que muchas formas de subcontratación de la producción, sobre todo las más precarias, no son tan autónomas de la empresa mandante y que ésta tiene de hecho una gran injerencia en el desarrollo del trabajo. Por ejemplo, antiguos trabajadores o supervisores

de la empresa madre, se "independizan" jurídicamente, contratan a parte del antiguo personal y/o a nuevos empleados, y se convierten en contratistas que ofrecen sus servicios a la mandante, pero de hecho son totalmente cautivos de ella y siguen teniendo importantes niveles de subordinación técnica y económica.

O, por el otro lado, el suministro de personal arrastra, a veces, también al suministrador al área de prestación de los servicios, actuando como supervisor o directamente como un trabajador más de una cuadrilla. Es decir, la figura de un empleador que coloca y administra el personal es así en la forma, pero no en la realidad.

Para enfrentar este problema en la práctica y poder delimitar las responsabilidades laborales, pero además para la discusión teórica, en 1997 OIT en el Proyecto de Recomendación sobre el trabajo en régimen de subcontratación, propone los siguientes criterios para medir si una relación de trabajo es o no de carácter dependiente:

- 1) El grado en que la empresa usuaria determina cuándo y cómo han de llevarse a cabo las actividades laborales, incluidos el tiempo de trabajo y otras condiciones de trabajo de la persona empleada en régimen de subcontratación.
- 2) Si la empresa usuaria paga periódicamente y de acuerdo con criterios preestablecidos sumas adeudadas al trabajador en régimen de subcontratación.
- 3) El grado de autoridad de supervisión y control que la empresa usuaria tiene sobre el trabajador en régimen de subcontratación con respecto del trabajo realizado.
- 4) La medida en que la empresa usuaria hace inversiones y suministra, entre otras cosas, herramientas, materiales y maquinaria para llevar a cabo las labores de que se trate.

- 5) Si el trabajador en régimen de subcontratación puede obtener beneficios o corre el riesgo de incurrir en pérdidas al llevar a cabo las labores previstas.
- 6) Si el trabajo se efectúa en forma regular y continua.
- 7) Si el trabajador en régimen de subcontratación está empleado solamente por una empresa usuaria.
- 8) La medida en que el trabajo realizado se integra en las actividades normales de la empresa usuaria.
- 9) Si la empresa usuaria imparte formación profesional al trabajador en régimen de subcontratación.

4. UNA MATRIZ PARA CAPTURAR LOS RIESGOS DE LA SUBCONTRATACION

El trabajo en régimen de subcontratación tiene, entonces, muchas modalidades. La "intervención de un tercero" (o cuarto, quinto...) puede asumir en la práctica, una vasta y complicada variedad de formas en las relaciones de trabajo en la nueva estructura organizacional de las empresas y de ciertas legislaciones laborales como la chilena que, con el mandato de la promoción de la libertad de empresa, dejan abierta la posibilidad de generar relaciones comerciales que se confunden con relaciones laborales, relaciones laborales que se nombran como relaciones comerciales y viceversa.

Con la finalidad de establecer criterios de distinción se propone una matriz⁽⁵⁾, que facilite tanto la comprensión multidimensional del fenómeno así como las áreas

(5) La base de este ejercicio se hizo en un estudio encargado por OIT en 1998. Ver **Echeverría, M., Uribe-Echeverría, V.**, 1998, Condiciones de Trabajo en Sistema de Subcontratación, ETM, OIT-Chile, Documento N° 81.

más críticas en materia de condiciones de trabajo y riesgos y pueda orientar la fiscalización de ellos. Lo que se hace es entregar las bases para construir una tipología de las formas de trabajo en sistema de subcontratación. La tipología está construida de acuerdo con un conjunto de variables claves que se combinan entre sí, dando origen a un cuadro de doble entrada.

Las variables consideradas son las siguientes:

- a) el objeto de la subcontratación o ¿qué se subcontrata?, ya suficientemente analizado en la definición conceptual del problema,
- b) el espacio físico donde se ejecuta la actividad; dentro o fuera del recinto de la empresa mandante,
- c) la cercanía o distancia de la subcontratación respecto de la actividad central o giro de la empresa mandante,
- d) el nivel de especialización de las actividades subcontratadas,
- e) el tiempo o duración de la relación,
- f) la existencia o falta de intermediarios en la relación entre las empresas mandantes y contratistas,
- g) los niveles de definición legal de la figura en cuestión, y
- h) los niveles de legitimidad social.

En este artículo analizaremos tres aspectos que nos parecen claves para detectar la mayor vulnerabilidad frente a los riesgos laborales: la localización espacial de las actividades subcontratadas, la cercanía con la actividad principal y los grados de especialización técnica.

4.a. El espacio o lugar físico de las actividades

Desde el punto de vista de la empresa contratante, la externalización de las actividades puede ser sólo jurídica y realizarse físicamente en los recintos de la empresa, o externalizarse también geográficamente.

La localización de las actividades está íntimamente ligada con la naturaleza de los procesos técnicos involucrados. En los procesos de flujo continuo, como en una fundición, son pocas las faenas que pueden externalizarse materialmente. En los procesos de montaje de partes o en los que se realizan en etapas autónomas, cada una de las partes o las etapas pueden fabricarse en distintos lugares, como en la industria metalmeccánica o en la confección de vestuario o de calzado.

Frente a esta variable cabe una nueva distinción en la externalización geográfica, que es difícil de precisar dada la tendencia general de la economía hacia la atomización de la actividad productiva. Lo que hay que diferenciar es la subcontratación o tercerización de lo que es compra y venta de partes y piezas fundamentalmente en la manufactura. Diversos autores (Racciatti, 1997 y Watanabe, 1974) al definir la tercerización hacen hincapié en que ésta se refiere a actividades que "antes" o que "tradicionalmente" se realizaban internamente en la empresa y que ahora se traspasan a otro, un tercero. Este énfasis es importante de tener en cuenta, porque de otro modo se corre el riesgo de denominar como subcontratadas a todas las operaciones de compra de bienes o servicios que realice una empresa para la ejecución de sus funciones, confundiendo con la relación de proveedores entre empresas.

En la industria manufacturera, en los sectores que comparten las características de armado de partes, después de la crisis de comienzos de los años ochenta, muchas empresas se reconstituyeron simplificando sus procesos y sacando etapas hacia el exterior. En muchos casos se trataba de ex-trabajadores que con antigua maquinaria de la empresa matriz, dada por ésta en parte de pago a modo de indemnización, formaron sus propias unidades económicas y se constituyeron en abastecedoras de la primera. Esta situación fue más completa aún en la industria del vestuario y del calzado en donde la externalización geográfica va desde la empresa central a los talleres y trabajo a domicilio (Reinecke, 1997). Sin embargo, cada vez más también en industrias como la metal-mecánica, el trabajo realizado por un solo trabajador "independiente" o por éste y un par de personas más, familiares o no, en su domicilio o en un taller anexo, es una realidad en la fabricación de partes.

Para efectos de la delimitación de la subcontratación, en diversos estudios y sobre todo en los intentos de mediciones del fenómeno⁽⁶⁾, se establece como frontera los muros de los recintos o establecimientos de las empresas mandantes. Es decir, es trabajo subcontratado el que se ejecuta en sus interiores. Lo que se hace por fuera, no es, para estos efectos subcontratación. Es ésta una opción arbitraria, en tanto, como se ha señalado, muchas tareas altamente dependientes de la empresa central, pueden

indistintamente realizarse en los locales de esta empresa o fuera de ella, en talleres o recintos de distinta naturaleza y en el caso de los servicios, como las ventas de intangibles, realizarse físicamente desde el domicilio, en la vía pública o cualquier otro lugar. Sin embargo, permite poner un límite visible frente al problema.

Partimos con este eje de la espacialidad ya que es clave frente al problema de las condiciones de trabajo, seguridad e higiene de los trabajadores. Muchos accidentes laborales ocurren a trabajadores contratistas por condiciones de riesgo que existen en los recintos de la empresa madre, lo cual es particularmente evidente en la construcción, cuando por ejemplo, un trabajador de una empresa externa cae de un andamio mientras realiza una determinada operación por deficiencias del andamio, puesto por el mandante, y no de sus propias medidas de protección. O, al revés, cuando una empresa contratista externa en una faena minera, de tronadura, por poner un caso, genera un accidente que afecta a sus trabajadores y a otros de la empresa mandante.

Lo mismo puede ocurrir respecto de enfermedades ocupacionales. Es corriente que trabajadores contratistas que trabajan en grandes packings, inhalen productos tóxicos del ambiente, como algunos pesticidas, que no son puestos por la empresa contratista que está a cargo de la ejecución de otras tareas, sino por la empresa mandante o de una tercera empresa.

Entonces ¿quién es el responsable? ¿dónde están los límites de responsabilidades de unos y de otros?

Existe aquí un vacío en la legislación laboral chilena que urge enfrentar. Sin embargo, hay una disposición que vie-

(6) La Encuesta ENIA del INE, los Anuarios de la Minería en Chile de SERNAGEOMIN-INE, la Encuesta de Remuneraciones de SOFOFA y la Encuesta ENCLA de la Dirección del Trabajo, han hecho esta opción metodológica en los intentos de identificar tanto la cantidad de empresas contratistas como la cantidad de trabajadores subcontratados.

ne del área de la salud y finalmente del Código Sanitario, pero que está poco difundida y es poco utilizada al respecto. Nos referimos al artículo 3° de Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo (D.S. N° 201, Ministerio de Salud, 27.04.2001), que dice: "La empresa está obligada a mantener en los lugares de trabajo las condiciones sanitarias y ambientales necesarias para proteger la vida y la salud de los trabajadores que en ellos se desempeñan, sean éstos dependientes directos suyos o lo sean de terceros contratistas que realizan actividades para ella".

4.b. Cercanía y distancia de la actividad principal de la empresa

La segunda distinción se hace mirando el problema desde la empresa usuaria o contratante y se refiere a la cercanía o distancia que la actividad que ejecutan los trabajadores subcontratados tengan respecto de la actividad central o el giro del negocio de la empresa desde donde se hace el análisis y se define el contrato base o la parte "comitente".

En Chile hasta el año 1979 estaba legalmente prohibida la subcontratación en actividades propias del giro específico o central de las empresas. A partir de esa fecha esta limitación se levantó y no existe ninguna traba legal respecto de las actividades que puedan ser encargadas a terceros. A pesar de que se encuentra en una difícil discusión en el Parlamento un proyecto de ley al respecto, hoy día, las empresas chilenas tienen tanto las puertas jurídicas así como un discurso y una disposición abiertos para someter a la posibilidad de subcontratar cualquier parte de sus actividades y servicios.

En general, las grandes empresas nacionales han incorporado muy aceleradamente la tendencia a concentrarse en las actividades en las cuales tienen ventajas tecnológicas comparativas, buscando tercerizar las que están fuera de su foco central (Echeverría y Herrera, 1993). Sin embargo, el modo cómo se hace y la concepción que se tiene sobre cuál es ese foco no es unívoca. La discusión respecto de cuál es el corazón de la actividad, lo que la empresa sabe hacer, que la diferencia de sus competidores (core competence) y, por lo tanto, aquello que no puede entregarse ni delegarse, admite muchas variaciones. Con extremos que van desde que el giro lo constituye sólo la concepción y gestión de la actividad y nada de su ejecución material (percepción de algunos empresarios agrícolas y banqueros) hasta que lo constituye la actividad material esencial y nada de sus servicios (percepción de algunas empresas mineras y muchas de la industria manufacturera). Es decir, hay conceptos empresariales muy distintos respecto de lo propio y lo accesorio.

Sin embargo, existe una tendencia general en las actividades productivas o de transformación material a considerar como esencial la ejecución de lo que le da el sello a la empresa, normalmente el proceso técnicamente más complejo y único. En cambio, en los servicios como la banca y el comercio, las actividades de concepción del negocio y de gestión constituyen el centro.

La información que se entrega a continuación, señala que en Chile la externalización de actividades propias del giro de la empresa no es menor (se efectúa en 20,7% de las empresas) y es una tendencia que va en sostenido aumento.

**TENDENCIAS EN LAS ACTIVIDADES
SUBCONTRATADAS EN EMPRESAS CHILENAS
1999, 2002 Y 2004**

Tipo de Actividades	1999	2002	2004
Actividad económica principal	14,5	17,7	20,7
Servicios al cliente	11,2	6,3	6,2
Finanzas	8,3	8,4	13,6
Ventas	9,6	6,7	5,5
Logística	8,1	11,7	4,8
Administrativo	8,7	10,7	13,2
Alimentación	21,0	28,6	19,7
Servicios legales	43,4	44,3	24,7
Recursos humanos	10,8	13,0	7,5
Informática	30,1	31,5	29,3
Seguridad	37,4	39,2	29,4
Aseo	29,5	32,9	23,2
Marketing	38,2	32,6	13,7
Otros	-	34,8	81,8
Nota: Pregunta de respuesta múltiple, no suma 100%			

Fuente: Encuesta Laboral (ENCLA) 1999, 2002, 2004.

La discusión sobre el núcleo principal y lo complementario ha sido muy fuerte en Chile en la Corporación del Cobre (CODELCO) donde, en el contexto de una gran externalización de las actividades de servicios y productivas, costó y cuesta mucho a la empresa y los sindicatos ponerse de acuerdo en precisar dónde empieza y dónde termina su nudo estratégico; la extracción y procesamiento del cobre. La distinción introducida entre faenas de perforación y construcción de galerías subterráneas por trabajadores contratistas, para que entonces entren a las faenas extractivas los mineros de CODELCO, es difícil de diferenciar desde el punto de vista de las actividades laborales que ambas demandan.

En el sector minero entre el año 1997 y el 2004, las empresas mandantes se redujeron del 30% que representaban a comienzos del período a 14% al final de éste, como contrapartida, las empresas contratistas en la minería representan, al 2002, el 84% de las empresas en el sector.

En términos de la composición del empleo, en 20 años (1984-2004), los trabajadores de empresas contratistas que representaban sólo al 4% a comienzos del período, habían aumentado al 61%, más de la mitad de la ocupación en la minería, en la última medición conocida.

En la distinción entre subcontratación más periférica o más central, juegan un papel importante los niveles de desarrollo tecnológico de las empresas. De este modo cuando existe una heterogeneidad significativa en materia de tecnología al interior de una planta productiva, lo que se conserva tanto con conducción como con personal propio son las fases con tecnología más automatizadas y se externalizan las fases que requieren mayor cantidad de actividad manual simple en la producción, o de actos repetitivos en los servicios. Así, tanto el abastecimiento de materias primas limpias y puestas a punto, verduras y frutas, en la industria alimentaria, como el empaquetamiento en algunos casos de los productos finales en el mismo sector, son aún en muchos casos actividades manuales que se subcontratan y entregan a personal sin calificación, para reservar a operarios altamente calificados la operación de la maquinaria y equipos que realizan los procesos centrales de transformación.

Se da el caso también que procesos que no sean tradicionales del giro de una unidad productiva se internalicen por el papel estratégico que empiezan a jugar en los nuevos procesos. En la producción de línea blanca, los procesos de inyección de plástico en los refrigeradores se han incorporado como parte indelegable de las empresas. Una situación similar ocurre con el mismo proceso en la industria del cuero y calzado. También las fábricas

de calzado deportivo incorporan como suyos este tipo de procesos y sacan el aparato (cosido o pegado) fuera de ella.

Pero, tanto en términos teóricos como concretos, la tercerización de las actividades puede localizarse desde la periferia hasta en círculos muy cercanos al núcleo de la actividad de la empresa, incluyendo a esta última.

Una diferenciación útil es la que separa las actividades de servicios generales de las actividades específicas, extractivas o productivas en el sector primario y secundario o de servicios especializados en el sector secundario.

Por ejemplo, la cosecha forestal y algunas operaciones extractivas en la minería privada son encargadas a terceros, muchas etapas de fabricación de partes son externalizadas en la industria metalmecánica, la gran mayoría de la producción en la confección y el calzado y el trabajo de cajeros/as en bancos y supermercados es contratado con empresas externas (Agacino, Del Aire y Echeverría, 1993).

De este modo, con la finalidad de incorporar categorías de diferenciación, es posible distinguir tres tipos de actividades subcontratadas: Del giro de empresa, accesorias o complementarias a éste y servicios generales, de utilidad más universal.

4.c. Los niveles de especialización y calificación

Una tercera clasificación importante de las modalidades de subcontratación del trabajo, estrechamente relacionada con la anterior, pero esta vez vista fundamentalmente desde las empresas o personas que prestan servicios a un usuario, se basa en los niveles de especialización de las actividades.

En esta materia las alternativas reales se mueven entre el trabajo simple sin ningún nivel de calificación, como el que proporcionan algunos contratistas para faenas de temporada en la agricultura o algunas empresas de suministro de empleo para actividades menores en la industria en *peaks* de producción o para cubrir tareas habituales, hasta el servicio de tronadura o de montaje industrial en la minería ofrecido por empresas y trabajadores altamente especializados y calificados.

Existe en el mercado de la tercerización o del *outsourcing*, como se tiende a llamar genéricamente, una amplia gama de empresas o personas naturales que ofrecen "servicios a terceros" sin especificación. Muchos de éstos son temporales, pero pueden también ser permanentes.

La subcontratación para actividades no especializadas se hace, en general, a través de las empresas de suministro de personal y mucho menos a través de la subcontratación de la producción de bienes o servicios. Aun cuando, de nuevo, las relaciones no son unilaterales. Hay empresas de suministro de personal especializadas en ciertas operaciones o servicios y las empresas usuarias contratan también comodines o personal sin calificación (el concepto de "horas-hombre" disponibles en la minería) a través de empresas contratistas, aprovechando la figura jurídica ya establecida.

Ciertas empresas se concentran en proporcionar personal para "tareas administrativas" en general, que cubren trabajos de mensajeros, secretarías, contadores y otras, de un nivel de alta especialización como las que se encargan de la custodia y traslado de valores, con personal capacitado y adiestrado por las fuerzas armadas para ello u otras que se especializan en proporcionar cajeros de bancos.

Un servicio relativamente nuevo, pero que cobra fuerza en Chile es el de "administración de los recursos humanos" que ofrecen las empresas de suministro de personal cada vez más como un producto propio y claramente identificable. A este giro se incorporan ex gerentes de recursos humanos y encargados del personal de empresas, administradores y psicólogos laborales.

Entre las empresas que venden servicios se destacan las que ofrecen todo el sistema de alimentación para empresas, servicios computacionales más o menos completos, servicios de aseo general y actividades más complejas como el aseo industrial. En actividades primarias, especialmente con el desarrollo de los proyectos mineros en el norte de Chile se han desarrollado muchas empresas grandes y chicas, como se ha probado, especializadas en movimientos de tierra, que incluyen los camiones y equipos así como sus choferes. En el sector forestal, donde el grueso de la actividad laboral es subcontratada, se advierte el interés y la necesidad de los contratistas de distinguir y evolucionar desde la condición de mero enganchador a la de "empresa prestadora de servicios forestales", que requiere y supone competencias tecnológicas tanto en los instrumentos materiales como en las habilidades humanas para ejecutar los procesos.

5. EFECTOS EN LAS CONDICIONES DE TRABAJO Y ACCIDENTABILIDAD DE LA SUBCONTRATACION

Como tendencia puede establecerse que el nivel de las condiciones de trabajo en los encadenamientos de subcontratación depende de la naturaleza técnica de los procesos productivos o servicios, del nivel de desarrollo económico del sector,

del sistema de responsabilidades a lo largo de la cadena que obligue la legislación nacional y del grado efectivo de cumplimiento de estas obligaciones de parte de las empresas.

Donde las compañías mandantes desarrollan políticas de relaciones laborales y de prevención de riesgos que cubren y obligan al conjunto de sus empresas contratadas, pueden garantizarse buenas condiciones de trabajo para los trabajadores subcontratados, como es el caso en Chile crecientemente en parte de la gran minería y de algunas empresas especializadas de servicios forestales. Sin embargo, esta protección de los derechos laborales no es generalizada ni está tan bien garantizada en la práctica de este sistema de relaciones laborales.

De hecho, las empresas y los trabajadores ubicados en los eslabones más bajos de las cadenas de subcontratación, en pequeñas empresas o como cuadrillas de operarios, tienen vínculos laborales débiles y condiciones precarias de trabajo. Del mismo modo, la subcontratación de etapas de la producción que pertenecen propiamente al giro específico de una actividad, —como es el caso de la perforación de rocas en terrenos difíciles en la actividad de la minería subterránea o de ciertas líneas de producción en aserraderos y en cosecha de árboles en la actividad forestal—, son actividades de riesgo o de menor nivel tecnológico que son ejecutadas en condiciones desmedradas para los trabajadores en relación con las de los trabajadores de las empresas contratantes.

En el caso de la subcontratación de trabajo, en particular del empleo suministrado de carácter permanente, el interés central de la empresa usuaria es reducir los costos laborales y de administración del trabajo, lo que tiende a precarizar el empleo; se hace altamente inestable, el nivel de las remuneraciones tiende a ser menor que el de los trabajadores contratados así

como la protección frente a la seguridad social y laboral.

Los mayores niveles de especialización están en estrecha relación con mejores condiciones de trabajo, especialmente de seguridad e higiene. No necesariamente con algunos aspectos de las condiciones sociales de trabajo como los sistemas de irregulares, largas e ininterrumpidas jornadas laborales o la intensidad del trabajo.

En cambio, las actividades subcontratadas de bajos niveles de especialización o abiertamente descalificadas, tienden a realizarse en condiciones de trabajo desmedradas desde el punto de vista de las remuneraciones y de la protección de seguridad social, y en condiciones riesgosas y/o desprotegidas desde el punto de vista de la seguridad e higiene.

La Dirección del Trabajo hace un seguimiento de los accidentes graves y fatales ocurridos en el país. En los 100 casos en que se consignó el tamaño de la empresa, el 64% de los accidentes ocurrieron en empresas con menos de 25 trabajadores; correspondiendo el 41% de los accidentes al tramo de menos de 10 trabajadores. Por otra parte, cuando se pudo consignar si la empresa en la cual trabajaban los afectados eran o no contratistas, la relación fue contundente: El 62% de este tipo de infortunios ocurrió a trabajadores subcontratados.

Desde el punto de vista de la relación más central o periférica en relación al núcleo de la empresa contratante, como tendencia general, puede decirse que mientras menos se diferencien las actividades subcontratadas de las del giro específico de las empresas en cuestión, mayores son las probabilidades de que lo que se busque sea la reducción de los costos, especialmente de los laborales, y no la calidad del servicio. Por lo tanto, las probabilidades de que se externalicen actividades de mayor riesgo frente a la seguri-

dad en el trabajo o procesos más "sucios" o de que trabaje en condiciones de mayor desprotección en general, como en jornadas extensas e intensivas aumentan en este caso.

Si bien la relación inversa, es decir, que mientras más alejada del núcleo de la actividad central de la empresa se encuentre la actividad tercerizada mejores y más protegidas estarán las condiciones materiales y sociales de trabajo, no es necesariamente así; sin embargo, alguna relación puede encontrarse desde el momento en que la búsqueda de calidad en lo central del negocio, que se garantiza dejándolo como actividad propia, es a la larga incompatible con servicios accesorios o generales de mala calidad (tanto en su proceso como en su trabajo).

Desde el punto de vista del lugar físico, donde se realizan las actividades laborales subcontratadas, cuando son llevadas a cabo en un recinto de trabajo de propiedad de o proporcionado por la empresa contratante o usuaria, las condiciones de higiene y seguridad propias del lugar, los equipos, plataformas de trabajo, a veces maquinarias, que proporciona la empresa usuaria pueden constituirse en riesgo para la vida y salud de los trabajadores que realizan ahí sus labores.

Así, aunque en la legislación chilena es el empleador quien está "obligado a tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores, manteniendo las condiciones adecuadas de higiene y seguridad en las faenas, como también los implementos necesarios para prevenir accidentes y enfermedades profesionales", según el artículo 184 del Código del Trabajo; en la práctica, el empleador contratista proporciona los protectores personales (casco, mascarilla, lentes, cinturón de seguridad), pero no puede responder por los riesgos inherentes o derivados de condiciones inseguras de las empresas donde va a ejecutarse el trabajo.

Este es el caso, por ejemplo, de faenas muy específicas como las de limpieza en la metalúrgica, o de etapas de un proceso mayor, o el caso de actividades entregadas a terceros en fundiciones, donde la injerencia real del empleador contratista sobre las condiciones de seguridad e higiene de los recintos de trabajo es mínima o nula.

En cambio, si se trata de empresas contratistas a las que se contrata para la ejecución de obras o faenas completas, que instalan faenas, construyen plataformas, aportan sus equipos, como en el caso de la construcción en la minería recién mencionado, el rayado de cancha del espacio laboral es hecho y habilitado básicamente por estas empresas, por lo cual pueden y deben asumir los riesgos de las condiciones materiales para sus trabajadores.

Los riesgos que pueden producirse en el primer caso (en el que las actividades se realizan en recintos de la empresa usuaria) son múltiples: La explosión de rocas en minas, maquinaria y equipo en mal estado en la industria que es utilizada por terceros, trabajos realizados por personal no calificado, contaminación química en espacios de trabajo compartidos, etc. El ejemplo más gráfico es el que se produce con frecuencia con el auge de la construcción en alturas. Un trabajador subcontratado provisto adecuadamente por la empresa contratista de sus elementos de protección personal, incluido el cinturón y la cola, que se accidenta al caer de una plataforma (andamio, montacargas u otra) en malas condiciones de trabajo proporcionada por la empresa contratante. La delimitación de responsabilidades entre una y otra empresa resulta difícil de establecer.

En Chile los registros estadísticos de los organismos administradores del seguro contra accidentes y enfermedades del trabajo, las Mutualidades de Empleadores y

el Instituto de Normalización Previsional (INP) no registran la variable "subcontratación" en sus bases de datos ni frente a los daños en el trabajo⁽⁷⁾. A falta de esta información a continuación se entregan los únicos antecedentes disponibles respecto de los riesgos diferenciales de sufrir accidentes laborales en actividades económicas de alto riesgo, de acuerdo con el tamaño de las empresas, tales como la construcción, la industria, la minería y el transporte y, como contrapunto, la accidentabilidad en el sector servicios personales y comunales, de bajo riesgo al respecto.⁽⁸⁾

La primera observación que cabe destacar es que tomadas las ramas en su conjunto, la tasa de accidentabilidad crece consistentemente durante todo el período según el tamaño de las empresas. Así, al nivel más agregado, las microempresas (de 1 a 10 trabajadores) y las pequeñas y medianas empresas (de menos de 100 trabajadores) muestran una tasa de accidentabilidad que duplica a la que muestran las grandes empresas.

Ahora bien, si el análisis se realiza por sector o rama de actividad, sucede lo siguiente. En las actividades en las cuales los riesgos de accidentes del trabajo son bajos, como el comercio o los servicios personales y comunales, las curvas tien-

(7) El Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN), organismo fiscalizador del sector, registra por separado la información respecto de trabajadores contratados por empresas contratistas y por empresas mandantes. Es, en el país, la única actividad para la cual se puede hacer una evaluación diferenciada al respecto sobre las condiciones de trabajo.

(8) Si bien el tamaño de la empresa no indica relación de subcontratación, sirve como una variable aproximada. Las empresas grandes van externalizando sus procesos y servicios a unidades económicas más pequeñas, tal como hemos analizado en el caso de la minería. De manera que la variable tamaño de empresa no es útil en este caso como referencia general.

den a ser más planas. Es decir, la accidentabilidad no cambia mayormente en los diferentes tamaños de empresas, como se observa en el gráfico correspondiente al sector de los servicios personales y comunales. En cambio, en actividades de reconocido riesgo tales como la construcción y la industria, a pesar de que las tasas en general bajan durante los cinco años considerados (1999 a 2003), la brecha entre las grandes empresas y las pequeñas se mantienen e incluso aumentan, por ejemplo en la construcción y la industria en las cuales la accidentabilidad se triplica entre las empresas grandes y las pequeñas.

La reducción del tamaño de las empresas y los establecimientos es sostenida en el país, en el año 2003 el promedio es de 36 trabajadores por empresa, en el sistema de Mutualidades y de menos de 13 trabajadores en INP. Por otra parte, más del 85% de las empresas afiliadas a Mutualidades, tienen menos de 25 trabajadores, situación completamente distinta a aquella con la cual se inició y desarrolló este esquema.

Si sabemos que más del 50% de las empresas chilenas subcontrataron actividades en 2004 (ENCLA, 2004, Dirección del Trabajo), es plausible pensar que una parte significativa de las empresas contratistas son empresas pequeñas, muchas de las cuales trabajan en condiciones de mayor riesgo que sus mandantes.

6. COMENTARIOS FINALES

"La persona que controla un lugar de trabajo debe garantizar la existencia permanente en el mismo de aparatos cuya utilización no entrañe para la persona que allí trabaje sin ser su asalariado directo la exposición a riesgos de contraer enfermedades o de sufrir accidentes. Quien controla el lugar de trabajo debe garantizar

también que la utilización de todos los demás aparatos que allí se encuentren no entrañarán ningún riesgo de esa naturaleza" (OIT, 1997).

Si se quiere corregir parte de la vulnerabilidad de los trabajadores subcontratados, al menos la más elemental, la igualdad de derechos frente a la protección física y la vida, por esta línea deberían ir tanto las políticas de prevención de riesgos que desarrollen las grandes empresas y los organismos que administran el seguro así como las modificaciones legales que deben normar el trabajo en régimen de subcontratación.

BIBLIOGRAFIA

- **Agacino, R.; Del Aire, F.; Echeverría, M., 1993.** "La industria del cuero y del calzado después de una década. Desafíos para un crecimiento con equidad", serie Estudios Sectoriales/10 (Santiago, PET).
- **Ameglio, E., 1984.** "Las empresas suministradoras de mano de obra temporal" (Montevideo, Ediciones Jurídicas Amalio M. Fernández).
- **Bronstein, A., 1989.** "La flexibilidad del trabajo en los países industrializados: Perfiles de un debate", en Revista de Derecho Laboral, Tomo XXXII, N° 153 (Montevideo).
- **De la Garza, E., 2000.** "La flexibilidad del trabajo en América Latina" en Enrique de la Graza (coord.) en Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo, México, Fondo de Cultura Económica.
- **Echeverría, M., Ugarte, J.L., Uribe-Echevarría, V., Solís, V., 2001.** (reedición), "El otro trabajo. El suministro de personas en las empresas", Cuaderno de Investigación N° 7, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo.

- **Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios.** "Encuesta ENCLA", 1998, 1999, 2002, 2004.
- **Echeverría, M., 1997.** "Subcontratación de la producción y subcontratación del trabajo", en *Temas Laborales*, Año 3, Nº 7 (Santiago, Dirección del Trabajo).
- **Echeverría, M., Uribe-Echevarría, V., 1998.** "Condiciones de Trabajo en Sistema de Subcontratación". ETM, OIT-Chile, Documento Nº 81.
- **Echeverría, M.; Herrera, G., 1995.** "Innovaciones y trabajo en empresas manufactureras chilenas: La visión sindical", serie Documentos de Trabajo/12 (Santiago, OIT-ACDI, Proyecto "Cambio Tecnológico y Mercado de Trabajo").
- **OIT, 1998.** "Chile: Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social". Informe de las Naciones Unidas en Chile, coordinado por la Oficina Internacional del Trabajo (Santiago, OIT).
- **OIT-Chile, ETM, 1998, Echeverría, M., Uribe-Echevarría, V., 1998.** "Condiciones de Trabajo en Sistema de Subcontratación", Documento Nº 81.
- **OIT, 1997.** "Trabajo en régimen de subcontratación". Informe VI (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 85ª Reunión (Ginebra, OIT).
- **OIT, 1997.** "La subcontratación de mano de obra: Algunas cuestiones. Nueve estudios por países", serie Educación Obrera (Ginebra, OIT).
- **Racciatti, O., 1997.** "Tercerización: Exteriorización del empleo y descentralización productiva", en *Revista de Derecho Laboral*, Tomo XL, Nº 185 (Montevideo).
- **Reinecke, G. 1997.** "Flexibilidad, innovaciones y cadenas productivas: La industria textil y del vestuario en Chile", serie Documentos de Trabajo/55 (Santiago, OIT-ACDI, Proyecto "Cambio Tecnológico y Mercado de Trabajo").
- **"SERNAGEOMIN (varios años).** "Anuarios de la Minería" (Santiago, SERNAGEOMIN)
- **Watanabe, S., 1974.** "Reflexiones sobre las políticas aplicadas actualmente para promover las pequeñas empresas y la subcontratación" en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 90 (Ginebra, OIT).