

JORNADA DE TRABAJO, HORARIOS Y FAMILIA

REPUBLICA DE CHILE  
PRESIDENCIA  
REGISTRO Y ARCHIVO  
NR. 93 / 30916  
A: 31 MAY 92  
C.B.E. M.T.O. M.L.P. E.S.S. ARCHIVO  
M.Z.C.

Cuando en 1965 se dictó el Decreto que implantó la jornada única o continua de trabajo <sup>1</sup>, las voces de protesta resonaron por todo el país. Era un cambio drástico de las costumbres que fue resistido en sus inicios. Sin embargo, si se analizan en el presente las consideraciones de dicho decreto, se hacen patentes la sabiduría de sus disposiciones y sus ventajas, producto de decisiones de un gobierno con una visión futurística y de la planificación <sup>2</sup>.

¿ Puede alguien hoy día imaginar los niveles de contaminación y de congestión de tráfico que las personas realizando cuatro viajes al día, para almorzar en la casa, causarían en los centros urbanos más poblados de Chile, y en la Región Metropolitana con sus 5.170.293 habitantes ? <sup>3</sup>

En esa época se produjo en la mayoría de la opinión pública una reacción negativa al cambio, a la modernización impuesta por la vía legal. Pero también para todo gobierno, el cambio, la planificación y el control de las fuerzas sociales son parte de las concepciones culturales de Occidente, en que el país está

---

<sup>1</sup> Decreto No. 1.897 de 17 de noviembre de 1965, del Ministerio del Interior, **Diario Oficial**, 26 de noviembre de 1965.

<sup>2</sup> Id. ... "Que el crecimiento de las grandes ciudades ha traído consigo una desarticulación de muchos elementos de la vida comunitaria y social, lo que influye grandemente en el rendimiento del trabajo y en la vida familiar".  
..."Que es la misión del Estado procurar un adecuado aprovechamiento del tiempo libre, mediante el fomento de actividades culturales, artísticas, de cursos de capacitación, del deporte y de las recreaciones, que contribuyen al perfeccionamiento personal de los habitantes y al afianzamiento de los vínculos familiares y de la Comunidad Nacional."

<sup>3</sup> **El Mercurio**, 26 de mayo de 1992, A 1.

inserto. Al definir políticas públicas, se presumen ciertas condiciones acerca del futuro, sobre el cual la planificación agrega una dimensión de valor implícita o explícita a la predicción, que se identifica en la meta que se desea alcanzar o lograr <sup>4</sup>.

Han transcurrido veintisiete años desde la dictación de ese decreto, que también tenía por objeto racionalizar la atención y funcionamiento de la administración pública. En este período han sucedido muchas cosas. Además del quiebre del sistema político, y el restablecimiento de la democracia, el sistema productivo del país se ha modificado. Estos cambios han traído prosperidad a ciertos sectores, pero el patrón de distribución del ingreso ha evolucionado a uno de gran concentración de consumo en el 20 % de ingresos más altos de la población.

También han sido acompañados por otros fenómenos sociales como son la migración a las ciudades, el ingreso obligado de la mujer al mercado laboral como efecto de las crisis económicas de los años 70 y 80 y la pobreza han afectado el modo y la calidad de vida de los chilenos y a la familia chilena. No hay estudio que no demuestre el deterioro que ha experimentado la calidad y la expectativa de vida de los grupos más vulnerables de la sociedad, los niños, las mujeres, los ancianos y por ende la familia chilena. También el impacto de las crisis se manifiesta en cambios la composición y tamaño de la familia, los roles sexuales, la relación padres-hijos. En otras palabras, cambios sociales de gran variedad y complejidad que abarcan a las clases alta y media.

---

<sup>4</sup> Victor C. Ferkis, 50 *Futurology: Promise, Performance, Prospects*, The Washington Papers (Beverly Hills, Sage Publications Inc., 1977), 10.

Por otra parte, en ese mismo período, en materia de políticas públicas, ha habido una evolución del concepto de desarrollo desde el de su concepción únicamente como crecimiento económico a uno que consiste en el conjunto de condiciones que permite alcanzar la plenitud del potencial del ser humano, hombre, mujer o niño. Ya se ha aceptado que la evaluación y el control de las actividades de desarrollo no deben concentrarse sólo en lo que se está produciendo y su costo. En vez de ello debe formularse una pregunta crucial referente a cualquier actividad de desarrollo: ¿Cómo afecta las vidas de la gente? <sup>5</sup>.

Sin embargo, muchos componentes cruciales del desarrollo humano no son monetarios. Uno de ellos es la disponibilidad de tiempo, y específicamente el tiempo que se dedica a la familia. Ese tiempo no se contabiliza en los informes de los Ministros de Hacienda.

¿ No es este el momento de revisar críticamente si los horarios y las jornadas de trabajo actuales contribuyen al bienestar y desarrollo de las personas ?

En materia de familia, si se acepta sin discusión que en la sociedad la familia "es el grupo responsable de hacer personas", "que ha cobrado cada vez mayor relevancia como refugio de las tensiones y frustraciones del mundo externo", la consecuencia lógica es que "todas las instituciones de la sociedad deben respetar los esfuerzos que hacen los padres y otras personas por atender y cuidar a los niños en un ambiente

---

<sup>5</sup> Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo, **Desarrollo Humano: Informe 1991**, (Bogotá, Tercer Mundo, Editores, S.A., 1991), 180.

familiar, y dar apoyo a esos esfuerzos" <sup>6</sup>.

Consecuente con este diagnóstico, en el Taller Familia, Desarrollo y Dinámica de la Población en América Latina y el Caribe, organizado por CEPAL-CELADE, en noviembre de 1991, se propusieron políticas en el ámbito público -societal y privado familiar, entre la que se incluye "velar por el resguardo del tiempo de interacción familiar, tiempo que permita a sus miembros mantener relaciones que posibiliten cumplir las funciones de socialización y apoyo afectivo" <sup>7</sup>.

Este trabajo postula que en el área laboral ese apoyo debe traducirse en el estudio de soluciones y la puesta en práctica de sistemas y modos de organización de empresas e instituciones públicas y privadas que reflejen los valores que se proclaman respecto de la importancia de la familia, y hacer compatibles trabajo, vida de familia y otras actividades que conduzcan a una vida diaria de mejor calidad tanto para hombres como para mujeres.

...En primer lugar es necesario unir dos a dos los seres que no pueden ser completos uno sin otro, como el hombre y la mujer para los efectos de la procreación. Esto no es en ellos consecuencia de un acto de reflexión; como a los otros animales y aun a las plantas, es la naturaleza que les inspira el deseo de dejar en pos de sí otro ser que se les asemeje.

...Así, de un modo natural, la asociación que se forma

---

<sup>6</sup> Mónica Muñoz, Carmen Reyes, Paz Covarrubias, Emilio Osorio, **Chile en Familia**, UNICEF, (Santiago, 1991), 13.

<sup>7</sup> Mónica Muñoz M., Carmen Reyes V., La Familia en Sudamérica, SERNAM, (Santiago, Documentos de Trabajo No. 10, 1992), 41.

para las necesidades diarias es la familia.<sup>8</sup>

Los acápites anteriores sobre la relación hombre mujer y la definición de familia son de Aristóteles. Un moderno Diccionario de Ciencias Sociales proporciona una variedad de definiciones de familia tales como : 1) las personas unidas por un vínculo de parentesco que viven bajo un mismo techo y dependencia de una persona, que es la cabeza de familia; 2) todas las personas unidas por un vínculo de parentesco aunque vivan en distintos lugares, significando un tronco común; 3) todas las personas que viven en el hogar aunque no sean parientes( los criados, etc.); y en sentido muy amplio, se dice incluso de la humanidad, la gran familia humana.

Definida como extendida o nuclear, familia de procreación o de orientación, sus funciones básicas no han cambiado a través de la historia de la humanidad. Concebida como una unidad económica y educadora del ciudadano por Aristóteles o elemento equilibrador de la persona humana, la variedad de definiciones revelan su complejidad organizacional y su evolución como fenómeno biológico, social y cultural<sup>9</sup>.

En cualquiera de sus formas o definiciones, las tareas que realiza la familia y las variadas interacciones entre sus miembros que conducen al desarrollo y al bienestar de cada uno de sus miembros, especialmente las afectivas, necesitan de dedicación personal y tiempo. Simultáneamente, la familia debe

---

<sup>8</sup> Aristóteles, La Política, (5a ed., Barcelona, Editorial Iberia, S.A., 1975), 4 y 5.

<sup>9</sup> Diccionario de Ciencias Sociales, U.N.E.S.C.O., (Madrid, Instituto de Estudios Públicos, 1975), 865.

funcionar como unidad económica, en que alguno o algunos de sus miembros deben producir o proveer de los bienes materiales necesarios para la subsistencia de sus miembros mediante el trabajo. A través de la historia, cómo se distribuyen las tareas domésticas y las tareas productivas y/o proveedoras fuera del ámbito familiar ha determinado en gran parte la estructura familiar, el status y los roles que cumplen sus integrantes. Por lo tanto, la familia está afectada permanentemente por procesos sociales, económicos, políticos y culturales externos a ella, y entre ellos por la concepción del tiempo en sus aspectos filosóficos, sociológicos que predominan en una sociedad.

La disminución de las horas de las jornadas de trabajo, la aparición de la idea de tiempo libre y los horarios laborales flexibles son manifestaciones de esos cambios destinados a conciliar las demandas de la actividad económica con el desarrollo personal del trabajador y su familia. Si se piensa hoy en el concepto de tiempo libre, es un concepto que se hace realidad por el cambio en la estructura social que se va democratizando. En el pasado, el tiempo libre, la educación y el arte, por ejemplo, eran privilegio sólo de las elites.

En las sociedades primarias o con predominio agrario, los ritmos de sincronización de sus miembros y familias tienen un origen orgánico o biológico, que nace del ritmo de las estaciones, y de la rotación de la tierra. En materia de espacio, la vida en los asentamientos humanos agrícolas se caracteriza por transcurrir dentro de un radio territorial reducido, excepto para trabajadores agrícolas migrantes.

En la sociedad industrial el tiempo está ligado a los

requerimientos de las máquinas y su ritmo que demandan una sincronización que afecta la vida diaria de la familia, regulando los ritmos de actividad, descanso y sueño, de trabajo y entretención. Desde que fue necesario hacer llegar a los trabajadores en turnos a las fábricas y a las minas, el reloj empezó a proliferar y sirvió de indicador objetivo de la implantación de la sociedad industrial alrededor de 1790, en Inglaterra. En materia espacial, se produce la concentración de la población en grandes ciudades, y como necesita de recursos que se encuentran lejos y vende bienes que van a lugares lejanos, produce gente que necesita y puede moverse y viajar <sup>10</sup>.

Para el futurólogo Alvin Toffler, una de las innovaciones que trae consigo la denominada Tercera Ola de cambio social, económico y cultural, es un sentido diferente del tiempo, que ya no exige la sincronización. En nuestro país, existe un modelo de coexistencia simultánea de los tres patrones productivos descritos, y modos de organización y aprovechamiento del tiempo, sin embargo se regulan por normas comunes rígidas.

En los países altamente industrializados se estudiaron y desarrollaron modos de mejorar la calidad de vida y las tensiones que se generan por o alrededor de la actividad laboral industrial con sus altos niveles de concentración y sincronización. En Alemania, ya en 1965, una mujer economista, Christel Kammerer, propuso la posibilidad de trabajar en jornadas parciales y los horarios flexibles como un modo de atraer a mujeres que eran madres a la fuerza de trabajo.

---

<sup>10</sup> Alvin Toffler, *The Third Wave*, (New York, William Morrow and Company, Inc., 1980) 68 y 315.

La Messerschmidt-Bolkow-Blohm <sup>11</sup> fue la primera empresa que, en 1967, habiendo constatado que sus empleados llegaban agotados a trabajar por haber luchado con las congestiones del tráfico, lo aplicó experimentalmente a dos mil empleados. Dos años después, sus 12.000 empleados trabajaban en un régimen de horario flexible o "Gleitzeit".

En 1977, un cuarto de la fuerza laboral de la Alemania Federal, o sea cinco millones de trabajadores, gozaban de los beneficios de una forma de horario flexible. El sistema se extendió a Francia, Finlandia, Dinamarca, Suecia, Italia y Gran Bretaña. Ese mismo año, ya el veinte por ciento de las empresas de Suiza lo habían adoptado. Las empresas multinacionales Nestlé y Lufthansa introdujeron el sistema en el sector privado de los Estados Unidos <sup>12</sup>.

En 1978, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la primera ley que permitió el trabajo en jornadas parciales y horarios flexibles y comprimidos de los empleados públicos federales, la ley llamada "Federal Employees Flexible and Compressed Work Schedules Act of 1978" <sup>13</sup>. La historia de esta ley es interesante también desde el punto de vista de técnica y evaluación legislativa.

El Congreso expresó su intención de conceder a los empleados públicos los mismos beneficios de las jornadas parciales, flexibles y comprimidas que disfrutaban los trabajadores del sector privado como un experimento que debía ser evaluado antes

---

<sup>11</sup> Fabricante de motores y aviones.

<sup>12</sup> Supra No.10, 263-264.

<sup>13</sup> 5 U.S.C. 6101.



de los cuatro años en que la ley tenía vigencia. La evaluación debía basarse en una muestra representativa de los diferentes ministerios y servicios en cuanto tamaño, ubicación geográfica funciones y actividades. Debía medir el impacto de las nuevas alternativas en torno a los siguientes indicadores:

- 1) la eficiencia de las operaciones del gobierno;
- 2) el transporte público y el tráfico;
- 3) niveles de consumo de energía;
- 4) el servicio al público;
- 5) el aumento de oportunidades de trabajo en jornadas completas y parciales;
- 6) en general, sobre los individuos y las familias <sup>14</sup>.

En Alemania, para combatir el desempleo y hacer atractivas las jornadas parciales, en 1985 la legislación estableció en 18 horas semanales las horas mínimas necesarias para que un trabajador tuviera derecho a la previsión social, igualando así los derechos previsionales de las personas que trabajan en jornadas parciales con las de quienes trabajan jornada completa <sup>15</sup>. En ese país, tanto en el sector público como el privado los delegados del personal tiene el derecho de participar en en el modo de organizar las actividades y los horarios <sup>16</sup>.

¿En qué consisten los mecanismos de horario flexible (flexitime, Gleitzeit), horario comprimido (compflex), y las jornadas parciales (part-time, Teilzeit) muy similares en ambos

---

<sup>14</sup> Id. 6101; Sec. 2, (2)(b).

<sup>15</sup> Beschäftigungsförderungsgesetz, que entró en vigencia el 1º de mayo de 1985.

<sup>16</sup> Bundespersönalvertretungsgesetz, 75, (3), 3.  
Betriebverfassungsgesetz, 77 (2); 87 (1) 2.

países?

El flexitime u horario flexible es la forma más simple de organizar la jornada laboral. Se fija un horario en que todo los trabajadores y ejecutivos deben estar en su lugar de trabajo. Generalmente, corresponde a los horarios habituales de atención al público, por ejemplo de 9:00 a 15:00. Por sobre esta jornada básica se establece el tiempo que puede ser flexible o sea que puede ser decidido por el trabajador. Así, si se decide que se puede llegar al trabajo desde las 7:00 de la mañana, la banda flexible se extiende entre 7:00 y 9:00, en que el trabajador puede llegar a cualquier hora, y desde el momento de llegada se contabiliza las horas de la jornada de trabajo, pudiendo retirarse una vez completada su jornada. Los atrasos comienzan sólo desde las 9:00 horas. Se forma así una segunda banda flexible de salida o término de la jornada.

El horario comprimido es la combinación del horario flexible con la posibilidad comprimir la semana, o sea de trabajar una semana completa y otra semana de cuatro días. En este sistema, en un período de nueve días, el trabajador trabaja una hora más cada día (hora crédito), con lo que acumula el equivalente de una jornada de trabajo y por lo tanto no necesita trabajar el décimo día hábil, y que debe ser lunes o viernes <sup>17</sup>.

La jornada parcial, el "part-time" en los Estados Unidos o "Teilzeit" en Alemania, permite dividir las jornadas de trabajo, una determinación que hace la empresa o servicio al definir los cargos y abrir los concursos, o que puede ser solicitada por el trabajador y/o grupos de trabajadores y negociada de común

---

<sup>17</sup> 5 U.S.C. 6127.

acuerdo segun las necesidades de la empresa o servicio <sup>18</sup>.

En las legislaciones de ambos países también se establece la elección voluntaria por el trabajador de optar por estos sistemas, se somete a la negociación colectiva los acuerdos respecto a las diferentes opciones en cada servicio y unidad <sup>19</sup>, no se afecta los sobresueldos por horas extraordinarias, pero se permite optar por ser remunerado con tiempo libre por trabajo extraordinario.

En 1982, hecha la evaluación positiva de la legislación descrita, el Congreso de los Estados Unidos dictó la ley en su forma actual permanente.

La productividad en el sector público había aumentado, había mejorado la atención al público, se había regulado el flujo del tráfico <sup>20</sup>, aumentado la satisfacción personal en el trabajo y en la vida fuera del trabajo <sup>21</sup>.

La experiencia personal de la autora es que desde el punto de vista del empleador estos sistemas tienen, entre otras, las siguientes ventajas: permite adecuar mejor la contratación a las necesidades de la empresa o servicio en cuanto a las jornadas. La productividad aumenta porque las actividades de la vida privada tienen su espacio propio que no interfiere con la actividad laboral. Las personas saben que tendrán tiempo para

---

<sup>18</sup> 5 U.S.C. 6121-6129, y Teilzeitarbeit 1990, (Berlin, Der Bundesminister fur Arbeit und Sozialordnung, 1990), 11-30.

<sup>19</sup> 5 U.S.C. 6130.

<sup>20</sup> Para el problema de la contaminación de Santiago, lograr el cambio en las conductas laborales afectaría el tráfico y el transporte, cuyos flujos se regularían por las bandas de horario flexibles.

<sup>21</sup> 5 U.S.C. 6120.

ir al médico o hacer sus "diligencias" en horarios hábiles y los teléfonos no se usan para asuntos personales, sino en ocasiones de extrema urgencia.

Para los trabajadores, entre las ventajas se puede mencionar que permite adecuar mejor el trabajo a los ritmos biológicos tanto de los madrugadores como de los dormilones. La tensión de enfrentar la congestión del tráfico o los medios de transporte colectivo desaparece, y el flujo de éstos se regula porque no toda la fuerza de trabajo se desplaza simultáneamente.

En estos países, en que la regla general es que no hay servicio doméstico, las parejas distribuyen sus responsabilidades domésticas durante la semana y liberan el fin de semana para la intimidad, el esparcimiento y/o actividades con los niños, y el esquema de horarios y jornadas lo permite. Así, el que sale temprano llega más temprano a hacerse cargo de los niños y la cena. El o la que salió más tarde dejó a los niños en el colegio o guardería.

Sólo se pide al lector chileno dejar correr la imaginación para pensar lo que significa tener un día hábil libre cada 15 días, y el bienestar y las posibilidades que se abren para la vida no laboral de una persona. Ésto se refleja en el trabajo positivamente, porque disminuye la interferencia y hay mayor espacio para la vida familiar, el esparcimiento, la cultura.

El concepto de espacio es fundamental. En la práctica y en la cultura de los países cuya legislación sirve de base a esta proposición, existe una separación entre el ámbito del trabajo y el personal. Se cumple la jornada estrictamente y el trabajador se retira, quedarse en la oficina hasta tarde o ir a

la oficina en el fin de semana, es un reconocimiento de la incapacidad propia del trabajador para cumplir y ser organizado.

También se ha desarrollado la práctica de incluir la vida de relaciones públicas y sociales relacionadas con el trabajo dentro de los parámetros de la jornada de trabajo, o inmediatamente a continuación de ésta. Queda entonces el espacio de lo personal abierto.

Si examinamos, por ejemplo el postulado de la participación política de la mujer, a la luz de las prácticas y hábitos de la clase política chilena, con sus reuniones tarde, comidas, y trasnochadas, se puede cuestionar la posibilidad que tiene la mujer madre de familia de participar en ellas sin un gran esfuerzo personal, y siendo sustituida por una "nana" o pariente cercano.

Es ésta una invitación a reflexionar sobre la necesidad de crear este espacio para toda persona, tanto para padres y como para madres, que permitiría la participación de ambos en la vida familiar, laboral y toda otra actividad y dimensión de la persona.

El cambio en las jornadas y los horarios de trabajo es un instrumento de modernización, impregnado por valores, la familia y el desarrollo de la persona humana individual, y que no tiene un costo económico. Lo que se necesita hoy es tener la visión futurista que tuvo el Decreto sobre jornada única del año 1965.

### Un corolario deseable

En Chile, la difusión, la aceptación y la adopción de estas formas de jornadas y horarios manejables tanto por el sector público como el privado sería de especial beneficio de las mujeres que trabajan, o que necesitan trabajar, y sus familias. Este tipo de política es coherente con el uso intensivo del empleo de la mujer, sea ésta jefa de hogar o no, como modo de superar la pobreza y el subdesarrollo. Al mismo tiempo es compatible con los valores culturales prevalecientes centrados en la familia en cualquiera de sus múltiples formas, permitiendo una socialización igualitaria que no subordine a la mujer.

El estudio de la incorporación de la mujer al mercado laboral formal e informal en Chile desde 1930 al presente, revela que este es relativamente estable, especialmente si se considera el impacto de las crisis económicas de 1976 y 1982. En cifras globales, es decir sin diferenciar entre estratos altos y bajos, la participación laboral femenina en 1930 representaba el 23,3 % de la fuerza laboral, 29,3 % en 1980 y 31,0 % en 1990. O sea, en un lapso de sesenta años, el aumento es de 7,70 % .

Las investigaciones en esta materia explican esta característica como producto del subregistro de la actividad laboral de las mujeres por razones culturales, ya que las mujeres encuestadas se declaran inactivas <sup>22</sup>. Se sugiere la exploración de otra explicación alternativa, un impedimento estructural como es la contratación por jornada completa y horarios incompatibles

---

<sup>22</sup> FLACSO, *Mujeres Latinoamericanas en Cifras, Avances de Investigación: CHILE, III, EMPLEO*, (Santiago, Estudios Sociales No. 22, enero 1992) 11 y 14.

con la actividad familiar de la mujer. Si en Chile se produjo un cambio tan dramático a nivel de distribución de los ingresos entre 1978 y 1988 en que el 20 % más rico consume más de la mitad de los bienes disponibles y el 80 % restante experimentó la caída de su consumo real, y este proceso se ilustra con una curva, y se superpone esa curva estadística con la línea incremental de la fuerza de trabajo femenina, la no correlación de éstas necesita mayor estudio.

Este trabajo propone la adopción de jornadas y horarios flexibles como una política destinada a ofrecer oportunidades en materia de empleo, y también contribuir al desarrollo humano de la mujer.

Gisela von Muhlenbrock Michaelis  
Junio 1992



92/30916  
ARCHIVO

Santiago, 28 de diciembre de 1992

Señora  
Gisela von Mühlenbrock Michaelis  
Jefe de Gabinete del Ministro de Justicia  
Presente

Estimada Gisela:

En su oportunidad recibí su proyecto sobre "Jornada de Trabajo, Horarios y Familia". Pedí informe a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, que es el órgano de gobierno encargado del estudio de lo relacionado con los procedimientos de la Administración Pública. Le adjunto el informe que he recibido.

Pienso que sería útil que usted hablara del tema con Soledad Alvear.

Atentamente,

PATRICIO AYLWIN AZOCAR



REPUBLICA DE CHILE  
Presidencia

SDR 1784  
29.09.92

MEMORANDUM

DE: Patricio Aylwin Azócar

A: Generalo Martner,

He recibido esta pro-  
posición que me parece lo que se está dis-  
cutiendo. La idea me gusta. Le ruego su  
opinión para estudiar la posibilidad  
de implementarla en la Adm. Pública.  
-

Atte

Aylwin

29/IX/92