



DEFIENDE Y  
TRANSFORMA  
TUS DERECHOS  
*observatorio social*

---

## ANTECEDENTES DEL MODELO DE RELACIONES LABORALES CHILENO

---

Observatorio Social del Proyecto  
Plataformas Territoriales por los derechos Económicos y Sociales:  
Previsión, Trabajo, Educación y Salud\*

Febrero de 2015\*\*

---

\*Documento elaborado por Karina Narbona, Antropóloga Social Fundación SOL

\*\*Segunda edición, revisada y modificada [Primera edición, Julio de 2014].

## Índice

<b>1. El modelo laboral antiguo (1931-1973)</b>	<b>2</b>
1.1. Qué se entiende por modelo de relaciones laborales y cómo surge en Chile . . . . .	2
1.2. Las características del modelo antiguo . . . . .	3
<b>2. El modelo laboral de la dictadura (1979)</b>	<b>10</b>
2.1. El subperíodo 1973-1978 y un intento de corporativismo . . . . .	10
2.2. El Plan Laboral: una “revolución laboral” para la “revolución liberal” . . . . .	16
2.3. Los cuerpos legales que complementaron la liberalización del trabajo . . . . .	21
<b>3. Un modelo dictatorial heredado y profundizado (1979 hasta hoy)</b>	<b>23</b>
3.1. Las orientaciones y los cambios legales en post-dictadura . . . . .	24
3.2. Los resultados . . . . .	31
<b>4. Bibliografía</b>	<b>31</b>

## 1. El modelo laboral antiguo (1931-1973)

### 1.1. Qué se entiende por modelo de relaciones laborales y cómo surge en Chile

Un modelo de relaciones laborales puede ser entendido como una trama normativa integrada (en el sentido de funcionar como un sistema), conformada por las reglas que han ido construyéndose para el gobierno de las relaciones industriales o también llamadas relaciones laborales, en donde, si se las entiende como relaciones de fuerza, lo que importa es determinar quien toma las decisiones y de qué manera (Lucena, 1999; Cedrola y Raso, 2008).

La noción de sistema o modelo de relaciones laborales comprende especialmente las relaciones colectivas de trabajo entre empresarios y trabajadores, pues es el espacio donde más se disputan esas relaciones de fuerza. Por ello, destacan en este sistema “las reglas de funcionamiento tanto de las organizaciones de los trabajadores como de las relaciones con los empleadores” (Lucena, 1999:88), aunque, a modo más general, engloba “las normas relativas al uso del trabajo dependiente y a las controversias que de tal uso derivan, efectuada en prevalencia a partir de relaciones entre sujetos colectivos más o menos organizados” (Cella y Treu, 1989, citado en Tonelli, 2013:18).

Visto así, el modelo más antiguo de relaciones laborales en Chile es el modelo del Código del Trabajo de 1931, el cual, en línea con el derecho internacional, “se funda en el reconocimiento de la desigualdad económica estructural entre las partes, reequilibrada y compensada jurídicamente”. Dicho reconocimiento viene a confrontar el “supuesto ficticio de que los sujetos que concurren en los procesos productivos (empleadores y trabajadores) poseen iguales capacidades y libertades para convenir” (Feres, 2011:10 y 15).

Sin embargo, los antecedentes preliminares del sistema tienen raíces más remotas, en el *largo siglo XIX*, cuando comienzan a agotarse las bases de la acumulación colonial y a verse sustituidas por la primera fase de expansión capitalista, bajo un auge económico anclado en la explotación del salitre (1880-1930), una industrialización incipiente que acompaña la economía primaria exportadora y una pausada emergencia del actor sindical, que se constituye a medida que comienza a generalizarse la asalarización (Rojas, s/f).

Los sindicatos serán la primera puesta en escena de una autotutela colectiva de los trabajadores y, tanto en Chile como en el mundo, “constituyen una respuesta de hecho -pre legislación- frente a la necesidad de contrapesar el absoluto poder patronal”, “forzando al nacimiento del Derecho del Trabajo” (Feres, 2011:27).

El origen del movimiento sindical chileno puede ubicarse en la década de 1850, cuando comienza a surgir un sindicalismo libre o al margen del Estado, que alcanzó su mayor desarrollo entre 1870-1924. El punto *peak* de este proceso se da en 1917-1920, momento en que se produce un gran crecimiento sindical y un auge de la actividad huelguística, constatándose unas ciento treinta huelgas a lo largo del país y cerca de 50 mil trabajadores involucrados en ellas tan solo en 1920. Además, en esta época de pleno ciclo de prosperidad económica y simultáneamente de críticas condiciones de vida para la clase trabajadora (que en el foro público fueron catalogadas como la “Cuestión Social”), los trabajadores venían organizándose desde hace décadas también en sociedades de resistencia y mancomunales donde autogestionaban soluciones a sus necesidades y difundían formas de conciencia, dando cuenta de una gran capacidad organizativa<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> fuentes: Rojas (s/f: 14). También: [www.memoriachilena.cl](http://www.memoriachilena.cl) secciones “Primeros movimientos sociales chilenos (1890-1920)”, “El movimiento obrero (1909-1953)” [consultadas en noviembre de 2013].

Un antecedente a considerar de este periodo pre-legislación es que el Estado comienza a intervenir primero informalmente en los conflictos laborales a través de procesos de conciliación y arbitraje, que “habían surgido en el Viejo Continente en la década de 1860- [y] no eran obligatorios ni legales en esta nación sudamericana. Sólo dependían del acuerdo entre trabajadores, empresarios y funcionarios provinciales, municipales, policiales o militares” (Grez, 2002:1).

Más tarde, el pauperismo social, la creciente agitación política y la amenaza de la influencia de la revolución rusa, gatillaron la intervención militar de 1924, que condujo a la aprobación de las leyes sociales que el parlamento oligárquico se negaba a aceptar<sup>2</sup>. Ello dio paso a una **institucionalización de la demanda obrera y a la aparición de un sindicalismo legal**, regido por estas primeras leyes inspiradas en leyes de países europeos y luego por el primer sistema integrado de relaciones laborales que se ve encarnado en el Código del Trabajo de 1931 (Rojas, s/f; Barría, 1967).

El modelo al que da lugar el Código del Trabajo de 1931 (decreto con fuerza de ley 178 del 13 de mayo de 1931), como ya se ha dicho, marca el punto de inicio del sistema laboral chileno. Es, también, el antecesor directo del modelo laboral de Pinochet aún vigente. **Duró 50 años**, rigiendo la relación laboral desde su promulgación hasta que fue suspendida su vigencia con el golpe militar de 1973 y luego reemplazado en 1979 por el sistema actual (Rojas, 2007).

Ese modelo es así el punto de comparación más directo con el modelo actual. Su revisión detallada permite comprender, en consecuencia, la dirección y magnitud del cambio institucional de la contra-revolución de 1973, y, al mismo tiempo, desmitificar el pasado.

## 1.2. Las características del modelo antiguo

El referido modelo normativo del ‘31 no era uniforme, tuvo cambios relevantes entre 1964-1973 con “La Revolución en Libertad” de Eduardo Frei Montalva y la “Vía Chilena al Socialismo” de Salvador Allende, pero no lo suficientes como para quebrar esta matriz y dar pie a un modelo diferente. Rojas (2007) describe como rasgo fundamental de este modelo su fuerte intervencionismo estatal en la relación laboral y la preponderancia que dentro de ese marco tenía la ley como fuente de regulación. Una ley con dos principales atributos:

1. **ser protectora del trabajador en lo concerniente al contrato individual**, al consagrar un conjunto de derechos en su favor y ampliarlos progresivamente (aunque también establecía marcadas **discriminaciones**, sobre lo que se volverá posteriormente) y
2. **ser rígida en las relaciones colectivas de trabajo**, definiendo el tipo de estructura y marco de acción de las organizaciones sindicales. Dentro de ello se privilegia el nivel de empresa, **aunque se permiten acciones unificadas de nivel superior**, y se avala la intervención de la autoridad en el curso de la relación laboral.

En lo que refiere al primer punto, concerniente al contrato individual, la ley discriminaba entre las categorías de “**obreros**” (trabajo manual) y “**empleados**” (trabajo intelectual), los cuales se ceñían a estatutos jurídicos distintos en ciertos aspectos. Por ejemplo, durante cuarenta años se exigió el

---

<sup>2</sup> La intervención de 1924, también conocida como “ruido de sables”, fue un hito decisivo de este proceso. Allí, oficiales jóvenes del Ejército hicieron sonar sus sables en señal de amenaza y protesta ante la postergación de las leyes obreras en el parlamento por la creación de una dieta parlamentaria. Tras la amenaza, un Comité Ejecutivo Militar entregó al Presidente Alessandri un pliego de peticiones, forzando el cambio de gabinete del gobierno y la aprobación de las 16 leyes pendientes en el parlamento, entre ellas siete laborales.

aviso previo por desahucio empresarial de seis días para el obrero y de treinta días para el empleado<sup>3</sup> (Barría, 1967:4) y, como ésta, habían varias otras discriminaciones<sup>4</sup> a través de las cuales la estructura legal traducía institucionalmente, acompañaba y robustecía las diferencias de clase surgidas de la posición del trabajador en la estructura productiva.

Con todo, el sistema rindió una progresiva protección que tendió a la universalidad, pasando, en el caso de la terminación de contrato de trabajo, desde libre despido, a las indemnizaciones por término de contrato, a un sistema de estabilidad relativa en el empleo hacia 1966 (cuando se generan las modificaciones más protectoras, con la Ley 16.455), último período en que se establece un plazo uniforme de treinta días de desahucio y garantías generales para todos los trabajadores, incluyendo el reintegro del trabajador en caso de no haber una causa justificada de despido (Rojas, 2007:197; Barría, 1967:4).

En cuanto al segundo punto, concerniente al derecho colectivo del trabajo, éste se caracterizaba por una **minuciosa reglamentación legal del Estado** orientada a elevar el nivel de vida de la población y, al mismo tiempo, controlar por la vía política-estatal el conflicto laboral. Dicha intervención estatal se puede constatar en múltiples aspectos.

Por un lado, el Estado **podía intervenir directamente** en el proceso de negociación colectiva, obligando a que el pliego de peticiones sea sometido al procedimiento de conciliación, donde, en las Juntas de Conciliación, el Ministerio del Trabajo influenciaba a las partes, aunque no gozaba de derecho a voto (Barría, 1967:5).

A su vez, el Estado **negaba** la negociación colectiva a ciertas organizaciones sindicales y negaba el mismo derecho de sindicalización a algunos sectores de trabajadores, como es el caso del sector público y de los trabajadores agrícolas<sup>5</sup>, último grupo que representaba el porcentaje más alto de población asalariada del sector privado al año 1964. Estas marginaciones recién se revierten, en parte, con las reformas del período 1964-1973: por ejemplo, la Ley 16.625 de 1967 permite y hace efectiva la sindicalización campesina, la cual se dicta para darle soporte a la Ley 16.640 sobre Reforma Agraria (Rojas, 2007:201).

Otra forma en que se hacía patente la intervención del Estado era en la exigencia de una autorización administrativa para formar un sindicato y en la facultad que gozaba la autoridad para intervenir en algunas materias de su gestión interna. Asimismo, se expresaba en el hecho de que el Estado definía los tipos de organizaciones sindicales que podían darse (industriales y profesionales) y los fines que podían tener.

Respecto a los tipos de organizaciones, el Art. 363 definía que:

**Código del Trabajo de 1931. Art. 363**

“los Sindicatos pueden ser de patronos, de empleados, de obreros, mixtos o de personas que ejerzan profesión u oficio independiente. Los sindicatos son industriales o profesionales”.

<sup>3</sup> pudiendo en ambos casos no cumplirse el plazo si se incurre en el pago de los días previos.

<sup>4</sup> por ejemplo, condiciones diferentes en la seguridad social: los obreros jubilaban a los 65 años obligatoriamente y los empleados podían hacerlo con 35 años de servicio, es decir, con 55 años aproximadamente (Piñera, 1992).

<sup>5</sup> en opinión de Rojas (2007:199), la marginación del mundo agrícola fue en primer momento una decisión política (decisiones consecutivas del Ejecutivo en 1932 y en 1939) y no un elemento desprendible del modelo normativo original. Con posterioridad se crea la Ley 8.811 de 1948 que permite la constitución de organizaciones campesinas pero con grandes obstáculos y sin reconocerle las actividades esenciales de un sindicato, razón por la que se conoció popularmente como “ley de no sindicalización campesina”.

Cabe precisar que el sindicato industrial afiliaba sólo a obreros, más precisamente, a todos los obreros de una industria, aunque sean de distintos oficios. El sindicato profesional, en cambio, podía afiliar a obreros, a empleados, a trabajadores independientes o a patrones e, incluso, tener una composición mixta de obreros y empleadores, de acuerdo a un enfoque de unitarismo de empresa, que se promocionaba (Rojas, 1993)<sup>6</sup>. Los primeros, los sindicatos industriales, eran obligatorios<sup>7</sup> y los segundos, voluntarios.

Luego, el Art.364, **determinaba los fines y los métodos sindicales:**

**Código del Trabajo de 1931. Art. 364**

“los sindicatos constituidos en conformidad a las disposiciones de este Título, serán instituciones de colaboración mutua entre los factores que contribuyen a la producción y, por consiguiente, **se considerarán contrarias al espíritu y normas de la ley, las organizaciones cuyos procedimientos entraban la disciplina y el orden en el trabajo**”. [subrayado nuestro].

De esa forma, la ley promovía “la disciplina y el orden en el trabajo” como forma de pacificación de la relación laboral. Dicho control político del conflicto se refuerza con el requisito de autorización del Presidente de la República para obtener la personalidad jurídica de sindicato, lo que se utilizaba a modo de “filtro de blancura” de las organizaciones<sup>8</sup>.

Respecto de los fines y acciones sindicales, se indicaba también que:

**Código del Trabajo de 1931. Art. 371**

“Se prohíbe a los Sindicatos ocuparse en objetivos distintos de los señalados en este Título y en sus estatutos, y ejecutar actos tendientes a menoscabar la libertad individual, la libertad de trabajo y la de las industrias, tal como las garantizan la Constitución y las leyes”.

Por último, en relación a la gestión de sus fondos:

**Código del Trabajo de 1931. Art. 385**

“En ningún caso podrán invertirse los fondos del Sindicato en **fines de resistencia** o en cualquiera otra actividad que directa o indirectamente **dañe los intereses de la empresa industrial** a que el Sindicato pertenece”. [subrayado nuestro].

---

<sup>6</sup>la organización unitaria de trabajadores y empleadores es una idea que sigue la estela del sindicato fascista europeo, conocido como sindicato vertical o corporativo. Constituye una muestra, entre tantas, de la impronta que dejó en la legislación chilena esta concepción del sindicalismo desarrollada en Europa en fechas contemporáneas al asentamiento de los modelos laborales latinoamericanos

<sup>7</sup> La sindicalización se volvía obligatoria en las empresas con más de 25 obreros, pero solo si la conformación del sindicato era acordada por al menos el 55 % del personal de la empresa, fábrica o industria. Así, en estricto rigor, la sindicalización era obligatoria solo para el 45 % restante. “Obtenida la personalidad jurídica del Sindicato, se considerarán sindicalizados todos los obreros de la empresa, fábrica o industria” (Art.382).

<sup>8</sup> no obstante, una novedad del período 1970-1973 es “la constitucionalización del derecho colectivo, por medio de la Ley de reforma constitucional 17.398, de 9 de enero de 1971, que sustituyó el número 14 del art.10 de la constitución de 1925 (...) [allí] se estatuyó que los sindicatos y las federaciones y constituciones sindicales gozarían de personalidad jurídica por el solo hecho de registrar sus estatutos y actas constitutivas en la forma y condiciones que determine la ley, y que los sindicatos son libres para cumplir sus propios fines” (Gamonal, 2002:10-11).

De todos modos, el citado marco regulatorio, que delimitaba heterónomamente la vida sindical, permitía un campo amplio de actividades sociales posibles de ser desarrolladas por los sindicatos, en línea con la intención de incorporar la diversidad de experiencias autogestivas de los inicios del movimiento obrero (mancomunales, sociedades de socorro, mutuales, etc.) al manto institucional. Así, en el Art. 369 se establecía que:

**Código del Trabajo de 1931. Art. 369**

“los sindicatos podrán establecer, de acuerdo con las leyes pertinentes, cursos y escuelas primarias o profesionales, museos sociales, sociedades cooperativas de todo género, economatos o almacenes de consumo, oficinas de colocación y, en general, todos los servicios de cooperación, educación y previsión”.

En cuanto a los niveles de negociación, el Código del Trabajo antiguo privilegiaba la negociación colectiva dentro de los márgenes de la empresa, siendo el espacio donde ésta más se efectuaba<sup>9</sup>. Sin embargo, **no excluía la posibilidad de negociar en planos superiores**. Es más, la definición misma de contrato colectivo hacía explícita la negociación por sobre el nivel de empresa:

**Código del Trabajo de 1931. Art.3**

“Contrato colectivo es la convención celebrada entre un patrón o una asociación de patrones, por una parte y un Sindicato o Confederación de Sindicatos por la otra, con el fin de establecer ciertas condiciones comunes de trabajo o de salario, sea en una empresa, o en un grupo de empresas”.

A modo de paréntesis, un dato digno de atención es que los resultados de esa contratación colectiva se aplicaban al sindicato en su conjunto, como el colectivo que es (con sus socios actuales y los futuros que se van integrando<sup>10</sup>) y no sólo a la nomina contingente de socios que negocian, como sucede hoy (una negociación “pluri-individual” más que colectiva).

Volviendo al punto de la negociación supraempresa, hay que considerar que aún estando validada por la ley, ésta se veía restringida (en gran medida) por la diferenciación de facultades que tenían las organizaciones de nivel superior para negociar: las confederaciones de sindicatos profesionales tenían titularidad para negociar a nivel de rama si estaban constituidos por una misma profesión u oficio, **pero esa titularidad no la tenían las confederaciones de sindicatos industriales (que eran los únicos obligatorios)**. Se señalaba en ese aspecto que: “Sólo se permitirán las reuniones o confederaciones de Sindicatos Industriales para fines de educación, asistencia, previsión y para el establecimiento de economatos y cooperativas (Art. 383).

**Compensando lo anterior, no obstante, existía el Tarifado Nacional**, de carácter tripartito. Este tarifado sienta sus raíces en el Código del Trabajo de 1931, donde se fija el establecimiento del salario mínimo obrero en cada industria por acuerdo de comisiones tripartitas, **lo que en los hechos se fue ampliando a estándares superiores y a la regulación de condiciones de**

<sup>9</sup> Esto se relacionaba con que los sindicatos se conformaban preferentemente en ese ámbito, que era el obligatorio. Así lo aclara un autor de la época: “La regla general es en la práctica la organización sindical por industrias (...) en vez de la Organización sindical por oficios (...)” (Álvarez, 1933:8).

<sup>10</sup> “El contrato colectivo regirá también para los obreros que con posterioridad a su celebración entraren a formar parte del sindicato” (Art.20).

**trabajo** (Rojas, 2007:197-201), siendo un antecedente de negociación de alta cobertura.

La regulación de 1931 sobre salario mínimo obrero (artículos 43, 44 y 45 del Código del Trabajo) establecía la obligatoriedad de este piso salarial en ciertas industrias, fijando un rango amplio de referencia para una posterior negociación (una fracción del salario corriente atendiendo a diversos contextos) y detallando el mecanismo mismo de esa negociación.

Las estipulaciones específicas eran las siguientes:

#### **Código del Trabajo de 1931. Art. 43**

“En las industrias en que esté determinado el salario mínimo no se podrá estipular una remuneración inferior a él, y el obrero que recibiere un salario inferior al mínimo fijado, tendrá derecho a reclamar el saldo”.

#### **Código del Trabajo de 1931. Art. 44**

“Se entenderá por salario mínimo, aquel que no sea inferior a los dos tercios ni superior a los tres cuartos del salario normal o corrientemente pagado en la misma clase de trabajo, a los obreros de las mismas aptitudes o condiciones, y en la ciudad o región en que se ejecute.

Para la fijación del salario mínimo, en cada industria se designará una Comisión Mixta de patrones y obreros de la respectiva industria. Esta Comisión será presidida por un Inspector Provincial y por el gobernador en los departamentos; servirá de secretario un Inspector del Trabajo.

Un reglamento especial determinará el funcionamiento de esta Comisión y las formalidades para la fijación del salario mínimo.

En la Comisión del salario mínimo, si faltare el patrón, será reemplazado por el alcalde de la comuna”.

#### **Código del Trabajo de 1931. Art. 45**

“El salario mínimo se establecerá por jornadas, horas, piezas, tarea, etc., según las condiciones de la industria o trabajo que ha de efectuarse”.

Destaca del artículo 44 la importancia que tiene la autoridad administrativa en la fijación salarial, la cual participa como tercera parte de la negociación e incluso reemplaza al patrón si éste se ausenta. Con todo, el reglamento específico al que se hace referencia matiza esa injerencia, pues: “si bien el acuerdo debía ser adoptado por las tres partes, el Reglamento planteaba que el Presidente de la Comisión procuraría que el salario mínimo se fijara por común acuerdo directo entre las representaciones obrera y patronal” (Rojas, 2007:201).

Otra innovación de la década del ‘30 en materia de salarios mínimos, fue la ley de sueldo mínimo para los empleados particulares, llamado en este caso “Sueldo Vital” (ley 6.020 de 1937 sobre “Sueldo Vital y Comisiones Mixtas de Sueldos” que tuvo como texto definitivo y refundido la ley 7.295 de

1942). Lo distintivo de esta ley es que tomaba como parámetro referencial para la posterior negociación salarial, de manera expresa, la satisfacción de las necesidades vitales, no solo un porcentaje del sueldo corriente que se paga en el mercado como sucedía con la ley de los obreros.

En concreto, esta ley señalaba que:

**Ley 6.020, Art.1**

“Ningún empleado particular podrá recibir una remuneración inferior al sueldo vital. Se entenderá por sueldo vital, para los efectos de esta ley, el necesario para satisfacer las necesidades indispensables para la vida del empleado, alimentación, vestuario y habitación; y también las que requiera su integral subsistencia”.

Dicha ley establece un mecanismo de fijación salarial en comisiones mixtas, de forma similar a la regulación del salario mínimo obrero.

En general, la habilitación legal de pisos salariales de este tipo dejó abierta una válvula de entrada para desarrollar formas de negociación superiores en cuanto a nivel de cobertura y contenido.

Advirtiendo ese devenir, a un año y medio de la entrada en vigencia del Código del Trabajo de 1931, en Julio de 1933, el Inspector del Trabajo de la Provincia de Santiago, Miguel Vivanco, emite una circular dirigida a los sindicatos industriales y profesionales “Sobre mejor interpretación y aplicación de algunas disposiciones de las leyes del trabajo”.

El Inspector emite allí instrucciones que “deberán ser leídas en toda su amplitud a los asistentes a la primera reunión o Junta General”, “para evitar que voces interesadas o mal informadas induzcan en error a los asalariados respecto del verdadero alcance o proporción de esas disposiciones, con evidente perjuicio para las serenas resoluciones que los organismos asalariados deben adoptar, en defensa de su situación o para mejorar hasta donde sea posible sus condiciones de vida y trabajo” (Vivanco, 1933:1).

Entre otras materias que trata la circular - como la responsabilidad en el uso del derecho a huelga y en la gestión de fondos -, trata de aclarar una “confusión lamentable”: “muchos dirigentes obreros confunden el salario mínimo con el aumento de salario o con el mejoramiento de salarios en una fábrica o industria, o en una rama cualquiera de la industria. No. El salario mínimo, que debe fijarse por medio de los procesos que indica la legislación social vigente, *es el tope que la Ley pone a la baja del salario*; para evitar que algunos patrones paguen jornales que no estén en relación directa con lo que comúnmente se paga por el mismo trabajo en las demás faenas iguales de la región, de la provincia o del departamento (Art.43)” (ibíd.:9-10). Se insta así a que las comisiones mixtas no sean utilizadas con otra finalidad que el establecimiento de mínimos y a desistir de procurar alzas salariales.

A pesar de las lecturas oficiales, la práctica social fue estirando las fronteras (ambiguas) de la ley.

En relación a la cobertura, en aquellas industrias y rubros cuya parte sindical empujó más ese desenlace, se llegó a casos tempranos de una suerte de cobertura sectorial, como el tarifado del salario mínimo de los establecimientos gráficos del departamento de Santiago (1935, 1936), el tarifado del salario mínimo de la industria hotelera del departamento de Santiago (1936), el tarifado del salario mínimo de los electricistas (1941) y el tarifado del salario mínimo de los establecimientos gráficos

del departamento de Valparaíso (1948)<sup>11</sup>.

En general, estos casos empiezan a emerger tras el “surgimiento, a partir de 1936, de organizaciones sindicales sectoriales (o ‘ramales’) de carácter nacional, que agruparon a las distintas federaciones que hasta entonces existían, superando la dispersión ideológica. Nacieron así las federación nacionales de los trabajadores de la construcción (1936), de la minería, de los ferroviarios, de los obreros agrícolas, de los obreros metalúrgicos, de la industria textil y del vestuario, del cuero y calzado, de los suplementeros, etc.” (Rojas, s/f: 46). Desde la década del ‘50, la aplicación de los tarifados comenzaría a ser más frecuente y también a definir el costo laboral más allá del mínimo.

En resumen, se constata que si bien en Chile nunca existió un sistema puro de negociación colectiva por rama de actividad (Camaño, 2008), la legislación y la praxis de una parte diversa de los trabajadores organizados fue acercándose progresivamente hacia ese estándar.

Este método de fijación sectorial de salarios se consolida hacia 1968, con la **Ley 17.074 de Comisiones Tripartitas, que le otorga potestad normativa a la fijación de remuneraciones y condiciones mínimas de trabajo por rama de actividad** (Rojas, 2007:197-201).

En el ámbito respectivo a la huelga, se debe agregar que el modelo laboral antiguo establecía el derecho a que la huelga fuera indefinida, con prohibición de reemplazo. La declaración de la huelga producía habiéndose votado por la mayoría absoluta de los presentes en una asamblea con a lo menos 2/3 de los miembros del sindicato (Art.540). La huelga y el cierre patronal, sin embargo, solo “podían ser declarados una vez agotados los procedimientos de conciliación considerados en el proceso de negociación colectiva”<sup>12</sup> y, una vez hecha efectiva, el gobierno “podía decretar la reanudación de faenas si la paralización ponía en peligro la salud o la situación económico-social del país” (Mizala, 1996:201). De este modo, si bien se trataba de un derecho de huelga más efectivo que el actual (especialmente por la prohibición de reemplazo), se veía afectado por la tónica de todo el sistema de relaciones laborales, que era la marcada intervención estatal en el conflicto laboral.

Como último elemento a considerar en este modelo, está la garantía que gozaban los directores sindicales, los candidatos a directores y los directores salientes, de tener inamovilidad en sus puestos de trabajo, salvo por causas legales de despido justificadas ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje (Art. 376). Además, se establecía un fuero desde el momento en que se inicia el período de negociación, en virtud del cual ningún obrero o empleado podía ser suspendido de su trabajo “a menos que atente contra los bienes o propiedades de la empresa o incite al público a abstenerse de consumir los productos que elabore” (Art.509) (Rojas, 1993:68 y 63). Este sistema de fueros expresa otra vez el paternalismo estatal y el control político ya señalado.

En general, el revisado modelo, de fuerte influencia del Estado en su control/promoción del tejido social, haya su marco de comprensión en el contexto histórico en que fue creado: las primeras décadas del siglo XX, previo a los convenios de libertad sindical, con fuerte ascendencia europea (en su vertiente corporativista) y predominante en ese entonces en la mayoría de los países latinoamericanos

---

<sup>11</sup> El caso de los electricistas es referenciado por Jorge Rojas (1993 b). Los otros casos aparecen - con los respectivos contratos colectivos - en el opúsculo de folletos de la época, compilado por la Biblioteca del Congreso Nacional bajo la autoría de Jorge Gustavo Silva y otros.

<sup>12</sup> Además de ese procedimiento obligatorio, existía el Arbitraje, que se realizaba de común acuerdo entre las partes. El interés de las autoridades en el uso de estas instancias a fin de evitar la huelga era explícito: “Como la ley regula claramente el proceso de los conflictos colectivos, existe, en consecuencia, la necesidad imperiosa de que los obreros no abandonen sus labores sin antes haber agotado todos los medios de conciliación y ceñíndose estrictamente a la Ley, encauzando la tramitación de sus peticiones para que pueda llegarse hasta la respectiva Junta de Conciliación o, si es necesario, al Arbitraje; que en los conflictos entre asalariados y patronos es la última gestión que debe hacerse antes de llegar al temperamento de la huelga (Arts. 502, 503, 504, 505 y siguientes)” (Vivanco, 1933:4).

(ibíd.:198). Su gestación además “se debe al enfoque político que en la década del veinte se dio a la cuestión social” (Barría, 1967:7) el cual procesaba e integraba políticamente las demandas populares como parte de la “constelación de procesos” que dio lugar a una vía desarrollista de acumulación, potenciadora del mercado interno, donde “al reemplazarse la hegemonía excluyente de la antigua oligarquía liberal por un ejercicio más ‘negociado’ del poder, las clases medias o el proletariado organizado no pudieron seguirse ignorando” (Salazar y Pinto, 2002:78).

En efecto, al tiempo que la intervención del **Estado** en las relaciones colectiva de trabajo era decisiva y podía llegar a contener el conflicto social, los **trabajadores organizados** podían a su vez intervenir sobre el Estado en su favor, existiendo una influencia de doble vía (Garretón, 2001).

Bajo este modelo, para 1960, un 12,4% de los trabajadores estaba sindicalizado, llegando a su cobertura máxima en 1973 con un 33,7% (Fundación SOL en base a DERTO y a Campero y Valenzuela, 1984). Cabe considerar además que para esa fecha el 30% de los trabajadores industriales, equivalente a 140 mil trabajadores, llegó a integrar el sector de empresas expropiadas por el Estado o Área de Propiedad Social, que eran co-gestionadas por representantes del Estado y de los trabajadores (Silva, 2013).

Durante la Unidad Popular también se produjo un importante desbordamiento del marco legal, generándose un uso intensivo de la huelga general y de los llamados “Cordones Industriales”, una coordinación obrera territorializada de fábricas autogestionadas (incluso de comunidades aledañas y de circuitos de distribución y de transporte autogestionados), que nace en respuesta al paro patronal de octubre de 1972, que amenazó el abastecimiento de la población. Estos cordones expresaron un salto cualitativo en subjetividad y organización de los actores sociales de base (Gaudichaud, 2004; Silva, 2013), empujando más allá de lo esperado el programa de la Unidad Popular, lo que ha sido denominado una “revolución desde abajo” (Winn, 2013).

Pero el referido modelo, que estuvo a la base de la regulación de las relaciones laborales por medio siglo y que en el último tiempo sirvió en sus fronteras para ampliar el poder popular, fue suspendido entre 1973-1978 por la dictadura militar, que abolió en aquel lapso la libertad sindical, la actividad huelguística y la negociación colectiva.

## 2. El modelo laboral de la dictadura (1979)

### 2.1. El subperíodo 1973-1978 y un intento de corporativismo

La dictadura militar alteró desde el primer momento y en forma radical las relaciones de fuerza entre trabajadores y empresarios en el país. Sin embargo, no lo hizo inicialmente con un plan global de gobierno ni una ideología consistente (Valdivia, 2003; Álvarez, 2010). La Junta Militar partió inspirada por la finalidad gruesa de normalizar las relaciones sociales previas a la avanzada popular (a modo de golpe restaurador de la dominación de clase, tomando la interpretación de David Harvey), con gran ambivalencia ideológica, disputándose entre nuevas visiones más o menos neoliberales y una visión nacional-estatista que llevaba años madurando en el pensamiento castrense (especialmente desde la dictadura del General Carlos Ibáñez del Campo, 1927-1931) y que tuvo la oportunidad de verse concretada durante los primeros años dictatoriales, antes de la dictación del Plan Laboral de 1979.

Es importante revisar las reglas y políticas laborales del periodo 1973-1978, pues ilustran bien como la desmovilización sindical puede propiciarse también con un esquema que avala la sindicalización y la negociación colectiva de alta cobertura, **cuando éstas no tienen autonomía**. Se trata de una veta poco explorada en la historia del proceso laboral chileno y que Verónica Valdivia califica como

el “proyecto social” fallido de la dictadura, “la historia que no fue”.

La acción represiva que arranca en estos años, contra todo lo considerado como una eventual amenaza comunista, es lo que más se conoce. Esta acción reflejó la influencia que tuvo la Doctrina de la Seguridad Nacional en los militares chilenos y latinoamericanos en general (entrenados para aniquilar al “enemigo interno”) y también reflejó el sello que había dejado el proceso de profesionalización de las fuerzas armadas chilenas bajo el modelo prusiano, que las impregnó de un carácter fuertemente verticalista, nacionalista, devoto de la disciplina y amante de un pueblo considerado “sano y susceptible de engaño” por parte de políticos ‘ “maximalistas y corruptos”, los cuales eran vistos, por lo tanto, como potenciales blancos de represión (Valdivia, 2003:159).

La represión contra los “insurgentes” desatada a partir del 11 de septiembre de 1973, golpeó duramente a la parte más combativa del mundo sindical. Las medidas fueron múltiples y algunas de ellas se listan a continuación:

#### Las medidas represivas

- La ocupación de la sede de la CUT y de las federaciones afiliadas desde el mismo día del golpe, con revocación de su personalidad jurídica.
- La implementación de normas de impedimento funcional de los sindicatos: el Bando 36 que suspende la presentación de pliegos de negociación; el D.L. 32 que facilita el despido masivo de dirigentes y militantes que hubieran participado en huelgas ilegales en el pasado o que a futuro pudiesen hacerlo (según Valenzuela, por los formalismos legales del modelo laboral antiguo, la mayoría de las huelgas eran registradas como ilegales); el D.L. 43 que congela los reajustes de remuneraciones y pensiones; y el D.L. 198 que suspende las elecciones sindicales, extendiendo el plazo de las directivas vigentes y designando en los puestos vacantes a los trabajadores más antiguos de la empresa.
- El fusilamiento de dirigentes sindicales en El Salvador, Chuquicamata, San Antonio, Laja y Concepción, entre otros sectores del país.

Fuente: Elaboración propia en base a Valenzuela (1986[*versión digital*, 2002]) y Zapata (1979:194).

En paralelo a estas medidas represivas, la Junta Militar implementó en estos años las primeras políticas de estabilización macroeconómica aconsejadas por los economistas liberales en el documento guía “El Ladrillo”<sup>13</sup>, las cuales impactan bruscamente sobre los salarios. Empero, no hace suyo el proyecto liberalizador completo de la economía y sigue considerando en su seno la influencia del pensamiento nacional-estatista, estableciendo al mismo tiempo algunas medidas protectoras y de acercamiento al mundo sindical.

Es importante relevar que existía una “mirada social” en la primera línea del círculo de oficiales conspiradores para derrocar a Salvador Allende; los generales Gustavo Leigh, Óscar Bonilla, Sergio Nuño y Nicanor Díaz Estrada, entre los cuales saldría justamente el futuro Ministro del Trabajo. Dicha mirada social hunde sus raíces en el ideario del ibañismo, vinculado a su vez a la prusianización militar y al corporativismo europeo (Valdivia, 2003).

<sup>13</sup> Compilado de políticas para la frustrada candidatura de derecha de Jorge Alessandri que fue actualizado y presentado a los militares golpistas, a su solicitud, a fines de 1972.

El mismo Augusto Pinochet declaraba sentir gran admiración por el general Franco y por la dictadura española y pretendió imprimir esa visión en su estilo inicial de gobierno (Jara, 2008:233), aunque posteriormente se inclinara por el neoliberalismo.

La lógica del corporativismo nacionalista, tenía por principio la mantención del orden social, la “unidad nacional” y la cooperación entre clases, a través del ejercicio de un gobierno “fuerte” (controlador de la economía y de las libertades personales), intermediado por grandes cuerpos sociales que canalizan a “las fuerzas vivas” de la sociedad (capital y trabajo), los cuales operan como órganos funcionales al Estado y sin poder paralelo o dual. Su norte es la conciliación de trabajadores y empresarios, mejorando las condiciones económicas de los primeros, pero fijándolos en su lugar de productores subordinados y silenciosos (Faletto, Ruiz y Zemelman, 1972; Rojas, 1993).

Una visión como esa al parecer guió las medidas de ciertas carteras. Por ejemplo, en 1974 los militares decidieron implementar una intervención del mercado compensatoria de los trabajadores; la **indexación de los salarios según la inflación pasada**, política que se extendió hasta 1982<sup>14</sup>.

A la vez, desde fines de 1973, inician un **proceso de integración** de los trabajadores organizados, bajo la administración en el Ministro del Trabajo del general de la fuerza aérea **Nicanor Díaz Estrada** (1974-1976). Una muestra de la avenencia del ministro con la lógica corporativa es que él mismo fue militante en su juventud (según atestigua la organización referida) del Movimiento Nacional Sindicalista Revolucionario (MNSR), organización seguidora del falangismo español que data de 1952 y que existe hasta hoy.

Bajo el mandato de Díaz Estrada, se crea el D.L.198 indicado en el recuadro anterior, que hace que las directivas sindicales dependan para funcionar, de la venia de las jefaturas militares de las zonas en que se localizan los establecimientos. Además, confirma en sus puestos a las directivas en ese entonces simpatizantes de la Junta, que eran (entre otras): la directiva de la Agrupación Nacional de Empleador Fiscales, la de la Confederación de Trabajadores del Cobre, de la Confederación de Trabajadores Marítimos de Chile (Zapata, 1979:215), de la Confederación de Empleados Particulares de Chile, del Comando de los Trabajadores de la Empresa Nacional del Petróleo y de la Confederación Única del Trabajo, últimas integrantes de la alianza policlasista conocida como “Poder Gremial” que se movilizó a favor del paro patronal de octubre de 1972 (Álvarez, 2010:330-331).

A nivel de sindicatos de base, por su parte, mientras los militares hicieron una purga de los líderes y activistas sindicales más molestos, consagraron al mismo tiempo a los que consideraban menos conflictivos. El aludido D.L. 198, además de suspender las elecciones sindicales, estableció que en el caso de que existieran vacantes, se llenaran con los trabajadores con más antigüedad en la empresa, lo que el historiador Peter Winn llama el paso de la democracia a la “gerontocracia” sindical (Winn, 2013:130). Esa validación se hacía siempre y cuando las organizaciones y sus directivas se abstuvieran de toda actividad de carácter político en el ejercicio de sus funciones (D.L. 198, art.1).

De esta forma, se puede ver que si bien se aniquilaba o aislaba la disidencia sindical, se reconocía al sindicato como un actor social de relevancia para el devenir del país<sup>15</sup>, realizando un esfuerzo por generar una relación orgánica con al menos una parte de él.

---

<sup>14</sup> La indexación se incorporó en el esquema neoliberal de negociación colectiva de José Piñera (1979) para que los trabajadores que negociaran no quedaran en un pie inferior respecto a los que no negociaban, que contaban con ese reajuste general. La nueva ley sindical debió ajustarse en sus inicios a dicha política, estipulando la indexación como piso mínimo de la negociación colectiva. Una vez eliminada la indexación general de salarios por IPC, con la crisis económica de 1982, se eliminó también ese piso de negociación (Piñera, 1990).

<sup>15</sup> Esta relevancia que se le asignaba tenía que ver con el reconocimiento del rol social del sindicato y también con un temor a su potencial radicalización, último aspecto estudiado por Álvarez (2010).

La apuesta en ese entonces era que los trabajadores simpatizantes del golpe funcionaran como visagras entre los militares y lo que quedaba del movimiento sindical, para hacer legítima una apuesta que resolviera la necesidad económica sin subvertir el orden y la disciplina laboral; que fuera capaz de sostener, al mismo tiempo, la superación de la “crisis moral”. También se esperaba que estos trabajadores funcionaran como visagra entre los militares y la mirada extranjera. Las distintas acciones realizadas en pro de generar esos puentes se aprecian en la siguiente cita:

#### Manifestaciones públicas del diálogo con los trabajadores

“Las manifestaciones públicas más sobresalientes de este diálogo fueron la participación activa de dirigentes sindicales, junto con el general Pinochet y otras autoridades, en las celebraciones oficiales del 1 de mayo, que comenzaron en 1974, y las reuniones ‘informativas’ adonde de cuando en cuando eran invitados los representantes sindicales, con gran publicidad, en el edificio Diego Portales, la sede del gobierno. Las consecuencias externas del diálogo fueron la participación de dirigentes sindicales en la delegación oficial chilena a la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de Ginebra, en junio de 1974, y su intervención como testigos del gobierno en las audiencias celebradas por un comité de la OIT encargado de investigar las violaciones a los derechos y libertades sindicales en Chile. Para seleccionar la delegación a la conferencia, el gobierno pidió a las organizaciones sindicales, una lista de nombres, de la que quitó algunos y agregó otros” (Valenzuela, 1986 [*versión digital*, 2002]).

En enero de 1974 se crea, además, fuera del marco legal, una multisindical que pretende suplantar a la CUT y hacer de representante de la Junta en el plano internacional (Zapata, 1979:215). Ésta profesa la búsqueda de un nuevo sindicalismo, no politizado, y cuenta entre sus filas con militantes de centro e incluso de centro izquierda:

#### La Central Nacional Sindical y los ginebrinos

“luego del golpe de Estado de 1973, el movimiento sindical antiallendista, tolerado por el régimen y con la posibilidad de acceder ampliamente a los medios de prensa, vio la oportunidad de ocupar el espacio que había dejado la proscrita CUT. Es en este sentido que debe entenderse la frase de Eduardo Ríos, dirigente de los marítimos y uno de los líderes de este sector, quien señalaba que, luego del golpe, era a hora de ‘un sindicalismo distinto’. Ríos encabezó una nueva agrupación, fallida, creada en enero de 1974: la Central Nacional Sindical (CENASI). A su conformación llegaron Tucapel Jiménez, presidente de la ANEF, Federico Mujica, presidente de la CEPCH, más representantes de los trabajadores de la salud, textiles, bancarios y metalúrgicos. Éste fue el núcleo que el régimen militar intentó cooptar en su favor. De hecho, este grupo de dirigentes fue conocido como los ginebrinos, producto de que a mediados de 1974 acudieron a la ciudad de Ginebra a la reunión anual de la OIT para defender la Junta Militar, mundialmente repudiada por sus violaciones a los derechos humanos. El perfil que compartían estos dirigentes era su laxitud ideológica, ya que la mayoría de ellos no eran militantes o convencidos partidarios de derecha. Por el contrario, provenían de una matriz demócratacristiana, laica e incluso derechamente izquierdista. Es decir, este sector sindical no era programáticamente de derecha, sino que la coyuntura de la Unidad Popular lo había unido instrumentalmente con ella. Su principal preocupación era la defensa de sus afiliados” (Álvarez, 2010:337-338).

Los sindicalistas no marxistas tuvieron entonces la oportunidad de convertirse en los voceros de

los trabajadores, en circunstancias de censura de los dirigentes sindicales marxistas. Presentaron la situación sindical ante la OIT en Ginebra -razón por la cual recibieron el apodo de “ginebrinos”- y en Chile participaron de varias iniciativas del gobierno. Hay que agregar que la OIT creó en el mismo mes en que asume el general Díaz Estrada, en julio de 1974, una comisión encargada de examinar la situación chilena que termina su informe en mayo de 1975. En ese intertanto, los trabajadores se integraron a la puesta en funcionamiento de las estrategias de Díaz Estrada para aquietar la crítica internacional.

Además de la participación en reuniones informativas y en actos simbólicos, estos trabajadores participaron de las Comisiones Tripartitas por rama industrial que creó el ministro para recibir recomendaciones de mejoras en sueldos y condiciones de trabajo, que han sido calificadas como una especie de “proto negociación colectiva” (Valenzuela, 1986 [*versión digital*, 2002]).

Pero el 1 de mayo de 1975 este esfuerzo de integración de las organizaciones sindicales iría más allá, procurando su institucionalización. Ese día se presentó ante los trabajadores el **Pre Proyecto de Nuevo Código del Trabajo** (que ya había sido discutido con ellos), el cual consagraba un rol protagónico a las organizaciones sindicales de nivel superior.

El proyecto de ley bosquejado en ese entonces, posicionaba al **nivel de rama como prácticamente el único nivel del sistema de relaciones laborales chileno**, ejerciéndose allí una negociación por rama con un minúsculo derecho a huelga (casi inexistente) y una intervención determinante del Estado en el proceso obligatorio de mediación (Zapata, 1979). Este modelo continuaba así con la senda de intervencionismo que tenía el modelo anterior, pero la profundizaba, frenando el aflojamiento de esa intervención que se había suscitado hace un par de décadas. El esquema propuesto completa también el camino de agregación del funcionamiento sindical. Esta combinación de organizaciones grandes pero subordinadas, es reflejo de la línea corporativa europea que ya tenía cierto eco en el Código Laboral de 1931, pero ahora mucho más próxima a la lógica de corte fascista.

Hay que puntualizar que, complementando el esquema ramal, se generó el mismo año 1975 el D.L. 1.006, que establece el “**Estatuto Social de la Empresa**”, el cual habilita los “Comités de Empresa” para que los trabajadores consulten información y hagan sugerencias al empleador. Esta instancia no era una instancia de negociación colectiva propiamente tal, pues suponía una participación no deliberativa. Entraría en vigencia con la dictación del nuevo Código del Trabajo pero finalmente no logró hacerse efectiva por el rumbo neoliberal que éste tomaría.

En síntesis, entonces, la dictadura llegó a validar en estos primeros años una organización sindical de alta cobertura (a nivel de rama y con una presencia menor y ambigua en la empresa), sin derecho efectivo a huelga, que vincula a trabajadores y empresarios en virtud de metas sociales y de productividad, como apuesta por recuperar la “comunidad perdida” (Valdivia, 2003:154). El General Díaz Estrada refleja en sus palabras el sentido que se quería promover: “el sindicato debía dejar de ser visto como un instrumento de la lucha de los trabajadores en relación antagónica a los patrones, para transformarse en una herramienta de aquellos para defender sus intereses, pero en mancomunidad con un suprapropósito (...) común para todos” (citado en Álvarez, 2010:336).

Pues bien, este intento gubernamental de crear mecanismos de representación siguiendo un modelo corporativo no prosperó, por varias razones. Una de ellas es el debilitamiento de las relaciones entre sindicatos y Junta Militar producto de las políticas macroeconómicas que deterioraban las condiciones de los trabajadores, lo que conflictuaba a los dirigentes aliados. Éstos, siendo antimarxistas y antiallendistas, tenían de todas formas una genuina preocupación social por sus socios, propia de su cultura sindical histórica (Valenzuela, 1986 [*versión digital*, 2002]). La fase de colaboración empezó así a perder su fuerza a fines de 1974 para transformarse poco a poco en una posición de

cuestionamiento (Zapata, 1988:55), que se agudizará con las administraciones siguientes.

A partir de 1975, desembarca el equipo de civiles en la dirección del gobierno de facto -en su mayoría economistas egresados de la Universidad Católica de Chile, vinculada en ese entonces con la Universidad de Chicago-, quienes se prepararon a experimentar, en estas circunstancias políticas excepcionales, la puesta en práctica de las ideas liberales que estaban reflatando en norteamérica.

El 8 de marzo de 1976 (y hasta el 1 de enero de 1978) asume Sergio Fernández en el Ministro del Trabajo y Previsión Social, uno de los civiles perteneciente al grupo de los Chicago Boys -aunque no originario de la Universidad Católica - que años más tarde encabeza la formación de la Unión Demócrata Independiente (UDI), primer partido de derecha que hace suyo el proyecto del régimen (formado en Octubre de 1983). Con él, empieza a cambiar el estilo de manejo de las relaciones laborales, terminando con la política de puertas abiertas, generando un estilo excluyente de los sindicatos y abriendo paso a medidas de corte liberal.

El 30 noviembre de 1976 según documentación oficial (pero, al parecer, informalmente desde abril de 1974<sup>16</sup>), se crea la Secretaría General de los Gremios, órgano dependiente de la División de Organizaciones Civiles de la Secretaría General del Gobierno, encargada de organizar apoyos de trabajadores y sindicatos al régimen <sup>17</sup>. Esta Secretaría usa el apelativo de “gremios” justamente por el sentido de la labor sindical que se propone: la defensa económica de corto plazo de los asociados, en el mismo pie que los empresarios. El Movimiento Revolucionario Nacional Sindicalista asumió su dirección, realizando el último intento por perpetuar el esquema de sociedad corporativa en las políticas de gobierno, en contraposición al enfoque de los liberales. Bajo su gestión creó y condujo la **Escuela Sindical de Chile**, la cual, a decir de la propia organización, “capacitó y formó a casi 3000 (tres mil) dirigentes sindicales para realizar una gestión sindical despolitizada, tecnificada y de acorde a los principios de solidaridad nacional y compromiso con los objetivos nacionales que el nacionalsindicalismo aportaba en esos momentos al ideario del gobierno militar”<sup>18</sup>.

Con todo, por esos años Vasco Costa Ramírez, sucesor de Sergio Fernández en el ministerio del trabajo, continuó dando cabida al enfoque neoliberal en la política del área laboral. Vasco Costa tuvo una trayectoria sumamente corta (1 de enero de 1978 - 26 de diciembre de 1978) por la confluencia de diversos factores que imprimían especial tensión y turbulencia a esta cartera, siendo rápidamente reemplazado por José Piñera, el arquitecto del gran salto neoliberal.

Entre los factores que convulsionaron la gestión de Vasco Costa figuran la crisis económica de 1978 y el alto desempleo generado tras la aplicación de las políticas de *shock*, la reactivación de la protesta social y la consiguiente respuesta militar represiva, que incluyó la puesta en suspensión de siete confederaciones de trabajadores el 19 de octubre de 1978<sup>19</sup>. Como contra respuesta, los dirigentes antes simpatizantes de la Junta, testigos de la degradación de las condiciones de vida de sus socios y del desprecio a las organizaciones, se convirtieron en opositores de cuidado, integrando ahora el denominado “Grupo de los Diez”. Ellos llegaron a tener suficiente peso político como para preparar

---

<sup>16</sup> Álvarez, 2010

<sup>17</sup> otros dos órganos dependientes de la misma División, fueron la Secretaría Nacional de la Juventud y la Secretaría Nacional de la Mujer.

<sup>18</sup> En: [www.mrns.cl](http://www.mrns.cl). La organización se atribuye también como méritos, reflejos de su influencia en el régimen, “la declaración de Objetivo nacional de Chile que emitió el Gobierno Militar y la Ley del Estatuto Social de la Empresa”.

<sup>19</sup> Se declararon ilícitas y disueltas las siguientes estructuras sindicales, junto a los sindicatos afiliados a ellas (a los cuales se les confiscó sus bienes): La confederación Campesina e Indígena Ranquil; la Confederación Nacional Unidad Obrero Campesina; la Federación Nacional de Sindicatos Metalúrgicos, FESIMET; el Sindicato Profesional de Obreros de la Construcción de Santiago; la Federación Nacional del Textil y del Vestuario, FENATEX; la Federación Industrial de la Edificación, Madera y Construcción; y la Federación Industrial Minera. La Junta también declaró el estado de sitio en las zonas de agitación sindical y encarceló numerosos dirigentes (Chile América, 1978:14).

un boicot contra las importaciones y exportaciones de productos chilenos en Estados Unidos, anunciado para fines de 1978, que dejaría arrinconada a la Junta.

En efecto, el 26 de noviembre de 1978 “la Organización Regional Interamericana de Trabajadores, ORIT, aprueban un boicot de exportaciones hacia Chile, en respuesta a la decisión del gobierno de Chile del 19 de octubre, de cerrar siete confederaciones de trabajadores. El boicot, anunciado en presencia del Ministro del Trabajo, Vasco Costa, fue originalmente propuesto por la AFL-CIO en Estados Unidos, con la intención de reprochar la actuación del gobierno chileno hacia los sindicatos en los meses anteriores” (Derechos Chile, [versión digital]), éste sería suspendido solo “si el gobierno rectifica su política sindical” (Chile América, 1978:16).

A fines de 1978 la dictadura pondrá orden en la Cartera de Trabajo acabando del todo con el intento de vinculación con el mundo sindical y posicionando al economista José Piñera como ministro (1978-1980). Piñera concretará la nueva ley laboral buscada desde hacía años, pero con un contenido totalmente divergente al anterior proyecto: la nueva ley, conocida como Plan Laboral, minimiza al actor sindical e instala la lógica neoliberal en las relaciones laborales. Ello simboliza “la renuncia y el fracaso del régimen militar por consolidar la alianza con el sector sindical antiallendista” (Álvarez, 2010:327), el cierre de una etapa del pensamiento castrense que aceptaba la cohabitación con el movimiento obrero (Valdivia, 2003:154) y, también, el cierre de una etapa de la economía nacional.

Existe un profuso material autobiográfico de José Piñera donde revela en un tono intimista pasajes de estos cambios. En “La Revolución Laboral” (1990), sus consideraciones reafirman cuáles eran las fuerzas que en este periodo los neoliberales lograron allanar a su favor, para dar lugar a la nueva etapa:

“El flanco corporativista era en ese momento un hueso mucho más duro de roer. Aquí no se alineaba gente de gran peso político, pero el heterogéneo grupo ocupaba influyentes columnas de opinión en la prensa, contaba con buenos accesos al Presidente y tenían en el abogado y ex dirigente de Patria y libertad, Pablo Rodríguez, un líder inteligente y carismático. Para entender la gravitación que este sector llegó a tener hay que recordar que por entonces las definiciones del gobierno militar eran un tanto imprecisas y al interior del régimen se daba todavía un tira y afloja entre la economía de libre mercado y una economía de empresa privada pero de fuerte intervencionismo estatal, entre la democracia representativa y la democracia integrada, entre los partidos políticos y los gremios como agentes fundamentales del sistema institucional, entre el modelo que impera en los países desarrollados de Occidente o aproximaciones al modelo de Franco y Mussolini” (Piñera, 1990:34).

## **2.2. El Plan Laboral: una “revolución laboral” para la “revolución liberal”**

El modelo laboral levantado en 1979 es parte de una ola de reestructuraciones impulsadas por los civiles de la dictadura desde 1975, a objeto de completar el cambio de modelo económico y hacer de Chile la economía más flexible del mundo.

Particularmente, es parte de las reestructuraciones impulsadas a partir en 1979 conocidas como “Las Siete Modernizaciones”, ideadas por José Piñera<sup>20</sup>. Éstas se orientaban principalmente a la apertura de mercados en las más diversas áreas de la vida económica y social nacional. De esta forma, Chile se adelanta varios años a un movimiento internacional del capital que irrumpe en la década de los 80 y que se caracteriza por un capitalismo más flexible en sus formas de acumulación (lógica

---

<sup>20</sup> en el diseño, estas modernizaciones afectarían las áreas: relaciones laborales, seguridad social, salud, educación, agricultura, justicia y división administrativa.

de circulación corta del capital, de la ganancia instantánea) conocido más comúnmente como Neoliberalismo y, en círculos menos masivos, como régimen de acumulación flexible (Harvey, 1990, 2007).

La primera de estas “modernizaciones” se gestó en 1979 y fue dirigida al mundo del trabajo: se trata del Plan Laboral, concebido como un hito fundacional, una verdadera “revolución laboral” para la “revolución liberal” (Piñera, 1990).

El Plan Laboral respondió al objetivo de restauración del orden que compartían civiles de la elite y militares. También respondió a la coyuntura que por esos días aquejaba a la junta militar: el boicot contra las exportaciones chilenas que había anunciado la ORIT para fines de 1978, lo que los urgía a restablecer libertades, bajo nuevos términos, para evitar un colapso económico. Pero, especialmente, respondía a las motivaciones del grupo liberal que rodeó a Pinochet y que bregaba por una “economía libre y abierta al mundo”, con flexibilidad en el mercado de trabajo.

El general Augusto Pinochet deja a José Piñera a cargo de la cartera de Trabajo y Previsión Social, con la misión *express* de detener el boicot contra las exportaciones dando señales de apertura y a la vez de sentar las bases permanentes de un modelo sindical que libere de trabas a la iniciativa privada y que evite un reflote de la “insurgencia”.

José Piñera reúne a un “equipo liberal” para efectos de sustituir los espacios institucionales que habrían dado cabida a la revolución chilena de 1970 y eliminar las rigideces del mercado.

**El Plan Laboral se publica en 1979 y corresponde a dos leyes: una sobre sindicatos (D.L. 2.756, publicada el 3 de julio) y otra sobre negociación colectiva (D.L. 2.758, publicada el 6 de julio)**<sup>21</sup>. Éste definió el marco de acción de las organizaciones sindicales y fue el pivote de la flexibilización laboral del país, a sabiendas de que es en las relaciones colectivas del trabajo donde se delinean las fuerzas de las partes en una relación laboral (en tanto relación de poder), aumentando en este caso la libertad de los empresarios para controlar el trabajo. El enfoque sindical del plan lo aclara José Piñera con las siguientes palabras:

#### Fundamentos de “La Revolución Laboral”

“(…) La otra rama del derecho laboral corresponde al derecho colectivo del trabajo y es esta el área que el Plan Laboral iba a cubrir. El Plan Laboral no tiene nada que ver con el derecho individual del trabajo. **El Plan Laboral es en realidad única y exclusivamente un plan sindical** y si no lo bautizamos así fue porque nos pareció que las dos palabras no sonaban bien. Era mucho más hermoso el título de Plan Laboral” (Piñera, 1990:23) [subrayado nuestro].

La batería legislativa de este plan reduce la injerencia sindical a su expresión más mínima, en sintonía con los principios de desintermediación social e individualismo laboral que promueve el pensamiento económico liberal de Milton Friedman y Frederick Von Hayek.

En primer lugar, sustituye los dos tipos de organizaciones sindicales precedentes (industriales y profesionales), por una variedad mayor de organizaciones:

---

<sup>21</sup> hay quienes incluyen en el Plan Laboral el D.L. 2.759, que complementa normas laborales y normas de organizaciones gremiales. No obstante, para su ideólogo, estaba compuesto únicamente por las dos leyes antes mencionadas.

**Decreto Ley 2.756 de 1979, Art.5**

“Las organizaciones sindicales se constituirán y denominarán, en consideración a los trabajadores que afilien, del siguiente modo: a) **Sindicato de empresa**, es aquél que agrupa sólo a trabajadores de una misma empresa. b) **Sindicato interempresa**, es aquél que agrupa a trabajadores de a lo menos tres empresas distintas. c) **Sindicato de trabajadores independientes**, es aquél que agrupa a trabajadores que no dependen de empleador alguno. d) **Sindicato de trabajadores de la construcción**, es aquél que agrupa a trabajadores de esa rama de actividad, el cual tendrá por especial objeto proveer de puestos de trabajo a sus asociados, actuales o futuros, en las condiciones previamente acordadas con los distintos empleadores...”.

Dentro de este catálogo de organizaciones se reconocen legalmente también las confederaciones (20 o más sindicatos o federaciones) y las federaciones (más de tres y menos de 20 sindicatos)<sup>22</sup>, no así a las centrales (Art. 58 y ss.).

Sin embargo, siendo un listado diverso, se establece que “sólo los sindicatos de empresas tendrán derecho a negociar colectivamente” (ibid., Art.6). A los sindicatos interempresa y a las organizaciones de nivel superior se les niega expresamente este derecho (DL 2.756 Art.59; DL 2.758, Art. 4 y 7) y, con ello, se propicia un escenario de densa constelación de organizaciones cercenadas en su capacidad de actuar.

Es precisamente en el plano de la negociación colectiva y de la huelga donde el Plan Laboral es más restrictivo.

El plan, entre otras cosas:

- prohibió la negociación más allá del nivel de la empresa (D.L. 2.758, Art.4);
- exceptuó de la negociación colectiva a los trabajadores con contrato de aprendizaje, a los trabajadores de la construcción, a los trabajadores de obras o faenas de temporada, a los trabajadores con responsabilidades administrativas o directivas y a los trabajadores del servicio público, entre otros (ibíd., Art.5);
- validó el derecho a huelga exclusivamente en el marco de la negociación colectiva, negando las huelgas por incumplimiento de contrato o de derechos en general, por solidaridad o por causas político-económicas, entre otras (Art.50 y ss.);
- fijó un plazo de 60 días máximo de desarrollo de la huelga, después de lo cual el trabajador se considera despedido (Art.62);
- permitió el reemplazo de huelguistas, evitando la paralización del establecimiento (Art.58);
- permitió el descuelgue individual de los huelguistas después del día 30 de la huelga (Art.60);
- generó una doble titularidad negociadora, donde grupos transitorios de trabajadores unidos exclusivamente para negociar y sindicatos, tienen las mismas facultades de representación para la negociación colectiva (Art. 12 y 22);

<sup>22</sup> Se establece que la participación de sindicatos de base en alguna de estas instancias debe estar precedida por la aprobación de la mayoría absoluta de sus afiliados mediante votación secreta ante ministro de fe (D.L. 2.756, Art.60), la cual se debe repetir cada dos años (Art.63).

- impidió que los nuevos afiliados sindicales reciban los beneficios adquiridos anteriormente por el sindicato (Art.32);
- estableció un sinnúmero de trámites, formalidades y plazos obligatorios que cursar para ejercer la negociación colectiva y el derecho a huelga (si durante la votación o realización de la huelga, falla alguno de los numerosos plazos, el legislador asume que la parte sindical acepta la oferta de la empresa);
- vetó como materias negociables “las que limiten la facultad del empleador de organizar, dirigir y administrar la empresa”, evitando una posible cogestión del negocio (Art.12).

Estas disposiciones legales sobre la negociación colectiva significaron un salto gigante en el de modelo de relaciones laborales, en particular en lo referido al nivel en que se negocia. El modelo laboral histórico no excluyó la negociación en niveles superiores a la empresa y de hecho en el último periodo consolida esta opción. En la fase dictatorial 1973-1978, incluso, la negociación por rama llega a proyectarse como el eje del sistema de relaciones laborales, aunque sumamente controlada. El nuevo modelo, en cambio, no sólo favoreció el nivel de empresa, sino que cerró cualquier posibilidad de negociar en un nivel superior. Considerando los estándares comparados, Durán (2011) concluye que se pasa de un grado significativo de centralización de la negociación (nivel 3) hacia el nivel más bajo posible (primero 0, cuando se prohíbe la negociación, y luego 1, al instalarla a nivel de empresa) siendo Chile el único entre 53 países de la OCDE más países anexos, dónde un giro de tal envergadura se realizó en dictadura.

Esta brusca atomización sintoniza con el pensamiento profesado por los padres del neoliberalismo en torno al sindicato, institución considerada del pasado (con raíces en los carteles del medioevo) y tendiente a desaparecer, siendo el “primer mejor” cortarla de raíz. Sin embargo, dado que en la óptica del derecho internacional esa no es una opción acogida, el modelo que encapsula al sindicato en la empresa aparece como el sub-óptimo, el “segundo mejor”.

Respecto a la ley sindical (D.L. 2.756), además de los puntos revisados en la introducción de la sección, se puede señalar que la nueva legislación eliminó la sindicalización automática que regía para los obreros (Art.3), fomentó la multiplicación de sindicatos bajo el criterio del pluralismo sindical y quórum liberal de conformación (Art.10 y 11) y fomentó la “despolitización sindical”, prescribiendo como finalidad sindical solo la fijación de remuneraciones y condiciones comunes de trabajo dentro de los márgenes de la empresa (Art.6 y 7).

Siendo un abanico variado de cambios, **se deben remarcar cuatro de ellos que constituyen el corazón de esta estructura.** En palabras de José Piñera, estos cuatro pilares, eran como “**las cuatro patas de una mesa**”, que ordenan y sostienen todo el modelo:

### Los Cuatro Pilares del Plan Laboral

1. **Negociación colectiva de empresa;**
2. **Huelga “no monopolista” o que “no paraliza los centros de trabajo”**, gracias al reemplazo de trabajadores en huelga, a la limitación de las ocasiones en que la huelga puede llevarse a cabo, a su sobre-procedimentalización, entre otros;
3. **“Liberalismo organizativo” con paralelismo organizacional** entre grupos negociadores y sindicatos y también entre los propios sindicatos (en función de mínimos quórum de formación exigidos). A lo anterior se añade el requisito de que exista un estricto control de las bases, con voto secreto ante ministros de fe, para realizar cada hito de la vida sindical<sup>a</sup>;
4. **Despolitización sindical**, al anclar al sindicato a reivindicaciones netamente económicas dentro de la empresa y desvincularlo de los asuntos generales de la sociedad. Esto se logra con la censura de los temas a negociar, la tipificación de los fines sindicales, entre otros.

<sup>a</sup> Esto iba en sintonía con la política de despolitización sindical, suponiendo que el traspaso de poder desde las cúpulas a las bases evitarían manipulaciones de esas cúpulas por motivos políticos. Si bien se incrementa la democracia interna, paradójicamente, se da en un contexto de disminución de la capacidad de ser y actuar de los sindicatos, bajo el telón de fondo de su neutralización como herramienta de transformación.

En el terreno ideológico, el espíritu o filosofía del Plan Laboral era lograr que “la disciplina del mercado” regulara la actuación del trabajador individual y erradicara al sujeto colectivo (sindicato) de su intervención “monopólica” sobre el “estable equilibrio entre salario y productividad”. En esta línea, a la negociación colectiva expresamente **se le niega una función distributiva:**

### Fundamentos de “La Revolución Laboral”

“Es necesario romper con los mitos que se adueñaron por años de esta área de la legislación laboral y advertir que la negociación colectiva en ningún caso ha de ser un mecanismo para redistribuir los ingresos o riqueza en el país. Si se le asigna esta función a la negociación colectiva, esta distorsión generará para toda la comunidad un costo muy superior a los eventuales beneficios percibidos por los favorecidos. Las remuneraciones que sobrepasan los niveles de productividad del trabajo que fija el mercado comprometen seriamente el funcionamiento de la economía. Esto no es un asunto de principios solamente; es un asunto de daño social efectivo, que se expresa en desempleo...”

El objetivo del proceso de negociación colectiva es asegurar, por consiguiente, el logro de una equivalencia entre remuneraciones y productividad. Para este efecto, el sistema diseñado por el Plan Laboral hace jugar libremente los intereses, aspiraciones y conveniencias que pueden tener empleadores y trabajadores. **Los hace jugar libremente, pero sin perder de vista la disciplina del mercado**” (Piñera, 1990:49) [subrayado nuestro].

En el plano económico, en lugar de la función distributiva que se le reconoce internacionalmente a la negociación colectiva, se le asigna la función de acercar los salarios a la productividad, reconociendo que se genera una brecha en casos en que los trabajadores acumulan experiencias que incrementen su productividad por sobre el valor estándar de su puesto de trabajo en el mercado.

Además, al esquema de negociación colectiva de micro-nivel (nivel de empresa), se le reconoce la ventaja política de:

**Fundamentos de “La Revolución Laboral”**

“reemplazar la ‘lucha de clases’ (trabajadores versus empresarios) por la ‘lucha de empresas’ (trabajadores y empresarios de una misma empresa versus los de otra que compite con ellos), lo que es funcional a una economía libre de mercado.” (Piñera, 1990:108) [subrayado nuestro].

Todo ello iba en consonancia con el plan de despolitización sindical ideado, que apuntaba a la disolución de las expresiones de conflicto e incluso, a la anulación de las mismas bases del conflicto.

**Fundamentos de “La Revolución Laboral”**

“El Decreto Ley 2.758 partió de premisas muy distintas a las de la antigua legislación al momento de diseñar el proceso de negociación colectiva. **La idea básica fue sacar a este proceso de la arena de conflicto y confrontación social en que había sido situado históricamente -con gran satisfacción de los partidos de la lucha de clases- y devolverlo a su función natural, que es mantener la más estrecha correspondencia posible entre las remuneraciones de los trabajadores y la productividad del trabajo.**” (Piñera, 1990:49) [subrayado nuestro].

Por último, en relación a la huelga, plantea que:

**Fundamentos de “La Revolución Laboral”**

“La posibilidad de **contratar reemplazantes** en las empresas en huelga **es la mejor manera como el mercado disciplina las posturas en la negociación.**” (Piñera, 1990:52). [subrayado nuestro].

### 2.3. Los cuerpos legales que complementaron la liberalización del trabajo

Este Plan Laboral (D.L. 2.756 y D.L. 2.758) actuó como eje central, pero no estuvo solo. En el mismo periodo se levantaron otros cuerpos legales que acompañaron el “arduo trabajo de limpieza y liberalización del mercado del trabajo en Chile”, donde se reconoce que “el listado de las normas derogadas y de la maleza echada al fuego fue impresionante” (ibíd.:44-46).

En dicho conjunto destaca el **D.L. 2.759** publicado el 6 de julio de 1979, que, en su Art. 5, **deroga la ley 16.757** del 20 de febrero de 1968, que **prohibía que los trabajos inherentes a la producción principal y permanente de una empresa fuesen efectuados por contratistas o concesionarios**. De esta manera, se abre un amplio campo para subcontratar las más variadas actividades en el país.

### Fundamentos de “La Revolución Laboral”

“La discusión del Plan Laboral, encarnado principalmente en dos leyes, una sobre organizaciones sindicales y otra sobre negociación colectiva, arrastró consigo, de inmediato o varios meses más tarde, varios otros cuerpos legales que fue necesario abrir, corregir o modificar. **Hubo que levantar la insólita prohibición que pesaba sobre las empresas públicas y privadas de subcontratar labores a terceros**” (Piñera, 1990:44) [subrayado nuestro].

También destaca el **D.L. 2.950**, del mismo año, que modifica distintos aspectos de los decretos leyes sobre negociación colectiva, organización sindical y normas laborales y gremiales (2.758, 2.756 y 2.759, respectivamente). Como aspectos a subrayar, este decreto **deroga la obligatoriedad del uso de carnés profesionales autorizado por el sindicato o gremio, deroga distintos regímenes legales especiales que afectaban a múltiples grupos de trabajadores<sup>23</sup> y deroga el doble permiso ministerial que se exigía para poder cerrar centros de trabajo.**

Por otro lado, se debe relevar una ley atingente a la relación individual de trabajo, que preparó la implementación del Plan Laboral. Se trata del **D.L. 2.200** del 15 de junio de 1978, que **eliminó la ley 16.455 de 1966 sobre estabilidad relativa en el empleo.** A cambio, instaló el libre despido o desahucio unilateral sin expresión de causa (Art.13 letra f) con el simple requisito de previo aviso de 30 días e indemnización equivalente a la última remuneración mensual devengada (Art.16). A su vez, facultó al empleador a modificar unilateralmente el contrato individual de trabajo (Art.12)<sup>24</sup>.

El 14 de agosto de 1981, se crea la **ley 18.018** que completa el proceso de liberalización del despido iniciado por el D.L. 2.200, poniendo un tope máximo de 5 años (pago de un mes por cada año) para las indemnizaciones de las contrataciones posteriores a la fecha de publicación de la ley. Adicionalmente, y lo más importante de este decreto: “otorga la facultad a los trabajadores contratados a partir de la fecha su publicación, de pactar con sus respectivos empleadores indemnizaciones por término de contrato de trabajo **inferiores** a las establecidas en dicha ley, lo que lleva en la práctica a la supresión de esta indemnización y a la instauración en nuestro país, al menos dentro del período de vigencia de la Ley 18.018, y hasta la dictación a fines del año 1984 de la Ley 18.372, de un sistema de **libre despido que operaba de manera casi absoluta**” (Tapia y Salgado, 2010:16, subrayado nuestro).

Esta situación se atenúa en parte con la ya mencionada ley 18.372 de diciembre de 1984, que viene a compensar mínimamente la plena desprotección del trabajador frente al despido, al introducir un piso mínimo de la indemnización, aunque mantiene intacta la existencia del tope máximo.

Tanto el Plan Laboral como las distintas leyes laborales indicadas se sistematizan luego en la **ley 16.620 de 1987, que crea el nuevo Código del Trabajo.** Como valor agregado de esta compilación, aparece tipificada de forma un poco más clara un tipo de negociación colectiva alternativa a la corriente, de procedimiento informal y sin derecho a huelga - cuyo acuerdo resultante es llamado “convenio colectivo” (a diferencia de “contrato”) - que fue tan sólo vagamente mencionada en el plan laboral de 1979. Esta tipificación es inédita a nivel comparado y genera un paralelismo en los sistemas de negociación, dando cabida a una modalidad de negociación que no permite el uso de fueros ni la posibilidad de revelarse a la decisión del empleador mediante la huelga.

Ahora bien, si se analizan las distintas normativas bajo una mirada de conjunto, se puede apreciar

<sup>23</sup> áreas textil, banca, construcción, laboratorios farmacéuticos, locomoción colectiva particular, cristalerías, vidrierías, peluqueros, artistas, empleados de notarías, entre otras.

<sup>24</sup> Las leyes 18.011 y 18.032, de Julio y septiembre de 1981 respectivamente, incluyen a los trabajadores embarcados y portuarios en las normas generales del D.L. 2.200.

que “toda esta tarea de limpieza del terreno fue coherente con los dos cuerpos legales básicos del Plan Laboral” (Piñera, 1990:46). La coherencia estaba dada por el elemento común de derribar barreras o constricciones que afecten la inversión privada (Álamos,1986:150). Sin embargo, es necesario subrayar que dichos cuerpos legales no son uniformes en los mecanismos que se utilizan para ampliar el poder empresarial.

El mecanismo de desregulación o de relajación de la legislación - típicamente asociado al neoliberalismo- se ejerció en el campo del derecho individual.

Sin embargo, en el campo del derecho colectivo del trabajo, se ejerció una regulación excesiva, aún más rígida y prohibitiva, con un control minucioso sobre el funcionamiento sindical y especialmente “sobre cada uno de los diversos aspectos que importan a la negociación colectiva: sujetos, niveles, titularidad, materias, procedimiento de negociación y acuerdos colectivos” (Rojas, 2007:202).

Lo anterior cuestiona el relato simple que entiende el neoliberalismo como mera retracción del Estado, revelando que, si bien el Estado se resta de la regulación social y de la provisión de bienes y servicios críticos para la población, su presencia se ve reforzada en su labor de afirmar un marco institucional favorable para el desarrollo de los negocios, la apertura de nuevos mercados y el aseguramiento de la propiedad privada, desplegando un poder interventor incluso más directo sobre las prácticas colectivas o formas organizativas que resientan esa inversión. En otras palabras, se constituye un “Estado Neoliberal” que facilita las condiciones para una acumulación rentable y flexible de capital en el mercado global (Harvey, 2007).

### **3. Un modelo dictatorial heredado y profundizado (1979 hasta hoy)**

Tras la inscripción del Plan Laboral y sus decretos complementarios en la legalidad del país, se desata una gran flexibilización laboral, que se sostiene en los gobiernos post-dictadura (Echeverría y López, 2004; López, 2008; Fundación SOL, 2011; Fundación SOL et al, 2013).

El balance de la estructura legal-laboral de los años post-dictatoriales, indica que ésta ha sido escasamente modificada. Los temas más medulares de las relaciones laborales, como la negociación colectiva y la huelga, se mantienen en similar situación a la de 1979 (Córdova, 2005; Feres, 2007; Feres et al, 2009; Rojas, 2007, 2010; Fundación SOL, 2011, Fundación SOL et al, 2013).

En su tesis de postgrado titulada “Relaciones Laborales y el Proceso de Reformas Laborales”, Córdova concluía al año 2005 que el Código del Trabajo dictatorial continuaba vigente, reparando en la “preponderancia de la postura empresarial” en la discusión parlamentaria de los entonces 15 años de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia - coalición de centroizquierda que gobernó desde 1990 al 2010-, y en la “convicción que existe en las autoridades económicas y políticas sobre la necesidad de no retroceder en el proceso de flexibilización laboral que ha emprendido Chile” (Córdova, 2005: 132-133).

Más tarde, el 2010, la profesora de derecho del trabajo, Irene Rojas, concluía que “a veinte años de retorno de la democracia, el modelo de relaciones entre trabajadores y empleadores en Chile sigue siendo un problema que el sistema político no logra resolver (...) las relaciones laborales siguen siendo las mismas que se diseñaron bajo el régimen de Pinochet. Por más que en los años de la democracia se hayan introducido numerosas reformas (...) son periféricas y no modifican el centro del problema” (Rojas, 2010:384-385). Y la misma conclusión podría extenderse hasta hoy (Fundación SOL, 2011,

Fundación SOL et al, 2013).

**El período 1990-2014, muestra, de hecho, sólo dos Procesos de Reformas Laborales** y algunas iniciativas menores, que no alteran en lo esencial los pilares de la institucionalidad laboral de Pinochet e incluso, la profundizan. **A fines de 2014 se inicia un nuevo proceso**, aún en curso, donde todavía se advierten elementos constitutivos del Plan Laboral.

Los distintos hitos de los cambios legislativos del período permiten dimensionar en detalle este devenir, considerando las “hojas de ruta” pensadas y efectivas de las autoridades y actores sociales en la materia.

### 3.1. Las orientaciones y los cambios legales en post-dictadura

La política inaugural del período de transición democrática fue generar una connivencia entre los actores sociales a través de “**acuerdos marco**” tripartitos (1990-1993) entre la recién creada Central Unitaria de Trabajadores<sup>25</sup>, el Gobierno y la Confederación de la Producción y el Comercio.

Se trata de cuatro acuerdos nacionales y acuerdos sectoriales varios orientados a elevar los salarios al margen de la negociación colectiva y “promover mecanismos que superaran los esquemas de confrontación” (Mintrab, 1993:8). Estos acuerdos responden al ánimo político de principios de los '90, orientado a generar alianzas destinadas a asegurar a los gobiernos de la Concertación “niveles adecuados de paz social y de manejo de conflictos y confrontaciones” después de casi 17 años de dictadura (Feres, 2007:183).

“La primera tarea consistió en alcanzar acuerdos sociales nacionales que, luego de una larga historia de desencuentro y conflictividad entre las principales organizaciones sindicales y empresariales, gestaran un clima de cooperación y entendimiento entre trabajadores y empresarios (...) se estaba formulando una propuesta sin precedentes históricos en el país. Nuestro pasado no registraba ninguna experiencia de un acuerdo nacional entre centrales sindicales, empresariales y gobierno” (Cortázar, 1993:39). Desde la perspectiva de las cúpulas sindicales “la práctica de la concertación social fue valorada como estrategia sindical y se confió en los resultados y beneficios que podía generar” (Córdova, 2005:11).

Fueron cuatro acuerdos nacionales: el primero el 27 de abril de 1990, a poco más de un mes de iniciado el gobierno de Aylwin, donde se reajusta de 18 mil a 26 mil el salario mínimo, se duplica el valor de las asignaciones familiares para los trabajadores más pobres, se aumentan los subsidios únicos familiares y las pensiones mínimas, y se reajustan las pensiones en 10,6 %, lo que se había suspendido desde 1985. En el segundo acuerdo, de 30 de abril de 1991, además de reajustar el sueldo mínimo, se acuerda que a partir de 1992 se ocuparía como parámetro para determinar el reajuste la inflación proyectada y el crecimiento de la productividad del trabajo, lo que se pone en práctica en el tercer acuerdo del 30 de abril de 1992. En el cuarto acuerdo, del 5 de mayo de 1993, se agrega al reajuste del sueldo mínimo, el aumento de las asignaciones, del subsidio único familiar y de los subsidios de vivienda del Programa Especial para Trabajadores. Además de estos acuerdos, se realizan acuerdos sectoriales con trabajadores del sector público (cuatro acuerdos remuneracionales), con el sector portuario (un acuerdo) y comisiones de trabajo varias (con los forestales, por ejemplo) (Mintrab, 1993:8).

Una de las principales implicancias de estos acuerdos es que en el segundo de ellos, se conviene ocupar la fórmula de reajuste del salario mínimo que continúa operando, en los hechos, hasta hoy (una fórmula que no considera la suficiencia salarial en relación a las necesidades vitales). La otra

---

<sup>25</sup> Reemplaza a la extinta Central única de Trabajadores, disuelta en dictadura.

importancia, en especial del primer acuerdo, es que genera acercamientos y pavimenta la discusión para los cambios a la legislación.

En efecto, más allá del ejercicio del Diálogo Social, existía también una agenda de cambio legal que el gobierno había planeado concretar. La sección primera del capítulo quinto del programa del primer gobierno de la Concertación (Patricio Aylwin, 1990-1994) se titulaba “La recuperación de los derechos de los trabajadores y el cambio en la legislación”, anunciando “cambios en continuidad” pero de envergadura, en un lenguaje de sugerencia (Feres, 2007).

En este primer programa se propone en materia de derechos colectivos del trabajo (entre otros puntos): reconocer que sólo las organizaciones sindicales sean contrapartes de los convenios y contratos colectivos, que la empresa en huelga legal no pueda contratar reemplazantes, derogar las normas de desafectación o descuelgue a los 30 días de huelga legal, suprimir la prohibición de negociar más allá de la empresa y reconocer el carácter socio-político del sindicato. Respecto a esto último, se pretendía: “fomentar una concertación que posibilite la participación de las organizaciones sociales a nivel de sectores y/o regiones, así como a nivel de las grandes decisiones nacionales, que les conciernen” (Programa de Gobierno de Patricio Aylwin, 1989:27).

En el ámbito del derecho individual, se planteaba: revisar los contratos a plazo y por obra o faena, revisar las causales de despido y la reposición de la indemnización por despido injustificado o por causales de la empresa sin tope de años. En materia inspectiva: recuperar el papel activo de la Dirección del Trabajo, aumentar su dotación de recursos y concederle facultades legales expresas en el ámbito de la seguridad e higiene en el trabajo y en la interpretación de cláusulas de los contratos individuales y colectivos (Feres, 2007:187-198).

En las reformas legislativas efectivas, empero, se dieron concreciones muy menores de esta agenda. En el Primer Proceso de Reforma Laboral (1990-1993), existieron cinco proyectos de reforma al Código del Trabajo convertidos en ley: uno sobre Terminación del Contrato de Trabajo, otro sobre Centrales Sindicales, otro sobre Organizaciones Sindicales y Negociación Colectiva, otro sobre Contrato Individual de Trabajo y uno sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración Pública.

Dentro de este grupo de leyes aprobadas, destacan los resguardos que afectaron en especial a las mujeres y grupos específicos de trabajadores, como la ampliación de derechos de maternidad y de licencias y permisos para la conciliación trabajo/familia; la reducción de los grupos afectos a jornadas ordinarias extensas de 70 horas semanales; la regulación de los horarios y descansos mínimos de trabajadores del transporte; la creación de una indemnización a todo evento junto a un sueldo mínimo diferenciado y mejores jornadas laborales para las trabajadoras de casa particular; el permiso a los trabajos agrícolas de temporada para que constituyan sindicatos y una regulación mínima de sus condiciones de trabajo; y el permiso a los trabajadores eventuales para suscribir convenios colectivos sin derecho a huelga (Feres, 2007; Guardia, 2007).

Entre los aspectos que afectaban a la generalidad de los trabajadores, destacan, por su parte: la eliminación del despido sin causa fundada (y la reposición del despido por “razones de la empresa”, sin acreditación de éstas, lo que para muchos es “lo mismo con otro nombre”); la ampliación del tope máximo de indemnización (de 5 a 11 meses de sueldo); el establecimiento de que los contratos a plazo fijo, después de la segunda renovación, se transformen en indefinidos; el reconocimiento de las Centrales Sindicales (sin titularidad para negociar) y de las asociaciones de Funcionarios Públicos (sin derechos sindicales); la supresión de la prohibición de negociar más allá de la empresa y la habilitación formal de una negociación con múltiples empleadores (individualmente considerados y **siempre y cuando cada uno de ellos esté de acuerdo**); la extensión de beneficios obtenidos por el sindicato a los no sindicalizados y la adherencia a la nómina negociadora si se paga el setenta

por ciento de la cuota sindical al sindicato. Finalmente, **el establecimiento como un régimen jurídico detallado y pormenorizado -por primera vez- del proceso de negociación colectiva no reglada y sin derecho a huelga, lo que la consolida** (Rojas, 2007).

Pero los cambios estructurales en la legislación laboral, las “cuatro patas de la mesa” a las que se refería José Piñera, quedaron pendientes. El trabajo de *lobby* al parecer no habría sido lo suficientemente incisivo. Mientras el mundo empresarial bregaba por el continuismo de la herencia militar, el mundo sindical apostaba por la restauración del antiguo Código del Trabajo alegando que el Plan Laboral carecía de legitimidad, aunque de todos modos no era contrario al consenso (Córdova, 2005:11). Entre medio, el sector gubernamental apostaba por “innovar” con un camino mixto y, si bien tenía un ala “restauracionista”, ésta ya se abría a buscar acuerdos (Campero, 2007:8-10, en base a Actas de la Comisión CUT-Concertación y Comisión CUT-Gobierno, diciembre 1989-1990).

No obstante, la oposición de la derecha y del empresariado ante cambios sustantivos, impulsó una moderación y posterior declinación de la agenda de gobierno. Para el empresariado, el Plan Laboral elaborado por José Piñera “constituía una de las bases del llamado ‘modelo económico chileno’, así como también el sistema previsional privado y el sistema privado de salud. Desmontar la institucionalidad laboral, de hacerse, llevaría a una crisis de envergadura de la economía, la inversión, el crecimiento y el empleo” (Campero, 2007:9).

Las expectativas sindicales eran muy distintas a lo obtenido, pero, al finalizar este ciclo, “aún cuando las organizaciones sindicales manifestaban que las reformas tenían serias limitaciones y que dejaban todavía un déficit en derechos, éstas mostraron una gran madurez y disciplina que ayudó mucho a darle estabilidad social al primer gobierno de la concertación, contrariamente a las predicciones de un desborde social” (Guardia, 2007:349). Así, las autoridades de la época se ufanaban de que “durante el período 1990-1993 se perdió, en promedio, alrededor de una hora por trabajador como consecuencia de huelgas y conflictos laborales. Esta cifra sitúa a Chile en un nivel de conflictividad laboral menor que muchos países desarrollados y representa la mitad del nivel de conflictos laborales registrados en el país en la década del setenta” (Cortázar, 1995:130).

El segundo gobierno de la Concertación (Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000), pretendía abordar los pendientes de la primera reforma (Campero, 2007:26) bajo el emblema de “modernizar y fortalecer el sindicalismo y las relaciones laborales”<sup>26</sup>, **generando el primer proyecto post-dictadura que reformulaba sustancialmente el Código del Trabajo** (Córdova, 2005).

En esa época, el espacio del debate político se configuraba entre dos miradas: la que apostaba por abrir una ola de cambios globales en legislación laboral (izquierda) y otra que proponía dar por cerrada la etapa de cambios laborales, dando lugar sólo a perfeccionamientos (derecha). En la Concertación primaba la primera, pero ya se advertía que “algunos sectores de la coalición de gobierno, planteaban que determinadas reformas de las previstas para culminar las del 1990, además de generar confrontación, podrían no ser aconsejables para sostener el adecuado funcionamiento de los mercados de trabajo y el empleo” (Campero, 2007:28).

Bajo este cuadro, en 1995, se presenta un proyecto global de ley para derogar el Código del Trabajo de Pinochet, que plantea en lo fundamental: la negociación colectiva supra empresa (por sector de actividad o agregado territorial), la regulación de los derechos de información financiera a la que tiene acceso el sindicato para negociar, la eliminación del reemplazo en huelga y la simplificación del sistema procesal de la negociación colectiva.

---

<sup>26</sup> objetivo IV del tercer compromiso de gobierno (Concertación de Partidos por la Democracia, 1993:45).

Sin embargo, con un empresariado más reacio a constituir comisiones de diálogo y un oficialismo más dividido, el proyecto no prosperó, tuvo un tortuoso pasar entre distintas cámaras del Congreso durante el lapso 1995-1999 y en el año 1999 se insiste nuevamente en él, sin resultados. **Fue el último intento de reforma laboral global de la Concertación.**

Una circunstancia de trascendencia para los futuros debates fue que a objeto de llegar a una aprobación en el Senado, en 1997, se generó **el llamado acuerdo Thayer-Arrate**, entre el ministro del trabajo Jorge Arrate y el senador designado William Thayer, independiente ligado a la oposición y entonces Presidente de la Comisión de Trabajo del Senado. “En él, el gobierno estuvo dispuesto a modificar sustancialmente el proyecto presentado en primera instancia, acogiendo las propuestas formuladas por un importante sector de la derecha más conservadora. Si bien este acuerdo tampoco prosperó en el Senado, tiene la importancia de que, luego, la posición de la derecha política se alinea en torno a los principios orientadores de este acuerdo, en particular de flexibilidad normativa”. Hasta ese momento la derecha y el empresariado abogaban por la desregulación del mercado laboral, pero su bandera de lucha no era la regulación de contratos flexibles, lo cual termina siendo acogido por el sector y sentando un precedente para la política laboral futura (Córdova, 2005:39).

A esa altura, como forma de salvar la situación de estancamiento legal y rechazo político, se aprueban los convenios 97 y 98 de la OIT, y se fortalece la Dirección del Trabajo con un Programa de Estudios en la institución y un sistema de fiscalización preventivo.

En el tercer gobierno (Ricardo Lagos, 2000-2006), la lógica ya era otra: **“la política laboral se funda en el criterio de que la institucionalidad laboral está en lo fundamental asentada.** Que no corresponde reabrir un debate fundacional y que debe fortalecerse la concepción de gradualismo” (Campero, 2007:34).

El programa de gobierno hace suya así la posición que había tenido la derecha respecto a dar por cerrada la etapa de cambios sustantivos. Además, el programa hace gala del futuro discurso del conglomerado sobre las relaciones laborales, con frases sobre lo que se considera moderno, aceptable y a favor de los tiempos hoy en día. Se habla de generar “relaciones laborales modernas y justas”, “basadas en la reciprocidad y en la cooperación, pues las dos partes son socios en el desarrollo de la empresa y en el progreso de los trabajadores” (Programa de gobierno de Ricardo Lagos, 1999:28). En el marco de un esquema *ganar-ganar*, se genera el Segundo Proceso de Reforma, con más de cien cambios legales que introducen ciertas protecciones, pero que no alteran la estructura de la institucionalidad. Además, se establecen nuevas libertades empresariales.

En el plano del contrato individual, se reduce la jornada de trabajo de 48 a 45 horas semanales (lo que entra a regir desde el 2005) y se limita el tiempo de trabajo extraordinario, quedando en máximo 2 horas diarias. **También, se reconoce la polifuncionalidad y se tipifica el contrato a tiempo parcial, el teletrabajo y el contrato juvenil, que a la vez se promueven.**

En lo sindical, se aumentan fueros sindicales y se establece la autonomía de estatutos, se pone un periodo de vigencia máxima a los instrumentos colectivos, se tutela judicialmente la libertad sindical y se plantea que se prohíbe el reemplazo en huelga pero, a renglón seguido, se señala que si no concurren ciertas circunstancias muy sencillas de cumplir, como un pago de un bono al sindicato por cada trabajador reemplazado.

Por otro lado, en el mismo año se crea el seguro de cesantía, donde trabajadores, Estado y patrones aportan recursos a un fondo susceptible de ser utilizado por el trabajador frente cualquier causa de terminación de contrato, pero dentro del cual, los empleadores pueden descontar de su aporte al seguro, el gasto de la indemnización por años de servicio. Este seguro había sido discutido durante

toda una década y en esta ocasión se aprobó por medio del trabajo previo de un Consejo de Diálogo Social de carácter tripartito, pensado como una “alianza estratégica para el desarrollo”, el cual no llegó a acuerdo en institucionalidad laboral, pero sí en cuanto al seguro.

Este gobierno cierra con el envío de dos proyectos de ley que reformulan la justicia laboral (juicios por derechos fundamentales con un proceso oral), uno de ellos aprobado y el otro comprometido para la administración siguiente.

El cuarto gobierno de la Concertación (Michelle Bachelet, 2006-2010) fue “el único que no presentó un proyecto de reforma laboral para corregir los nudos pinochetistas del Código del Trabajo” (López, 2012:1), en sintonía con la noción asimilada de que la deuda con los trabajadores ya estaba saldada. A decir de Frías, a esta altura se pensaba que las reformas del 2001 tenían “el mérito de haber cerrado la transición en el mundo laboral” (Frías, 2002:21).

Su programa aborda los derechos del trabajo y las relaciones laborales bajo el título de “más y mejores empleos”, donde enfatiza el crecimiento económico, haciendo una referencia menor a las relaciones laborales con los conceptos tipo vistos anteriormente: “Una economía moderna tiene **relaciones laborales modernas** y un respeto pleno por los derechos de los trabajadores, con amplia protección legal ante las prácticas antisindicales. Las relaciones laborales deben estar basadas en la **reciprocidad y la cooperación, pues las dos partes son socios** en el desarrollo de la empresa y en el progreso de los trabajadores” (Concertación de Partidos por la Democracia, 2005:20).

En general, durante este gobierno se intensifica la política de usar Consejos como forma de delegar soluciones políticas a círculos técnicos. Vale recordar que los Consejos de Expertos para la formulación e implementación de proyectos de ley empiezan a hacerse frecuentes desde el gobierno de Lagos. Además del Consejo de Diálogo Social citado anteriormente, que se disuelve, figuraban los Consejos Tripartitos de Usuarios de la Dirección del Trabajo y el Consejo de Usuarios del Seguro de Cesantía.

En este gobierno, se crean el Consejo de la Infancia que da lugar al programa Chile Crece Contigo, una Comisión de expertos que da lugar a la Agenda de Transparencia, el Consejo Asesor de Educación que da lugar a la Ley General de Educación y Superintendencia de Educación, el Consejo Asesor del proyecto de reforma previsional, y, en materia de trabajo, el Consejo Trabajo y Equidad para formular ciertos cambios laborales (que no llegó a consenso) (Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, 2008). En relación al último consejo y su resultado fallido, el alegato de Diego López es decidor: “[la presidenta] decidió llamar a una comisión de expertos para que propusieran una reforma laboral, en vez de enviar directamente un proyecto de ley realmente reformador al Congreso Nacional, pese a que el gobierno tenía mayoría en ambas cámaras y los temas laborales son de quórum simple, o sea, no se requiere cambiar la Constitución para lograr su aprobación” (López, 2012:1).

A pesar de que no se inició un Proceso de Reforma Laboral como tal, el año 2006, se publicó una ley de subcontratación y de servicios transitorios que incorpora mayor responsabilización de la empresa mandante sobre el comportamiento de las contratistas, la cual empieza a regir el año 2007. Esta resultó ser “la reforma de los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia que tuvo mayor resonancia entre los actores laborales y políticos” (Echeverría, 2010:107-108), sin embargo, no eliminó la posibilidad de subcontratación en el giro de la empresa que fue establecida en dictadura (D.L. 2.759).

El año 2007 hubo una asombrosa re-emergencia del actor sindical bajo el liderazgo de los trabajadores subcontratados del Grupo Arauco en las forestales y de la minera estatal Codelco, los cuales, luego de intensas movilizaciones, lograron ir más allá de la legalidad y más allá del nivel de su empresa, negociando de facto con la empresa mandante. Ello dejó entrever la estrechez de la nego-

ciación colectiva situada en la empresa y un cierto renacer del movimiento sindical justamente en el segmento de trabajadores que enfrentan las condiciones más adversas (ibíd.:149).

Luego, el año 2008, se crea la ley que iguala el sueldo base con el sueldo mínimo, estabilizando las remuneraciones de los trabajadores de servicios y comercio, que son los más afectos a la flexibilidad salarial.

Al finalizar este ciclo, el año 2009, cuatro de los cinco candidatos presidenciales propusieron una reforma integral del modelo de relaciones laborales y, el quinto, el electo presidente Sebastián Piñera (2010-2014), hermano del arquitecto del Plan Laboral y primer presidente de derecha en 20 años, “se comprometió a reformar uno de los elementos articuladores del modelo de relaciones laborales: la negociación colectiva” (Rojas, 2010:383).

Sin embargo, entre los escasos cambios de su administración asociados al trabajo, figura solo la extensión del permiso post-natal y la creación de un Ingreso Ético Familiar que reúne en un mismo paquete distintas transferencias sociales para familias de extrema pobreza. El 2010, se ratifica el convenio 187 sobre el Marco Promocional de la Salud y Seguridad en el Trabajo. No obstante, aún después del conocido accidente de los 33 mineros atrapados durante 70 días en la mina de San José (a 720 metros de profundidad), no se ratifica el convenio 176 sobre seguridad en labores de minería y tampoco el 155 sobre Política Nacional de Salud y Medio Ambiente de Trabajo (Zúñiga, 2010).

Cabe precisar que una novedad de los últimos años descritos, es la mayor conflictividad social en torno a demandas sociales de diversa índole. Entre éstas destacan la extensa movilización estudiantil que se desata con fuerza el año 2011 (con antecedentes ya en la movilización del año 2006); las movilizaciones de zonas postergadas o transformadas en zonas de sacrificio (Calama, Freirina, Tocopilla, Aysén); y las movilizaciones laborales, donde los trabajadores eventuales de los puertos se transformaron en protagonistas emblemáticos, con huelgas en solidaridad por todo Chile para lograr el respeto a las organizaciones sindicales y el reconocimiento de la media hora de colación.

Al finalizar el año 2013 Michelle Bachelet es re-electa Presidenta, como representante de una re-estructurada coalición de centroizquierda denominada “Nueva Mayoría”, que incluye esta vez al Partido Comunista más otras fuerzas políticas.

Con el antecedente en la palestra de las movilizaciones sociales de años anteriores, dio a conocer un programa que apuesta por sintonizar con una “ciudadanía más exigente”, estableciendo tres “reformas de fondo” (Educación, Constitución y Tributaria) más una reforma laboral que inicialmente no se ubicaba en un sitio protagónico pero es incluida después como “cuarto pilar”, una vez comenzado el gobierno.

En el programa, la reforma laboral no consideró la negociación sobre el nivel de empresa y tampoco la huelga más allá de la negociación colectiva, manteniéndose con ello aspectos nucleares del Plan Laboral. Sin embargo, se propone una reforma con titulares más atrevidos que en el periodo anterior, aunque sin especificar aún las fórmulas legales a emplear. Entre otros puntos, se plantea: fortalecer al sindicato como sujeto titular de la negociación colectiva; simplificar el procedimiento de negociación; ampliar los temas de la negociación y el derecho a información; establecer un piso mínimo para la negociación colectiva; y avanzar en el cumplimiento del Convenio 87 de la OIT sobre Libertad Sindical en relación a la huelga, reconociéndose que “el país ha sido notificado en distintas oportunidades tanto por la OIT (2008 y 2012) como por Naciones Unidas (2004) en cuanto a que la norma laboral de los reemplazos durante la huelga constituyen un incumplimiento de este convenio y de la libertad sindical” (Programa de Gobierno Michelle Bachelet, 2013:93).

Dado que el gobierno dispone de votos suficientes en el congreso para efectuar los cambios anunciados, el primer año hubo expectación política en torno a esta materia. Al finalizar, el lunes 29 de diciembre de 2014, Michelle Bachelet presentó un proyecto de reforma laboral que aborda los títulos anunciados. Sin embargo, el contenido específico del proyecto ha sido controversial.

La propia CUT, que se autoproclamaba responsable de que el gobierno haya introducido esta reforma como su “cuarto pilar” y que celebró públicamente el momento en que se presentó en el Congreso, una vez publicado el documento de ley en detalle, se manifestó preocupada<sup>27</sup>. Por fuera de la multisindical, además, distintas organizaciones sindicales han hecho ver su molestia y la voluntad de inducir cambios en el proyecto<sup>28</sup>. La negociación sigue anclada en la empresa, punto que genera descontento, pero además, en las materias que comprometía el programa hay contrastes.

Entre los aspectos que generan mayores suspicacias, están: el hecho de que la prohibición del reemplazo de trabajadores en huelga incluya mantener funcionando servicios mínimos dentro de la empresa, con personal provisto por el propio sindicato; la sanción de pérdida de fuero sindical para los dirigentes que lleven a cabo presiones físicas “o morales” con ocasión de una huelga; el establecimiento del contrato anterior como piso mínimo de negociación, pero pudiendo ser negociado a la baja si el empleador declara tener problemas económicos (actualmente, con el artículo 369, que se invoca al final de la negociación, los trabajadores mantienen el contrato anterior); y que se establezcan pactos sobre condiciones especiales en materia de jornada con miras a aplicar turnos horarios como los de la minería<sup>29</sup>, justificando ello bajo la necesidad de ampliar los temas de negociación, mientras, se mantiene la censura sobre los aspectos que pudiesen limitar o entorpecer “las facultades administrativas del empleador”.

Además, en vez de disminuir el exceso de reglamentación de las relaciones laborales, incluso aumenta levemente el número de normas (de 111 artículos a 112 artículos), y se derivan más conflictos a la Dirección del Trabajo o Tribunales, limitando la autonomía sindical.

Así, el balance del período de gobiernos civiles termina sin dar cuenta de un cambio de fondo del Plan Laboral y existe intranquilidad respecto a los cambios que se vienen.

En esta cronología post-dictadura, tiene especial peso el recorrido hecho en los gobiernos de la Concertación, por su larga extensión (de 20 años), el cual estuvo marcado por iniciales derrotas de este sector frente a la oposición conservadora, pero además, por la inconsistencia de visiones y la pérdida de adhesiones en torno a la cuestión del trabajo en el mismo cónclave (Feres, 2007; Córdova, 2005)<sup>30</sup>. De este modo, se ha sostenido que “la disposición de la Concertación fue la de introducir cambios en la legislación laboral, pero sólo aquellos que no fueran percibidos como amenaza por los empresarios (...), opción que era viable políticamente debido a la gran ascendencia que tenía la coalición de gobierno sobre los dirigentes sindicales claves” (Córdova, 2005:33).

Sin embargo, desde el año 2007 este equilibrio ha mostrado signos de ruptura bajo el liderazgo

<sup>27</sup> Diario de Radio Universidad de Chile, 9 de enero de 2015, “CUT se enoja con el Ministerio del Trabajo por Reforma Laboral”, <http://radio.uchile.cl/2015/01/09/cut-se-enoja-con-el-ministerio-del-trabajo-por-reforma-laboral>

<sup>28</sup> Diario Financiero, 13 de febrero de 2015, “Sindicatos fuera de la CUT forman frente para mejorar reforma laboral” <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/gremios-laboral/sindicatos-fuera-de-la-cut-forman-frente-para-mejorar-reforma-laboral/2015-02-12/212320.html>

<sup>29</sup> Los pactos se establecen con sindicatos que pueden representar al menos el 30 % de la empresa en el cuarto año de vigencia de la ley. Pueden ser extendidos a todos los trabajadores si el empleador consigue que lo apruebe individualmente el 50 % más uno.

<sup>30</sup> “la simple lectura de los principales contenidos programáticos evidencia una evolución en el tratamiento de los temas laborales: desde una gran centralidad, asignándole primariamente al sistema de relaciones laborales un dimensión constitutiva o de la esencia de la democracia, a un trato sectorial, para definitivamente subsumirlos en los temas de empleo y condiciones de trabajo” (Feres, 2007:286).

de actores sindicales no tradicionales que han salido a la escena pública, como los trabajadores subcontratados de los sectores mineros y forestales y los trabajadores eventuales de los puertos, todos los cuales han desarrollado nuevas formas de actuación que sobrepasan en los hechos las limitaciones de la ley. Queda por ver si, en el contexto de una nueva coalición de gobierno y frente a nuevos actores sociales movilizados, más reacios al control institucional, se consigue empujar o no un orden del trabajo que destrabe la acción colectiva.

### 3.2. Los resultados

Desde 1931 Chile ha tenido una regulación institucional del trabajo que se caracteriza por una fuerte intervención del Estado en el conflicto laboral y por privilegiar la acción sindical en el nivel de empresa. Sin embargo, en el periodo en que se aplicó el antiguo Código del Trabajo se tendió a transitar un camino de ampliación de los niveles de autonomía, organización y actuación sindical (hacia el nivel sectorial), lo que permitió a los trabajadores ejercer cierto contra poder.

El Plan laboral propende a liberalizar el mercado del trabajo rompiendo con esa tendencia a la articulación sindical y generando un modelo de sindicato pequeño y encapsulado, que esta vez cierra cualquier posibilidad a la negociación por rama. Además, le niega una función distributiva a la negociación colectiva y acentúa el intervencionismo estatal en el conflicto.

Tras 35 años del Plan Laboral, que se cumplieron en julio de 2014, el modelo de relaciones laborales chileno todavía mantiene sus pilares básicos, a saber: 1) Negociación de empresa, 2) Huelga que no paraliza, 3) Paralelismo de las organizaciones, 4) Despolitización sindical.

Ello tiene un claro correlato en términos de desorganización social: la tasa de negociación colectiva efectiva (con derecho a huelga) es de tan sólo el 8,4% de la población asalariada y la tasa de sindicalización es de un 14,2% (Dirección del Trabajo, SIRELA, 2013). Este escaso contrapeso de los trabajadores, incide directamente en el valor del trabajo: el 53,5% de los trabajadores gana por su trabajo menos de \$300.000 líquidos y el 70% menos de \$426.000, y deben vivir altamente endeudados (Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos 2013). Según la Encuesta Financiera de Hogares del Banco Central (2012), el 63,8% de los hogares tiene deudas.

La extrema desigualdad también es un reflejo del exiguo poder sindical. Según un estudio de López, Figueroa y Gutiérrez (2013), el 1% más rico en Chile concentra el 30,5% de los ingresos totales del país, el dato más alto dentro de los registros comparables que existen. En Estados Unidos, el 1% más rico concentra el 19,3% de los ingresos. Al hacer un acercamiento más fino aún, se observa que el 0,1% más rico de Chile concentra el 18% de los ingresos. Se trata de 4.500 familias que ganan \$83 millones mensuales por persona. En el caso del 0,01% más rico, son 1.700 personas cuyo ingreso mensual per cápita llega a \$460 millones. Mientras, el valor del salario mínimo alcanza solo para arrendar una pieza, cubrir la movilización diaria al trabajo y comprar 1 kilo de pan al día.

## 4. Bibliografía

- Álamos, R. (1986). La modernización laboral. En: Documento de Trabajo núm. 75, CEP.
- Álvarez, O. (1933). Los problemas fundamentales del sindicalismo. Departamento de extensión cultural del Ministerio del Trabajo. Santiago: Nacimiento. En: Silva, J.G. et al (s/f). La cuestión social y la legislación en Chile. Folletos del periodo 1926-1940 compilados por Biblioteca del Congreso Nacional. Santiago de Chile.
- Álvarez, R. (2010). ¿Represión o integración?. La política sindical del régimen militar, 1973-1980. En: Historia núm. 43, vol. II. julio-diciembre 2010: 325-355.
- Barria, J. (1967). Las relaciones colectivas del trabajo en Chile. Santiago de Chile: INSORA.
- Caamaño, E. (2008). La negociación colectiva en el derecho del trabajo chileno. Un análisis en ambiente comparado y según estándares OIT. Valparaíso, enero de 2008.

- Campero, G. (2007). La economía política de las relaciones laborales 1990-2006. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Cedrola, G. y Raso, J. (2008). Relaciones laborales. Presentado en Maestría de Derecho del Trabajo, Universidad República de Uruguay.
- Cella, G.P. y Treu, T. (eds.) (1989). *Relazioni industriali. Manuale per l' analisi dell' esperienza italiana*. Bologna: Il Mulino.
- Chile América (1978). Número del Centro de Documentación 48-49, noviembre-diciembre. Roma.
- Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad (2008). Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social. Informe ejecutivo. Santiago de Chile.
- Córdova, L. (2005). Relaciones laborales y el proceso de reformas laborales. Tesis para optar al grado de Magister en Ciencias Sociales con mención en Sociología de la Modernización. Santiago: Universidad de Chile.
- Cortázar, R. (1993). Política Laboral en el Chile Democrático: avances y desafíos en los noventa. Santiago de Chile: DOLMEN.
- (1995). Una política laboral para una nueva realidad. En Pizarro, C. y Raczynski, J. (eds) (1995). Políticas económicas y sociales en el Chile democrático. pp. 129-140. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Durán, G. (2011). Collective Bargaining structure and the incidence on income distribution: some insights to the Chilean case. Master of Sciences Thesis. Master in Applied Labour Economics 2011. University of Turin, SciencePO and Turin School of Development (ITC/ILO).
- Echeverría, M. (2010). La historia inconclusa de la subcontratación y el relato de los trabajadores. Santiago de Chile: Dirección del Trabajo.
- Echeverría, M. y López, D. (2004). Flexibilidad laboral en Chile: las empresas y las personas. Santiago de Chile: Dirección del Trabajo.
- Faletto, Enzo; Eduardo Ruiz y Hugo Zemelman (1972). Génesis histórica del proceso político chileno. Santiago: Quimantú.
- Feres, M.E. (2011). Derecho del Trabajo. Apuntes de clases. Santiago de Chile: FACEA/UCEN.
- (2007). El trabajo y las relaciones laborales en los programas de la Concertación. En: Ensignia, J (ed). Chile en la Globalización. Relaciones Laborales, Tratados de Libre Comercio y Cláusulas Sociales. Santiago de Chile: FES.
- Feres, M. E. et al (2009). Negociación colectiva en Chile. La debilidad de un derecho imprescindible. Santiago de Chile: Dirección del Trabajo.
- Fundación SOL (2011). Por una reforma laboral verdadera. Disponible en: [www.fundacionsol.cl](http://www.fundacionsol.cl).
- Fundación SOL et al (2013). Manifiesto por un nuevo modelo de relaciones laborales. Disponible en: [www.fundacionsol.cl](http://www.fundacionsol.cl).
- Gamonal, S. (2002). Derecho colectivo del trabajo. Santiago de Chile: Lexis Nexis.
- Gaudichaud, F. (2004). Poder popular y cordones Industriales. Testimonios sobre el movimiento popular urbano. 1970-1973. Santiago de Chile: LOM.
- Guardia, A. (2007). Alcances y limitaciones de las reformas laborales en Chile. En: Ensignia, J (ed). Chile en la Globalización. Relaciones Laborales, Tratados de Libre Comercio y Cláusulas Sociales. Santiago de Chile: FES.
- Grez, S. (2002). ¿Autonomía o escudo protector?. El movimiento obrero y popular y los mecanismos de conciliación y arbitraje (Chile, 1900-1924). En: Historia, vol. 35, 2002: 91-150.
- Harvey, D. (2007). Breve historia del neoliberalismo. Versión digital.
- (1990). La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- López, D. (2012). Michelle ¿vas a presentar una reforma laboral o no?. Disponible en: [www.elmostrador.cl/opinion/2013/06/19/michelle-vas-a-presentar-una-reforma-laboral-o-no/](http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/06/19/michelle-vas-a-presentar-una-reforma-laboral-o-no/).
- (2008). Flexibilidad laboral en Chile: un paseo por la realidad. En: Flexibilidad laboral y subjetividades, Santiago: LOM.
- López, R., Figueroa, E. y Gutiérrez, P. (2013). La parte del León. Nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile. Universidad de Chile.
- Lucena, H. (1999). El enfoque de las relaciones industriales y los estudios laborales. Buenos Aires: CLACSO.
- Jara, I. (2008). La ideología franquista en la legitimación de la dictadura militar chilena. En: Revista complutense de historia de América Vol. 34: 233-253.
- Mintrab (1993). Nueva política laboral: 1990-1993. Santiago de Chile: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- Mizala, A. La regulación del mercado laboral en Chile, 1975-1995. Perspectivas núm. 85.
- Piñera, J. (1990). La revolución laboral en Chile. Santiago de Chile: Zig-Zag. Versión digital recuperada de [www.josepinera.com](http://www.josepinera.com).
- (1992). El cascabel al gato. La batalla por la Reforma Previsional. Santiago de Chile: Zig-Zag. Versión digital recuperada de [www.josepinera.com](http://www.josepinera.com).
- Rojas, I. (2010). El modelo de trabajo en Chile y los derechos de los trabajadores. En: Revista UDP: 381-405.
- (2007). Las reformas laborales al modelo normativo de negociación colectiva del Plan Laboral. En: Revista Ius Et Praxis, año 13, núm. 2: 195-221. Noviembre de 2007.
- Rojas, J. (1993 a). La dictadura de Ibañez y los sindicatos (1927-1931). Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- (1993 b). Historia de los obreros de la construcción. Santiago de Chile: PET.
- (s/f). Los trabajadores chilenos desde la colonia hasta 1973. Borrador preliminar [on line] [www.bibliotecaobrera.cl](http://www.bibliotecaobrera.cl).
- Salazar, G. y Pinto, J. (2002). Historia contemporánea de Chile. Vol. III. Santiago: LOM.
- Silva, J.G. et al (s/f). La cuestión social y la legislación en Chile. Folletos del periodo 1926-1940 compilados por Biblioteca del Congreso Nacional. Santiago de Chile.
- Silva, M. (2013). Los Cordones Industriales y el socialismo desde abajo. Santiago de Chile.

- Tapia, L. y Salgado, L. (2010). El finiquito y los derechos del trabajador despedido. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Santiago.
- Tonelli, P. (2013). Diálogo social y sistemas de relaciones laborales. Presentado en Maestría Internacional en Políticas del trabajo y relaciones laborales, UCEN/UNIBO, 6 de julio de 2013.
- Valdivia, V. (2003). El golpe después del golpe. Leigh vs. Pinochet. Chile 1960-1980. Santiago: LOM.
- Valenzuela, S. (2002 [1986]). El movimiento obrero bajo el régimen militar. Edición digital de Centro Documental Blest, 7 de febrero de 2002. [www.blest.eu](http://www.blest.eu)
- Vivanco, M. (1933). A los Sindicatos Industriales y Profesionales. Sobre mejor interpretación y aplicación de algunas disposiciones de las leyes del trabajo. Inspección Provincial del Trabajo. Circular núm. 8 de julio de 1933. Santiago. En: Silva, J.G. et al (s/f). La cuestión social y la legislación en Chile. Folletos del periodo 1926-1940 compilados por Biblioteca del Congreso Nacional. Santiago de Chile.
- Winn, P. (2013). La revolución chilena. Santiago: LOM.
- Zapata, F. (1979). Las relaciones entre la junta militar y los trabajadores chilenos, 1973-1978. Santiago de Chile.
- Zuñiga, M. E. (2010). Infortunística chilena. ALAL. En: [www.alal.com](http://www.alal.com).

Fuentes legales (por orden temporal)

- Decreto con Fuerza de Ley núm. 178 publicado en el Diario Oficial del 28 de mayo de 1931. *Código del Trabajo*.
- Ley 6.020 publicada en el Diario Oficial del 8 de febrero de 1937. *Mejora la situación económica de los empleados particulares*.
- Ley núm. 16.455 publicado en el Diario Oficial del 6 de abril de 1966. *Normas para la terminación del contrato de trabajo*.
- Ley núm. 16.625 publicada en el Diario Oficial del 29 de abril de 1967. *Sindicación campesina*.
- Decreto Ley núm. 43 publicado en el Diario Oficial del 29 de septiembre de 1973. *Suspende transitoriamente las normas que señala relativas a reajustes o aumentos de remuneraciones y pensiones*.
- Decreto Ley núm. 198 publicado en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1973. *Establece normas transitorias relativas a la actividad sindical*.
- Decreto Ley núm. 1.006 publicado en el Diario Oficial del 3 de mayo de 1975. *Estatuto Social de la Empresa*.
- Decreto Ley núm. 1.446 publicado en el Diario Oficial del 8 de mayo de 1976. *Aprueba Estatuto de Capacitación y Empleo*.
- Decreto Ley núm. 2.756 publicado en el Diario Oficial del 3 de julio de 1979. *Establece normas sobre organización sindical*.
- Decreto Ley núm. 2.758 publicado en el Diario Oficial del 6 de julio de 1979. *Establece normas sobre negociación colectiva*.
- Decreto Ley 2.759 publicado en el Diario Oficial del 6 de julio de 1979. Modifica disposiciones legales que indica y establece normas laborales.
- Decreto Ley 2.950 publicado en el Diario Oficial del 21 de noviembre de 1979. *Modifica decretos leyes núm. 2.758, 2.756 y 2.759, y deroga disposiciones que indica*.
- Ley núm. 18.011 publicada en el Diario Oficial del 1 de julio de 1981. *Modifica disposiciones aplicables a trabajadores embarcados o gente de mar*.
- Ley núm. 18.018 publicada en el Diario Oficial del 14 de agosto de 1981. *Modifica Decreto Ley núm. 2.200 de 1978, y otras disposiciones en materia laboral*.
- Ley núm. 18.032 publicada en el Diario Oficial del 25 de septiembre de 1981. *Establece normas sobre trabajadores portuarios*.
- Ley núm. 18.620 publicada en el Diario Oficial del 6 de Julio de 1987. *Aprueba Código del Trabajo*.
- Ley núm. 19.010 publicada en el Diario Oficial del 29 de noviembre de 1990. *Establece normas sobre terminación del contrato de trabajo y estabilidad en el empleo*.
- Ley núm. 19.049 publicada en el Diario Oficial del 19 de febrero de 1991. *Ley sobre centrales sindicales*.
- Ley núm. 19.069 publicada en el Diario Oficial del 30 de julio de 1991. *Establece normas sobre organizaciones sindicales y negociación colectiva*.
- Ley núm. 19.759 publicada en el Diario Oficial del 5 de septiembre de 2001. *Modifica el código del trabajo en lo relativo a las nuevas modalidades de contratación, al derecho de sindicación, a los derechos fundamentales del trabajador y a otras materias que indica*.
- Decreto con Fuerza de Ley núm. 1 publicado en el Diario Oficial del 16 de enero de 2003. *Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Código del Trabajo*.
- Ley núm. 20.123 publicada en el Diario Oficial del 16 de octubre de 2006. *Regula trabajo en régimen de subcontratación, el funcionamiento de las empresas de servicios transitorios y el contrato de trabajo de servicios transitorios*.

**\*Nota de la Autora:**

Con fecha **23 de Marzo de 2016** se corrigió un error en la mención a la ley 16.625 sobre sindicalización campesina.