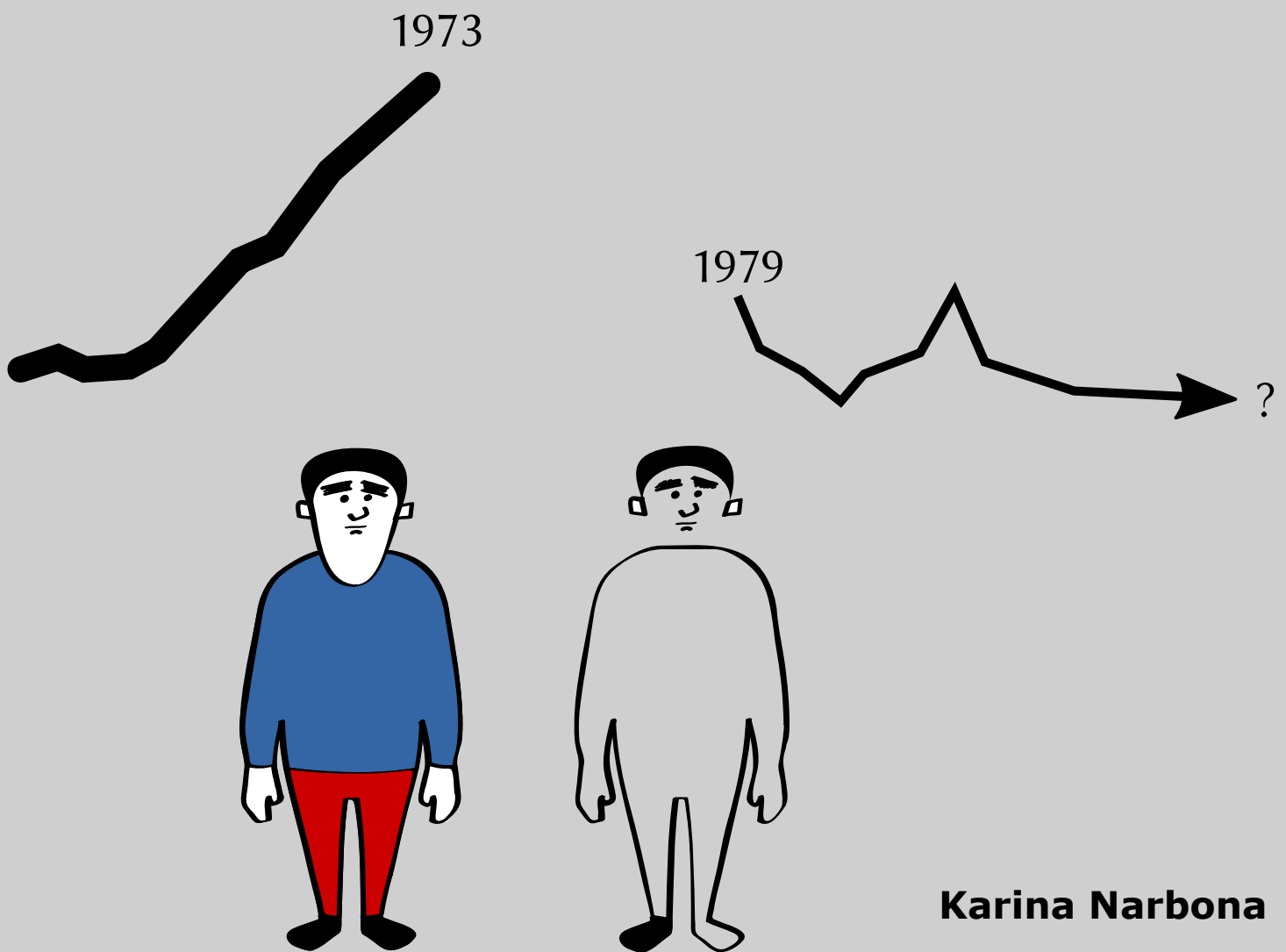


# Para una Historia del Tiempo Presente

Lo que cambió el Plan Laboral de la Dictadura



## Para una Historia del Tiempo Presente: lo que cambió el Plan Laboral de la dictadura<sup>1</sup>

---

Karina Narbona T.  
Antropóloga UCH, Investigadora en Fundación SOL  
[karina.narbona@fundacionsol.cl](mailto:karina.narbona@fundacionsol.cl)

Septiembre de 2015

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons  
Atribución-No Comercial-Compartir Igual  
4.0 Internacional



---

<sup>1</sup>Agradezco los materiales facilitados y los comentarios hechos a la versión preliminar de este estudio por parte de María Ester Feres (Directora de la [Maestría Internacional en Políticas del Trabajo y Relaciones Laborales UCEN-Chile/UniBO-Italia](#)). Asimismo, agradezco los comentarios hechos a la versión preliminar por parte de Irene Rojas (Directora del Centro de Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, [CENTRASS-Universidad de Talca](#)). Cualquier error u omisión es de mi responsabilidad.

## Introducción

En el contexto de la reciente conmemoración de los 42 años del Golpe de Estado de 1973 y de la actual discusión de una reforma laboral que se supone afrontaría - *al menos inicialmente así lo declaraba* - la legislación sindical vigente desde la dictadura de Pinochet, vale la pena detenerse en profundizar en el contenido y dirección de lo que se cambió en esos años, para poner en perspectiva el presente escenario.

Este estudio complementa un estudio anterior titulado “*Antecedentes del modelo de relaciones laborales chileno*”, publicado por Fundación SOL en enero de 2015. En concreto, sintetiza algunas claves explicativas y actualiza puntos específicos de interés para el debate laboral, cerrando con algunas reflexiones.

## El modelo anterior

En lo tocante al esquema institucional, la pregunta por la herencia de la dictadura de Pinochet en los derechos colectivos del trabajo, remite a comprender aquello que encerraba el modelo de relaciones laborales previo y que el Plan Laboral de 1979 buscó desactivar tan rigurosamente (siendo su *leitmotiv*).

Lo primero a despejar, es que el antecedente directo del modelo actual, fue el modelo plasmado en el Código del Trabajo de 1931, el cual sistematizó e integró en un solo entramado las leyes sociales publicadas en 1924.

Hay que puntualizar que con la ley 4.057 del 8 de septiembre de 1924, **Chile pasó a ser el primer país de América en dictar una ley especial para las asociaciones sindicales**<sup>1</sup>.

Las leyes de 1924, en particular la sindical, fueron una respuesta autoritaria, inducida por oficiales del Ejército (el parlamento no respondía<sup>2</sup>), para hacer frente a la “*cuestión social*” y controlar la expansión del conflicto<sup>3</sup>.

Se puede afirmar que la aparición de esta ley fue una respuesta al poder creciente que desarrollaba la clase obrera al margen de causas legales de expresión, que ponía en serios problemas la estabilidad del sistema económico y social vigente. Es así como algunos, adoptando un criterio de disminución de las desigualdades y de evitar la destrucción del sistema, estuvieron llanos a una política que implicaba una variación respecto a la política represiva como única respuesta del Estado frente a las demandas de los trabajadores<sup>4</sup>.

El ex presidente Arturo Alessandri Palma, uno de los propulsores de la legislación del trabajo, al parecer tuvo como uno de los fundamentos de su actitud justamente esta idea. Ello se aprecia bien en el párrafo de una carta que envió al responsable de las leyes sociales, Moisés Poblete, publicada por éste: “*Habría sonado en nuestro país aquella hora siempre incomprendida por los grandes afortunados de la vida que nunca sienten ni comprenden cuando ha llegado el momento de ceder algo para mantener la paz y el orden. Hay siempre espíritus obcecados que no comprenden que la evolución oportuna es el único remedio eficaz para evitar la revolución y el desplome*”<sup>5</sup>.

Antes de los derechos laborales, el trabajador en Chile, dentro del sistema jurídico, era entendido como un individuo que puede acordar libremente y bajo la autonomía de su voluntad el contrato de trabajo (según las normas del derecho civil), sin considerar su desnivel social

<sup>1</sup> Como lo sostienen Molina (1950:367) y Latife (1950:229).

<sup>2</sup> Enfocado en legislar una dieta parlamentaria, había postergado las leyes sociales prometidas por Arturo Alessandri en su campaña presidencial. Ante eso, en 1924, oficiales jóvenes del Ejército se presentaron en el parlamento haciendo sonar sus sables (de ahí que la intervención se conozca como “ruido de sables”), forzando el cambio de gabinete y la aprobación de las leyes pendientes.

<sup>3</sup> En 1920 el número de huelgas ascendía a 105 con un total de 50.439 huelguistas involucrados en tanto en 1910 habían sido 3 huelgas con un número 1.310 huelguistas. Poblete (1949:63) citado por Feres (1971:58).

<sup>4</sup> Feres (1970,1971).

<sup>5</sup> Feres (1970:5) citando dichos de Alessandri presentes en texto de Poblete (1949:20).

frente al empresario. Estos derechos vienen a reconocer la desigualdad subyacente a la relación entre el trabajo y el capital y a compensarla en alguna medida, y la ley sindical a reconocer el conflicto entre ellos y canalizarlo. Así, el Estado pasa “*del papel de gendarme del orden, al de regulador y mediador del conflicto de intereses*” y, “*como tal, rigidiza la vida de los sindicatos*”<sup>6</sup>.

En efecto, el sindicalismo libre o al margen del Estado, que había alcanzado su mayor desarrollo entre 1870-1924 y convivía con una rica variedad de formas organizativas de los trabajadores, pasó a ser un sindicalismo legal y fuertemente intervenido<sup>7</sup>.

Como ya se ha señalado, la movilización de los trabajadores motivó el nacimiento de esta área especial del derecho que asume una discriminación positiva hacia el trabajo. Un sector movilizadísimo participó incluso en la discusión del Código del Trabajo, “*lo que demuestra la presión real del movimiento trabajador por la consecución de determinados derechos*”<sup>8</sup>. Sin embargo, la reglamentación de las asociaciones de trabajadores, junto con reconocerlas, pretendió restringir sus posibilidades de organización y de acción, lo cual se vio reflejado de forma muy palmaria en el texto de la ley.

La rígida intervención estatal y legal, especialmente en la etapa inicial del modelo, se reflejaba en múltiples aspectos. Por ejemplo, en el requisito de contar con una personalidad jurídica concedida por el Presidente de la República para constituir un sindicato; en la fiscalización constante de los procesos internos del sindicato por parte de la Inspección General del Trabajo; en la delimitación legal de los fines y métodos sindicales (“*se considerarán contrarias al espíritu y normas de la ley, las organizaciones cuyos procedimientos entran en la disciplina y el orden en el trabajo*”, rezaba el **art. 364**); en los

procesos de conciliación obligatorios; en las diferenciaciones odiosas que se establecían entre obreros y empleados y en la exclusión de vastos sectores de trabajadores de la sindicalización (sector público) y de la negociación colectiva (sector agrícola, entre otros).

Visto así, **el modelo distaba de ser una panacea** para la acumulación de fuerza sindical y **numerosos articulados se dirigían llanamente al disciplinamiento laboral**. Esto no es de extrañar, si se considera que “*el Derecho del Trabajo expresa en sus formas las contradicciones propias de la relación conflictiva de las fuerzas sociales reguladas por éste*”. La legislación sindical, sobre todo, hizo gala de “*importantes defensas de los intereses del sistema social vigente*”<sup>9</sup> y mostró una impronta limitativa y atomizadora. Pero “*esta circunstancia, que ‘puede’ haber sido eficaz a la clase dominante en los inicios de la legislación del trabajo*”, permite un análisis ulterior más matizado<sup>10</sup>, pues los propios trabajadores han ido usando también la ley a su favor.

Por un lado, presionando al sistema jurídico para reconocer situaciones de hecho, y dinamizando con ello la ley. Además, a través de la negociación colectiva, los sectores más fuertes han extendido sus conquistas al resto, en los casos en que éstas se han convertido en ley positiva. Por último, espacios presentes en el mismo Código se han usado como instrumentos en el intento por superar otras restricciones.

El Código de 1931 tuvo distintos espacios de ese tipo, puesto que, a pesar de sus limitaciones, no proscribió ciertas formas agregadas de unión y **dejó habilitadas ventanas o válvulas de acción colectiva que, en comparación con hoy, eran más abiertas**. Algunas de ellas venían consagradas desde ya en el Código del Trabajo de 1931 y otras se añadieron posteriormente con cambios relevantes dentro del mismo modelo.

<sup>6</sup>Feres (1970: 5 y 15, respectivamente).

<sup>7</sup>Más allá de aspectos legales, Rojas (1993a) revisa la relación entre la integración y la represión durante la dictadura de Ibañez.

<sup>8</sup>Feres (1970:19)

<sup>9</sup>Feres (1971:65)

<sup>10</sup>Feres (1970:18)

**Cuadro 1:** Los puntos con mayor potencial del modelo laboral antiguo (1931-1973/79)**Año 1931, DFL 178, 1° Código del Trabajo****Titularidad para negociar por área a confederaciones de sindicatos profesionales**

Por “*sindicatos profesionales*” se entendía a los sindicatos de oficios, los cuales eran voluntarios y podían ser de empleados, de obreros o mixtos. Esta facultad de negociar por área no la tenían las confederaciones de sindicatos industriales, que eran sindicatos de obreros, “*obligatorios*” (si eran aprobados por al menos el 55% de los trabajadores de la empresa) y, en los hechos, mayoritarios. Lo anterior inclinaba la balanza institucional a favor de la negociación local, pero, de todos modos, la organización voluntaria por oficios dejaba abierta una salida lateral hacia la negociación sectorial.

**Salario mínimo obrero negociado tripartitamente a nivel de industria y por provincia**

Para su fijación, en cada industria se designaba una **Comisión Mixta de Patrones y Obreros**, presidida por un Inspector Provincial y por el Gobernador en los departamentos. Como rango para negociar, la ley definía que el mínimo no fuera menos de 2/3 ni más de 3/4 del salario corriente pagado en la misma clase de trabajo en cada ciudad o región. No era una negociación típica y no iba en función de las necesidades, pero permitió una mínima injerencia.

**Resultados de la negociación eran para todo el sindicato (socios actuales y futuros)**

El contrato colectivo regía tanto a los trabajadores sindicalizados al momento de su celebración como a los que entraban a formar parte del sindicato con posterioridad.

**Huelga indefinida y sin reemplazo**

Aunque para practicarla se exigía haber participado del proceso de Conciliación y varias formalidades, no se establecía el reemplazo y su duración era indefinida (con fuero).

**Año 1937, Ley 6.020****“Sueldo vital” de empleados negociado tripartitamente por provincia**

Lo negociaban en cada provincia Comisiones Mixtas compuestas por dos empleadores, dos empleados y el intendente. Este sueldo mínimo se vinculaba directamente a las necesidades.

**Año 1944, Decreto 839****No sindicalizados podían plantear un conflicto colectivo solo si no hay sindicato**

Este decreto precisa un punto no del todo claro en la versión inicial del Código. Aclara que ante un conflicto manifiesto o inminente, una delegación debe iniciar gestiones de arreglo con el empleador, pero puede ser constituida por no sindicalizados **solo** si no hay sindicato.

**Año 1967, Ley 16.625****Sindicalización campesina efectiva**

Permitió constituir sindicatos agrícolas sin autorización previa, depositando el acta de constitución y estatutos en la Inspección del Trabajo. El quórum estimado era de 100 personas que trabajasen en un mismo o distintos fundos, empresas o predios, pero podía ser rebajado hasta 25 trabajadores según lo resolviera caso a caso la Dirección del Trabajo.

**Año 1968, Ley 17.074****Comisiones Tripartitas consolidan negociación por área**

En su artículo 7, la ley establece Comisiones Tripartitas para fijar remuneraciones y condiciones de trabajo mínimas por rama. Ellas podían negociar cuestiones superiores a las mínimas, pero con acuerdo unánime.

**Año 1971, Ley 17.398****Reconoce constitucionalmente el derecho colectivo y afloja el exceso de intervención estatal sobre el sindicato**

Se establece que los sindicatos son libres para cumplir sus propios fines y que los sindicatos, las federaciones y confederaciones, pueden gozar de personalidad jurídica por el solo hecho de registrar sus estatutos y actas.

Fuente: Narbona, K. en base a leyes y al estudio previo “*Antecedentes del modelo de relaciones laborales*” (2015).

Existen otros puntos que se pueden acotar, aunque ameritan mayor explicación, porque son más interpretables.

Para declarar una huelga, entre otros requisitos, se exigía que haya vencido el plazo de vigencia del contrato colectivo anterior (de haberlo), lo que se ha leído como un reconocimiento tácito de que solo podía ejercerse este derecho dentro de la negociación colectiva. Sin embargo, un manual de 1964, del abogado Juan Manríquez, da una pista de cierta laxitud. Éste señala que se aceptaba la presentación de pliegos de peticiones encontrándose vigente un contrato colectivo, siempre que ellos se refirieran a materias o puntos económico-sociales que no hayan sido objeto de dicho contrato, lo que solía emplearse en caso de posibles despidos masivos<sup>11</sup>. Pues bien, el mismo razonamiento aplica a la cuestión de la legalidad la huelga fuera del marco del contrato vigente.

De todos modos, por distintos motivos, la calificación de legalidad era muy difícil de alcanzar. Un ejemplo de los tantos motivos para declarar ilegal una huelga era que ésta fuese acordada sin la concurrencia del delegado o representante de la Junta Permanente de Conciliación, y no modificaba esa situación el hecho de que la Junta no haya hecho el nombramiento por no haberse producido acuerdo al respecto<sup>12</sup>.

Respecto al procedimiento de negociación, en un comienzo el Código no establecía duración de los contratos y no establecía mecanismos de desahucio, dejándolo a criterio de las partes. Por este motivo, en una comparación del derecho chileno con el brasileño, el tesista Luis Díaz, el año 1950, aludía - *y se lamentaba por ello* - a una relajación de la normativa en este punto, más que en Brasil<sup>13</sup>. Ahora bien, con los años se fueron precisando procedimientos, añadiéndose un plazo máximo de 2 años para los contratos colectivos y un plazo de 15 días para el procedimiento de conciliación, lo que sumado a otros requisitos que existían desde antes, generaba bastante burocracia. Con todo, no se establecía una oportunidad límite para presentar un proyecto de contrato, como pasa hoy (la presentación debe hacerse entre 45 y 40 días previos a la fecha de vencimiento del contrato colectivo vigente).

Al parecer fue en el ámbito de la negociación donde el marco legal antiguo mostró mayores potenciales de ser utilizado y estirado por los trabajadores. Como se puede observar en el cuadro antes expuesto, ya desde 1931, **se dejaban abiertos espacios para la negociación coordinada** y eso se tradujo, allí donde se ejerció más presión, en el desarrollo de varias negociaciones sectoriales. En un comienzo, ellas se expresaron en la modalidad que resultó más accesible, que fue la de los tarifados tripartitos de salarios mínimos<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Manríquez (1964:9).

<sup>12</sup> Corte Suprema, recurso de queja, sentencia 8 de mayo de 1969. Informe 2.547 de la Corte del Trabajo de Santiago. Citado por Juan Díaz Salas (1970:216).

<sup>13</sup> Sobre el plazo máximo de duración del contrato colectivo, Díaz (1950:404) señalaba que *“nuestro código [lo] entrega al arbitrio de las partes, las que pueden convenir un término cualquiera o no acordar ninguno. También en nuestro Código es convencional el plazo de desahucio del contrato por tiempo indeterminado, pues la ley no lo señala. No ocurre lo mismo en la legislación brasileña (...) nuestra legislación no les atribuye [a los contratos colectivos] una debida importancia, dejando muchas de sus estipulaciones, como ya lo hemos hecho notar, entregadas al arbitrio de los contratantes. En el Brasil, donde las relaciones colectivas del trabajo han adquirido una importancia extraordinaria, existe una legislación minuciosa y hasta reglamentaria sobre el contrato colectivo”*.

<sup>14</sup> Presumiblemente esta modalidad, que involucraba al Estado, resultaba más accesible que las negociaciones de las confederaciones de sindicatos profesionales, debido a las limitaciones de la huelga.

Contrario a lo que se suele decir, esas negociaciones no se concretaron solo en uno o dos casos tardíos. Los primeros tarifados que se pueden detectar se ubican en fechas tempranas y en diversos sectores: **los establecimientos gráficos de Santiago (1935), la industria hotelera y similares (1936), los obreros del calzado (1940<sup>15</sup>), los electricistas (1941<sup>16</sup>) y la industria gráfica de la sección Valparaíso (1948)**. Al revisar los contratos todavía disponibles<sup>17</sup>, se observa que éstos fijaban mínimos salariales en cada industria con valores asociados a tareas, piezas, horas y jornadas, con gran nivel de detalle. Eran contratos colectivos restringidos a lo salarial, pero dentro de ello bastante completos. Esos acuerdos a nivel de rubro económico no se produjeron en forma masiva pero se fueron ampliando en el tiempo, en número y contenido.

Quizás el aspecto que afianzó más la actividad sindical fue el reconocimiento de derechos reales para el sector agrícola hacia 1967 - *que para 1964 era el sector asalariado más numeroso*<sup>18</sup> - y luego la ley de Comisiones Tripartitas de 1968, que consolida la negociación por rama. Con ello, la sindicalización, que se encontraba muy contenida, comienza a dispararse. Mientras en 1964 la sindicalización llegaba a 11,2%, ya hacia 1973 alcanzaba un *peak* histórico de 33,7%<sup>19</sup>.

Esto sucedía empujado por y en paralelo a formas creativas de acción sindical y extra sindical que se daban más allá del cauce institucional.

Los obreros del calzado, por ejemplo, a partir del tarifado primitivo de 1940, llegaron a elaborar una compleja estructura de concertación de convenios generales de trabajo, estableciendo un fondo de indemnización específico de

la industria y tribunales internos -constituidos por empresarios y trabajadores- para dirimir conflictos<sup>20</sup>.

A eso hay que añadir el desarrollo de huelgas al margen de la legalidad (entre los años 1961-1968 las huelgas ilegales eran predominantes, a pesar de haber un alza de las huelgas legales<sup>21</sup>). Junto con ello, la propia formación de la Central Única de Trabajadores (CUT), en 1953, fue un reflejo de grandes avances en autonomía organizativa, pues, aun siendo ajena a las posibilidades que la ley permitía, adquirió una enorme gravitación. Otra innovación, ya de la época de la Unidad Popular, fue el desarrollo de Cordones Industriales, experiencia de control y autogestión coordinada de fábricas, comunidades aldeañas y circuitos de distribución, que surgió como respuesta popular al "*paro patronal*" de octubre de 1972, que había puesto en peligro el abastecimiento de la población<sup>22</sup>.

En este devenir, un aspecto en el que se puede situar la mirada, es que la organización del trabajo dejaba de ser una prerrogativa absoluta del poder empresarial. **Se puede reconocer, de hecho, que lo que buscó desbaratar la dictadura fue justamente la avanzada popular en el control y en la deliberación colectiva de sus propias condiciones de trabajo y de vida** (para lo cual se servía de instrumentos legales y no). En la medida que ello confrontaba directamente y desestabilizaba la tradicional dominación de clase, fue percibido como una cuestión amenazante para el orden social.

Pues bien, en el ámbito del trabajo, cerrar ese ascenso popular implicaba neutralizar su brazo organizado (principalmente expresado en sindicatos) y despolitizarlo.

<sup>15</sup>Documentado por Barría (1967).

<sup>16</sup>Documentado por Rojas (1993b).

<sup>17</sup>Los contratos relativos a la industria gráfica de Santiago y Valparaíso y a la industria hotelera, se analizaron en los archivos de la Biblioteca del Congreso Nacional. Se encuentran compilados dentro de un opúsculo que incluye varios otros documentos de la época, bajo la referencia de Silva et al (s/f).

<sup>18</sup>Estadísticas Sindicales, DERTO, Universidad de Chile. Dato se corrobora también en Díaz, Lüders y Wagner (2010).

<sup>19</sup>Estadísticas Sindicales, DERTO, Universidad de Chile.

<sup>20</sup>Ver Barría (1967).

<sup>21</sup>Feres (1970:62-64) a partir de los datos de INSORA, obtenidos del registro de partes policiales y de periódicos.

<sup>22</sup>Ver López et al (2015), Silva (2013) y Gaudichaud (2004).



## El primer modelo de la dictadura: la integración corporativa

No había - y *no existe todavía hoy* - una única forma de cumplir ese cometido. La solución neoliberal terminó siendo la forma de neutralización más efectiva, pero también se ensayaron inicialmente otras medidas. Una historia poco conocida es la atingente a los primeros años del régimen, cuando su dirección todavía no era homogénea en términos ideológicos y algunos oficiales se inclinaban por una visión de sociedad más bien corporativista - *como la del modelo de Franco* -, tema que la historiadora Verónica Valdivia retrata en detalle en su libro *“El golpe después del golpe. Leigh versus Pinochet”*, del año 2003.

Bajo una mirada de ese tipo - y mientras tanto se desarrollaban las formas más brutales de violencia política<sup>23</sup> y se suspendía la libertad sindical - en la administración de Nicanor Díaz Estrada como Ministro del Trabajo (1974-1976), se generó un borrador de nuevo Código Laboral conversado antes con sindicalistas aliados, que reforzaba a la organización sindical de segundo grado<sup>24</sup>. El modelo se hizo público el 1 de mayo de 1975.

Dicho modelo ubicaba a la rama de actividad como prácticamente el único nivel del sistema de relaciones laborales, sin admitir la autonomía sindical ni el derecho a huelga (real). Además, estipulaba, a nivel de establecimiento, simples comités de sugerencias, que no eran deliberativos (el *“Estatuto Social de la Empresa”*).

Así, se reconocía al actor sindical como un actor relevante y se buscaba integrarlo a la administración del Estado, tejiendo nexos orgánicos con él (al menos con una parte, la anti-llendista).

El predicamento de esta apuesta era que el sindicato debía entenderse como un órgano gremial (alejado de cuestiones políticas) y en alianza con el gobierno y los empresarios, pues lo unía a ellos el mismo interés (tesis del unitarismo social). Al sindicato se le reconocía un rol articulador y a los trabajadores se les resguardaban sus mínimos vitales, siempre y cuando asumieran un lugar subordinado y una actitud silenciosa.

Este formato desnuda que, a falta de autonomía y proyecto propio y en un sistema que avala y refuerza la dominación de clase, incluso teniendo funcionamiento sectorial, el sindicalismo no logra una mayor democratización social.

El Plan Laboral será la solución de los civiles neoliberales (que habían rodeado con más fuerza a Pinochet desde 1975) para acabar con la autodeterminación obrera, utilizando ahora su propia vía, que es la reducción de los sindicatos.

## El modelo final: el Plan Laboral y la revolución neoliberal

Los civiles de la dictadura fueron los impulsores de una drástica transformación de la estructura del país (apoyada por las armas), que terminó generando una verdadera revolución capitalista de signo neoliberal y que algunos interpretan como la única revolución que ha existido en Chile<sup>25</sup>. Personajes como Sergio de

<sup>23</sup>Hasta el día hoy no se cuenta con un registro oficial de sindicalistas desaparecidos, pero se sabe del fusilamiento de dirigentes en lugares como El Salvador, Chuquicamata, Laja y Concepción, entre otros, además de los casos de tortura y represión de otro tipo.

<sup>24</sup>Más detalles sobre el periodo 1973-1978 que a continuación se revisa, en Narbona (2015), Álvarez (2010), Valdivia (2003) y Zapata (1979). La línea social-nacionalista aquí descrita no tuvo trascendencia en el Ministerio del Trabajo después de la administración de Nicanor Díaz Estrada. Con las siguientes administraciones, el Ministerio comienza a tomar un vuelco económico liberal y los nacionalistas que van quedando se parapetan en la Secretaría General de los Gremios, dirigida por el líder del Movimiento Revolucionario Nacional Sindicalista (seguidor del falangismo español). Cabe puntualizar que en esa Secretaría funcionó la Escuela Sindical de Chile, que formó, según atestigua la organización referida, a cerca de 3.000 dirigentes sindicales.

<sup>25</sup>Gárate (2012), entre otros.

<sup>26</sup>En un libro de reciente publicación, Javier Rebolledo (2015) expone una investigación detallada sobre los cómplices civiles de la dictadura, enfatizando en el papel fundamental que desempeñaron la familia Matte y particularmente la familia Kast en la reorganización de la economía chilena, por fuera y también sirviéndose de los resortes del Estado.

Castro y Miguel Kast<sup>26</sup> fueron determinantes en los ajustes económicos y sociales. Lo fue también José Piñera, un economista de la Universidad Católica que había regresado al país en 1975 después de haber cursado su doctorado en Harvard y que asumió como Ministro del Trabajo el 26 de diciembre de 1978. En este cargo, fue el encargado de formular, en su última versión, la nueva ley que regiría la actividad sindical.

Ello lo hace en un momento crítico para la Junta Militar. Ésta requería desactivar, en sólo 15 días, el boicot hacia las exportaciones chilenas que había anunciado el sindicato estadounidense AFL-CIO para el 8 de enero de 1979 (en protesta por la suspensión de las libertades sindicales), para lo cual debía demostrar restablecimiento de ciertas libertades, sin que diera lugar a un ascenso de la movilización social.

Piñera cumplirá con esta misión *express* con un proyecto completamente distinto al del borrador de 1975, que denominó *“Plan Laboral”*.

Bajo la inspiración de Milton Friedman y especialmente de Friedrich Hayek – autor del célebre ensayo *“Sindicatos ¿Para Qué?”* de 1959 – el mentor del Plan Laboral generó una legislación pensada como un recurso revolucionario para acabar con el *“viejo consenso de la economía mixta que había en Chile”* y abrir paso a un nuevo modelo económico-social basado en los preceptos del libre mercado. De hecho, imaginó esta legislación como el punta pie de un plan más ambicioso para pasar de una mera etapa de *“reconstrucción”* a una etapa de *“refundación nacional”* y que le propuso a Pinochet con el nombre de *“Siete Modernizaciones”* (ellas afectarían las áreas: trabajo, previsión, educación, salud, justicia, agricultura y administración).

Si bien algunas de estas modernizaciones no fueron recogidas a cabalidad y otras no se pudieron llevar a cabo, en su cartera logró llevar adelante tanto la reforma laboral de 1979 como la reforma de 1981 que privatizó las pensio-

nes. Ellas ubicarían a Chile al centro del giro del capitalismo en el mundo, con reformas de las más estructurales y de primera generación<sup>27</sup>.

En cierta medida en su libro autobiográfico de 1990 titulado *“La revolución Laboral”* y, sobre todo, en escritos posteriores, el ex Ministro Piñera ha hecho explícitos los 4 pilares que sostienen su modelo. Para él, el Plan Laboral – que era *“única y exclusivamente un plan sindical”* correspondiente a los decretos leyes 2.756 sobre sindicatos y 2.758 sobre negociación colectiva – se configuraba como una *“mesa de cuatro patas”*. Cada una de ellas se sintetizan a continuación:

#### 4 Pilares del Plan Laboral

- a) **Negociación solo de nivel de empresa**, prohibida por rama;
- b) **Huelga que no paraliza o “no monopolista”**, al ser admitida solo dentro del proceso de negociación colectiva de empresa y con reemplazo de trabajadores en huelga;
- c) **Pluralismo a ultranza o “liberalismo organizativo”**, permitiendo sindicatos que compiten entre sí y a la vez con grupos negociadores dentro de la empresa, como en un mercado;
- d) **Despolitización sindical**, desvinculando la acción sindical de los asuntos generales de la sociedad y delimitándola a la negociación de condiciones inmediatas de trabajo en la empresa (y excluyendo, incluso dentro de este marco, la posibilidad de discutir materias relativas a las *“facultades administrativas del empleador”*).

**Esta estructura básica es de enorme relevancia y sirve para chequear en qué grado una reforma que se plantee en oposición al Plan Laboral efectivamente lo desmonta.**

Algunos elementos adicionales son relevantes de destacar. El modelo terminó con los tipos de sindicatos precedentes y los sustituyó por

<sup>27</sup>Ver Harvey (2007).

una mayor diversidad de sindicatos. La libertad sindical se hizo presente así en términos de libertad de constituir sindicatos y de afiliarse o desafiliarse a ellos, incluso algunos ven que se hace más presente en términos de democracia interna, ya que instó a la votación de la asamblea en cada hito de la vida sindical y rompió la subalternidad a los partidos políticos, pero ello sucedió mientras **se desactivaba la capacidad de actuar de los sindicatos**, permitiendo que solo un tipo de ellos - el sindicato de empresa - pueda negociar, con plazos y procedimientos en extremo engorrosos. De esta manera, se fomenta la existencia de una densa constelación de organizaciones pequeñas, cercenadas en sus facultades y con escasa injerencia en la vida social y económica. Para José Piñera esto era razonable, en el entendido de que *“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”*<sup>28</sup>.

**Aquella reducción total de la acción colectiva al espacio más restringido fue el principal cambio del modelo de 1979.** El modelo de 1931 había evolucionado progresivamente hacia la consolidación de la negociación por rama. Incluso la dictadura en sus primeros años, de manera torcida y manipulada, buscó afirmar el funcionamiento sindical de segundo nivel (agudizando eso sí todo lo que el modelo original de 1931 tenía de negativo). Así, no se amenazaba la existencia misma de la intermediación colectiva - *aunque ya se puntualizó el particular tipo de actuación que promovía* -. En cambio, el nuevo modelo, al clausurar la salida del sindicato fuera de la empresa e incentivar su fragmentación, lo orilla al punto de reducirlo a una presencia insignificante en la realidad nacional, permitiendo la primacía de la acción individual.

**Se cierra así una etapa de la economía nacional que aceptaba, aunque sea en cierta medida, co-habitar con la fuerza de trabajo organizada.**

Respecto a la intervención del Estado, el Plan Laboral la fortalece con los nuevos amarres procedimentales y la mayor regulación de la huelga y la negociación colectiva. Ello pone en entredicho la común suposición de que la esencia del neoliberalismo radica en la retirada del Estado. Si bien ello es así respecto a la provisión de bienes sociales, la presencia estatal se refuerza en otras funciones, como la apertura de nuevos mercados, el resguardo del clima de negocios y la reducción y control del tejido social<sup>29</sup>.

Un último elemento importa destacar. Aunque el Plan Laboral fue una legislación dirigida al derecho colectivo del trabajo, se complementó con otras normas que afectaban al contrato individual. Como el propio José Piñera lo aclara: *“La discusión del Plan Laboral (...) 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”*<sup>30</sup>. Si bien no es objeto de este estudio, el D.L. 2.759 (1979) que derogó la prohibición de subcontratar las labores operativas o del giro, es otra contribución de la dictadura de Pinochet a la configuración de la actual realidad laboral que merece la pena una mayor atención.

## Reflexiones finales

36 años después del Plan Laboral (sus decretos se publicaron el 3 y 6 de julio de 1979) y 42 años después del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, aún se conservan sus estructuras institucionales. No solo ello, el modelo se ha visto reforzado después de la dictadura<sup>31</sup>.

<sup>28</sup>Piñera (1990, versión digital s/f:49).

<sup>29</sup>Harvey (2007).

<sup>30</sup>Piñera (1990, versión digital s/f:44).

<sup>31</sup>Más información en Narbona (2015), Ugarte (2010) y Rojas (2007).

**Los pilares del Plan Laboral de 1979, a saber: a) negociación de empresa; b) huelga que no paraliza; c) pluralismo a ultranza y d) despolitización sindical, son una guía para informar la actual discusión.**

Entre lo que desbarató este plan, es inobjetable el ascenso de la articulación colectiva en el trabajo y la ampliación de la autodeterminación social. En ese ascenso las experiencias que corrieron por el lado del esquema legal jugaron un papel notable. Pero también, **en cierto sentido, el modelo antiguo hizo una contribución y pudo ser usado como instrumento.** Ese modelo, con todas sus limitaciones autoritarias, dejó algunos espacios abiertos (o entre abiertos): **la negociación terminó por consolidarse a nivel de rama y no se contemplaba el reemplazo en huelga, por ejemplo.**

Como saldo neto de la acción institucional y extra institucional, **la negociación sectorial**, independientemente de que no fuera “pura” ni predominante, **existió en Chile desde fechas tempranas y se fue expandiendo.** Y eso es un antecedente que indica acumulación de experiencia histórica.

Hoy, bajo el modelo de sindicato pequeño y encapsulado del Plan Laboral, solo hay un 14,2% de sindicalización - la mitad de lo que había hace 42 años - y un 8,4% de cobertura de contratos colectivos. Además, el 53% de los sindicatos activos tiene menos de 40 socios<sup>32</sup>.

Así, velar por un espacio agregado de actuación sindical no es un anacronismo<sup>33</sup>. Sobre todo hoy, la negociación en espacios superiores (la rama, por ejemplo) aparece como la forma más efectiva de que los trabajadores participen de los frutos de la riqueza creada<sup>34</sup>.

Las dimensiones del pasado que parecen no resistir las pruebas del presente no son las formas de unión amplias, sino las relativas al tema de la autonomía y democracia interna. Sin ellas y sin un horizonte de sociedad alternativa, se podría correr el riesgo de caer en el modelo que miraba la dictadura en los primeros años.

## Referencias

- [1] Álvarez, R. 2010. *¿Represión o integración? La política sindical del régimen militar, 1973-1980*. Historia N° 43, vol. II, jul-dic 2010: 325-355.
- [2] Barría, J. 1967. *El convenio colectivo en la industria del cuero y calzado*. Santiago: INSORA.
- [3] Durán, G. 2015. *Negociación colectiva por sector económico. Productividad, empleo y desigualdad. Un análisis comparado*. Ideas para el Buen Vivir N°4, 2015. Santiago: Fundación SOL.
- [4] Díaz, J., Lüders, R. y Wagner, G. 2010. *La república en cifras*. EH Clío Lab-Iniciativa Científica Milenio. Accesible en [www.economiapuc.cl/cliolab](http://www.economiapuc.cl/cliolab)
- [5] Díaz, J. y Ruiz de Gamboa, A. 1942. *Código del Trabajo. Tomo I. Reglamentos, leyes complementarias, decretos leyes, decretos, jurisprudencia, dictámenes jurídicos, formularios. D.F.L. N°178 de 13 de mayo de 1931*. Santiago: Nacimiento.
- [6] Díaz, J. 1981. *Código del Trabajo. Jurisprudencia, decretos leyes, decretos con fuerza de ley, reglamentos, decretos. Tomo XXI. Comprende desde 8 de julio de 1979 hasta el 28 de febrero de 1981*. Santiago: EDIMPRES.
- [7] Díaz, J. 1970. *Código del Trabajo. Jurisprudencia, reglamentos, leyes complementarias, decretos leyes, decretos. Tomo XIV. Comprende desde 1° de septiembre de 1968 hasta 30 de septiembre de 1970*. Santiago: Nacimiento.
- [8] Díaz, J. 1968. *Código del Trabajo. Reglamentos, leyes complementarias, decretos leyes, decretos, jurisprudencia. Tomo XIII. Comprende desde 1° de septiembre de 1966 hasta 31 de agosto de 1968*. Santiago: Nacimiento.
- [9] Díaz, L. 1950. *Legislaciones del trabajo de Chile y Brasil*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Memorias de licenciados Derecho del Trabajo. Vol. IX. 1950. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

<sup>32</sup>Fundación SOL en base a datos de la Dirección del Trabajo. Para Tasa de Sindicalización y Cobertura de Contratos Colectivos, datos son de 2013, para tamaño de sindicatos, datos son de septiembre de 2015.

<sup>33</sup>Además, su vigencia se palpa en que hoy ciertos grupos de trabajadores ya la practican (de sectores críticos o estratégicos, por su poder posicional).

<sup>34</sup>Ver Durán (2015).

- [10] Feres, M. E. 1971. *Algunas consideraciones sobre el derecho del trabajo y la acción sindical*. Cuadernos de la Realidad Nacional N°8:54-69. Centro de Estudios de la Realidad Nacional, CEREN, Universidad Católica de Chile. Santiago, junio de 1971.
- [11] Feres, M. E. 1970. *Derecho del trabajo y movimiento sindical*. Servicio de Cooperación Técnica y Oficina de Planificación Nacional. Sin publicar. Santiago, abril de 1970.
- [12] Gárate, M. 2012. *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*. Santiago: Ediciones UAH.
- [13] Gaudichaud, F. *Poder popular y cordones industriales. Testimonios sobre el movimiento popular urbano. 1970-1973*. Santiago:LOM.
- [14] Harvey, D. 2007. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid:Akal.
- [15] Hayek, Friedrich. 2009[1959]. *Sindicatos ¿Para qué?*. Madrid: Unión Editorial.
- [16] Latife, J. 1950. *Legislaciones del trabajo de Chile y Guatemala*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Memorias de licenciados Derecho del Trabajo. Vol. IX. 1950. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- [17] López, A. et al. 2015. *Reconstruyendo la Historia con sus Protagonistas. Testimonios de los Cordones Industriales*. Santiago: IPS.
- [18] Manríquez, J. 1964. *Conflictos colectivos del trabajo*. Santiago: Instituto de Capacitación Sindical y Social, INCASIS.
- [19] Molina, M. 1950. *Legislaciones del trabajo de Chile y Perú*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Memorias de licenciados Derecho del Trabajo. Vol. IX. 1950. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- [20] Narbona, K. 2015. *Antecedentes del modelo de relaciones laborales chileno*. Proyecto plataformas territoriales por los derechos económicos y sociales. Santiago: Fundación SOL, Segunda Edición.
- [21] Piñera, J. 1990. *La Revolución Laboral*, Santiago: Zig-Zag. Edición digital recuperada de [www.josepinera.cl](http://www.josepinera.cl)
- [22] Poblete, M. 1949. *El derecho del trabajo y la Seguridad Social en Chile*. Santiago: Editorial Jurídica.
- [23] Rebolledo, J. 2015. *A la sombra de los cuervos. Los cómplices civiles de la dictadura*. Santiago: CEIBO.
- [24] Rojas, J. 1993a. *La dictadura de Ibañez y los sindicatos (1927-1931)*. Santiago: Editorial Universitaria.
- [25] Rojas, J. 1993b. *Historia de los obreros de la construcción*. Santiago: PET.
- [26] Ugarte, J.L. 2010. *El modelo de trabajo en Chile y los derechos de los trabajadores*. Revista UDP: 381-405.
- [27] Rojas, I. 2007. *Las reformas laborales al modelo normativo de negociación colectiva del Plan Laboral*. Ius Et Praxis, año 13, N°2:195-221. Nov. de 2007.
- [28] Silva, J.G. et al (s/f). *La cuestión social y la legislación en Chile*. Opúsculo de folletos de 1926-1940 compilado por la Biblioteca del Congreso Nacional.
- [29] Silva, M. 2013. *Los cordones industriales y el socialismo desde abajo*. Santiago.
- [30] Valdivia, V. 2003. *El golpe después del golpe. Leigh vs. Pinochet. Chile 1960-1980*. Santiago: LOM.
- [31] Zapata, F. 1979. *Las relaciones entre la junta militar y los trabajadores chilenos, 1973-1978*. Santiago.

#### Nota de la Autora:

Con fecha **06 de Enero de 2016** se corrigió un error de digitación en la mención a la Ley 16.625 sobre sindicalización campesina.

*Este trabajo cuenta con el financiamiento de microdonaciones ciudadanas  
Más información en <http://www.fundacionsol.cl/haz-un-aporte/>*



Dirección: Miraflores 113, oficina 48, Santiago

Teléfono: (+562) 2632 81 41

Correo de Contacto: [contacto@fundacionsol.cl](mailto:contacto@fundacionsol.cl)

WWW.FUNDACION SOL.CL