



UNIVERSIDAD DE CHILE

UNIVERSIDAD DE CHILE

Facultad de Derecho

Departamento de Ciencias del Derecho

**LAS RAZONES DE LA VIGENCIA DEL PLAN LABORAL EN
EL ORDENAMIENTO JURIDICO CHILENO:
ANTECEDENTES HISTORICOS Y SOCIOPOLITICOS**

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

CARMEN VICTORIA CIFUENTES FERNANDEZ

LEONARDO ANTONIO GONZALEZ AHUMADA

Profesor Guía: Álvaro Fuentealba Hernández

Santiago, Chile

2016

Carmen Cifuentes Fernández:
A mis Padres.

Leonardo González Ahumada:
A mi madre y a Ana González.

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN	pág. 5.
INTRODUCCION	pág. 6.
PRIMERA PARTE	
ANTECEDENTES DE LA LEGISLACION SOCIAL EN CHILE	pág. 14.
1.1 Capítulo I:	
El régimen liberal oligárquico: La libertad de la relación capital-trabajo	pág.17.
1.1.1 El surgimiento del actor sindical:	
El Sindicalismo Libre - del mutualismo al sindicalismo	pág. 20.
1.1.2 La relación de los partidos políticos y el movimiento sindical	pág. 23.
1.1.3 La respuesta del Estado a la cuestión social: la represión	pág. 25.
1.1.4 El giro revolucionario del movimiento sindical	pág. 27.
1.1.5 Las primeras respuestas legislativas a la cuestión social: 1906-1917	pág. 29.
1.1.6 Los primeros proyectos de código del trabajo: 1919-1921	pág. 31.
1.1.7 Las demandas y proyectos de ley impulsados por los trabajadores: 1919-1924	pág. 34.
1.2 Capítulo II:	
La promulgación de las leyes sociales	
1.2.1 El escenario previo	pág. 39.
1.2.2 El golpe de Estado del 5 de septiembre de 1924	pág. 41.
1.2.3 Caracterización y eficacia de las primeras leyes sindicales	pág. 45.
1.3 Capítulo III: El término del régimen del sindicalismo libre:	
El golpe institucional y la dictadura de Ibáñez	
1.3.1 La promulgación de la Constitución de 1925	pág. 50.
1.3.2 El golpe institucional y la dictadura de Ibáñez:	
La represión política y el Código del Trabajo	pág. 52.
1.3.3 La represión y cooptación del movimiento sindical: 1927-1929	pág. 54.
1.3.4 La aprobación del código laboral: la cámara de consenso	pág. 56.
1.3.5 La solución a la cuestión social:	

El modelo del Código del Trabajo de 1931	pág. 59.
1.3.6 El modelo del primer Código del Trabajo	pág. 64.
1.3.7 El marco sociopolítico de aplicación del Código de 1931	pág. 73.
1.3.8 El movimiento sindical en el marco del Código de 1931	pág. 75.
Conclusiones preliminares	pág. 84.
SEGUNDA PARTE	
EL PLAN LABORAL: UNA OBRA DE LA DICTADURA	pág. 87.
2.1 Capítulo I:	
Caracterización política de la Dictadura: El régimen burocrático-autoritario	
2.1.1 El tipo de autoritarismo: Las dictaduras del cono-sur	pág. 91.
2.1.2 El contenido del proyecto autoritario: El modelo neoliberal	pág. 93.
2.1.3 El sindicalismo dictatorial: El modelo excluyente	pág. 95.
2.2 Capítulo II: El poder de facto	pág. 98.
2.2.1 La configuración del poder: los nuevos intereses	pág. 101.
2.2.2 La estrategia sindical: Exclusión/Desregulación	pág. 106.
2.2.3 La primera política sindical: El estatuto social de la empresa	pág. 111.
2.3 Capítulo III:	
Las primeras incursiones neoliberales en el mercado laboral	
2.3.1 La segunda política sindical: la SNG	pág.114.
2.3.2 La consolidación de la reformas neoliberales	pág.115.
2.3.3 La represión laboral que antecedió la implementación del modelo laboral	pág. 117. pág. 119.
2.4 Capítulo IV:	
2.4.1 Las “leyes aperitivo” del Plan Laboral	pág. 121.
2.4.2 Limpiando el camino: La liberalización del mercado del trabajo	pág. 123.
2.4.3 El contenido del Plan Laboral	pág. 125.
2.4.4 La respuesta del Sindicalismo: la eficacia normativa	pág. 132.
2.4.5 La institucionalidad política	pág. 134.

2.4.6	Cambio socio cultural	pág. 138.
	a) Los partidos políticos	pág. 140.
	b) Los empresarios	pág. 144.
	c) El sindicalismo	pág. 147.
	Conclusiones preliminares	pág. 151.
	TERCERA PARTE:	
	LAS REFORMAS AL ESQUEMA DEL PLAN LABORAL EN DEMOCRACIA	pág. 154.
	3.1 Capítulo I:	
	Los procesos de reforma	pág. 155.
	3.1.1 Primer proceso de reforma laboral (1990-1993)	pág. 155.
	3.1.2 Los límites institucionales	pág. 157.
	3.1.3 El sistema político	pág. 159.
	3.1.4 Caracterización y posición de los actores sociales:	
	Los empresarios y los trabajadores	pág. 160.
	3.2 Capítulo II:	
	Los acuerdos en materia de reforma laboral	pág. 165.
	3.3 Capítulo III:	
	La segunda reforma del período democrático	pág. 172.
	3.3.1 El proyecto de Frei y el acuerdo “Thayer – Arrate”	pág. 173.
	3.3.2 La reforma de Ricardo Lagos	pág. 179.
	3.3.3 El proyecto de reforma	pág. 180.
	3.3.4 La orientación empresarial	pág. 181.
	3.3.5 La orientación de los trabajadores	pág. 182.
	3.3.6 El curso de la reforma	pág. 182.
	3.3.7 El esquema de la reforma	pág. 186.
	CONCLUSIONES	pág. 191.
	BIBLIOGRAFIA	pág. 195.

RESUMEN

La presente investigación aborda desde una perspectiva crítica la identificación de los factores que explican la vigencia en nuestro ordenamiento jurídico de aspectos normativos establecidos en 1979 por el denominado Plan Laboral, y en tres aspectos fundamentales de la regulación que hasta el día de hoy definen el sistema de relaciones laborales colectivas del país, como es la amplia pluralidad sindical, sin reconocimiento de la titularidad de los sindicatos como la organización preponderante de los trabajadores, la negociación colectiva obligatoria radicada en la empresa, y las restricciones al ejercicio de la huelga, particularmente con la figura del reemplazo de trabajadores en huelga. Para la identificación anotada, hemos partido de la premisa que los elementos normativos se han incorporado al ordenamiento jurídico a través de la producción jurídica que implementó el régimen de facto que gobernó nuestro país entre septiembre de 1973 y marzo de 1990, en consecuencia, la normativa en estudio posee en principio problemas de juridicidad la que intentamos rastrear desde el origen de la legislación social en Chile, buscando antecedentes que permitan establecer comparativamente las circunstancias que permitieron su surgimiento, modificación y actual vigencia. Por otra parte, se utiliza como parámetro de esta investigación el principio rector de la disciplina del Derecho Colectivo del Trabajo, esto es, la Libertad Sindical, entendida esta como un derecho humano fundamental que el Estado de Chile se ha comprometido a respetar y promover al ratificar los convenios que gobiernan la materia.

Con un claro énfasis histórico-jurídico, esta investigación intenta aportar antecedentes que permitan al lector verificar si la fuerza se ha constituido, al menos, en ésta área del derecho, como un mecanismo válido de producción jurídica.

INTRODUCCION

El 11 de marzo de 1990 se restauró el sistema democrático en nuestro país, con la asunción a la Presidencia de la República de Patricio Aylwin Azócar, apoyado por los partidos que conformaron la Concertación de Partidos por la Democracia y bajo el imperio de la Carta de 1980. En esta nueva realidad política, se propusieron innumerables reformas y modificaciones al sistema normativo heredado de la dictadura cívico-militar, entre otras, al conjunto de normas que conformaron el modelo de derecho colectivo que se conoció como Plan Laboral, y que fuera definido por sólo dos decretos leyes: el DL N° 2.756 sobre organizaciones sindicales de 3 de julio de 1979, y el DL N° 2.758 sobre negociación colectiva de 11 de octubre del mismo año¹.

Han transcurrido aproximadamente 25 años desde aquel hecho histórico y en la actualidad, pese a las reformas introducidas al sistema por las leyes N°19.049 de 1991 sobre Centrales Sindicales, N°19.069 de 1991 sobre Organizaciones Sindicales y Negociación Colectiva, y la última ley de reforma laboral, N° 19.759 de 5 de octubre del 2001, el modelo sindical regulado actualmente en el Código del Trabajo, y en la actual versión de la Constitución Política, se sigue identificando con los postulados esenciales del Plan Laboral, y por medio de la vigencia de institutos que definen globalmente los tres ámbitos de regulación de esta rama del Derecho del Trabajo, de los sindicatos, la negociación colectiva y la huelga, como son: 1) La amplia pluralidad sindical, sin reconocimiento de la titularidad de los sindicatos como la organización preponderante de los trabajadores; 2) La negociación colectiva obligatoria radicada en la empresa; y 3) Las restricciones al ejercicio de la huelga, particularmente con la figura del reemplazo de trabajadores en huelga.

Ad-ortas de completar el país un nuevo proceso de reforma al modelo de derecho sindical, tales aspectos normativos destacan como aquellos que los propios impulsores de sus cambios han calificado como los temas "duros" de las reformas laborales en Chile, debido a que, en tanto definen el modelo vigente, también aún en su defensa al conjunto del empresariado y a los sectores más conservadores del sistema político chileno².

¹ PROGRAMA DE GOBIERNO PATRICIO AYLWIN. 1989, p 27.

² El 29 de diciembre de 2014 el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet presentó al Congreso el proyecto de Ley de Reforma Laboral que "Moderniza las Relaciones Laborales", centrada en las relaciones colectivas de trabajo, con modificaciones al Libro IV del Código del Trabajo, sobre la Negociación Colectiva y la Huelga, y algunas materias de sindicalización del Libro III, que incluye la propuesta de titularidad sindical en la negociación

Sobre este punto resulta pertinente recordar que, como señala el profesor Gamonal, la legislación sindical se formula en los países con objetivos más diferenciados que cuando se trata de normar la relación individual de trabajo. En esta última encuentra amplio consenso la función desarrollada históricamente por la disciplina, de protección heterónoma del trabajador, y que en esencia persigue nivelar, al menos en la relación jurídica, la desigualdad económica y social, mediante la imposición del conjunto de restricciones y obligaciones que impone al empleador. En el Derecho Colectivo Laboral, en cambio, la tutela estatal se manifiesta, más que en el desarrollo de un núcleo de derechos en favor del trabajador, por el reconocimiento de la autonomía colectiva de los trabajadores, planteando un difícil equilibrio entre heteronomía y autonomía.

Las pertinencia de las diversas opciones político legislativas de Derecho Sindical, aun cuando importen una mayor intervención del sistema de relaciones laborales colectivas, no parece discutible si ésta se realiza con fines de promoción o de apoyo a los sindicatos; y así los sistemas de Derecho Sindical, determinados por factores políticos, económicos y/o socioculturales de los países, habitualmente oscilan entre el reglamentarista o interventor, como en la mayoría de los latinoamericanos, y el de autonomía colectiva plena, como el inglés y el italiano, y el de Uruguay (sin obviar la existencia de modelos mixtos)³.

Más allá de considerar que bajo el actual esquema de derecho sindical en Chile sólo existen sindicatos en el 5,5% de las empresas, con una tasa de afiliación del 13,6%, y que la negociación colectiva cubre apenas el 4% de los trabajadores, queremos enfatizar que, como ocurrió con la regulación impuesta por las dictaduras del Cono Sur en la década del setenta, la vigencia de esta normativa en nuestro país, que impuso de facto una severa intervención del Estado en las relaciones laborales colectivas, con la finalidad de debilitar la condición jurídica del sindicato en el sistema de relaciones laborales, así como limitar y restringir la acción sindical y el ámbito de la negociación colectiva y el ejercicio de la huelga, nos remite finalmente a un problema de juridicidad.

colectiva, la negociación obligatoria interempresa y la extensión automática de beneficios de contratos colectivos por la mera afiliación al sindicato.

³ GAMONAL, S. 2011. Derecho Colectivo del Trabajo, Segunda Edición. Santiago de Chile, Abeleda Perrot Legal Publishing, p. 3-4.

En este sentido, el derecho positivo que se identifica para nuestro estudio se estima claramente representativo de la aplicación en el sistema jurídico nacional de normas que, como toda la producción jurídica del régimen de facto que gobernó Chile desde el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 y hasta el 11 de marzo de 1990, se produjeron al margen del ordenamiento jurídico, por medio de un severo control social y de la política, y en un proceso caracterizado por una total falta de democracia en todas las estructuras de los poderes públicos y sociales del país.

Sin embargo, también cabe el cuestionamiento a la autenticidad normativa en cuanto ésta contraría o desvirtúa la función primordial del Derecho del Trabajo, que se deduce del conjunto de principios, valores y fines que le dieron origen, que se centran en la protección del trabajador, y que en su dimensión colectiva se expresa en la vigencia del principio rector de la disciplina del Derecho Colectivo Laboral, como es la Libertad Sindical.

Dicho de otro modo, en tanto que la normativa en estudio también importa una invasión ilegítima de la heteronomía en la esfera de la autonomía colectiva, tampoco podría calificarse de Derecho; y lo mismo si ésta carece de eficacia social, como ocurre frecuentemente en esta área de la regulación, que muchas veces se ve superada por los movimientos sindicales que, desatendiendo las herramientas del sistema jurídico, optan más bien por buscar sus soluciones mediante la presión directa al sistema político y al propio Estado.

De los parámetros disponibles para determinar la juridicidad de contenido de la legislación de las relaciones laborales colectivas, el de la Libertad Sindical es prioritario, ya que su inadvertencia se traduce en una regulación que afecta no sólo los pilares estructurales de esta rama del derecho, sino en una vulneración inaceptable a un derecho fundamental, que el Estado de Chile se ha obligado a respetar y promover al ratificar los instrumentos internacionales en la materia, como son el Convenio N°87 de 1948 sobre "Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación", y Convenio N°98 de 1948 sobre "Derecho de Organización y Negociación Colectiva", ambos del organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, OIT.⁴

⁴ El principio de la Libertad Sindical encuentra reconocimiento como derecho fundamental en las grandes Declaraciones Universales y Regionales de Derechos Humanos y en los Convenios fundamentales de la OIT sobre la materia. Esto es, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de la ONU de 1948, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

Dadas las características de este trabajo, no nos extenderemos sobre las distintas vulneraciones a los derechos que integran el principio de la Libertad Sindical que frecuentemente se denuncian en el Derecho Colectivo Laboral chileno, especialmente por los destinatarios de estas normas: trabajadores y operadores del Derecho Sindical, sino que, a fin de remarcar que la vigencia de estos puntos críticos de la normativa que comenzó en plena dictadura con el Plan Laboral, también definen desde la óptica de la OIT el cercenamiento del poder colectivo de la parte trabajadora en Chile, como lo muestran las últimas objeciones que realizó el Comité de Libertad Sindical a la aplicación en Chile de los Convenios y Recomendaciones internacionales en la materia, en los dos últimos años.

En tal sentido, sólo reproduciremos las objeciones acerca de la aplicación en Chile de los Convenios y Recomendaciones de la OIT, contenido en el informe sobre la 103.a reunión del año 2014, en que se recuerda al gobierno chileno que desde hace varios años la organización pide que tome medidas para modificar o derogar varias disposiciones legislativas o que adopte medidas para que todos los trabajadores gocen de las garantías previstas en los señalados Convenios y, en particular, en lo atinente a los puntos críticos que destacamos en nuestro estudio.

En el apartado relativo al Convenio sobre La Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación N°87 de 1948: “(...) Concretamente, la Comisión pidió al Gobierno que tome medidas para que: (...) iii) se modifiquen varios artículos del Código del Trabajo vinculados con el ejercicio del derecho de huelga (...)”

En cuanto al Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva N°98 de 1949, el informe objeta las siguientes normas chilenas: “(...) iv) el artículo 334, inciso

Culturales, suscrito por Chile el 16 de Septiembre de 1969, y promulgado por decreto N°326, el 27 de mayo de 1989, la Convención Americana sobre Derechos Humanos denominada “Pacto de San José de Costa Rica”, suscrito por Chile con fecha 22 de Noviembre de 1969. En el ámbito estrictamente laboral, el carácter de derecho humano encuentra reconocimiento en los Convenio N°87 de 1948 sobre “Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación”, y Convenio N°98 de 1948 sobre “Derecho de Organización y Negociación Colectiva”. Estos se complementan con los Convenios N°135 de 1971 referido a la protección y facilidades que debe otorgarse en la empresa a los representantes de los trabajadores, el Convenio N°151 de 1978 sobre protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública. También debe tenerse en cuenta el Convenio N°141 de 1975 sobre organizaciones rurales y el N°154 de 1982, sobre promoción de la negociación colectiva y la Recomendación N°163, del mismo año, sobre “Negociación Colectiva”. A todos estos Convenios, hay que sumar la interpretación contenida en las diversas recomendaciones y resoluciones de conferencias internacionales y de organismos de la OIT, como la nutrida jurisprudencia del Comité de Libertad Sindical del Consejo y del Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT.

b) que establece que dos o más sindicatos de distintas empresas, un sindicato interempresa o una federación o confederación podrán presentar proyectos de contrato colectivo de trabajo en representación de sus afiliados y de los trabajadores que se adhieran a él, pero para ello será necesario que en la empresa respectiva la mayoría absoluta de los trabajadores afiliados que tengan derecho a negociar colectivamente, acuerden conferir en votación secreta, tal representación a la organización sindical de que se trate en asamblea celebrada ante ministro de fe; v) el artículo 334 bis que dispone que para el empleador será voluntario o facultativo negociar con el sindicato interempresa y que en caso de negativa los trabajadores de la empresa no afiliados al sindicato interempresa podrán presentar proyectos de contrato colectivo conforme a las reglas generales del libro IV del Código del Trabajo (sobre negociación colectiva); vi) los artículos 314 bis y 315 que establecen la posibilidad de que grupos de trabajadores, al margen de los sindicatos, presenten proyectos de convenios colectivos, y vii) el artículo 320 que dispone que el empleador tiene la obligación de comunicar a todos los trabajadores de la empresa la presentación de un proyecto de contrato colectivo para que puedan presentar proyectos o adherirse al proyecto presentado.”

En ambos apartados, el informe concluye que, “La Comisión toma de nota de que el Gobierno en su memoria se remite a lo manifestado en la anterior cuando indicó que tiene la voluntad de incorporar a la legislación interna pertinente todas aquellas normas necesarias para una pronta adecuación al Convenio. **La Comisión expresa la esperanza de que el Gobierno tome muy próximamente las medidas necesarias para poner la legislación en plena conformidad con el Convenio**”.⁵

Por su parte, en la reunión 325.^a realizada en Ginebra entre el 29 de octubre y el 12 de noviembre del año 2015, a propósito del informe presentado por el Comité de Libertad Sindical sobre la queja presentada en contra el Gobierno de Chile por varias Federaciones, Confederaciones y Sindicatos Interempresas nacionales por no tener garantizado el derecho esencial de representar a los afiliados en el proceso de negociación colectiva y por los obstáculos a la negociación en ciertas ramas de actividad, cuya consecuencia natural es la atomización sindical y el consiguiente debilitamiento de los sindicatos, a las Conclusiones, indicó: “El Comité toma nota también de que el Gobierno informa de un proyecto de reforma

⁵ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2014 (i). Conferencia Internacional del Trabajo, 103.a reunión, 2014. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A) 2014 (I) Chile, p. 82, parte destacada en el texto original. [en línea] <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_235055.pdf> [consulta: 10 agosto 2015].

parcial del Código del Trabajo en materia de relaciones laborales que se está discutiendo en el Congreso Nacional. El Comité toma nota de que el Gobierno declara que el proyecto en cuestión: 1) reconoce el derecho del sindicato interempresa a negociar en la empresa (sin que ésta pueda oponerse) cuando tenga un número de afiliados equivalente al que se fija para la constitución de un sindicato de la empresa, otorgándole de este modo la titularidad necesaria para actuar en nombre de sus afiliados; 2) autoriza al sindicato interempresa a disfrutar del «procedimiento reglado» aplicable a los demás tipos de sindicatos, incluyendo así a los afiliados en el «fuero de negociación» (protección contra el despido); 3) prohíbe la existencia de grupos (de trabajadores) negociadores, y 4) regula la existencia de un piso mínimo de negociación y la extensión de beneficios”. Por lo anterior, en número 274 “El Comité pide al Gobierno que le comunique el texto de la ley modificadora del Código del Trabajo tan pronto como sea adoptada, la cual, según el Gobierno, reconoce el derecho de huelga de los sindicatos interempresa. El Comité observa que el proyecto de ley aborda varios puntos planteados por la queja de un modo que refuerza los principios de libertad sindical y negociación colectiva.” La Recomendación del Comité, número 275, consiste, entonces, en que: “Observando que el proyecto de ley de reforma parcial del Código del Trabajo, actualmente en curso, contiene disposiciones que abordan varios puntos planteados en la queja de un modo que refuerza los principios de libertad sindical y negociación colectiva, el Comité pide al Gobierno que le comunique el texto de la ley tan pronto como sea adoptada.”⁶

Ante el rumbo incierto que sigue la Reforma Laboral comprometida por el Estado de Chile ante la OIT, y que el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet presentó al Congreso el 29 de diciembre de 2014⁷, resulta plenamente atingente a nuestra realidad sociológica y jurídico-política preguntarse entonces: ¿Qué razones jurídicas, políticas y económicas sustentan la mantención estructural del modelo normativo del Plan Laboral, a pesar de los cambios legislativos introducidos en Democracia al Derecho Colectivo del Trabajo?

⁶ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Informes del Comité de Libertad Sindical 376º Consejo de Administración 325.ª reunión, Ginebra, 29 de octubre – 12 de noviembre de 2015. Caso núm. 3102 (Chile): p. 245-275. [en línea] <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_424081.pdf> [consulta: 12 diciembre 2015]

⁷ En sentencia de fecha 9 de mayo de 2016, el Tribunal Constitucional acogió el reclamo de inconstitucionalidad interpuesto por la oposición respecto de las materias de la reforma laboral aprobada por el Congreso consistentes en la titularidad sindical en la negociación colectiva y extensión automática de beneficios de contratos colectivos por la mera afiliación al sindicato, por estimar que con éstas se vulneran las normas constitucionales sobre libertad sindical, libertad de trabajo y sobre el derecho a desarrollar actividades económicas. Causa TC Rol 3016-2016.

Postulamos, como hipótesis central, que las instituciones del Derecho Colectivo del Trabajo, desde sus orígenes, han sido plasmadas en la legislación nacional en situaciones de convulsión política y social, mediante la fuerza, y con la finalidad de contener la actividad de los sindicatos, radicar la negociación colectiva en la empresa y sancionar la huelga, lo que se verifica con la crisis institucional de los años 20 del siglo pasado, y con mayor claridad a partir del Golpe de Estado del año 1973.

De tal modo, y si bien la actual normativa vigente en el país obedece a un modelo estructural de comprensión de la relación capital-trabajo, que surgió de facto en 1979 con un claro ideal político y socioeconómico, como fue el establecimiento del modelo neoliberal en Chile, la actual normativa sindical se corresponde con la manera en que la política y particularmente el Estado se han encargado de regular históricamente esta relación en Chile. Así, el carácter restrictivo del modelo de Derecho Sindical chileno, ha sido funcional al diseño sociopolítico que se impuso desde el surgimiento de la regulación en el país (1924-1931), y desde el quiebre de ese esquema normativo (1973).

En segundo lugar, planteamos, que si bien los proyectos de ley presentados por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia al Congreso, efectivamente se han propuesto como objetivo modificar estructuralmente el esquema de relaciones laborales heredado de la dictadura, éstos han sido objeto de negociaciones políticas de carácter cupular, en las que coincidiendo con períodos de crisis económicas, ha predominado finalmente una concepción que considera las medidas de fortalecimiento de la organización de los trabajadores como antieconómica para el país, debido a que se estima que desincentiva la inversión y la generación de empleo.

En tercer lugar, sostenemos, que también la cultura jurídica chilena tolerante con la normativa producida de facto, desde la primera legislación social y hasta la indexada al sistema democrático por la dictadura cívico-militar en 1990, ha facilitado la mantención de este esquema de relaciones laborales en nuestro sistema.

Nuestro trabajo apunta, entonces, a conocer y describir el marco jurídico y sociopolítico del surgimiento de la regulación de las relaciones laborales colectivas en el país, con las primeras leyes sociales de 1924, y que prevaleció durante los cincuenta años

de vigencia del primer Código del Trabajo de 1931, así como del sistema producido por la dictadura en el año 1979, para contrastar este último con el de los procesos de reforma propuestas al Derecho Colectivo del Trabajo desde el retorno de la democracia.

La finalidad de este trabajo, en definitiva, es aportar antecedentes que permitan comprender cómo la señalada legislación que surge de facto, que además importa una aplicación restrictiva del principio de la libertad sindical, ha influido en las relaciones laborales en nuestro país, y por qué la falta de juridicidad en esta área normativa no se encuentra en el centro de los cuestionamientos que ésta frecuentemente recibe por los actores del mundo sindical y empresarial.

PRIMERA PARTE:

ANTECEDENTES DE LA LEGISLACION SOCIAL EN CHILE

En esta parte del trabajo, analizaremos los elementos histórico – jurídicos fundamentales que habrían condicionado localmente la formulación de la legislación sindical en el país, desde su origen, en la promulgación el 08 de septiembre de 1924, de las siete leyes que constituyen a su vez, la base de la moderna legislación social chilena⁸.

Como explica el profesor Gamonal, el Derecho del Trabajo surge a fines del siglo XIX como una rama autónoma del Derecho, sólo a partir del reconocimiento estatal de la existencia del conflicto inherente a la relación capital-trabajo, y de sus posibles soluciones centradas en la triple funcionalidad de la nueva disciplina, esto es, como fuente del Derecho Laboral, medio de prevención y de solución de conflictos e instrumento de gobierno del sistema de relaciones laborales.⁹

A principios del siglo XX, se observa una mayor tolerancia hacia la sindicalización y de la huelga, que dejan de constituir delitos en el Derecho Estatal y pasan a ser reconocidos junto con los acuerdos colectivos por los cuales las organizaciones de trabajadores y de empleadores ponían término a un conflicto fuera de toda normativa o reglamentación. La legitimación y reconocimiento de estos tres componentes esenciales de la relación laboral en su dimensión colectiva, como son el sindicato, la negociación colectiva y la huelga, dan origen a la nueva rama del Derecho Laboral: El Derecho Colectivo Laboral o Derecho Sindical.

⁸ PORTAL, L. 2011. El Derecho del trabajo durante el siglo XX. Revista Chilena del Trabajo y de la Seguridad Social 4(2):115-116.

Estas leyes fueron las siguientes: la ley N° 4.053, de 29 de septiembre de 1924, sobre contrato de trabajo; la ley N° 4.054, de 26 de septiembre de 1924, sobre seguro social obligatorio de enfermedad, invalidez y vejez; la ley N° 4.055, de 26 de septiembre de 1924, sobre indemnización de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; la ley N° 4.056, de 1 de diciembre de 1924, sobre juntas de conciliación y tribunales de arbitraje; la ley N° 4.057, de 29 septiembre de 1924, sobre organización sindical; la ley N°4.058, de 30 de septiembre de 1924, de sociedades cooperativas; la ley 4.059, de 27 de septiembre de 1924, sobre contrato de empleados particulares.

⁹ GAMONAL, S. 2011. Derecho Colectivo del Trabajo, Segunda Edición. Santiago de Chile, Abeleda Perrot Legal Publishing, 521 p.

En el hito que marca el origen del derecho sindical en nuestro país, como son las leyes sociales aprobadas en la breve sesión del congreso del 8 de septiembre de 1924, la regulación de los derechos colectivo del trabajo se expresó en la ley N° 4.057, promulgada el de 29 de septiembre del año 1924, sobre Organización Sindical, que reglamentó por primera vez la constitución de sindicatos y reconoció la participación de los trabajadores en los beneficios de la industria, y en la Ley N° 4.056 promulgada el 01 de diciembre de 1924, sobre Juntas de Conciliación y Tribunales Arbitrales, por la que se reconoció el derecho de huelga, sujetándola a requisitos en cuanto a su ejercicio. Las señaladas leyes sociales, con algunas enmiendas, fueron recopiladas y refundidas en el gobierno de Ibáñez en el DFL N° 178 de 13 de mayo del año 1931, para dar origen al primer Código del Trabajo del país.

Este primer ordenamiento positivo del Derecho Laboral chileno, consagra a la ley como fuente de regulación preponderante del derecho de sindicalización en Chile, hasta nuestros días.

El establecimiento de esta primera legislación social recoge la nueva realidad jurídica universal que surgió tras los fenómenos productivos y sociales de la revolución industrial en Europa, y que enfrentaron a los movimientos y organizaciones de los nuevos trabajadores con el poder político de la burguesía liberal, y que vinieron a cuestionar por primera vez la amplia libertad que caracterizaba la relación del capital y el trabajo, y la carencia de protección del Estado de los sectores más desprotegidos¹⁰.

La nueva conceptualización provino fundamentalmente de las normas desarrolladas desde la OIT, a la que Chile se incorporó desde su creación en 1919, con la Ley N° 3.557¹¹.

¹⁰ Las concepciones teóricas que trataron de orientar el sindicalismo que emerge del conflicto, fueron el anarquismo, el marxismo, la socialdemocracia -incluyendo el laborismo inglés-, y la corriente socialcristiana. La llamada doctrina social de la Iglesia Católica romana se planteó como objetivo apoyar las asociaciones obreras a fin de evitar la propagación de ideologías contrarias al orden social, y sus principales postulados se concretaron a partir de la Encíclica Rerum Novarum de 1891, ratificada cuatro décadas después en la Encíclica Quadragesimo Anno. La modalidad de la negociación colectiva se desarrolla con la concepción liberal, particularmente en los Estados Unidos, y fue descrita en 1928 por Selig Perlman como una fórmula despolitizada: la participación de los trabajadores en el Contrato Colectivo situaría el nivel de sus luchas en la mejora de sus condiciones de trabajo, de donde nacería la conciencia obrera de negociación, excluyendo la adopción de posturas revolucionarias o radicales.

¹¹ Como parte del Tratado de Versalles, la creación en Washington en octubre de 1919 de la Organización Internacional de Trabajo se relaciona con el impacto de la Revolución Rusa de 1917, el surgimiento del marxismo leninismo con la Tercera Internacional (1922), y la oleada revolucionaria que amenazó Europa, y que sólo se cierra con la derrota de la revolución alemana en octubre de 1923.

En 1946, la OIT se convirtió en una agencia especializada de la recién creada Organización de las Naciones Unidas (ONU), y su labor se tradujo en un reconocimiento cada vez mayor, y en la posterior promoción del Derecho Laboral y del Sindical, en particular, con el establecimiento de sus principios fundamentales en los convenios internacionales que fueron creando los marcos normativos nacionales en la materia. El desarrollo de la doctrina impuso el "Tripartismo", con el establecimiento de espacios de negociación en los que estén representados los tres actores laborales clave: el Estado, los trabajadores y los empleadores, hasta la formulación del principio en torno al cual gira esta rama del derecho laboral en la actualidad, de la Libertad Sindical¹².

En torno a los nuevos conceptos del Derecho Laboral, los sindicatos de los países industrializados, sin abandonar sus vínculos con los partidos políticos, se especializaron desde fines de la segunda guerra mundial y hasta los años sesenta, en la negociación colectiva. En su práctica, la vía reformista de la socialdemocracia de los países del norte de Europa y del laborismo inglés, en particular, elaboraron el discurso fundamental de las políticas económicas y sociales de los países para la superación de la desigualdad social y el enriquecimiento del ejercicio democrático, que al potenciar los impactos positivos de la acción sindical, tanto a nivel de empresa como a nivel social más amplio, permitió la construcción de los modelos socialmente integrados, que combinaron crecimiento económico con estabilidad social.

¹² El documento constitucional de la OIT, de 1919, en su sección primera, reconoce el principio de la libertad de sindicación. En los años 1948 y 1949 se acuerdan, respectivamente, el Convenio N°87 y el Convenio N°98, que, como dijéramos, desarrollan el principio de la libertad sindical de manera más extensa.

CAPITULO I

El régimen liberal oligárquico: La libertad de la relación Capital-Trabajo

A inicios del siglo XX, el régimen parlamentario chileno¹³ daba muestras de una notable estabilidad política¹⁴, manteniendo las instituciones republicanas, y alternando en el poder, hasta la crisis institucional de 1925, dos grandes agrupaciones que dominaban el espectro político: la Alianza Liberal, formada invariablemente con exclusión del Partido Conservador y con grupos liberales y otros como el Partido Radical, y la Coalición Conservadora Unión Nacional, que tenía al partido conservador como eje esencial y preponderante¹⁵. El sistema ortodoxo de libre comercio que conectaba desde la Colonia una economía exportadora de recursos naturales, altamente dependiente del salitre, con los mercados mundiales, combinado con el régimen político liberal de carácter oligárquico, que en la práctica se traducía en la inexistencia de garantías en el ejercicio real de derechos democráticos mínimos, generaba grandes niveles de exclusión de la vida política, económica y social de la mayoría de la población del país, incluyendo a las capas medias, y sobre todo de los sectores obreros, campesinos y populares.

En cuanto a las relaciones entre empleadores y trabajadores, éstas se guiaban por los conceptos tradicionales de colaboración y de protección personal de los patrones a sus peones. Es la dialéctica laboral característica del orden social latinoamericano vigente por siglos, desde la Conquista, que José Bengoa calificó como “de lealtad entre rotos y

¹³ El origen del régimen parlamentario chileno tradicionalmente se relaciona con el fin de la guerra civil de 1891, aunque se inicia en Chile en 1861. Como explica la profesora Sofía Correa Sutil, al término de la guerra civil contra Balmaceda, en 1891, si bien no hubo reforma constitucional, lo que efectivamente cambia es que acompañado de la promulgación de la ley de Comuna Autónoma, el triunfo del Congreso en la guerra civil aseguró la no intervención del Ejecutivo en los procesos electorales, y por lo tanto pudo conformarse en forma independiente de la voluntad presidencial, fue capaz de imponerse al Presidente, y le obligó a constituir gabinetes que reflejaran las mayorías circunstanciales del Congreso. De allí la rotativa ministerial tan criticada del período. CORREA, S. El Congreso durante el parlamentarismo. Revisión crítica del centralismo presidencial. Revista Hemiciclo, Cámara de Diputados de Chile, 2 (4):155 a 170.

¹⁴ Durante el periodo parlamentario se suceden de manera consecutiva en la Presidencia de la República el Almirante Jorge Montt, Federico Errázuriz Echaurren, Germán Riesco, Pedro Montt, Ramón Barros Luco, Juan Luis Sanfuentes y en sus postrimerías, Arturo Alessandri Palma, a quien se le considera un mandatario de transición.

¹⁵ En 1920, el sistema de sufragio chileno era oligárquico: si bien desde 1874 se permitió sufragar a aquellos que supieran leer y escribir, y en 1914 se volvió a las “Juntas de Mayores Contribuyentes”, el sistema electoral continuó siendo fraudulento, sin la existencia de un Tribunal Calificador de Elecciones, ni resguardo del voto secreto, donde el cohecho constituyó la principal característica de las jornadas eleccionarias (municipales, parlamentarias y presidenciales). PORTALES, F. 2005. Los Mitos de la Democracia Chilena, Tomo I. Desde la Conquista a 1925, Santiago, Catalonia, Capítulo IX, “El Ocaso de la República Oligárquica”, p. 317-445.

patrones"¹⁶, y que Crisóstomo Pizarro en su estudio sobre la actividad huelguística del movimiento obrero chileno, desde 1890 a 1970, data en la huelga salitrera de 1907 la fecha de su ruptura definitiva.¹⁷

Los profesores Gabriel Salazar y Julio Pinto, sostienen que el sistema colonial español no situaba al Estado en un rol de prescindencia respecto de las funciones proteccionales de los órdenes sociales, ni desconocía la asociatividad como concepto válido de organización, sino que estas características del Estado chileno de fines del siglo XIX, habrían comenzado con el establecimiento de la República Liberal, en particular con la Constitución de 1833 y sobre todo, con la dictación del Código Civil el 14 de diciembre de 1855, que habría liberado a los trabajadores de la dependencia a las estructuras gremiales heredadas del medioevo¹⁸.

La Constitución de 1833, era un cuerpo político de corte clásico liberal y formal, por el rol que atribuye a la propiedad privada, y porque aun las enmiendas de 1874 a los derechos constitucionales, que reconocen el derecho de reunión, la libertad de prensa, y el derecho de asociación, adquirirían más bien un carácter programático, sin garantías para el ejercicio real de los derechos, que además eran permanentemente, anulados por los decretos de estado de sitio.

La regulación de la relación patrones y obreros, dispersa en el Código Civil, el Código de Comercio, el Código del Procedimiento Civil y el Código de Minería de 1888, se regía por los tradicionales principios del derecho civil, de la libertad contractual e igualdad jurídica de

¹⁶ Tradicionalmente los estudios históricos sociales conciben la etapa colonial como un período de conformismo social y aceptación resignada del mundo popular a un orden sagrado. En 1988 José Bengoa, en su "Historia Social de la Agricultura Chilena, Tomo I: "El Poder y la Subordinación", Ediciones SUR, expuso su tesis acerca de la ausencia de revuelta, rebelión y protesta en el campo chileno entre 1840 y 1910, que funda en la aceptación de inquilinos y peones de la servidumbre y el sacrificio que imponía su relación con los hacendados desde la colonia, a cambio de la posibilidad de alcanzar una situación futura mejor o de la seguridad que otorga la integración subordinada. En la década del 80, la crisis provocada por el quiebre político de 1973, provocó un debate al interior de la izquierda, con el surgimiento de los investigadores de la "Nueva historia social", que se avocan a los estudios sobre el papel de las clases populares del siglo XIX, y que caracterizan la historia social colonial como un período de conflictividad permanente, con nuevas figuras y actores, como el labrador y el trabajador errante, y nuevas prácticas colectivas, como el robo sistemático, el asalto y múltiples formas de rebeldía social. Esta nueva corriente historiográfica también se plantea como una superación de la escuela marxista chilena y sus figuras cruciales, a quienes critican por su excesiva orientación ideológica en el análisis de la historia de los trabajadores. Gabriel Salazar es uno de los principales exponentes de esta escuela.

¹⁷ PIZARRO, C. 1986. La Huelga Obrera en Chile. Santiago, Editorial Sur. p. 5.

¹⁸ SALAZAR, G. y PINTO, J. 1999. Historia Contemporánea de Chile. Santiago de Chile, LOM Ediciones, Volumen I, p. 19 y ss.

los contratantes, donde es difícil encontrar algunas notas de interés social, como fue el proyecto del Código de Minas de 1901, que a diferencia del Código de 1888, reguló entre otras, el trabajo de mujeres y de niños.

Gabriel Salazar sostiene que esta la libertad de contratación también habría limitado severamente las posibilidades de obreros, campesinos, artesanos y en general a toda suerte de trabajadores dependientes, de situarse en un plano de igualdad, ya no jurídica, sino fáctica, frente a sus patrones¹⁹.

A principios del siglo XX, tampoco existían mecanismos formales de conciliación y arbitrajes para abordar el conflicto laboral, no obstante, que en la práctica muchas veces ciertas instancias funcionaban con carácter voluntario, con la intervención de mediadores como políticos de renombre, ministros e intendentes. La mediación del Estado en los conflictos laborales, estuvo motivada fundamentalmente por los problemas de desorden público que generaban los conflictos, y que afectaban muchas veces la situación general de la ciudad.

La huelga, asimismo, constituía un delito, y era enfrentada, al igual que los estallidos sociales y las emergencias públicas de malestar social de los grupos populares más proletarizados, como intentos directos de subversión y de perturbación inaceptable del orden económico nacional.

En esta falta de regulación de las esferas sociales, surgen los primeros organismos por oficio del país, predominantemente artesanal, como las Uniones y sociedades de Socorros Mutuos que, sin recurrir a la huelga, y privilegiando la distribución de recursos propios para afrontar las carencias y dificultades no asumidas por la parte patronal ni el Estado, tales como accidentes, enfermedades, fallecimiento o cesantía de sus asociados, no encontraron dificultades para comenzar a regirse por el derecho común. Así, al año 1900 más de 200 mutuales habían adquirido personalidad jurídica acorde al derecho de asociación que establecía la Constitución Política, concedida por el Presidente de la República, y se regían por las disposiciones sobre sociedades o compañías del Código Civil. En este régimen jurídico también adquirió personalidad jurídica en 1911 una de las concentraciones obreras más importantes del país, como fue la Federación Obrera de Chile,

¹⁹ SALAZAR, G. y PINTO, J. ob. cit.

FOCH, que nace en 1909 como la Gran Federación Obrera de Chile con los rasgos de una sociedad mutualista de Obreros Ferroviarios (EFE), bajo los principios de colaboración con el Estado y fines de asistencia social, de mejoramiento económico y perfeccionamiento moral e intelectual de sus integrantes.

En 1901 Malaquías Concha, del PD, presentó el primer proyecto laboral en el que se reconoce la existencia de un conflicto entre patronos y obreros. El proyecto intentó abordar problemas como accidentes y seguridad, duración de la jornada, descanso dominical, pago de salarios, y la contratación de mujeres, pero la iniciativa fue rechazada en su totalidad por la Sociedad de Fomento Fabril y no fue siquiera considerada en el debate legislativo.

Así, a inicios del siglo XX, “el problema social y las distintas formas en que se expresaba, no pertenecían al universo de representaciones ideológicas del Estado liberal”²⁰.

La irrupción de la “cuestión social” a finales de siglo XIX, y como ocurre en el orden mundial, es el fenómeno comprensivo y envolvente de los demás antecedentes o fuentes materiales de distinta índole que precedieron a la primera legislación social chilena. Esta, alude en Chile a la insostenible situación de exclusión y pobreza que enfrenta el nuevo proletariado surgido de los enclaves mineros y urbanos, y que detona con las primeras señales de término de la fase de la economía chilena denominado “Ciclo Salitrero”, que inicia su decadencia definitiva con la pérdida de los mercados externos del salitre por el reemplazo del salitre sintético alemán (1914-1917).

A pesar de la carencia de formulaciones explícitas en sus comienzos, la “cuestión social” también propició las importantes transformaciones institucionales y socioeconómicas que marcan la trayectoria del país durante las siguientes décadas, y que corren a la par de los cincuenta años de vigencia del primer Código Laboral.

1.1.1 El surgimiento del actor sindical: el Sindicalismo Libre - del mutualismo al sindicalismo

²⁰ PIZARRO, C. 1986. La Huelga Obrera en Chile. 1890-1970. Santiago de Chile, Ediciones Sur, 227p.

Las posturas que comienzan a adoptar los distintos sectores sociales y políticos a principios del siglo XX, y que cuestionan los grados de libertad en la relación del capital y el trabajo, y favorecen la participación del Estado en el apoyo y protección a los sectores más desprotegidos, hasta llegar a plasmarse en las primeras normas sociales del país, fueron fruto de la gran presión social que ejercían las organizaciones de trabajadores aunadas en las prácticas del régimen de "sindicalismo libre" que es el estadio desde el que se conforma el movimiento sindical chileno.

El concepto del "sindicalismo libre", fue acuñado por el obrero y dirigente sindical anarquista Humberto Valenzuela en su breve obra publicada en 1976, "Historia del Movimiento Obrero Chileno", para caracterizar la experiencia histórica real del sindicalismo chileno del período que antecedió a la legislación laboral, y que transcurre desde la primera huelga general de Chile, y de América Latina, en 1890 y hasta las primeras leyes que comienzan a regular en Chile el derecho de sindicalización²¹.

En una época en que se penalizaban fuertemente a las coaliciones obreras y la utilización de la huelga como mecanismo de presión, se verificó el tránsito del movimiento obrero y popular chileno desde las organizaciones mutuales al sindicalismo moderno, que se caracteriza por un abordaje colectivo que inician los trabajadores de reivindicaciones laborales tales como aumentos salariales y disminución de la jornada laboral, y por la utilización de la huelga para obtener sus demandas, además de reunir fondos para enfrentar la presión patronal ante una huelga o paralización de actividades.

El sindicalismo se desarrolló en Chile a raíz de agudos conflictos sociales, y en una lucha permanente y cada vez más generalizada que iniciaron los trabajadores y sectores

²¹ Tradicionalmente los estudios laborales se enfocan en el surgimiento de las organizaciones obreras y populares de fines del siglo XIX, y en la organización sindical y política que surge en esta etapa. El movimiento de 1890 marca la historia social chilena con la primera huelga general del país, caracterizada por una serie escalonada de huelgas por gremios y por provincias, que se iniciaron en Julio de 1890 en Tarapacá, Valparaíso y que se extendió hasta la zona de Concepción, marcando la ruptura de la lucha y de las organización artesano-popular desde 1850, con el nacimiento definitivo de la clase obrera como actor político nacional. GREZ, S. 1997. De la regeneración del pueblo a la huelga general. Génesis y evolución histórica del movimiento popular en Chile (1810-1890). Santiago, Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos, DIBAM (Centro de Investigaciones Diego Barros Arana). 828 p.

populares por mejoras laborales y de condiciones de vida, que desafió los márgenes legales en que hasta entonces se desarrollaba la actividad laboral, expresada en rebeldía, motines, asonadas, paralización de faenas, huelga directa o en solidaridad, y el mitin.

El tránsito del mutualismo al sindicalismo moderno se dio a la par del surgimiento de un nuevo proletariado urbano e industrial en los sectores más dinámicos de la economía de la época, como fue en la minería del salitre, el carbón y en las ramas del transporte terrestre y marítimo y fábricas metalúrgicas. Las primitivas formas del sindicalismo se expresó en las combativas Sociedades en Resistencia, y en los puertos del Norte en las mancomunales, estas últimas organizaciones de carácter territorial formadas por sociedades en resistencia, cooperativas, filarmónicas, mutuales y otras que, a diferencias de las mutuales, combinaron la auto-defensa y la ayuda mutua con el enfrentamiento y la lucha con los patrones.

El accionar de las múltiples organizaciones que surgieron en el sindicalismo libre, como uniones sindicales, federaciones de gente de mar, consejos federales, la lucha del sindicalismo libre también fue adquiriendo paulatinamente un carácter centralizado: En 1900 surge la primera Central Sindical de los trabajadores chilenos, y una de las más poderosas y combativas: la Mancomunal Obrera (1900 - 1913), a la que siguió en 1909 la Gran Federación Obrera de Chile, y en 1911 la FOCH, que también coexistió desde 1919 con la filial de Trabajadores Industriales del Mundo, International Workers of the World, IWW, de orientación anarco-sindicalista²².

La FOCH tuvo, en particular, un rol relevante en el crecimiento del movimiento obrero chileno, constituyéndose en la macrosindical que lideró desde 1916 las luchas sociales del período del establecimiento de la legislación social y las luchas de la época por una mejora en las condiciones de vida de los sectores populares, como lo expresa el impulso que dio en la primeras décadas del siglo XX a la formación de la Asamblea Obrera de la Alimentación Nacional (AOAN).

²² La International Workers of the World (Trabajadores Industriales del Mundo), con sede en Estados Unidos, de marcado tinte anarquista, con menor presencia que la FOCH, contó con la afiliación de numerosos gremios. El 24 de Diciembre de 1919 celebró su primera Convención en Santiago, en la que se proclamó como organización revolucionaria, en lucha contra el capital, el gobierno y el clero, recomendándose principalmente como medio de lucha la huelga parcial y general, el boicot y el sabotaje. Esta organización tuvo importante influencia en los medios estudiantiles a través de la Federación de Estudiantes de Chile y editó un periódico llamado "Claridad".

Crisóstomo Pizarro distingue, sin embargo, en el lapso que transcurre desde 1890 a 1931, un primer período del movimiento sindical chileno hasta 1915, de masa aislada espontaneísta, y el del sindicalismo en proceso de politización, que transcurre de 1916 a 1931²³.

1.1.2 La relación de los partidos políticos y el movimiento sindical

El movimiento sindical chileno, reconoce una vinculación histórica con los partidos políticos, y en particular de la corriente socialista, que a inicios del siglo XX iniciaron su formación, imprimiendo a sus reivindicaciones un carácter de luchas de clases.

Los partidos democrático-burgueses fundados en el siglo XIX, como el Radical (1863) y el Partido Demócrata (1887)²⁴, y aun cuando éste llevó adelante las primeras iniciativas de legislación social en el país, no pudieron penetrar los movimientos sociales de la época parlamentaria, ni ampliar sus bases en el creciente proletariado industrial y minero, y fueron desplazados del extremo izquierdista del espectro político por los nuevos partidos que fundaron sus bases en la creciente organización de los trabajadores y de sus representantes. Así, un sector más radical del PD, encabezado por uno de los líderes sociales más importante de la historia social de Chile, Luis Emilio Recabarren, formó en 1912 el Partido Obrero Socialista (POS), antecedente del Partido Comunista de Chile (PC), fundado este último en 1922 en torno a los principios marxistas-leninistas de la Tercera Internacional. La corriente socialista también se expresó luego con la Izquierda Comunista, el Partido Socialista (1933) y otros partidos de creciente influencia en los años siguientes.

Arturo Valenzuela explica que “A los partidos que se desarrollaron a mediados del siglo diecinueve en respuesta a las escisiones centro-periferia y religiosa, pero que continuaban representando intereses económicos de las clases dirigentes, se agregaron partidos que representaban a la clase obrera”²⁵, y cita a Samuel Valenzuela para explicar

²³ PIZARRO, C. ob. cit.

²⁴ El Partido Radical era un partido liberal de posiciones avanzadas, matizadas con algún tinte de Socialismo Utópico. El Partido Demócrata es la primera organización política de izquierda propiamente tal.

²⁵ Arturo Valenzuela sostiene que “El sistema partidista chileno debe sus características básicas a tres escisiones generativas, o divisiones societales de fondo, que se manifestaron en distintas épocas: centro-periferia, religiosa (Estado contra Iglesia) y de clase (trabajador contra empleador).” Esta última escisión correspondería al período parlamentario. VALENZUELA, A. 1985. Orígenes y Características del Sistema de Partidos en Chile: Proposiciones para un Gobierno Parlamentario. Revista Estudios Públicos [en línea] <http://www.cep.cl/dms/archivo_1289_3048/rev18_AVValenzuela.pdf> [consulta 18 agosto 2015]

que este “fracaso de los partidos moderados”: “Se debió a que el ambiente industrial del momento no favorecía la negociación colectiva ni la sindicalización obrera. De hecho, la reacción de las autoridades fue la de reprimir el movimiento obrero con extraordinaria dureza. Los políticos moderados como los radicales no podían representar los intereses de la clase obrera, pues carecían de dirigentes capaces de hacer frente a la represión de empleadores y gobierno”. De este modo “Los nuevos dirigentes obreros, inspirados en el socialismo y el anarco-sindicalismo europeos, pronto descubrieron que mientras no podían hacer valer sus quejas en el lugar de trabajo, sí podían organizarse y presentarse a elecciones para cargos públicos”²⁶.

La FOCH, fue expresión, en particular, de esta creciente politización del sindicalismo, al punto que el año 1921 se incorpora a la Internacional Roja de Sindicatos con sede en Moscú, y comienza una estrecha relación con el comunismo.

Los historiadores Gabriel Salazar y Julio Pinto han sostenido, por su parte, que aunque la politización de las cúpulas sindicales ha sido una de las características del sindicalismo chileno, a nivel de bases, la lucha sindical no tuvo una orientación revolucionaria, sino que se enfocó en la mejora de las condiciones económicas y laborales del trabajador. Así, desde el 1900, las organizaciones sindicales habrían constituido más bien un movimiento asociativo “autónomo” de la baja sociedad civil, que se habría desarrollado al “margen” de los partidos políticos, en oposición al régimen oligárquico de la “clase política civil” y la “clase política militar.” Lo mismo la FOCH, que habría levantado más bien un proyecto “social - productivista”, opuesto a los intereses de los partidos político, cualquiera fuese su composición social y política.

No obstante, investigaciones sobre el período del establecimiento de la legislación laboral, como la que aborda Vicente Mellado Carrasco desde la experiencia histórica de los trabajadores organizados en la FOCH, muestran la relación permanente que mantuvo el movimiento sindical con los partidos políticos, en especial con el demócrata, socialista y comunista, así como con las ideologías del anarquismo y el socialismo, y en particular los vínculos políticos de la FOCH, desde su fundación y hasta el golpe institucional de Ibáñez

²⁶ VALENZUELA, A. 1985. Orígenes y Características del Sistema de Partidos en Chile: Proposiciones para un Gobierno Parlamentario. Revista Estudios Públicos, [en línea] <http://www.cep.cl/dms/archivo_1289_3048/rev18_AValenzuela.pdf > [consulta: 18 agosto 2015].

en febrero de 1927²⁷. El estudio también destaca la competencia por las bases sindicales que se dio entre la IWW y la FOCH, y el debate ideológico al interior de esta última respecto a las dos concepciones ideológicas predominantes en la etapa previa a la legislación social y que perdurará en el sindicalismo chileno a través del siglo XX: una moderada de inspiración cristiana y partidaria de un sindicalismo mutualista y otra de contenido revolucionario de inspiración marxista²⁸.

Mellado explica entonces que debido a esa falta de unidad de principios y, no obstante, la exposición de los trabajadores a las críticas anarquistas y socialistas hacia el sistema, el accionar del sindicalismo libre no se habría enfocado más allá del marco de las reivindicaciones laborales mínimas, lo que no habría impedido, sin embargo, que la acción directa de sus afiliados, que no reconocía intermediarios ni conciliaciones de ninguna especie, haya prevalecido hasta 1907, sobre toda otra forma de lucha²⁹.

Para el profesor Gamonal, esta vinculación política del sindicalismo chileno, que fue parte esencial de las mismas organizaciones sindicales, tiene, por su parte, claramente su origen en la fuerte represión ejercida en contra de las organizaciones de los trabajadores, y debido a que muchos sindicatos nacieron gracias al apoyo de corrientes políticas revolucionarias³⁰.

1.1.3 La respuesta del Estado a la cuestión social: la represión

El período del régimen del "sindicalismo libre", también se le identifica en la historia social como la "época heroica" del sindicalismo chileno, ya que marca nuestra historia social con una larga sucesión de conflictos sociales que se saldan muchas veces con la muerte masiva de obreros, y que ocupan hasta hoy un lugar relevante en la memoria colectiva, como ocurre

²⁷ MELLADO, V. 2013. Del Consejo Federal al Sindicato Legal: La Federación Obrera de Chile (FOCh) y el inicio de la transición a un sistema moderno de relaciones laborales (1919-1927). Informe de Seminario de Grado. Movimientos sociales populares y representaciones políticas en el Chile republicano. Universidad de Chile. Facultad de Filosofía y Departamento de Ciencias Históricas, [en línea] <<http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/113764/Mellado%20Vicente.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> [consulta: 10 agosto de 2014]

²⁸ Esta división ideológica la representa desde 1922 hasta 1973, el predominio del PC y el PS al interior del movimiento sindical. La tendencia católica la representa la Confederación de Sindicatos Blancos, formada en 1925, y las tendencias corporativistas se manifiestan en la colaboración de parte del movimiento sindical a la dictadura de Ibáñez.

²⁹ MELLADO, V. ob. cit.

³⁰ GAMONAL, S. ob. cit.

con la huelga salitrera de 1907 que culmina con matanza de trabajadores en la Escuela Santa María de Iquique en diciembre de ese año³¹.

La respuesta del Estado a la huelga de 1890, y a la creciente presión que ejercía el movimiento popular-obrero por medio de las numerosas asociaciones mutuales con las combativas sociedades de resistencia, las mancomunales y las asociaciones sindicales de extensión nacional, fue así, antes que política, policial, articulando en forma creciente un sistema represivo con el recurrente auxilio de las fuerzas armadas, orientado a la persecución de los dirigentes de las huelgas y hacia el movimiento social tarapaqueño en particular. En palabras de Crisóstomo Pizarro: "Ante la inexistencia de un marco jurídico-institucional para la organizaciones obreras, la forma prevaleciente de mantenerlas en los límites del orden establecido, era la represión de las manifestaciones conflictivas y la persecución de sus dirigentes. La ley no consultaba su existencia, ni menos su acción"³².

La historia reconoce un período especialmente represivo hacia las luchas sindicales y populares entre 1903 y 1907. Luego de la masacre de la Escuela Santa María de Iquique, y tras la huelga general de Santiago, iniciada en junio de 1907, cuya alza de salarios se dio en el diálogo entre el Estado y el sindicato (gobierno de Pedro Montt), con la mediación de un comité de huelga, los obreros metalúrgicos de EFE, que formaban mayoritariamente la FOCH, habrían privilegiado la negociación con la empresa estatal por sobre los métodos de la acción directa.

La intervención de un diputado demócrata como un factor clave en la solución de la huelga a favor de los obreros de las maestranzas de Santiago, también habría significado que la mayoría de estos trabajadores ferroviarios se identificaron a partir de 1907 con el Partido Demócrata y con los partidos más integrados en el régimen oligárquico, como el Partido Radical.

La masacre de la Escuela Santa María de Iquique también habría extendido en un sector importante de los obreros el temor a la represión de las huelgas, y conducido a un giro político conciliador del movimiento sindical a partir de 1910. Las organizaciones de

³¹ Pizarro fija en, al menos 3.000 los muertos en movimientos obreros, sólo entre 1903 y 1907: la huelga portuaria de Valparaíso (1903), huelga salitrera (1904); "la semana roja", en Santiago (1905), la huelga de Coronel y portuaria de Antofagasta (1906) y la huelga del salitre que termina en los sucesos de la Escuela Santa María en Iquique (1907). PIZARRO, C. ob. cit.

³² PIZARRO, C. ob. cit.

trabajadores comenzaron así su recuperación en la modalidad de mutuales, en desmedro de las mancomunales y las sociedades en resistencia.

Las presiones estatales a los movimientos obreros se retira durante los años 1917, 1918, 1921, 1923 y en los últimos días del primer gobierno de Arturo Alessandri Palma (1920-1925). Como señala Sergio Grez: “A mediados de la década de 1920 se empezó a producir un significativo cambio en la actitud del Estado respecto de los problemas sociales, el movimiento obrero habría vivido una etapa heroica” a la vez que fundacional”³³.

1.1.4 El giro revolucionario del movimiento sindical

Entre 1912 y 1915, la FOCH mantuvo su orientación política conservadora y más pragmática para la solución de los conflictos. En 1916, la FOCH llamó después de nueve años a la primera huelga general del personal de EFE, y aunque la huelga fue derrotada, la tensión que obligó a las sociedades mutualistas más conservadoras a unirse a la huelga, permitió a los socialistas ganar terreno en su interior, y deslegitimar al Partido Demócrata en un sector importante de trabajadores por su integración al régimen oligárquico, iniciándose el período más politizado de la FOCH, que le permitió evolucionar de una organización mutualista ferroviaria hasta constituirse en la primera central sindical inter oficios de extensión nacional en el país³⁴.

La vocación de la FOCH de constituir la primera central sindical a nivel nacional, permitió la entrada a la central de nuevos gremios. La centralización por rama se constituyó en uno de los factores relevantes en el crecimiento del movimiento obrero chileno, y que también le permitió potenciar su accionar al llevar adelante huelgas inter industriales que involucraron enormes masas de trabajadores. En este contexto, a partir de 1917 las mancomunales y las sociedades en resistencia, también volvieron a tomar fuerza, transformándose desde entonces en la expresión más importante del sindicalismo libre hasta la aplicación de la sindicalización legal.

³³ GREZ, S. El Escarpado Camino Hacia la Legislación Social: Debates, Contradicciones y Encrucijadas En el Movimiento Obrero y Popular (Chile: 1901-1924). Museo Nacional Benjamín Vicuña Mackenna. Universidad Arcis. [en línea] <<http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0043163.pdf>> [consulta 10 agosto 2014]

³⁴ Los trabajadores ferroviarios terminaron saliéndose de la FOCH para formar la Federación Obrera Ferroviaria (FOF) en 1922.

Sin obviar el contexto internacional de estos procesos, desde 1915, la amplia libertad para integrar en una misma unidad asociativa lo social y lo político, también habría permitido a las organizaciones de trabajadores evolucionar hacia organismos en que, junto a la reivindicación laboral, también discutían la necesidad de transformaciones políticas económicas y sociales profundas que comenzaron, además, a cuestionar las bases del sistema liberal oligárquico de siglo XIX. La FOCH articulaba además el descontento social que generaba la crisis salitrera, que agudizaba los problemas de subsistencia de la población, y que llevó a diversas organizaciones sociales y políticas constituir en 1919 la Asamblea Obrera de Alimentación Popular (AOAN)³⁵.

La entrada a la FOCH de los principales líderes obreros del POS y sectores demócratas de izquierda, para combatir las posiciones conservadoras al interior de la central sindical, encabezados por Luis Emilio Recabarren, marca una segunda etapa del movimiento sindical libre, que se expresa en la famosa declaración de principios de Tercera Convención realizada en Concepción el 25 de diciembre de 1919, que bajo un sustento ideológico de contenido marxista plantea como objetivo mínimo, “a medida que el poder de la Federación lo permita”, la lucha por el aumento de sueldos y salarios, la disminución del trabajo y la rebaja de precios de los productos “necesarios para comer, vestir y vivir”, y un programa máximo para la resolución del problema social y político mediante la superación de la sociedad capitalista por una sociedad sin clases, unificando ambos propósitos en una organización sindical libre: la FOCH³⁶.

En la declaración de 1919, la FOCH define una lógica de organización que también corresponde a las tácticas del marxismo revolucionario, como es el objetivo declarado del reemplazo del sistema capitalista por un Estado Federal de Trabajadores:

“La Federación Obrera de Chile se ha fundado para realizar los siguientes propósitos:” entre otros: “Abolido el sistema capitalista, será reemplazado por la Federación Obrera de Chile, que se hará cargo de la administración de la producción industrial y de sus consecuencias. Estas aspiraciones serán sustentadas en realidad cuando la Federación Obrera de Chile por intermedio de todas sus secciones tenga la potencia suficiente para

³⁵ El ascenso general del movimiento obrero chileno, se vio también influenciado por el triunfo de la Revolución Rusa de 1917 y el proceso de la Revolución Mexicana.

³⁶ GARCÉS, M. y MILOS. 1988. “FOCH; CTCH y CUT: Las Centrales Sindicales en la Historia del Sindicalismo Chileno”, Santiago, ECO, Educación Y Comunicaciones, p. 25.

realizarlas. Para librar a los trabajadores y empleados de ambos sexos de la explotación y opresión en que viven esclavizados...”³⁷.

Este giro clasista y combativo de parte importante del movimiento sindical, y la fundación de la IWW anarquista, ambas ocurridas en diciembre del año 1919, también habrían llevado a la radicalización y polarización política al interior de las organizaciones laborales. En este contexto, uno de los grandes dilemas que enfrentaron a las organizaciones generadas en el período del sindicalismo libre, y que aun divide a los autores, fue la conciliación de la formulación política revolucionaria adoptada por el movimiento sindical en general y de los trabajadores de la FOCH, en particular, en 1919, de fuerte impugnación a las estructuras del Estado oligárquico, ante la incipiente legislación social del período 1906-1917, como ante los proyectos de legislación que bajo las directrices de la OIT discutían los grupos dominantes del escenario político.

1.1.5 Las primeras respuestas legislativas a la cuestión social: 1906-1917

El régimen liberal, caracterizado por la exclusión y represión de los sectores obreros y populares, más que por implementar mecanismos de contención y de integración de estos sectores, se vio obligado a buscar una fórmula para aminorar las deficientes condiciones de trabajo, y dar solución a la creciente presión social y a las huelgas.

Los distintos proyectos presentados a partir de 1901 por el Partido Demócrata para regular la relación del capital y del trabajo, comenzaron a ser considerados por el Ejecutivo y el Congreso en el año 1906, y al año 1917 se concretan en una incipiente legislación que comenzó a desplazar las doctrinas liberales individualistas, para consagrar conquistas históricas de los trabajadores, como el descanso dominical y la denominada “Ley de la Silla”³⁸ y en dos decretos en que se reconocen por primera vez en nuestro sistema instancias de mediación laboral para regular el conflicto colectivo entre patrones y obreros o empleados, a través de una Conciliación y Arbitraje voluntario, cuyos acuerdos fueran obligatorios: El decreto N°4.353 del 14 de diciembre de 1917, que nació a instancias de

³⁷ VITALE, L. 1962. Historia del Movimiento Obrero. Declaraciones de Principios. Santiago. Ed. POR, [en línea] <http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/lb/filosofia_y_humanidades/vitale/obras/sys/bchi/n.pdf> [consulta 12 agosto 2014]

³⁸ Ley N° 1.838 sobre Habitaciones Obreras (1906); Ley N° 1.990 sobre Descanso Dominical (1907); Ley N° 2.951 de la Silla (1915); Ley N° 3.170 sobre Accidentes y Enfermedades Laborales (1916); Ley N° 3.185 de Salas Cunas (1917); N° 3.321 nueva Ley sobre Descanso Dominical (1917).

Eleodoro Yáñez tras la huelga de los trabajadores del cobre, trató sobre Arbitrajes Voluntarios y estableció las Juntas de Conciliación y Tribunales Arbitrales Especiales. El decreto N° 1.497 del 24 de octubre de 1921, implementó igual mecanismo para la solución del conflicto de los trabajadores marítimos, y luego de los trabajadores del carbón. Ambos vinieron a establecer así, más formalmente, los mecanismos de mediación laboral que ya funcionaban en la práctica desde las lecciones conservadoras que extrajeron los ferroviarios con la intervención de los poderes públicos en la huelga general de Santiago en 1907.

Un antecedente relevante en materia administrativa lo constituye, asimismo, la creación en 1907 de la "Oficina del Trabajo", precedente remoto de la Dirección del Trabajo (1924). La Oficina del Trabajo tuvo como misión el registro y estudio de los asuntos laborales, dependiente del Ministerio de Industria y Obras Públicas. La publicación de sus informes en el boletín de la oficina, sobre salarios, precios, costos de la vida, constituía cierta base objetiva para las denuncias de los trabajadores, aunque sus inspectores no intervenían en los conflictos laborales, en los que confluían sólo las autoridades policiales y políticas, regionales y nacionales. En el año 1919, se fijó el reglamento orgánico de la Oficina del Trabajo, en que se agregó a sus funciones las de vigilar el cumplimiento de las leyes sociales, la colocación de cesantes y cierta coordinación en la acción de los mecanismos voluntarios de conciliación y arbitraje, a través de Consejos del Trabajo Regionales³⁹.

Esta incipiente legislación social también impulsó a la Cámara de Diputados a crear en 1905 una Comisión especial encargada de analizar e informar los proyectos de ley sobre legislación obrera enviados al Congreso. Hacia 1909 existían tres comisiones relacionadas con esta materia⁴⁰, que en 1912 se refunden en una Comisión Especial y Permanente de la Cámara de Diputados. El Senado recién la formó en 1920.

En 1908, tras la matanza de obreros del salitre en la Escuela Santa María de Iquique, el Presidente Pedro Montt presentó un proyecto de regulación de la huelga, en que se reconocía formalmente el derecho, pero que lo limitaba hasta tal grado que dejaba en evidencia su intento por penalizar su práctica. También en diciembre de 1917 el Senador

³⁹ Hasta 1921 se crearon cinco inspecciones regionales dependientes de la Oficina del Trabajo, correspondientes a Tarapacá, Valparaíso, Chillán, Concepción y Valdivia. Cada sección regional contó con seis secciones (Estadística, Accidentes de Trabajo, Inspección e Higiene del Trabajo, Bolsa del Trabajo, Correspondencia y Relaciones Internacionales).

⁴⁰ Hacia 1909 existían las comisiones de legislación obrera propiamente tal, la encargada de reglamentar las relaciones laborales en las oficinas salitreras, y la encargada de estudiar la reforma a la ley de casas y préstamos y fundación de instituciones de crédito obrero.

Liberal y dirigente de la SOFOFA, Eliodoro Yáñez, emitió un Decreto que regulaba el funcionamiento de las huelgas, al que los obreros se opusieron.

Lo limitado de estos primeros atisbos de protección social del período 1906-1917, han sido entendidas por la generalidad de la historiografía del período, tanto por los historiadores “marxistas clásicos”⁴¹, como los investigadores de la “Nueva historia social”, como un tardío intento del Estado oligárquico por implementar mecanismos de contención y cooptación de los sectores laborales ante la creciente movilización social, y por constituir éstos una amenaza al orden social. Fernando Ortiz incluso resume su investigación sobre el movimiento obrero chileno entre 1891-1919, señalando: “En síntesis, fue el impulso de los obreros sus luchas, sus organizaciones las que obligaron a los partidos tradicionales a preocuparse y a pronunciarse sobre la cuestión social. Tan pronto el movimiento proletario se hizo amenazante los programas de los partidos políticos tuvieron que acoger las aspiraciones populares. Oportunismo en los más, simpatía por el pueblo en los menos”⁴².

Las representaciones del Estado represor, de una clase política indolente y de una organización obrera heroica, ha sido, sin embargo, relativizada en investigaciones como las de Juan Carlos Yáñez Andrade en sus estudios sobre el Estado social chileno, ha sostenido que la organización del trabajo en Chile es producto, en cambio, del consenso político, social y económico, conducido por el Estado debido al impulso de una fracción progresista de la clase política, empresarios y de trabajadores dispuestos a integrarse, y en particular en su libro “La intervención social en Chile, 1907-1932.”⁴³, reconoce esta primera legislación como fundamental para entender las respuestas legislativas de 1924 y el Código de 1931, entendida como una moderna forma de intervención en lo social ejecutada por el Estado, frente a la emergencia de la “cuestión social”.

1.1.6 Los primeros proyectos de código del trabajo: 1919-1921

El amplio debate abierto en Chile a principios del siglo XX, sobre las causas y motivos de la cuestión social, y de sus posibles alternativas de solución, lo encabezan los dos discursos

⁴¹ Historiadores representativos de la corriente denominada “marxista clásica”, que tuvo como época de mayor difusión bibliográfica e impacto ideológico en las universidades, y en un sector importante de trabajadores organizados durante el período 1948 a 1973, son Fernando Ortiz Letelier, Jorge Barria Serón, Hernán Ramírez Necochea, Julio Cesar Jobet, Luis Vitale y Marcelo Segall y Humberto Valenzuela.

⁴² ORTIZ, F. 1985. El Movimiento Obrero en Chile 1891-1919. Madrid, Ediciones Michay S.A. p 277.

⁴³ YAÑEZ, J. 2008. La Intervención Social en Chile, 1907-1932, Santiago de Chile, RIL Editores y PEDCH de la Universidad de Los Lagos, 334 p.

predominantes que, al igual que ocurre en el orden mundial, enfrentaron a las posturas socialistas y revolucionarias con los partidos de orientación católica, representada esta última, principalmente, por el Partido Conservador.

Juan Carlos Yáñez explica que la confluencia que habría dado origen a la legislación social del país, se dio al involucrar en forma inédita al resto de los actores sociales y políticos del país, comenzando por sectores ilustrados de la clase media que comenzaron a entender la cuestión social como el resultado de un problema estructural de la sociedad chilena, que exigía del Estado la necesidad de regular el sistema de libre mercado e implementar una legislación protectora de toda la población. La discusión también se habría planteado en el seno mismo de la administración del Estado, en la cual Yáñez destaca el papel de la Oficina del Trabajo, y con la producción escrita de profesionales o intelectuales independientes plasmada en innumerables ensayos, artículos de prensa y tesis de grado, que habrían coadyuvado a forjar tanto los criterios técnicos como a una emergente “opinión pública” en favor de leyes sociales de mayor alcance⁴⁴.

El consenso mayoritario alcanzado entre los diversos actores sociales y políticos en torno a la necesidad de una mayor protección de los sectores laborales y populares, también explica la coincidencia en este punto de los programas de las candidaturas liberal y conservadora que disputaron las elecciones del año 20, y que llevaron a la presidencia de la República a Arturo Alessandri Palma en diciembre de ese año, en un proceso que se caracterizó, sin embargo, por la alta virulencia del debate político.

Para resolver la cuestión social, ambas candidaturas postularon la instauración de un salario mínimo, la solución al problema de la vivienda obrera, el establecimiento de un régimen previsional y la participación del Estado en la regulación de la industria salitrera. Pero mientras Barros Borgoño, candidato de la Unión Nacional, supeditaba la existencia de esta legislación social a la defensa del orden, para Alessandri las leyes sociales constituían los puntos más importantes de su programa, en cuanto permitirían abrir un cauce legal a la protesta obrera, para una evolución social pacífica del país. También Alessandri buscaba como salida a la crisis política la transformación de la institucionalidad, por medio de una serie de reformas constitucionales que restituyeran los poderes al Presidente.

⁴⁴ Desde 1898 hasta 1924, unos setenta egresados de derecho de la Universidad de Chile realizaron estudios sobre diversos temas laborales, y a partir de 1920 se incorporó a la cátedra la enseñanza del Derecho del Trabajo. Varios profesores y alumnos de esa Universidad tuvieron también una destacada intervención en los debates en torno a la cuestión social, entre ellos Moisés Poblete Troncoso.

Las largas discusiones para llegar a concretar en la legislación social las respuestas a la crisis sociopolítica de la época, se inician con el primer proyecto de Código Laboral presentado al Congreso en agosto de 1919 por el Partido Conservador, que tuvo como mentor al Senador Juan Enrique Concha Subercaseux⁴⁵. El 8 de junio de 1921, el presidente Arturo Alessandri Palma ingresó a su vez el proyecto de Código de la Alianza Liberal, con la firma de su ministro del Interior, Pedro Aguirre Cerda, y que fuera elaborado en base al texto preparado por el abogado Moisés Poblete Troncoso, presidente de la Oficina del Trabajo.

Los proyectos en debate legislativo obedecían a las directrices de la OIT, y abordaban, además, del mejoramiento en las condiciones de trabajo, la formación de sindicatos y el establecimiento de mecanismos de conciliación y arbitraje, de forma que si bien ninguno de ellos finalmente se aprobó, la combinación de ambos constituyeron las leyes sociales del año 1924.

La dilación en la aprobación de los proyectos de código laboral, ya sea por el interés relativo o la incapacidad, de los sectores dirigentes por regular el conflicto laboral, también se dio en el cuadro de ascendente presión social que se inicia en 1918, liderada por los sectores obreros y populares, y de irrupción del movimiento laboral organizado como actor político de oposición al régimen en noviembre de ese año, a través de la AOAN (1918-1920), a todo lo cual se sumó la crisis global que detona en 1920, con la radicalización y polarización del proceso sociopolítico que caracterizó el primer gobierno de Arturo Alessandri Palma.

En este contexto, uno de los grandes dilemas que enfrentaron las organizaciones del período del sindicalismo libre, y que aun divide a los autores, fue la conciliación de la formulación política revolucionaria adoptada por el movimiento sindical en general, y de los trabajadores de la FOCH, en particular, en 1919, con la actitud que tuvieron los trabajadores frente a la legislación social del período 1906-1917, como ante los proyectos que discutían los grupos dominantes del escenario político, así como las demandas que los trabajadores debieron exigir al Estado para el mejoramiento de sus desmedradas condiciones de vida y de trabajo.

⁴⁵ Juan Enrique Concha Subercaseux (1876-1931), fue abogado y político conservador precursor del movimiento socialcristiano en Chile, que ya en su tesis de licenciatura en Derecho de 1898, que llamó "Cuestiones Obreras", se mostraba dispuesto a legislar sobre materias sociales.

1.1.7 Las demandas y proyectos de ley impulsados por los trabajadores: 1919-1924

En la coyuntura de transformaciones profundas que se inicia con la elección de Arturo Alessandri Palma en 1920, el movimiento obrero y popular debió definir sus opciones frente a los proyectos de legislación social propuestos por los grupos dominantes del proceso político; pero como señala Juan Carlos Yáñez, no parece existir un consenso historiográfico respecto de la actitud que tuvieron los trabajadores frente a la legislación social⁴⁶.

La historiografía "marxista clásica", en general sostiene que la aplicación de la legislación social constituyó un retroceso político de la clase obrera chilena, y que el sindicalismo libre resistió durante varios años la institucionalización de los sindicatos, mostrándose renuente a la intervención del Estado en materia de organización y mediación. Para la mayoría de los historiadores de esta corriente, las posturas anarcosindicalistas y revolucionarias, como las de Luis Emilio Recabarren y de la FOCH, en particular, basadas en los principios de liberación de la clase obrera formulados en su Tercera Convención (1919), siempre habrían sostenido en la práctica una postura contraria a la sindicación legal promovida por el Estado, aun cuando autores representativos de esta escuela, como Luis Vitale y Humberto Valenzuela, reconocen que el movimiento obrero luchó por demandas concretas, como la jornada laboral de ocho horas, el fin al trabajo nocturno en las panaderías, ley de desahucio (en las minas del carbón y el salitre), el reconocimiento de los sindicatos por parte de la empresa, el abaratamiento de los productos de primera necesidad y otros que la burguesía se habría visto obligada a conceder.

En las citadas investigaciones de Juan Carlos Yáñez, y de Sergio Grez Toso en su estudio de las huelgas entre 1900 y 1924⁴⁷, y a partir de las que registró Peter DeShazo⁴⁸ en ese mismo período, extendiéndose hasta 1927, ponen en cuestión, sin embargo, el planteamiento tradicional de los autores marxistas, para mostrar que el proletariado minero del Norte salitrero sí estuvo a favor de la legislación laboral desde principios del siglo XX, y que precisamente la FOCH y otros gremios de obreros marítimos e industriales, exigieron la intervención de los poderes públicos para solucionar las huelgas, lo mismo que el reconocimiento y el arbitraje del Estado para dirimir los conflictos con los empresarios.

⁴⁶ YAÑEZ, J. 2003. Discurso revolucionario y práctica de conciliación. Notas sobre el movimiento popular-obrero: 1887 - 1924, Boletín de la Academia Chilena de la Historia 112, pp. 325 - 367.

⁴⁷ GREZ, S. 2001. ob. cit.

⁴⁸ Peter Deshazo, autor norteamericano, por primera vez documentó la implantación y desarrollo de la anarcosindicalista IWW en Santiago y Valparaíso, en su tesis doctoral de 1977 denominada "Trabajadores urbanos y sindicatos en Chile: 1902-1927", publicada en Wisconsin-Madison en 1983, y en Santiago por la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, en 2007 (Centro de Investigaciones Diego Barros Arana), 231 p.

Sergio Grez sostiene, además, que la práctica histórica de conciliación y arbitraje llegó a generar una nueva cultura de relaciones entre obreros y patronos, que privilegió la mediación estatal en desmedro del rechazo maximalista de un sector del movimiento obrero.

Yáñez incluso plantea que los trabajadores agrupados en la FOCH no solo habrían estado a favor de una legislación laboral, sino que sus proyectos de ley para resolver el problema de la negociación con los empresarios y los contratos colectivos de trabajo, impulsados por los diputados de la FOCH que accedieron al Congreso en el primer gobierno de Arturo Alessandri⁴⁹, habrían coincidido con los principios planteados en los proyectos de ley del Partido Conservador en 1919 y la Alianza Liberal en 1921, en especial el proyecto de Cámara del Trabajo propuesto por la FOCH, que tenía como eje central la colaboración mutua entre empresarios y trabajadores para avanzar en terminar con los conflictos del capital y el trabajo. Ello habría sido parte del “consenso” al que habrían llegado algunos sectores de partidos oligárquicos, gremios patronales, el Estado y las organizaciones sindicales para armonizar la relación entre el capital y el trabajo. Entre 1919 y 1922 la FOCH tuvo ocho diputados, cuatro demócratas, dos socialistas (POS-PC), dos radicales y un senador demócrata, conocidos como diputados y senadores federados⁵⁰.

Vicente Mellado, en su informe de seminario de grado de la facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile “Del Consejo Federal al Sindicalismo Legal: La Federación Obrera de Chile (FOCH) y el inicio de la transición a un sistema moderno de relaciones (1919-1927),” también sostiene que la negociación colectiva de facto con los empresarios se había expandido masivamente en las industrias, fábricas y lugares de trabajo, y lo mismo que las cooperativas obreras de consumo, que obedecían a un medio de los trabajadores para lograr su bienestar material. Sin embargo, este autor no adhiere, a una concepción de denuncia de una evolución “socialista colaboracionista” de la FOCH en el período previo a la legislación social, y postula que la evidencia histórica de que un sector importante de los trabajadores del país estuviera a favor de una legislación laboral, así como la existencia de diputados federados en el Congreso y sus proyectos de ley, no resultaría contradictoria con la formulación política revolucionaria que habría mantenido la FOCH y el movimiento sindical a partir de 1919, ya que dicha práctica obedecería a la estrategia tradicional del socialismo de la II Internacional, de conquistar y pasar a ocupar posiciones en la estructura del Estado burgués oligárquico, respetando los espacios y márgenes que

⁴⁹ Entre 1919 y 1922 la FOCh tuvo ocho diputados, cuatro demócratas, dos socialistas (POS-PC), dos radicales y un senador demócrata, conocidos como diputados y senadores conocidos como “federados.”

⁵⁰ YÁÑEZ, J. ob. cit.

permitía el régimen, y que permitieran sumar una correlación de fuerzas favorable a los trabajadores⁵¹.

En esta línea, Mellado afirma que la fuerte impugnación al régimen oligárquico sustentada hasta entonces por la FOCH y la mayoría del movimiento sindical, se manifestaría en la obligación asumida por los representantes de los congresos federales de la FOCH, de colocar las reivindicaciones económicas de los trabajadores en los espacios de participación que permitía el Estado: Municipios y Congreso Nacional; y que la diferencia de los proyectos de la FOCH con los propuestos por los partidos Conservador y de la Alianza Liberal, radica en el “contenido” de los mismos, ya que los impulsados por la FOCH respondían a los principios de la Convención de 1919, de avanzar en la liberación económica, política, moral y social de obreros y empleados “aboliendo el régimen capitalista”.

La mencionada tesis llevó a Mellado a indagar acerca del contenido de las demandas de legislación social que los trabajadores exigieron al Estado entre 1919 y 1922, para demostrar que si bien en el movimiento sindical existían sectores que se mostraban renuente a las leyes sociales y a la intervención del Estado en materia de organización y mediación (la FOOC, la FOI, la IWW, etc.), el contenido de los movimientos reales del período previo a la legislación social, habrían concentrado el cuestionamiento a la estructura oligárquica del Estado, sin subordinarse a la propuesta estatal en esta materia, como sí ocurrió en un sector importante del movimiento laboral durante la dictadura de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931)⁵².

La demandas de los trabajadores fueron así económicas, como baja en el precio del costo de los alimentos, aumentos salariales, mejora en las condiciones laborales, jornada diaria de ocho horas, de descanso dominical, etc.; pero también democráticas, ya que exigían el cumplimiento de los derechos supuestamente consagrados en la Constitución Política de 1833, como el derecho a reunirse sin previo aviso, a asociarse, a la libertad de expresión, a la libertad de prensa. Lo mismo la demanda por un proceso transparente de las

⁵¹ MELLADO, V. ob. cit., p 11-13.

⁵² En febrero de, 1924 se despachó a la Cámara de Diputados un proyecto de “Pensión de Vejez”, lo que fue recibido de manera positiva por la FOCh: “Nosotros no comulgamos con la legislación burguesa sobre **derechos**, pero en este caso, tan humano, tan real, tan inmediato, no queremos ser egoístas desconociendo que en todo el mal burgués, hay algo que si es malo, es útil, que si es mezquino, vale, (...) El número 12 de la tabla de fácil despacho de la Cámara de Diputados merece, pues, la más delicada atención de parte de quienes sepan lo que es deber y lo que es humanidad (...)”.

elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales, en vista de la corrupción, el fraude electoral, el cohecho y los cacicazgos locales, así como por el sufragio universal masculino y femenino.

Las demandas democráticas, que incluían el derecho a huelga y el reconocimiento del sindicato en la empresa, eran exigencias de reformas al Estado chileno que, en términos políticos, cuestionaban la esencia del Estado oligárquico: la exclusión de las clases subalternas de la política y la economía nacional.

Las demandas también incluían la exigencia de una nueva institucionalidad para hacer frente a las miserias sociales que trajo consigo el proceso de industrialización moderna, y en esa dirección se ubica el folleto escrito por Recabarren en 1921, de un Proyecto de Constitución para la República Federal Socialista de Chile⁵³.

En este contexto, la aprobación del Código del Trabajo de la Alianza, que integrara las disposiciones de los proyectos de ley laboral que demandaron los obreros, habría sido una exigencia política de Luis Emilio Recabarren participando como diputado socialista de las Comisiones de Legislación Social, junto con los demócratas.

Los proyectos ingresados por la FOCH al Congreso fueron el de “Cámara del Trabajo” (julio de 1920), el de “Tribunal de Conciliación” (junio de 1921) y el “Contrato de Socialización Industrial” (enero 1921). Los dos primeros proponían crear organismos colegiados (corporaciones), de empresarios y trabajadores en cada provincia del país, que legislaran sobre las relaciones entre el capital y el trabajo y ejecutaran a su vez las resoluciones tomadas.

A diferencia de la opinión de Juan Carlos Yáñez, Mellado sostiene que la Cámara del Trabajo tenía por objetivo regular todos los aspectos sociales, económicos y culturales de la vida de los trabajadores para asegurar su bienestar, lo que no estaba contemplado en el proyecto conservador. En otras palabras, el proyecto de Cámara del Trabajo buscaba, contradictoriamente, fortalecer la autonomía y organización de los trabajadores, otorgándole el derecho de ejecutar deliberaciones y, por el contrario, el proyecto conservador buscaba restarle poder de decisión a los sindicatos (que además tenían que ser creados por los patrones), reduciéndolos al lugar de la empresa, sin especificar nada acerca de la conformación de centrales sindicales.

⁵³ Proyecto de Constitución para la República Federal Socialista de Chile. Antofagasta - Chile, 1921. [en línea] <<https://www.marxists.org/espanol/recabarren/1921.htm>> [consulta: 15 agosto 2014]

El tercer proyecto de los trabajadores de la FOCH, de “Contrato de Socialización Industrial” (enero 1921), también se diferenciaba de los proyectos conservador y liberal, por plantear la gestión obrera de la producción y la distribución de las ganancias en igualdad de condiciones con la parte patronal.

En agosto de 1924, los socialistas también habían planteado la necesidad de crear un Ministerio del Trabajo, modificado en parte por el proyecto de la FOCH de La Cámara del Trabajo, planteando la existencia de dos comisiones permanentes de trabajadores e industriales, integradas al Ministerio del Trabajo, para que el ministro del ramo interpretara las posiciones de ambas partes durante un conflicto laboral.

La FOCH, mantenía entonces, en 1922, la exigencia del cumplimiento del programa Alessandrista, participando de las Comisiones de Legislación Social, por medio de Recabarren y los demócratas, que aún luchaban porque se integraran sus proyectos al Código de la Alianza, en especial las Cámaras del Trabajo. A mediados de 1924, también denunciaba al gobierno como parte de la oligarquía.

En este contexto, el movimiento obrero y popular debió además reformular sus opciones ante el nuevo escenario que planteaba la crisis socioeconómica que inicia el agotamiento del régimen liberal oligárquico, y que confrontaba su real capacidad para influir en el curso de los sucesos del período previo a la aprobación de la legislación social, y que detonan con la emergencia institucional de septiembre de 1924.

Capítulo II: La promulgación de las leyes sociales

1.2.1 El escenario previo

Las condiciones imperantes durante la presidencia de Alessandri Palma, no fueron favorables para la implementación de las reformas propuestas al asumir el gobierno, que estuvo marcado por la permanente obstrucción del Senado, mayoritariamente opositor, al despacho de leyes de cualquiera naturaleza, incluso las de presupuestos, y la creación de un Banco Central, la implantación del impuesto a la renta y otras medidas tendientes a estabilizar la moneda, regular el crédito y proteger la industria nacional para enfrentar la crisis económica. En materia social sucedió otro tanto, ya que el proyecto de Código del Trabajo y de Previsión Social de la Alianza Liberal, ingresado por Alessandri en 1921, nunca fue aprobado, aunque tuvo gran influencia en las leyes posteriores.

En febrero de 1921 se produjeron los sucesos de la salitrera San Gregorio, que marcaron el término de la adhesión popular, de estudiantes y sectores de trabajadores hacia el gobierno de Arturo Alessandri, y que comenzaron a denunciar la postergación del programa político que lo llevó a la presidencia. En noviembre de ese año Recabarren también se retiró de la Comisión de Legislación Social⁵⁴.

Pese al triunfo de los partidarios del Gobierno en las elecciones parlamentarias de marzo de 1923, y pese a que desde 1920 la mayoría del Congreso y los distintos sectores políticos y sociales del país discutían la respuesta institucional a la crisis, el Senado, que se elegía por parcialidades, negó el paso, una vez más, a la aprobación de las leyes sociales. En 1924, los proyectos laborales de la FOCH y el proyecto de Ministerio del Trabajo de los socialistas fueron también rechazados en el Congreso.

⁵⁴ Ante el anuncio de cierre de la oficina de la salitrera San Gregorio, un grupo de obreros decidió permanecer en el campamento hasta el pago del desahucio, con el apoyo de trabajadores de otras oficinas. Al desalojo con fuerzas de artillería que significó la muerte de 36 trabajadores y numerosos heridos, siguió el estado de sitio en las provincias de Tarapacá y Antofagasta, la prisión de trabajadores, especialmente miembros de la F.O.Ch. y del Partido Comunista -entre ellos Elías Laferte y Carlos A. Sepúlveda, y la expulsión de centenares de obreros de sus sitios de trabajo, muchos de ellos deportados al sur; se clausuraron los periódicos "El Despertar de los Trabajadores" de Iquique y "El Comunista" de Antofagasta y se dañaron severamente sus instalaciones.

Sin embargo no hubo movilizaciones ni paros nacionales entre 1921 y 1924 debido a la debilidad del movimiento de los trabajadores por el desempleo masivo del bienio 1921-22, por las constantes recesiones y cierre de empresas, aun cuando las críticas al gobierno se hicieron cada vez más intensas.

La frustración a esas alturas también llevó a la división del ala sindical del Partido Demócrata, y también se expresó en la pérdida de legitimidad de ese partido en la base obrera y en el crecimiento en influencia del POS en el movimiento sindical y al interior de la AOAN.

La presentación de Recabarren como candidato obrero a la presidencia de la República en junio de 1920, y la fundación del PC en 1922, también había abierto una brecha entre el movimiento sindical. Bajo la influencia de Recabarren, en este último año, la FOCH se hizo parte de la Internacional Roja de Sindicatos (ISR) con sede en Moscú, inaugurando el período de la hegemonía del recientemente fundado PC en la FOCH, con el éxodo de la organización del sector moderado del Partido Demócrata, y el surgimiento de un sector del socialismo que comenzó a transitar hacia el sindicalismo corporativo, que tuvo gran influencia en los sectores laborales que a partir de 1927 apoyarán el programa político de Ibáñez (1927-1931).

Militantes socialistas y un centenar de dirigentes sindicales de esta última tendencia, formaron en 1925 la Unión Social Republicana de Asalariados de Chile (USRACH), que se suma al programa político de Ibáñez en 1927.

El movimiento sindical debió concentrarse, de otra parte, en la defensa de sus asociaciones laborales ante la contraofensiva patronal iniciada por la Asociación del Trabajo (AT), nacida en septiembre de 1921 de los sectores patronales más duros y críticos de legislar en favor de los sectores sociales de los gremios industriales que integraban la SOFOFA.

Los trabajadores de la FOCH intentaron organizarse por centro productivo para resistir los ataques, como en las zonas mineras, sometidas al aislamiento, represión y persecución de sus dirigentes. Las reivindicaciones de los trabajadores de los centros fabriles con asociaciones territoriales inter-empresa, adquirieron rasgos más políticos, ya que

debieron recurrir a la huelga para defenderse y mantener su sindicato, exigiendo el reconocimiento efectivo del derecho de asociación.

Ante la debilidad del movimiento sindical al año 1924, y la polarización política, la aprobación de las anheladas leyes sociales sólo llegó por la vía de la imposición obligatoria y sin discusión parlamentaria, forzada por el referente externo que irrumpe en el proceso político: los militares.

1.2.2 El golpe de Estado del 5 de septiembre de 1924

La táctica de solución esbozada por Alessandri para romper la divergencia entre el Senado y la Cámara de Diputados, se expresó en las elecciones parlamentarias de 1923 en una activa intervención electoral para modificar la composición del Congreso, y en la apelación a la oficialidad militar para respaldar sus posiciones, precipitando con ello la crisis institucional de septiembre de 1924, que no sólo conduce a la expulsión del Presidente constitucional de su cargo y a la disolución del Congreso, sino que borra la estructura política existente en Chile desde el término de la guerra civil en 1891.

Pero lo cierto es que primero fueron los conservadores de la Unión Nacional y luego Alessandri quienes buscaron resolver el antagonismo político recurriendo a los militares, que hasta entonces, y por acción de un complejo conjunto de factores, algunos de los cuales datan desde los comienzos de la República, habían estado al margen de las contiendas políticas. Sin embargo, desde la década de 1910 se vivía una profunda inquietud y malestar dentro de los cuarteles, que se expresaba en críticas a la inoperancia de los poderes públicos y aparente desinterés que mostraba la clase política para resolver sus problemas, que decían relación con temas económicos, como aumentos de sueldos, y régimen de ascensos y retiro del personal, incremento de la planta del Ejército y necesidad de reformar la Caja de Retiro del Ejército y de la Armada.

También se atribuye la identificación que comienzan a mostrar los militares por las inquietudes de la clase media y el clamor del descontento general del país, a la Ley de Servicio Militar Obligatorio de 1900, que habría otorgado al Ejército un nuevo rol que contribuyó a definir su ideología, forjada en el contacto con la dura realidad del mundo

popular, debido a que los reclutas provenían, en su mayoría, del campesinado y sectores populares⁵⁵.

La abierta inducción de civiles de distintas orientaciones ideológicas, habrían alentado un clima de deliberación al interior de las fuerzas armadas que las condujo a posicionarse como árbitros de la crisis política que parecía precipitarse.

Las posiciones de la Unión Nacional encontraron acogida entre altos jefes de la Marina y el Ejército. La Alianza Liberal encontró apoyo en la oficialidad joven, especialmente del Ejército, del cual emergió la figura del entonces mayor Carlos Ibáñez del Campo y del grupo llamado de la Juventud Militar, todos de la ascendente y preparada clase media.

La primera expresión de la crisis institucional está marcada por el movimiento militar del 5 de septiembre de 1924 conocido como “Ruido de Sables”, o “Rebelión de los Coroneles”, que debe su nombre a la irrupción de oficiales de baja graduación en las tribunas de la Cámara de Diputados durante la discusión del proyecto sobre dieta parlamentaria del 2 de septiembre de 1924, y lo mismo en la cesión del día siguiente, para expresar su repudio a la aprobación de la dieta, en circunstancias que se había rechazado una ley de reajuste de sueldos del Ejército y aplazado una vez más la discusión de las leyes sobre escalafón y ascensos, y que al ser interpelados por el vicepresidente de la Cámara, abandonaron el Congreso haciendo sonar sus sables por las escalinatas.

Los jóvenes oficiales organizados en la forma de un Comité Militar, pidieron la aprobación de las reformas que Alessandri había defendido en sus visitas a los establecimientos militares, como la reforma a la Constitución Política del Estado, el despacho inmediato de la Ley del Código del Trabajo, la aprobación de las leyes de empleados particulares, la modificación al impuesto a la renta y otras de interés general. El programa de la oficialidad joven enfrentó, sin embargo, la oposición de las tendencias conservadoras de la Unión Nacional, representadas por los altos jefes de la Marina y el Ejército, que montaron una conspiración que debía conducir al derrocamiento del gobierno.

⁵⁵ AYLWIN, M. 2008. Chile en el siglo XX, Santiago, Editorial Planeta, décima tercera edición. p. 40.

A fin de conjurar la conspiración organizada en su contra, Alessandri pidió en reunión secreta a los oficiales del Comité Militar que incorporaran en el pliego de sus peticiones todos los proyectos del gobierno rechazados por el Congreso.

La oficialidad del Ejército y la Armada tomó la iniciativa el 5 de septiembre de 1924 con la constitución de la Junta Militar y Naval, que anunció su propósito de acabar con la corruptela política, y convocar una Asamblea Constituyente, con el fin de redactar una nueva carta fundamental acorde con los propósitos nacionales, y que se generaría a base de representación gremial, porque, a juicio de la Junta, el descrédito de los partidos era tan grande, que no se les podía entregar la superior responsabilidad de reestructurar institucionalmente al país.

La Junta Militar y Naval exteriorizó un avanzado y entusiasta espíritu reformista; jóvenes tenientes y capitanes llegaban hasta las asambleas populares, concurrían a actos públicos del Partido Comunista, de la FOCH y de la IWW, expresando su solidaridad con la clase trabajadora y condenando a la "oligarquía" y sus abusos.

La medida de presión de los militares llevó al acuerdo con el Presidente y la Alianza Liberal, de constitución de un gabinete con participación de uniformados. El General Luis Altamirano fue designado Ministro del Interior, e inmediatamente fue convocado el Congreso para aprobar las reformas que el Comité Militar había solicitado.

Fue así que en la breve sesión del 9 de septiembre de 1924, se aprobaron todos los proyectos de leyes pendientes, incluyendo las siete leyes laborales que conformaron las leyes sociales, Nº 4.053 a la Nº 4.059, que conciliaban ideas tanto del proyecto conservador – en trámite en el Senado desde 1919 – , como liberal -que se discutía desde 1921 – , para iniciar una nueva etapa en la historia social y del sindicalismo chileno⁵⁶.

La serie de leyes laborales promulgadas el 29 de septiembre de 1924 por el Presidente Arturo Alessandri y por el General Luis Altamirano, en condición de Ministro del Interior, debían regir a partir del 29 de marzo de 1925, quedando pendientes quince

⁵⁶ Humeres sostiene que las leyes promulgadas el 8 de septiembre de 1924 eran capítulos del Proyecto de ley de 1921.

proyectos de ley y varios reglamentos, entre ellos, los del Contrato de Trabajo, de Juntas de Conciliación, y del Sindicato Industrial y Profesional.

No obstante, la aprobación de demandas históricas de los trabajadores bajo el moderno régimen del Derecho del Trabajo, y del primer reconocimiento legal a las asociaciones laborales, en Chile no hubo un sistema legal de relaciones laborales consolidado sino a partir del año 1931, con las siete leyes laborales aprobadas en 1924 refundidas en el Código del Trabajo y la dictación de los reglamentos respectivos.

En el interregno que sucedió a la aprobación de las leyes sindicales, constituye un período de grave inestabilidad política del país, al punto que durante algunos días, desde fines de enero y hasta el reintegro de Alessandri al gobierno, en marzo de 1925, Chile estuvo al borde de una guerra civil, cuyos principales hechos políticos pueden sintetizarse como sigue:

Los altos mandos militares del nuevo gabinete organizado por Alessandri, coludidos con la Unión Nacional, consumaron el 11 de septiembre de 1924 el golpe de Estado por el cual se constituyó una Junta de Gobierno presidida por el general Luis Altamirano, el almirante Francisco Neff y el general Juan Pablo Bennet, que alejó al Presidente de su cargo y disolvió el Congreso.

La Junta de Gobierno también desplazó del poder a la oficialidad de la Junta Militar y Naval, que inicia una campaña por el retorno de Alessandri y a fin de restablecer, cuanto antes, el gobierno civil, al que se sumaron los partidos Radical, Demócrata y ciertos sectores liberales.

El 23 de enero de 1925, el grupo de militares acaudillados por Ibáñez y Marmadoke Grove Vallejos, derrocó a la Junta de Gobierno en defensa de los "ideales" originarios de la intervención del 5 de septiembre, imponiendo una nueva Junta Militar que ejerce el poder hasta marzo de ese año, en que reasume su puesto el presidente Alessandri.

Los sectores de las Fuerzas Armadas vinculados a la Unión Nacional, especialmente la Marina, en connivencia con la Alianza Liberal, continuaron, sin embargo, desarrollando

acciones conspirativas para restablecer un Gobierno como el que había presidido el general Altamirano.

En este marco, y bajo la aplicación de las nuevas leyes laborales, el movimiento sindical inició un nuevo proceso de ascenso huelguístico y de movilización popular entre fines de 1924 y la primera mitad de 1925, aun mayor a la de 1919-1920, que involucró a más de 50 mil trabajadores a nivel nacional. En el año 1925 los trabajadores salitreros de Tarapacá, organizados en “sindicatos industriales”, exigieron incluso, entre los puntos del pliego de peticiones, la nacionalización del salitre y la disolución de la asociación patronal de industriales salitreros.

1.2.3 Caracterización y eficacia de las primeras leyes sindicales

Durante el período que va desde 1924 a 1926, el sindicalismo legal no pudo implementarse a causa de la gran desconfianza de los obreros con respecto a la nueva ley, como a las ambigüedades y vacíos legales que caracterizó la legislación laboral hasta la codificación de 1931, y debido a la falta de reglamentaciones para su correcta aplicación. Como señala el profesor Andrés Naudon Figueroa: “A partir de las aprobación de las primeras leyes del año 1924 comenzó la proliferación y, con ello, la dispersión de normas de contenido laboral”⁵⁷.

La aplicación de la Ley N° 4.053 sobre “Contrato de Trabajo”, por ejemplo, que también consagró a nivel local una demanda histórica de la clase obrera, como es la jornada laboral de ocho horas, dio lugar a conflictos laborales porque abrió la posibilidad para los empleadores para rebajar los salarios nominales basados en la antigua jornadas de 53 horas semanales, o de compensar la diferencia con la exigencia de horas extraordinarias. De este modo, algunos empresarios, al aplicar la ley, rebajaron los salarios bajo el argumento de que no podían pagar las mismas remuneraciones correspondientes a las 53 horas semanales⁵⁸.

La ley N° 4.053 sobre “Contrato de Trabajo”, que también estableció el contrato colectivo, y el derecho de los trabajadores de participar de las ganancias de la industria,

⁵⁷ NAUDON, A. 2013. La Cuestión Social y El Derecho. Orígenes de la primera codificación laboral chilena. Santiago, RIL editores, p. 128.

⁵⁸ En abril de 1925 la Fundación “Libertad” de la ciudad de Santiago, su dueño, Francisco Kupfer, estableció la jornada de 48 horas semanales, reduciendo los salarios a sus obreros, ante lo cual 600 trabajadores se lanzaron a huelga por primera vez en 50 años, exigiendo que se les pagara lo correspondiente a las 53 horas y que se trabajara 48 horas semanalmente. Su pliego de peticiones incluyó el reconocimiento de la “Sociedad formada por los obreros” y que las 48 horas se dividieran en 44 horas de trabajo semanal y cuatro de premio.

parecía institucionalizar la práctica histórica de negociación colectiva llevada adelante desde 1919, de participar de beneficios de las ganancias de la industria, incluidas la de inter empresa, al definir la negociación colectiva “sea en una empresa o en un grupo de empresas o de industrias” de una misma rama productiva con sus respectivos patrones.

Sin embargo, el vacío de la ley N° 4.057 que otorgó reconocimiento jurídico a la asociación de trabajadores, no estipuló los requisitos para la formación del sindicato, ni el número mínimo de trabajadores requerido para formar un sindicato en la empresa, lo que fue aprovechado por algunos patrones para formar sindicatos “amarillos”, y desconocer al previamente existente.

La ambigüedad legal también fue aprovechada por los trabajadores más combativos y activistas para formar “sindicatos industriales” por gremio, agrupando a varias empresas en un solo sindicato industrial, como ocurrió con los tabacaleros de Santiago en 1925.

También la disposición legal que permitía la participación de los “sindicatos industriales” en las ganancias de la empresa, gatilló la oposición de los gremios patronales, como ocurrió en la primera mitad del año 1925 en el norte salitrero.

Otra falencia de la nueva legislación se encontraba en la Ley N° 4.056, sobre Juntas de Conciliación y Tribunales Arbitrales, que no estableció disposición alguna en relación a las huelgas, por lo que los trabajadores, al no estar de acuerdo con la oferta patronal, simplemente hicieron uso libre de la huelga para imponer sus demandas.

De otro lado, la Ley N° 4.053 sobre “Contrato de Trabajo”, no se aplicó a los trabajos de la agricultura, a los empleados domésticos, ni a los empleados particulares, ni a los recintos industriales que emplearan menos de diez operarios, que siguieron siendo regidos por el Código Civil.

El conjunto de las fuerzas políticas y sociales, inmersas en el conflicto iniciado en 1918 entre el Ejecutivo y el Congreso, tampoco dieron estímulo a la sindicalización legal, que también se desarrolló muy débilmente debido a que golpe militar de 1924 profundizó la campaña anticomunista y anti anarquista de los anteriores gobiernos, e implementaron

medidas para evitar la alteración del político y del sistema social en su conjunto, que abrieron un nuevo período de represión en contra de los trabajadores.

En 1924, se tipificaron nuevas figuras constitutivas de los delitos contra la seguridad interior del Estado que establecía el Código Penal, se aumentaron sus penas, y se sometió su conocimiento y resolución a la jurisdicción militar. En marzo de 1925 se sancionó incluso como contrarios a la seguridad interior, los discursos, conferencias, gritos, amenazas, transmisiones por radio o teléfono, publicaciones, carteles, etc. En octubre de 1925 se penalizó la incitación a las tropas a faltar a sus deberes y el desprecio o mofa de la bandera e himnos. El Código de Justicia Militar se dictó en diciembre de 1925 y consideró la penalidad para civiles que participaran en una rebelión o sublevación militar, bajo ciertas condiciones de asociación con militares.

En 1925 también se había creado la Oficina Central del Servicio de Informaciones Sociales, dependiente de la Dirección General de Policías, que tenía la función “de controlar la creación, el funcionamiento y todas las actividades de las sociedades obreras, principalmente de las que tienen el carácter de lucha de clases o de resistencia”.

Las ventajas aparentes para los trabajadores de las nuevas leyes sociales de 1924, abrieron un tenso debate al interior de la FOCH, bajo fuerte influencia ésta del Partido Comunista, en relación a aceptar o rechazar las leyes laborales propuestas por el Estado.

El estudio de Vicente Mellado Carrasco, también muestra que en un sector mayoritario de los trabajadores prevaleció la postura de aceptar y exigir su aplicación, y que ésta habría orientado, finalmente, la acción de la FOCH, al exigir la aprobación de los proyectos de ley y reglamentos pendientes, y señala que incluso Hernán Ramírez Necochea, el historiador más importante del Partido Comunista de Chile, realizó una severa crítica al dirigente de la FOCH y parlamentario comunista, Luis Víctor Cruz, el máximo impulsor de la política de que la clase obrera aceptara las leyes laborales, como una de las expresiones de las tendencias reformistas al interior del PC de la década del 20⁵⁹.

Mellado también da cuenta de las posiciones en contra de la legislación social que plantearon algunos sectores de trabajadores organizados, como en la región del carbón,

⁵⁹ MELLADO, V. ob. cit. p 8.

debido a las disposiciones de restricción al derecho de huelga; y a este respecto destaca para nuestro estudio la crítica de obreros federados a la falta de legitimidad de las leyes aprobadas, por tratarse de leyes “de facto”, reproduciendo la opinión de un articulista de nombre Claus, en Valparaíso el año 1925, que declaraba: “(...) las leyes aprobadas, no tienen fuerza de ley, porque son leyes impuestas por un Gobierno de facto, Gobierno por la fuerza, son inconstitucionales; no han sido deliberadas por las Cámaras respectivas de Diputados y Senadores, no han sido votadas por el Congreso Nacional; y, en consecuencia, no deben los trabajadores tomarlas en cuenta (...) estas leyes que no tienen el mérito legal que exige la Constitución del Estado (...)”⁶⁰.

En el mismo sentido resulta interesante señalar que en vista de la represión de algunos sindicatos y dirigentes importantes del PC y la FOCH por parte de la Junta de Gobierno, los trabajadores federados también acusaron que “después de 60 días de promulgadas las siete leyes laborales, ninguna se había puesto en práctica, denunciando, asimismo, su “aprobación rápida y sin estudio, por el Congreso Nacional”⁶¹.

Y, efectivamente, desde 1924, la normativa del período previo al Código del Trabajo, la legislación laboral se produjo bajo la fórmula de los regímenes de hecho, como el que dio origen a la institución del Estado encargada, entre otras, funciones, de su aplicación, por medio del Decreto Ley N° 44, de 14 de octubre de 1924, que creó el Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo, que debía dictar los reglamentos del Contrato de Trabajo, de Juntas de Conciliación, y del Sindicato Industrial y Profesional.

El alto mando de las fuerzas armadas representada en la Junta de Gobierno, también dictó el Decreto Ley N° 24 de 4 de octubre de 1924, modificado por el Decreto Ley N° 272, de 24 de febrero de 1925, que prohibió el trabajo nocturno en las panaderías e industrias similares; el Decreto Ley N° 772, del 19 de diciembre de 1925, que legisló el contrato de empleados particulares a bordo de las naves de la marina mercante nacional, y el Decreto Ley N° 442 sobre protección de la maternidad obrera, entre otros.

El carácter disperso y de hecho que adquiriría la normativa laboral, y los años de represión del movimiento sindical libre iniciado en 1924, fundamentalmente hacia la IWW y la

⁶⁰ MELLADO, V. ob. cit. p 99.

⁶¹ MELLADO, V. ob. cit. p 94.

FOCH, fue así el escenario que antecedió a la consolidación del sindicalismo legal, el que tampoco logró mayor impulso frente a los esfuerzos de los sectores políticos en pugna por definir el rumbo de la nueva institucionalidad que emerge de la prolongada crisis.

Capítulo III:

El término del régimen del sindicalismo libre: el golpe institucional y la dictadura de Ibáñez

1.3.1 La promulgación de la Constitución de 1925

Una vez repuesto en el gobierno en marzo de 1925, Alessandri presidió la transición que puso término institucional al conflicto iniciado en 1918, con el fin al régimen parlamentario y el reestablecimiento del sistema presidencial de gobierno, expresada institucionalmente en la promulgación de la Constitución Política, que rigió hasta 1973.

No obstante, los acontecimientos estuvieron marcados por la influencia decisiva que adquirieron los militares en los sucesos político-sociales del período, debido a la posición preponderante que comenzaron a adquirir al interior del Estado desde el movimiento militar de 5 de septiembre de 1924, integrándose a varios cargos de dirección y de la administración pública, entre ellos, el coronel Carlos Ibáñez del Campo desde el Ministerio de Guerra.

El regreso de Alessandri al gobierno estuvo condicionado por el acuerdo alcanzado con los militares, que se basaba en dos tareas principales: la elaboración de la Carta Fundamental prometida por la Junta Militar y Naval en 1924, que termina con el régimen parlamentario, y el posterior regreso de las fuerzas armadas a sus cuarteles.

La designación de una Comisión Consultiva integrada por personas representativas de todos los círculos sociales y tendencias, cuyo objeto era informar al Gobierno sobre todo lo relativo a los procedimientos para la organización y funcionamiento de una Asamblea Nacional Constituyente, y a la cual se sometería también, en consulta, las materias que el Gobierno estimara conveniente, fue la medida adoptada por Alessandri a estos efectos, en sintonía con los propósitos enunciados por la Junta Militar y Naval.

Sin embargo, apenas instalada la Comisión Consultiva, y con la garantía de las fuerzas armadas, se alteraron sus funciones originales, dejándose de lado la Asamblea Constituyente, y tras advertir que la Comisión Consultiva ofrecía mayores garantías a los partidos tradicionales que una Asamblea en que el movimiento obrero, y especialmente el

Partido Comunista, dispusiera de una muy fuerte representación, se le confirió derechamente a la Comisión la responsabilidad de elaborar el proyecto Constitucional, al margen de lo dispuesto por la Constitución de 1833. En la Comisión, además, los partidos tuvieron abrumadora preponderancia y, entre ellos, los de la Unión Nacional, y a los trabajadores políticamente organizados, en tanto, se les adjudicó una mínima representación.

La promulgación el 18 de septiembre de 1925 de la Constitución Política, marca la institucionalización del conflicto iniciado en 1918, con el triunfo del presidencialismo en Chile, y una de las principales transformaciones que generó la “cuestión social” de los años 20, con el agotamiento del modelo oligárquico⁶², en tanto, que M. A. Garretón, a partir del análisis de los factores de construcción de la matriz sociopolítica de Chile hasta el año 1973, y que el mismo autor que califica de “estatista-nacional-popular”, destaca que la Constitución de 1925 “(...) No obstante, su carácter relativamente precario y sujeto a regresiones parciales (...) basada en elementos como el respeto a la ley y a las libertades, al mismo tiempo que en la responsabilidad del Estado y del servicio público, habría entregado, asimismo, el sustento político para la reconfiguración de las estructuras sociales chilenas, hasta la construcción de la matriz sociopolítica clásica del Chile del siglo XX”⁶³.

La implementación de la nueva Constitución, así como la falta de aplicación de las leyes laborales, se vio postergada, sin embargo, por ocho años más de inestabilidad política e institucional, los cuales coinciden, además, con el declive final del régimen del sindicalismo libre, y que conducen a la consolidación del nuevo sistema de relaciones laborales enunciado en las leyes de 1924, por medio de la promulgación del primer Código Laboral del país.

⁶² La nueva Constitución estableció medidas de fortalecimiento del Presidente de la República, siendo fundamentales las que consagraron las incompatibilidades parlamentarias, y las que limitaron o bien establecieron plazos para la aprobación de las leyes periódicas, particularmente de la ley de Presupuesto. La elección directa del Presidente, el fortalecimiento de los partidos en detrimento de las familias oligarcas, el rol del Tribunal Calificador de Elecciones, tuvieron también como finalidad terminar con el intervencionismo y el fraude electoral. La libertad de culto y la separación de la Iglesia y el Estado, también concretó la aspiración que radicales y liberales perseguían desde la época de las “Leyes Laicas”, alejando de paso a la iglesia Católica del funcionamiento de áreas claves del Estado, como la Educación, y el surgimiento de nuevos Partidos Políticos, como la Falange Nacional.

⁶³ GARRETON, M. 2009. Matriz Sociopolítica y Desarrollo Socio Económico en Chile. Diplomacia. Estrategia Política. p 45-71.

1.3.2 El golpe institucional y la dictadura de Ibáñez: La represión política y el Código del Trabajo

Si bien Alessandri había logrado cerrar el paso a la candidatura de Carlos Ibáñez en las elecciones de octubre de 1925, logrando imponer la candidatura de conservadores y liberales en que resultó electo Emiliano Figueroa Larraín, ya en el curso de ese año, y particularmente entre fines de 1926 y comienzos de 1927, los debilitados partidos políticos reformistas y conservadores que erigieron a las fuerzas armadas como árbitros de la crisis política, habían empezado a abrir el camino a la idea de un gobierno fuerte como garantía de realizar un cambio fundamentalmente político, y no una transformación radical del orden social, que permitiera resolver la crisis económica y social mediante medidas rápidas de asistencia y fomento estatal que además combatiera el comunismo y la agitación social, y para evitar que otros sectores sociales en especial las pauperizadas capas medias entraran en peligrosa ebullición.

En las elecciones presidenciales de 1925, el Partido Comunista, la FOCH y muchas otras agrupaciones sindicales, mutualistas, de empleados, profesionales y pequeños comerciantes e industriales, integrados en la Asamblea Nacional de Asalariados, también habían optado por un abanderado vinculado a la oficialidad del ejército, aun cuando desde la óptica de encauzar las actuaciones de los militares en un sentido democrático y progresista, como fue la candidatura de José Santos Salas, que en su oficio de médico del Ejército había establecido vinculaciones con la Juventud Militar.

En las elecciones parlamentarias de noviembre de 1925, las fuerzas armadas también estuvieron detrás de los intentos por imponer una lista parlamentaria única para evitar el enfrentamiento electoral, por medio de la aplicación del Decreto Ley N° 542, del 19 de septiembre de 1925, que permitía la proclamación de los candidatos inscritos cuando su número fuera igual a la cantidad de parlamentarios a elegir.

Esta creciente influencia de los militares iniciada en septiembre de 1924, tuvo así nueva expresión en los convulsionados sucesos políticos que en febrero de 1927 llevaron al general Carlos Ibáñez del Campo desde el Ministerio del Interior a forzar la renuncia del presidente Emiliano Figueroa Larraín, para ejercer a partir de esa fecha desde el cargo de Vicepresidente de la República el control sin contrapeso del gobierno, y ser proclamado

candidato a la Presidencia de la República el 19 de mayo de ese año por la casi totalidad de los partidos políticos, hasta asumir el gobierno el 21 de julio de 1927.

El apoyo que detentaba Ibáñez ya desde 1926, se amplió en las elecciones de 1927 con la adhesión que la candidatura de Ibáñez encontró en las capas medias y de la pequeña-burguesía, que en la vertiente política se exteriorizó fundamentalmente en el apoyo de los Partidos Radical y Demócrata, y también alcanzó a sectores importantes de trabajadores debido al discurso a favor de la legislación social y anti oligárquica que caracterizó su programa.

No obstante, el sustento social bastante amplio de su candidatura, Ibáñez detentaba además el poder efectivo como vicepresidente desde febrero de ese año, y solo el Partido Comunista, en la ilegalidad, levantó la candidatura de su militante Secretario General de la FOCH, Elías Lafferte, que no pasó de ser un gesto simbólico de oposición al candidato, debido a la persecución que enfrentaron sus adherentes. El acto eleccionario tampoco estuvo exento de irregularidades, ya que se efectuó bajo un severo control de la prensa, y durante un período de actividad política considerablemente restringida, y en la que se perseguía abiertamente a la disidencia.

Con Ibáñez, la persecución de los partidos y organizaciones anarquistas y comunistas adquirió una dimensión desconocida en Chile, porque ya no se restringió a momentos de agitación social, sino que se hizo más sistemática y permanente a partir de febrero de 1927, en que además comenzaron a implementarse nuevos mecanismos jurídicos para evitar la alteración del orden público⁶⁴.

Junto con la creación de Carabineros de Chile en abril de 1927⁶⁵ y de la Dirección de Investigaciones en 1929, las funciones de seguridad quedaron a cargo de una sección denominada Policía de Investigaciones Internacional y Político Social e Informaciones, entre cuyas funciones estaba la seguridad interna, preocupada de los partidos políticos y

⁶⁴ La persecución ideológica era, además, representativa de la iniciada en el orden mundial, tanto en países con democracias occidentales, como en las dictaduras profascistas o conservadoras. Tal es el caso de Italia, 1922; España, 1923; Bulgaria, 1923; Turquía, 1923; Albania, 1925; Portugal, 1926; Lituania, 1926; Polonia, 1926; Yugoslavia, 1929; Rumania, 1930.

⁶⁵ Carabineros de Chile (1927), fue producto de la fusión de varios cuerpos policiales. En 1930 se creó la Fuerza Aérea de Chile, como una rama militar especializada en aeronáutica.

asociaciones gremiales de tendencia revolucionaria o “ideológica” y de todas las agrupaciones, aun las mutuales, en la medida que atentaran contra el orden público.

Ibáñez, asimismo, promulgó en enero de 1931 la ley N° 4.935 sobre Seguridad Interior del Estado. Las primeras aplicaciones de esta ley se dirigieron a perseguir las publicaciones de la FOCH, y de la prensa independiente, a través de la tipificación de la propagación de noticias o informaciones tendenciosas o falsas, destinadas a introducir desconfianza o perturbaciones en la seguridad y tranquilidad del país.

Los tribunales de justicia, tampoco fueron un obstáculo importante para la acción represiva del gobierno, que fue mayormente policial y/o administrativa, y solo al final del período, cuando las detenciones de supuestos conspiradores provocaban resistencia incluso dentro del Congreso, éstos guardaron cierta formalidad judicial.

El control que ejerció el gobierno sobre las actividades políticas y sociales, y la acción mucho más directa y visible de represión, como fue la persecución en la forma de detenciones, relegaciones y exilio, fue sin duda lo que perduró como característica del período, y que a diferencia de las acciones violentas de otros gobiernos, eran parte de una política encaminada a sustentar el nuevo orden político y el sistema social en su conjunto.

No obstante, Jorge Rojas Flores, en su extensa y detallada investigación acerca de la relación entre los sindicatos e Ibáñez, sostiene que resulta innegable el masivo apoyo recibido por éste de los trabajadores, a pesar que la represión política jugó un papel destacado en la desaparición, casi completa, de la oposición pública a su gobierno entre los trabajadores⁶⁶.

1.3.3 La represión y cooptación del movimiento sindical: 1927-1929

Las posturas historiográficas respecto del gobierno de Ibáñez, que giran en torno a la adopción de un programa político de corte populista, que lo asemejan a la que por la misma época ejercía el general Miguel Primo de Rivera en España, y aun al régimen de Mussolini

⁶⁶ ROJAS, J. 1993 La dictadura de Ibáñez y los sindicatos (1927-1931). Santiago de Chile. Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos Centro de Investigaciones Diego Barros Arana Colección Sociedad y Cultura. 152 p. [en línea] <<http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0000721.pdf>> [consulta: 18 agosto 2015]

hacia 1926, destacan, sin embargo, el papel central asignado a los gremios y asociaciones laborales para la consecución de su objetivo político⁶⁷. Éste, ya fuera de corte corporativo o funcional, entendido dentro de un sistema mixto de representación gremial y de partidos políticos, o aun con la conservación del sistema político tradicional, tuvo en todo caso como idea central desplazar las tendencias revolucionarias del sindicalismo libre representadas fundamentalmente por la IWW y el socialismo marxista de la FOCH y el PC.

La expresión concreta del programa aplicado al mundo gremial, fue la represión política selectiva aplicada a sus dirigentes y organizaciones, junto con el apoyo que encontraron las organizaciones de las tendencias del sindicalismo corporativo, formadas por los sectores disidentes de la FOCH, como la Vanguardia Nacionalista de Obreros y Empleados, fundada en 1927, el Comité Nacionalista y la Confederación Republicana de Acción Cívica de Obreros y Empleados creada en 1928 (CRAC), la Confederación de Sindicatos Blancos y el Congreso Social Obrero; junto con el fomento de un sindicalismo paraestatal representado en la creación del Instituto de Cooperación Obrera, con participación obrera, patronal y gubernamental, según el principio "nacionalista" de establecer la armonía entre el capital y el trabajo.

Dos años de represión del movimiento sindical, habría terminado por destruir el sindicalismo libre representado fundamentalmente por la IWW y la FOCH; y con la penetración en las organizaciones del movimiento sindical también la política Ibañista habría logrado desviar al grueso de los trabajadores organizados del empuje revolucionario desplegado hasta comienzos de 1927.

Pero el programa Ibañista, también imponía la incorporación del movimiento sindical a un esquema que encuadrara los enfrentamientos laborales en un contenido exclusivamente económico inmediato, y en el lugar de la empresa. La dictación del Código del Trabajo, y señales del gobierno como fijar el feriado legal del 1º de mayo, día conmemorativo de la lucha de los trabajadores y sus reivindicaciones, dieron así el estímulo final a la formación de los sindicatos legales.

⁶⁷ ROJAS, J. ob. cit.

1.3.4 La aprobación del código laboral: la Cámara de Consenso

Como relata Andrés Naudon en su obra sobre la cuestión social y el derecho, el primer Código del Trabajo del país tuvo su origen en un informe emitido por encargo del presidente Ibáñez por el director de impuestos internos Carlos Ramírez Figueroa, en oficio N° 8087 de 14 de julio de 1929, acerca de los aspectos económico de las leyes sindicales vigentes y de los efectos de su aplicación, y que propuso los anteproyectos de reforma de las leyes del año 1924, al DFL N° 2.100 sobre Tribunales del Trabajo y al DL N° 442 sobre protección de la maternidad obrera.

Luego, una comisión bipartita habría informado al gobierno con fecha 5 de abril de 1929, acerca del contenido de los estudios realizados para la revisión de las leyes sociales, con el fin de proponer las reformas necesarias y convenientes a ellas⁶⁸.

En 1930 Ibáñez presentó al Congreso el proyecto de Código Laboral, cuyo objetivo primordial era refundir en un solo texto las leyes del trabajo vigente, armonizar sus disposiciones, corregir sus defectos y subsanar sus vacíos legales legislando sobre materias nuevas.

La falencia normativa de "origen" de este primer Código Laboral del país, se relaciona, sin embargo, con que aun cuando el gobierno de Ibáñez formalmente funcionó dentro del esquema institucional establecido por la Constitución de 1925 y mantuvo el Congreso Nacional, el control social y la represión que ejerció de su gobierno sobre las organizaciones laborales, también se expresó en la intromisión en la actividad de los partidos políticos, hasta alcanzar las facultades legislativas del Congreso Nacional.

El gobierno de Ibáñez toleró el funcionamiento de los partidos políticos, excepto el Comunista, y desde el Congreso de 1926-1930 los radicales, que formaban el grupo con mayor representación, y los demócratas, fueron sus más fieles colaboradores, pero les obligó a depurarse de los escasos adversarios al Gobierno; y sus directivas quedaron en

⁶⁸ NAUDON, A. ob. cit. p 129.

manos de sus incondicionales, enteramente subordinadas a la voluntad del Poder Ejecutivo⁶⁹.

El control sobre los partidos políticos se expresó en las elecciones parlamentarias de marzo de 1930, en que la aplicación del Decreto Ley N° 542, del 19 de septiembre de 1925, sirvió esta vez a Ibáñez para indicar – en la famosa reunión con las directivas de los partidos en las Termas de Chillán – , los nombres de los candidatos postulantes a senadores y diputados, que al coincidir con la cantidad de cargos llevó al reemplazo de las elecciones por la Cámara de consenso, conocida desde entonces como “Congreso Termal”.

A su turno, el “Congreso Termal” concedió poderes extraordinarios al Poder Ejecutivo para dictar actos sobre asuntos que corresponden a la ley, como fue la delegación de la Ley N° 4.945 de 6 de febrero de 1931, para dictar leyes en materias de reorganización de la Administración Pública.

De tal forma, y excediendo la autorización normativa expresa de la Ley N° 4.945, Ibáñez promulgó el proyecto del Código del Trabajo enviado por su gobierno en 1930, llamándolo “Texto de las Leyes del Trabajo”, a través del DFL N° 178 de 13 de mayo de 1931, publicada en el Diario oficial el día 28 de mayo, y que comenzó a regir el 28 de noviembre del mismo año, no obstante que la comisión de la Cámara de Diputados correspondiente no había alcanzado sino a estudiar unos cuantos artículos del proyecto.

En la citada obra de Andrés Naudon, se indica que aun cuando los profesores Walker Linares y Humeres Magnan califican, fundamentalmente, de inconstitucional la promulgación de este Código del Trabajo, éstos justifican su aprobación en que a 1931 “La legislación social chilena era abundante pero demasiado confusa, desordenada y a veces contradictoria, lo que contribuía a que careciera de prestigio y que muchos de sus preceptos no tuvieran aplicación práctica”⁷⁰.

De tal forma, y no obstante, el quebrantamiento del ordenamiento constitucional, la señalada codificación de Ibáñez, y la dictación de sus reglamentos respectivos, vino a

⁶⁹ Ibáñez obligó a abandonar el país a hombres públicos como Arturo Alessandri Palma, Manuel Rivas Vicuña, Ladislao Errázuriz, Eliodoro Yáñez, Rafael Luis Gumucio y otros.

⁷⁰ NAUDON, A. ob. cit. p 128.

consolidar el esquema de relaciones laborales enunciado en las leyes laborales de septiembre del año 1924.

En efecto, y si bien la Ley N° 4.053 sobre “Contrato de Trabajo”, promulgada el 29 de septiembre de 1924, que debía regir a partir del 29 de marzo de 1925, reconoció a los trabajadores como una parte social que tenía derechos ante el empleador, recién con el DFL que promulgó el Código del Trabajo se establecieron las particularidades de la relación laboral con la definición legal de Contrato de Trabajo, que perdura hasta nuestros días.

El vacío legal respecto de los requisitos para la formación del sindicato también sólo fue salvado con el reglamento de la Ley N° 4.057 de sindicación legal, sintetizados en los principios del Código del Trabajo, a partir del cual se canaliza el sistema de relaciones laborales por medio del reconocimiento del sindicato moderno como la organización preponderante de los trabajadores, para dejar atrás las asociaciones laborales del régimen del sindicalismo libre, y que pasaron a ser sus antecedentes.

La Ley N° 4.053 que reconocía el contrato colectivo, situó asimismo la negociación colectiva al nivel de la empresa, y limitada a materias sobre condiciones comunes del trabajo y del salario.

El reglamento de la Ley N° 4.056, sobre Juntas de Conciliación y Tribunales Arbitrales estableció, asimismo, la disposición sobre el ejercicio de la huelga, consagrada en el Código del Trabajo.

El DFL N° 2.100 de 31 de diciembre de 1927, también creó los Tribunales de Trabajo, en los cuales se refundieron los Tribunales de Conciliación.

El nuevo Código también vino a plasmar en el orden legal el sistema moderno de relaciones laborales que consagró la nueva Constitución Política, al reconocer en su artículo 10 N° 5 “El derecho de asociarse sin permiso previo en conformidad a la ley (...)”, y en el N° 14 “La protección al trabajo, a la industria, y a las obras de previsión social (...)”.

En este reconocimiento estatal de la identidad laboral de los trabajadores chilenos, al superar el carácter meramente formal del derecho a asociarse que reconocía el régimen liberal, y los límites prácticos de que adolecían las primeras leyes del año 1924 para el

ejercicio efectivo de este derecho, radica también la trascendencia histórica fundamental de la primera codificación de las leyes sociales del país. Con ello también se inicia un tercer período de la historia del derecho colectivo en Chile, que va de 1931 a 1973, marcado por este esquema de consenso, que es el propio del Derecho Laboral, por sobre los coercitivos utilizados a la fecha, y por los cuales se excluía la representación orgánica y jurídica de los trabajadores ante el Estado, los dueños de los medios de producción, la clase política, los gobiernos y los grupos de poder.

1.3.5 La solución a la cuestión social: El modelo del Código del Trabajo de 1931

Yáñez, en su libro “Intervención Social en Chile.1907-1932,” plantea que la relevancia del proceso que se inicia en 1924, y con la creación del Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo, es que el Estado fue consolidando un proceso de tránsito desde la nación oligárquica o excluyente a la nación democrática o incluyente, lo cual implica, básicamente, la incorporación del mundo popular a los espacios sociales y políticos, y la actualización del principio de soberanía nacional en su acepción moderna, para dar cabida a una nación de ciudadanos.

Para este autor, fue el corporativismo el que hizo sentir al pueblo como parte integrante de la nación, y que el objetivo que se trazó el Estado fue integrar a los trabajadores a un espacio social regulado legalmente; por lo que las leyes sociales habrían constituido la mecánica institucional moderna que permitirá regular el mercado del trabajo y de ese modo resolver la calamitosa cuestión social. El reconocimiento legal de las organizaciones, y la regulación del conflicto laboral mediante los mecanismos que los ferroviarios habían comenzado a aceptar desde la huelga de Santiago en 1907, también habría otorgado a los trabajadores la ventaja estratégica para de legitimar sus organizaciones y dirigentes sociales, así como negociar en mejores condiciones ante la parte patronal, y participar de las ganancias de la empresa.

Para Mellado, en cambio, no respondió, a la tradición organizativa desarrollada por el movimiento obrero y popular chileno desde la huelga general de 1890, y éste tuvo el gran límite de no poder imponer en el proceso que inició la cuestión social los proyectos de ley surgidos desde las organizaciones laborales libres, como fueron los proyectos de las “Cámaras del Trabajo” y el “Contrato de Socialización Industrial” de la FOCH, como tampoco

pudo superar de manera revolucionaria al régimen oligárquico en conjunto con el Estado que lo había originado.

Las nuevas posibilidades normativas que dio al mecanismo de conducción legal/estatal de los conflictos sociales, también trajo desventajas estratégicas para los trabajadores, no sólo en cuanto a su real capacidad de negociación frente a los empleadores, sino también como al despliegue del nuevo rol asignado en la sociedad (como actor social o político), ambos determinados hasta esa fecha por las mismas asociaciones laborales tanto en la práctica de la movilización “autónoma” de los obreros, como en los debates ideológicos que se dieron al interior del sindicalismo libre.

Desde esta última perspectiva, la dinámica contradictoria residió en que fue el movimiento obrero y popular el que a partir de la lucha impulsada desde principios de siglo XX, hizo comprender a los grupos dominantes del proceso político la necesidad de intervenir, legalizando ciertas conquistas laborales y democráticas, hasta constituirse en el principal actor político de oposición al sistema oligárquico, y cuya ascendente presión social condujo a la agudización de la crisis terminal del régimen, pero fue la oficialidad del Ejército a partir de 1924 el que inició la transformación hacia el nuevo régimen liberal que surge del proceso, el cual finalmente no recogió para las organizaciones libres más que las orientaciones generales de una mayor tolerancia hacia la sindicalización, formuladas desde 1919 por la OIT.

Para Yáñez, la culminación del proceso que inició la cuestión social en Chile, trajo también el reconocimiento en el trabajo de un rol social y económico importante para la estabilidad del orden social.

En el nuevo Código que rige la actividad sindical es posible reconocer la impronta del proceso de medidas que inició el golpe de 1924, para reprimir todo intento por alterar el orden público, la disciplina o la armonía social y la acción desestabilizadora dentro de los sindicatos, y que profundizó la represión de la dictadura de Ibáñez, que también con el sello corporativista que aplicó su gobierno a la actividad gremial a partir de 1927, buscó desplazar la politización de los trabajadores, y sobre todo, las ideas revolucionarias.

Este trasfondo ideológico tuvo su expresión concreta en la Ley N° 4.057 que reglamentó el funcionamiento de los sindicatos y determinó sus fines en el artículo segundo, institucionalizando un sindicalismo radicado en la empresa, cuyo primer efecto recayó en los consejos federales de la FOCH, que agrupaban a varias industrias y establecimientos comerciales que en la práctica realizaban asambleas inter sindicales como parte del Consejo Industrial respectivo, y votaban decisiones en común.

La fuerte intervención estatal del sistema, fue, sin embargo, el escenario a partir del cual se consolidó el Derecho del Trabajo a principios del siglo XX, y como ocurre en la mayoría de los modelos latinoamericanos establecidos en la misma época, esta característica en la normativa chilena se expresó tanto en la definición de la titularidad, de los fines y del marco de organización establecido para los trabajadores, como de las actuaciones permitidas a los sindicatos, fundamentalmente de la negociación colectiva, y al imponer una de las disposiciones más criticadas por el movimiento sindical, tanto “libre” como “legal”, durante el breve intervalo de 1932 - 1936, como fueron las severas sanciones al ejercicio de la huelga.

Lo anterior porque el Código de 1931 sólo reconoció el derecho de sindicación a algunos trabajadores urbanos del sector privado, al refundir los dos tipos de contrato de trabajo, que diferenciaba entre obreros y empleados, en un apartado legal sobre “Contrato de Trabajo”. La distinción alcanzaba, sin embargo, sólo a los sindicatos permitidos por la ley, que fueron solo de dos tipos: los sindicatos industriales, constituidos por obreros, y los sindicatos profesionales, integrados por “empleados particulares”, que son los que ejercían una misma profesión u oficio, o profesiones u oficios similares o conexos.

La ley dejó, asimismo, en la misma etapa pre-codificadora a amplios subsectores del sistema de relaciones laborales, como fue el agro, hasta el año 1967, y durante todo su período de vigencia a la Administración Pública y a las empresas del Estado.

En cuanto a la negociación colectiva, la intervención legislativa la limitó principalmente a través de dos vías:

Primero, la limitación de la titularidad del derecho de sindicalización a los trabajadores urbanos del sector privado, también dejó fuera de la posibilidad de alcanzar un contrato

colectivo al amplio sector de los trabajadores a quienes se negaba el derecho de sindicación, toda vez, que la Ley N° 4.053 también restringió el sujeto laboral en la negociación colectiva sólo a los trabajadores sindicalizados.

Segundo, la limitación de la negociación colectiva también se expresó en la restricción de la Ley N° 4.053 de la titularidad de la negociación colectiva para amplios sectores de actividad, y además privilegió la negociación a nivel de empresa, lo que vino además a restringir el ámbito de competencia de las federaciones y confederaciones.

Además, la consagración de un derecho a la huelga, en la Ley N° 4.056, constituyó más bien un marco regulador en que ésta fue considerada tan sólo una etapa dentro del procedimiento de negociación colectiva contemplado al nivel de la empresa, lo que debilitó también la fuerza de las huelgas inter-industriales que caracterizaron el momento culmine del sindicalismo libre.

En consecuencia, el marco de represión de la huelga concebida en la Ley N° 4.056, también alcanzaba a la serie de empresas y amplios sectores de trabajadores que tuvieron vetado el derecho a la afiliación sindical de empresa, a los sindicatos que tenían prohibida la negociación colectiva, y a los trabajadores que promovían la huelga fuera de ella.

La determinación legal de los fines de los sindicatos, sumado a la fuerte intromisión estatal en la regulación del conflicto laboral, al encuadrar la Ley N° 4.053 los enfrentamientos laborales en un contenido exclusivamente económico inmediato y acotados a las reivindicaciones laborales mínimas, y por medio de la consagración del modelo contractualista de la huelga, por el que se fija como una única y determinada finalidad la negociación de un instrumento colectivo, también implicó desconocer cualquier tipo de demanda que los trabajadores pudieran exigir al Estado, como ocurrió en la convulsiva primera mitad del año 1925 en el Norte salitrero, lo mismo que todo intento de intervención de los sindicatos en los problemas que atañen al conjunto de la nación, representada fundamentalmente por los fines revolucionarios de la IWW y de la FOCH del período 1919-1922.

En el debate abierto entre los trabajadores, en cuanto, a la justicia final del régimen de sindicalización creado por el Estado, el grueso de la política de los movimientos

comunistas y anarquistas se habría declarado contrario al nuevo mecanismo de conducción legal/estatal de los conflictos sociales, sin reconocer la intromisión estatal a su actividad. Pero, al parecer, y como detalla el estudio de Vicente Mellado, esta opinión no fue compartida por la inmensa mayoría de los obreros, que formaban el grueso del movimiento laboral, que inició un proceso de rápida institucionalización, legalizándose la mayoría de los sindicatos a partir de 1932, de la región del salitre, del carbón, del cobre; a la vez que bajo el nuevo estatuto comenzaron a crearse otros nuevos.

La propia decadencia de la FOCH hacia 1930, estaría directamente relacionada con su reticencia a colaborar con un régimen al que los obreros reconocían amplias ventajas; y hasta 1932, al menos, la tónica de la lucha ya no estuvo dada por los grandes movimientos masivos de trabajadores, ni por la impugnación de estos al sistema político y social a través de los “combates de la clase”. Desde la promulgación del código del trabajo de 1931, el desarrollo del movimiento sindical y de los trabajadores quedó también en segundo plano en relación a su capacidad de influir en la pugna aún abierta en el conjunto de las fuerzas sociales y políticas por definir un modelo de Estado de acuerdo a la nueva institucionalidad plasmada en la Constitución Política, que además se dio en el marco de la violenta crisis económica mundial, sin precedentes por su magnitud y profundidad, que en 1929 puso fin al ciclo de prosperidad que hasta entonces había sostenido.

Mellado señala que la legalización, sin embargo, no fue percibida por los trabajadores como pérdida de libertad y autonomía política, y al efecto remarca uno de los elementos que destacamos en nuestro estudio, como es la alta ineficacia que igualmente mostró la normativa sindical, lo que se evidencia claramente a partir del retorno a la normalidad democrática en 1932, en que se toleró la formación de sindicatos, pero se mantuvo la prohibición de huelga, no obstante, lo cual se desarrollaron manifestaciones en 1932, 1934, 1935 y 1936, especialmente de los profesores primarios y los ferroviarios. Como consecuencia de la huelga ferroviaria, en 1936 se constituye la Confederación de Trabajadores de Chile (CTCH), para iniciar un nuevo proceso de reagrupamiento de las organizaciones sindicales, esta vez en el marco de la legislación aprobada en 1931, pero sin abandonar su tradición de movilización fuera de los marcos legales.

1.3.6 El modelo del primer Código del Trabajo

Desde la promulgación del código del trabajo de 1931, el desarrollo del movimiento sindical y de los trabajadores quedó también en segundo plano en relación a su capacidad de influir en la pugna aún abierta en el conjunto de las fuerzas sociales y políticas por definir un modelo de Estado de acuerdo a la nueva institucionalidad plasmada en la Constitución Política, que además se dio en el marco de la violenta crisis económica mundial, sin precedentes por su magnitud y profundidad, que en 1929 puso fin al ciclo de prosperidad que hasta entonces había sostenido.

Todos los países capitalistas vieron desmoronarse su actividad económica, y entraron a un período caracterizado por la recesión económica, el desempleo, baja en los ingresos fiscales y desvalorización de la moneda; pero como lo señaló el famoso informe de la Liga de Las Naciones, World Economic Survey, Chile fue el país más afectado por la Gran Depresión, y sus consecuencias, como el grave desempleo por el cierre de empresas y en especial de las minas y salitreras del norte, tuvieron un impacto devastador en los trabajadores y sectores populares, con cientos de cesantes que se desplazaron a las ciudades y campos para intentar sobrevivir en medio de una gran precariedad.

Al mostrar agravados los defectos de la dependencia económica de los mercados, del incipiente grado de desarrollo industrial y de la estructura agraria retrasada, la crisis del año 1929 obligó a los sectores políticos a concentrarse en la definición del nuevo modelo económico a desarrollar, lo que prolonga la inestabilidad política a la caída de la dictadura de Carlos Ibáñez del Campo, el 26 de julio de 1931⁷¹, por más de un año, en que sobrevino el complejo período de la historia social y política chilena denominado de la anarquía, que se expresa en la rebelión de la Escuadra (1-5 de septiembre de 1931)⁷², la República Socialista de los 11 días (4 de junio de 1932)⁷³, el golpe de Estado de Carlos Dávila (15 de Junio de

⁷¹ La caída de Ibáñez se produjo en un clima de gran efervescencia político-social y violencia callejera, que obligó al gobierno a cambiar su gabinete y a restaurar las libertades públicas conculcadas, lo que levantó más aún la marea popular antidictatorial que movilizó a trabajadores y estudiantes, en particular del Partido Comunista y la FOCH.

⁷² En la segunda quincena de 1931, Ibáñez cedió el poder al presidente del Senado, Pedro Opazo Letelier, quien designó como vicepresidente al radical Juan Esteban Montero. Éste aceptó la candidatura a la presidencia que le ofrecieron los partidos políticos, y dejó como vicepresidente a Manuel Trucco, cuyo gobierno, limitado únicamente a mantener la administración del país y a convocar a elecciones presidenciales, debió enfrentar la sublevación de parte de la tripulación de algunos buques de la Armada, que protestaban por la rebaja de sus salarios.

⁷³ El levantamiento militar del 4 de junio de 1932 provocó la renuncia del presidente Montero y la proclamación de una república socialista. El movimiento fue encabezado por la Fuerza Aérea, y aun cuando el poder lo detentaba una junta de gobierno integrada por Arturo Puga, el diplomático Carlos Dávila Espinoza y el abogado Eugenio

1932)⁷⁴, y que sólo concluye con el inicio del segundo período de gobierno de Arturo Alessandri Palma, que tras ganar las elecciones presidenciales, del 30 de octubre de 1932, encabezó un gobierno con un programa conservador, que contó con el apoyo de los partidos liberales, demócratas y radicales (1932-1938).

Desde 1932 el país fue finalmente encauzado hacia un nuevo ciclo histórico que deja atrás la república oligárquica, así como las orientaciones que habían primado en el desarrollo económico del país desde el siglo XIX, y con el nuevo Código del Trabajo como uno de los principales productos del cambio institucional y social que cierra el ciclo histórico iniciado en 1920, y con el cual los trabajadores se enfrentaban por primera vez a una situación en la que se les ofrecía la posibilidad de desarrollar su organización y plantear sus conflictos en marcos preestablecidos.

En 1948 se reagruparon nuevas leyes que se suman al Código, modificándolo de una manera formal, a fin de contar con un documento jurídico mucho más ordenado. Pero como afirma Andrés Naudon, y no obstante que Ibáñez promulgó el Código del Trabajo, anunciando una cristalización normativa permanente, este claro intento codificador reconoce como "impronta genética su destino hacia la pronta decodificación", ya que según advierte el mismo código en su considerando N°12: "Que la incorporación y ordenación de las leyes sociales en un cuerpo único de disposiciones, realizada con los fines señalados, no obsta a que halla que introducir en esta Legislación, de acuerdo con las nuevas fases que vaya adquiriendo el derecho del trabajo, en su creciente desarrollo y perfeccionamiento"⁷⁵.

Matte Hurtado dirigente de la Nueva Asociación Pública (NAP), el liderazgo del gobierno lo detentó el comodoro del aire Marmaduke Grove Grove. Uno de los primeros actos de este gobierno fue decretar la disolución del "Congreso Termal" y disponer una serie de medidas de carácter social, por lo que gozó de una gran popularidad. La falta de unidad de la junta provocó, sin embargo, la renuncia de Dávila, quien fue reemplazado por Rolando Merino Reyes.

⁷⁴ Carlos Dávila disolvió la junta de la República Socialista y conformó una nueva que estuvo integrada por el demócrata Nolasco Cárdenas Díaz, el radical moderado Alberto Cabero y que encabezó el mismo Dávila con el título de "Presidente provisional". Este gobierno reestableció el orden público y adoptó medidas para resolver la crisis económica, pero al no contar con mayor apoyo debió convocar a elecciones para un nuevo Congreso. La oposición hacia esta gestión obligó a Dávila a entregar el poder al general Bartolomé Blanche, quien también debió enfrentar una fuerte presión cívico-militar por la vuelta a la normalidad institucional. El 2 de octubre de 1932 Blanch entregó el poder al presidente de la Corte Suprema de Justicia, Abraham Oyanedel, quien llamó a elecciones presidenciales y parlamentarias para el 30 de octubre de 1932.

⁷⁵ NAUDON, A. ob. cit. p 129-130.

Sin embargo, y como advierte el mismo autor, los cambios introducidos al código fueron modificándolo de una manera más bien formal, a fin de contar con un documento jurídico mucho más ordenado.

Lo cierto es que, desde las primeras leyes laborales sistematizadas en el Código del Trabajo de 1931, y hasta 1973, las principales modificaciones y avances de la legislación laboral se dieron en materia de seguridad social y en el ámbito de los derechos laborales individuales, que se fueron ampliando progresivamente hasta llegar a consolidar un modelo marcadamente protector del trabajador, con mecanismos tales como aumentos obligatorios de salarios, salarios mínimos y el cambio del sistema de libre terminación del contrato de trabajo al sistema de estabilidad relativa en el empleo, mediante la introducción de compensaciones relativamente altas para el despido de los trabajadores⁷⁶.

Las reformas que afectaron en el mismo período al sistema de relaciones laborales colectivas, en cambio, fueron, fundamentalmente, la Ley N° 7.747 de 1943, que otorgó fuero de inamovilidad para los trabajadores en los conflictos colectivos legales; el Estatuto de Trabajadores de la Gran Minería del Cobre, establecido por el DFL N°303 de 1956, y refundido por el Decreto Supremo N°307 de 1970; la Ley N°16.625 sobre Sindicalización Campesina que recién en 1967 extendió el derecho colectivo al área agrícola; y artículo 7º de la Ley N° 17.074, de 1968, que autorizó la creación de las Comisiones Tripartitas, destinadas a fijar remuneraciones y condiciones mínimas de trabajo por rama de actividad, con representantes de los trabajadores, empleadores y del Gobierno por medio del Ministerio del trabajo.

⁷⁶ En el segundo período de Alessandri Palma (1932-1938), destacan el Salario Vital Familiar para los obreros del salitre (Ley N°5350 de 1934), la Caja de Habitación Popular (Ley N° 1936), el Sueldo Vital y la Asignación Familiar para los empleados particulares (Ley N° 6020 de 1937) y la Ley de Medicina Preventiva (Ley N° 6174 de 1938). Durante los gobiernos radicales (1938-1959), destaca la introducción de la Gratificación (Ley 6938 de 1941); el Sueldo Vital y la Asignación Familiar para los empleados (Ley N° 7295 de 1942); la indemnización por despido (15 días) para los obreros de ferrocarriles (1940), que se hizo extensiva a los trabajadores del Alcantarillado (1942); la Asignación Familiar para los empleados públicos (Ley N° 8282 de 1945) y los obreros agrícolas (Ley N° 8811 de 1947); la Ley de Semana Corrida (Ley N° 8961 de 1948); el derecho a jubilación de vejez de los empleados particulares, los que hasta ese entonces se regían por un sistema de ahorro individual (Ley N°10.043 de 1951); y la creación del Servicio de Seguro Social, que perfecciona y extiende los beneficios que hasta entonces gozaba la clase obrera (Ley N°10.383 de 1952). En el gobierno de Eduardo Frei Montalva, la legislación laboral experimentó importantes cambios con el establecimiento del sistema de estabilidad relativa en el empleo, que se inicia por las reformas introducidas desde 1964, que la Ley N° 16.645 de 1966 amplió a los trabajadores agrícolas, y en particular por las leyes N° 16.455 de 1966 y N° 17.074 de 1968, que consagraron las indemnizaciones por términos de contrato y causales legales de terminación. También se igualó el salario mínimo agrícola al salario mínimo industrial (Ley N°16.250 de 1965); se estableció el estatuto orgánico de la Dirección del Trabajo (D.F.L N° 2, de 1967); y se promulgó la ley sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades profesionales (Ley 16744 de 1968).

El principio de la Libertad Sindical, por su parte, sólo alcanzó reconocimiento constitucional en 1971, por la reforma a la Carta de 1925 conocida como Estatuto o Pacto de Garantías Constitucionales, al consagrar el derecho de los trabajadores a sindicarse en el orden de sus actividades o en su industria o faena, y el derecho a la huelga, todo ello en conformidad a la ley. La reforma también estatuyó que los sindicatos y las federaciones y confederaciones 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 fines⁷⁷.

Sin embargo, la regulación de los procesos de constitución y legalización de los sindicatos, la administración de los fondos sindicales y el derecho a huelga, aún se regían a 1973 por la estructura marcadamente heterónoma que consagró el Código de 1931⁷⁸.

El Estado de Chile tampoco ratificó durante este período los Convenios Internacionales de la OIT sobre Libertad Sindical, que son el Convenio N°87 y N°98, de 1948 y 1949, respectivamente.

La constitucionalización alcanzada en el año 1971 sobre Libertad Sindical, tampoco logró su plena aplicación, por lo que el derecho colectivo bajo la vigencia del código de 1931 se mantuvo en la concepción jurídica más limitada y tradicional, de origen individualista, de las primeras leyes sociales del año 24.

Como explica el profesor Gamonal⁷⁹, es esta visión restrictiva de la Libertad Sindical, propia de la época previa a la formulación de este principio cardinal del Derecho Colectivo del Trabajo, la que está detrás de la consolidación parcial que caracterizó la aplicación del derecho colectivo laboral en Chile durante los cincuenta años de vigencia del Código de 1931.

⁷⁷ La Ley de reforma constitucional N° 17.398, de 9 de enero de 1971, que sustituyó el N° 14 del Art. 10 de la Constitución de 1925, en virtud del cual el presidente Salvador Allende consiguió el apoyo del Partido Demócrata Cristiano para alzarse con la presidencia de la República el 4 de noviembre de 1970, fue presentado a la Cámara de Diputados el 8 de octubre de 1970, como un proyecto de reforma constitucional, y fue tramitado sin objeción alguna, como era el compromiso, hasta su promulgación el 9 de enero del año siguiente.

⁷⁸ El Libro III del Código del Trabajo de 1931, "De las Organizaciones Sindicales", comprende a los sindicatos, tanto industriales como profesionales, y la participación en los beneficios a obreros sindicalizados; reglamenta asimismo a los sindicatos obreros agrícolas. El Título II, "De los conflictos colectivos".

⁷⁹ GAMONAL, S. ob. cit.

Lo anterior, porque el código de 1931 mantuvo, por ejemplo, las distinciones originales contempladas para la aplicación del derecho colectivo, limitando el derecho de sindicalización sólo a los trabajadores del sector privado, y estableció un régimen jurídico especial para sectores de gran incidencia social y en la economía, como fue el estatuto que rigió desde 1967 a los trabajadores agrícolas, y desde 1956 a los de la Gran Minería de Cobre.

Los sindicatos también podían constituir federaciones, confederaciones y centrales sindicales, y también afiliarse a las organizaciones internacionales que estimaren conveniente.

Las distinciones según la categoría de los trabajadores, la diferenciación legal de los dos tipos de sindicatos permitidos por la ley, y los estatutos especiales, tenían efectos sobre la forma de constitución y afiliación a las organizaciones sindicales.

El régimen general de constitución de los sindicatos y de las federaciones y confederaciones sindicales en Chile, tanto industriales como de profesionales, fue el preventivo, anverso del sistema de libre constitución, ya que requerían la autorización administrativa previa para su existencia legal, por medio de la personalidad jurídica concedida por un decreto del Ministro del Trabajo y Previsión Social, luego de una larga y engorrosa tramitación.

Sólo en la Ley de Sindicalización Campesina, los sindicatos adquirían personalidad jurídica a través del sistema intermedio de constitución, de registro o depósito de sus estatutos en la Dirección del Trabajo; de forma que la Ley de reforma constitucional de 9 de enero de 1971, que planteaba el sistema de registro o depósito como régimen general de constitución de las organizaciones sindicales, no tuvo en este punto incidencia práctica, toda vez que la Dirección del Trabajo, a través de un Oficio Circular, estimó improcedente su aplicación por estimar que la Ley N° 17.594 de 1972, que regulaba el señalado precepto constitucional, era poco clara y no existía un reglamento que regulara el nuevo sistema de constitución.

En cuanto a las características de la afiliación sindical, ésta sólo fue obligatoria e ipso jure para el sindicato industrial, lo que también determinaba la cotización obligatoria de todos los trabajadores⁸⁰.

En cambio, existía un sistema de amplia libertad de afiliación tratándose de sindicatos agrícolas y de los sindicatos profesionales de todas las áreas, incluida la Gran Minería de Cobre⁸¹.

De otro lado, y no obstante que los dirigentes sindicales, eran libremente elegidos por la asamblea de trabajadores, siendo el voto secreto y unipersonal⁸², el Estado intervenía directamente en la vida interna de los sindicatos: supervigilaba las elecciones, la gestión sindical, los gastos y su disolución jurídica mediante decreto de la autoridad, según ciertas causales.

La intervención legislativa sobre los sindicatos también se mantuvo en la fuerte reglamentación a que fue sometida la negociación colectiva y especialmente, la huelga.

En primer término, y aunque el código contemplaba la posibilidad de alcanzar un avenimiento por negociaciones directas, sin la existencia de un sindicato⁸³, mantuvo la restricción del sujeto laboral en la negociación colectiva a los trabajadores sindicalizados, por lo que dejó fuera de la posibilidad de alcanzar un contrato colectivo a los trabajadores a quienes se negaba el derecho de sindicación, constituidos fundamentalmente por los trabajadores de la Administración Pública y de las empresas del Estado⁸⁴.

En segundo término, el modelo normativo restringió la titularidad para negociar colectivamente al sindicato industrial y profesional, pero sólo contempló la negociación por rama para la confederación de sindicatos profesionales, y mantuvo el contrato colectivo para

⁸⁰ La afiliación era obligatoria e ipso jure en el sindicato industrial que agrupara a más de la mitad de la plantilla de la empresa, para todos los obreros que tuvieran cumplidos 18 años y laboraren en la misma, o se incorporaran posteriormente a ella en virtud de un contrato de trabajo.

⁸¹ Los sindicatos de la Gran Minería del Cobre, podían ser a su vez industriales y profesionales.

⁸² Esta característica del voto se estableció a partir de la ley 17.594 de 1972, antes el voto era plural y acumulativo.

⁸³ Aun cuando un acta de avenimiento se hubiere pactado vía un conflicto colectivo o por negociaciones directas, ambas constituían un contrato colectivo.

⁸⁴ También existían regímenes especiales de negociación, por ejemplo, en el cuero y calzado o en la Compañía de Aceros del Pacífico (CAP).

los obreros a nivel de empresa, ya que a la confederación de sindicatos industriales solo se le reconoció fines de mutualidad, esto es, de educación, asistencia, previsión y establecimiento de economatos y cooperativas.

El Código de 1931 mantuvo, asimismo, el marco de represión de la huelga concebida en la Ley N° 4.056, ya que sólo se consideró un derecho en la etapa contemplada en la negociación colectiva, bajo los requisitos y limitaciones del modelo contractualista consagrado en 1931, y ningún sindicato podía hacer efectiva una huelga fuera de ella, o mientras estuviere vigente un contrato colectivo que regular las condiciones de trabajo, lo que asimismo podía constituir un delito, al tipificar la Ley N° 12.957 de 1958, sobre Seguridad Interior del Estado, la “interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga”.

También contemplaba el mecanismo de la reanudación de faenas, por orden del Gobierno, cuando se estimaba que existían razones de orden social que justificaran este mecanismo⁸⁵.

La ley tampoco otorgaba fuero a los trabajadores que iniciaban negociaciones directas o una negociación colectiva: La ley sólo otorgaba fuero y el derecho a la huelga a los trabajadores que promovían un conflicto laboral.

Planteado un conflicto laboral, aprobado por mayoría en asamblea del 2/3 del personal comprometido, la ley consideraba que de fracasar las conversaciones directas, la proposición de Juntas de Conciliación, que eran organismos compuestos por siete miembros, con un representante del Estado por medio del Inspector del Trabajo respectivo, e igual número de representantes de los empleadores y de los trabajadores, estos últimos elegidos por sorteos de listas presentadas por las directivas de los sindicatos.

La participación de la Junta de Conciliación resultaba obligatoria para la legalidad del procedimiento y, finalmente, de la huelga. El petitorio de los trabajadores, o pliego de peticiones, era tratado en la Junta, la que intentaba la conciliación y proponía fórmulas de avenimiento. Si éstas eran rechazadas, el presidente de la Junta proponía el arbitraje, y si

⁸⁵ El gobierno de Arturo Alesandri promulgó la Ley N°6.026 de Seguridad Interior del Estado en 1937, que estableció la reanudación de labores en caso que la huelga fuera declarada ilegal.

una o ambas partes rechazaban el fallo arbitral, los trabajadores podían declarar la huelga legal, que podía prorrogarse por otros 35 días a fin de continuar las negociaciones.

Para el caso que los trabajadores no obtuvieran el quorum de aprobación de la huelga, el conflicto terminaba sin nuevos beneficios.

La huelga, asimismo, suspendía los efectos del contrato individual y mantenía el fuero de los trabajadores. El empleador podía decretar lock-out una vez agotados todos los procedimientos, y siempre que los trabajadores hubieran rechazado su proposición de arbitraje, pero no admitía que el empleador pudiese contratar reemplazantes para aquellos trabajadores que se encontraran ejerciendo el derecho a huelga. Sólo la ley sobre Sindicación Campesina, de 1967, contempló expresamente esta posibilidad sobre la base de actividades de la empresa o predio, mediante la obligación laboral de otorgar personal de emergencia.

El conflicto colectivo finalizaba con un acta de avenimiento o con un fallo arbitral, tanto la legislación como la práctica dieron carácter de contrato colectivo a los fallos arbitrales.

Sin perjuicio del señalado sistema de negociación colectiva del código, que la limitaba al nivel de empresa, la negociación colectiva por rama de actividad, como la que se dio en los sectores del cuero y calzado o en la Compañía de Aceros del Pacífico (CAP), se impuso en Chile por medio de una compleja normativa de orden más bien administrativo.

A fin de responder al núcleo de exigencia de los trabajadores, de poder plantear una negociación por rama en torno a un pliego único sectorial, de modo de evitar la dispersión de la negociación colectiva al nivel de la empresa, y que los sindicatos más pequeños adquirieran mayor fuerza, el artículo 7º de la Ley N° 17.074, de 31 de diciembre de 1968, autorizó al Ministerio del Trabajo para crear mediante decreto supremo las Comisiones Tripartitas, integradas por representantes de ese Ministerio y de las federaciones de trabajadores y organizaciones empresariales más representativas.

Las Comisiones Tripartitas constituyeron regímenes especiales de negociación colectiva, en los que se acordaban los convenios colectivos nacionales denominados

“Tarifados Nacionales”, que establecían condiciones salariales y de trabajo con efectos “erga omnes”, ya que por disposición de la misma ley los tarifados eran de aplicación obligada para toda la rama, incluidos los trabajadores y empresarios no afiliados a las organizaciones que representaban a la actividad en la comisión tripartita, sin importar el tamaño de la empresa, mejorando las condiciones laborales y salariales para el conjunto de los trabajadores de un mismo sector de actividad.

En este contexto normativo, y no obstante que las características propias de la rama del Derecho Colectivo del Trabajo favorece una baja efectividad de las normas sindicales, y muchas de sus disposiciones suelen resultar inaplicadas, lo cierto es que durante los años de vigencia del Código del Trabajo de 1931 la negociación colectiva alcanzó una baja cobertura y, en los hechos, en su última década de vigencia, tanto la organicidad de los trabajadores, como la negociación colectiva y la huelga funcionaron en forma absolutamente desregulada.

Los diagnósticos sobre la señalada situación, apuntaban básicamente a la rigidez de la normativa contenida en el Código del Trabajo de 1931, que logró un desarrollo parcial de sólo algunos sectores laborales, con una baja cobertura de la negociación colectiva, a la vez que la huelga era asumida por los trabajadores como su principal arma de lucha, independientemente de si se trataba de una huelga legal o ilegal.

La crítica también apuntaba a que el Estado se configuraba como un tercer sujeto de las relaciones laborales, fundamentalmente con la autorización administrativa requerida para la constitución de sindicatos y la intervención de los representantes estatales en el conflicto laboral, como fueron las Juntas de Conciliación, y cuyo rol se profundizó con las Comisiones Tripartitas.

De otro lado, también las prácticas antisindicales y desleales en general, como ha ocurrido tradicionalmente en el derecho chileno del trabajo, recibían un tratamiento muy limitado.

La rigidez normativa tenía también especial impacto en el ejercicio del derecho a la autotutela sindical, esto es, tanto de la negociación colectiva como de la huelga, cuyo esquema restrictivo parece haberse mantenido en lo fundamental, hasta nuestros días,

situando a nuestro país – de acuerdo a los parámetros establecidos por la OIT –, entre los más atrasados en materia de derechos fundamentales laborales.

La concepción “criminalizada” del conflicto laboral denunciado en nuestro ordenamiento, que aún subyace en la ley penal a la huelga como un reflejo de la concepción previa al Derecho del Trabajo en la Ley N° 12.597 sobre Seguridad del Estado, la convierte al igual que para el movimiento sindical, tanto “libre” como “legal”, desde 1932, en una de las disposiciones más criticadas, porque más que dirigirse a sancionar las huelgas ilícitas, busca penalizar la disidencia política laboral, cuestión que se ha confirmado cuando se le ha dado aplicación.

Como bien afirma el Profesor Sergio Gamonal, aun cuando la legislación laboral sea protectora, si los trabajadores no pueden autotutelar sus prerrogativas, lo más probable es que la normativa protectora no se aplique en la práctica, así como la delimitación legal del campo de acción de los trabajadores organizados, y del desarrollo del conflicto laboral, tampoco impide que la autonomía originaria del movimiento sindical siga manifestándose constantemente en su desarrollo, con las consecuencias de una baja efectividad de las normas sindicales.

Por las propias características de la normativa analizada, entonces, la regulación del derecho colectivo en el Código del Trabajo de 1931, fue un derecho que tendió a desarrollarse por medios extra normativos.

1.3.7 El marco sociopolítico de aplicación del Código de 1931

El marco que sirve de contexto a la aplicación del código de 1931 y durante sus cincuenta años de vigencia, es la reconfiguración y democratización progresiva que experimentan las estructuras sociales chilenas con el agotamiento del modelo oligárquico a partir de la “rebelión del electorado”⁸⁶ y el voto universal⁸⁷, al que se suma el rol preponderante que

⁸⁶ La “rebelión del electorado” se inicia en 1920 con el movimiento electoral que llevó a la presidencia a Arturo Alessandri, que inicia el reemplazo de las élites dominantes y el paulatino ascenso al poder político de las clases medias y populares. El triunfo político de Arturo Alessandri, del Frente Popular en 1938, la victoria de la Democracia Cristiana en 1964, de la Unidad Popular en 1970, marcarían los puntos culminantes de este proceso en términos de participación política, ya que el número de votantes pasó de 1.500.000 en 1958, a 3.500.000 en 1970.

asume el Estado en el plano socioeconómico desde la crisis del año 29, desde el cual se erige como principal promotor de la integración social, y en el ordenamiento de los actores económicos y sociales bajo un modelo desarrollista común.

La adopción a partir de la crisis global del 29 de la estrategia económica de “Crecimiento Hacia Adentro”, de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), con el establecimiento de un “Capitalismo de Estado”, asociado a un Estado fuerte en estructura y de sobremanera como agente que actúa en la economía, está a la base de la transformación de la estructura económica liberal del país del siglo XIX.

La estrategia ISI, y el fomento y protección del Estado al desarrollo industrial, mediante instituciones como la Corporación de Fomento de la Producción CORFO creada en 1939, y la fuerte inversión pública en infraestructura orientada a complementar la producción industrial, permitió el paso de una economía fundamentalmente agrícola y minera a una economía con una estructura semiindustrializada, donde el sector manufacturero se convirtió en el motor del crecimiento del país⁸⁸.

El papel preponderante del Estado en este esquema, con la configuración del también denominado “Estado de Compromiso”, remarca el carácter social y benefactor del régimen liberal que existió hasta el golpe cívico militar de 1973.

Tras los factores sociopolíticos y económicos enunciados, con el sustento político e institucional que entregó la Constitución Política de 1925, M. A. Garretón, también identifica, como dijéramos, el inicio de la lenta reconfiguración de las estructuras sociales chilenas, con la conformación de un tejido ciudadano que fue crucial en la constitución de la matriz sociopolítica predominante en el país hasta la crisis de 1973, con las características de estatal democrático, nacional popular y político-partidario, y en la cual también destaca elementos tales como el laicismo, la protección social, y el rol promotor del Estado tanto en

⁸⁷ Al reformarse el sistema electoral, se estableció la cédula única, emitida por el Registro Electoral, para impedir la compra de votos y el control de los sufragios; la prohibición de pactos en el ámbito provincial y el castigo con prisión inmutable al cohecho.

⁸⁸ El agotamiento del orden liberal, también impulsado por causas exógenas, como fueron la Gran Guerra (1914-1918) y la Gran Depresión (1929-1932), se caracteriza en el plano económico, por el progresivo abandono de la ortodoxia Liberal que se inicia con el segundo mandato de Alessandri Palma, y que prepara el terreno al intervencionismo estatal de la era radical. La instalación de la ISI en Chile, fue la estrategia latinoamericana que buscó alcanzar dos objetivos: independencia económica respecto de los mercados mundiales y reducción de la vulnerabilidad externa.

la economía, como en la articulación del sistema de los actores políticos y de la sociedad civil o base social⁸⁹.

La trayectoria que inicia el mayor desarrollo del sistema democrático y la expansión de los grupos medios y los proyectos industriales, también produjo la ampliación de la base del movimiento sindical en el país, aun de los sectores excluidos legalmente de la sindicalización.

1.3.8 El movimiento sindical en el marco del Código de 1931

Con los gobiernos del Frente Popular desde 1938 a 1952, comienza una etapa sólida de reformas sociales y crecimiento industrial con políticas destinadas a generar una base de infraestructura para la producción y un sistema de protección social para la clase obrera y media.

Las nuevas políticas económicas, que contemplaron un Estado empresario y un sector privado fuertemente subsidiado⁹⁰, y la inversión pública en infraestructura orientada a complementar la producción industrial, posibilitaron el paso de una economía fundamentalmente agrícola y minera a una economía con una estructura semiindustrializada, bajo el fomento y protección del Estado, mediante instituciones como la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, creada en 1939.

El desarrollo industrial, concentró regionalmente a los trabajadores en la minería del cobre y en las grandes ciudades. También produjo la sectorización de las actividades en el sector privado, público y en un sector industrial semipúblico.

⁸⁹ La principal expresión de la idea nacional-estataldemocrático-popular-partidaria, se contenía en el plano político en la Constitución de 1925, que buscaba, asimismo el respeto a la ley y a las libertades, al mismo tiempo que la responsabilidad del Estado y del servicio público. En el plano socioeconómico, este proyecto se expresó en la industrialización a través del rol dirigente del Estado, la educación pública gratuita y las Universidades de cobertura nacional, la reforma agraria y, más adelante, las nacionalizaciones y el Servicio Nacional de Salud, entre muchos otros hitos significativos. Incluso, en una época ya pasada, el servicio militar cumplió hasta un cierto momento un rol de integración nacional. GARRETÓN, M. ob. cit.

⁹⁰ Durante la década de 1960 se favoreció el desarrollo de los sectores que en la actualidad se han transformado en sectores exportadores líderes, como el forestal y pesquero. El Estado también fue clave en el desarrollo de la infraestructura básica relacionada con la electricidad y las telecomunicaciones (nacionales e internacionales), así como en el entrenamiento de profesionales que adquirieron capacidades tecnológicas y empresariales que serán fundamentales para el proceso posterior de expansión de las exportaciones.

El sindicalismo se hizo especialmente fuerte en el sector industrial, con preponderancia de los trabajadores manuales, pero también las bases económicas favorecieron el desarrollo de las organizaciones de empleados, incluyendo a los trabajadores del sector público y empresas del Estado.

En este tercer período del movimiento sindical que se inicia bajo la regulación del Código del Trabajo, con la rápida institucionalización de los sindicatos desde 1932, y hasta 1966, la sindicalización de obreros y empleados se quintuplicó de 421 a 2.382, mientras el número de afiliados en el mismo período, subió de 54.801 a 317.352.

Desde el inicio del gobierno de Eduardo Frei Montalva, en 1965, por su parte, y hasta la elección del presidente Salvador Allende en 1970, los números de sindicalización y afiliación a los sindicatos también se había casi duplicado, alcanzando a 4.511 sindicatos con 551.086 socios, y se contabilizaban 500 agrupaciones en tres federaciones que contabilizaban 130.000 miembros.

Pero los límites normativos para el derecho colectivo laboral enunciados en 1924, e impuestos en el gobierno Ibañista, no impidieron que del mismo modo como ocurriera desde el estadio mutualista y de solidaridad del periodo anterior a las leyes sociales, el movimiento sindical integrara en su seno los sindicatos propiamente legales, que se extendieron en los distintos sectores industriales del sector privado, como el textil, minero, construcción, electricidad, transporte marítimo y terrestre, combustible, portuario, metalúrgico, telefónicos, gráficos, agrícola y bancarios, alimentación, vestuario y cuero y calzado; y, por el otro, los no legales del sector público, correspondiente a la administración pública, obreros y empleados ferroviarios, empleados y obreros municipales, Servicio Nacional de Salud, Magisterio, obreros y empleados fiscales y semifiscales, Línea Aérea Nacional, Transporte colectivo del Estado y otros.

Los mayores espacios de negociación que abre el Estado a los nuevos actores sociales, profundiza, asimismo, la tónica con que los trabajadores iniciaron la institucionalización de sus organizaciones, en 1932, en que la lucha ya no estuvo dada por los grandes movimientos masivos de trabajadores, ni por la impugnación de estos al sistema político y social a través de los "combates de la clase", sino en que las soluciones a sus

reivindicaciones las comenzaron a buscar a través de todo el aparato estatal, las Juntas de Conciliación, en los Ministerios, el Parlamento y la Presidencia de la República.

En el ámbito de las relaciones laborales, el Estado ubicaba al movimiento laboral centrado en el desarrollo económico nacional, para la convergencia entre los trabajadores, los empresarios y el gobierno en la modernización y la expansión económica del país. La sindicalización fuertemente restrictiva e interventora que consagró el Código del Trabajo de 1931, de carácter reivindicativa, centrado en la empresa, y con la huelga sometida a una estricta reglamentación, facilitaba los propósitos del nuevo modelo.

Lo anterior marca como característica del movimiento sindical chileno la vinculación de su dirigencia sindical con la institucionalidad política, representada por el Ejecutivo, el Congreso Nacional y los partidos políticos, ya que gran parte de la actuación sindical a nivel supraempresa se orientó a presionar al Estado a fin de obtener leyes laborales y previsionales. Pero esta vinculación también surgía de la misma necesidad de los trabajadores de buscar respaldo en el sistema político ante situaciones que atentaban contra sus derechos, como, por ejemplo, la persecución que afectó desde 1948 a 1958 a los dirigentes y a las organizaciones sindicales y políticas vinculadas al PC, con la Ley de Defensa de la Democracia, conocida como “Ley Maldita”⁹¹, y posteriormente con la Ley N° 12.927, de Seguridad Interior del Estado, que junto con derogar la antedicha ley, sancionó particularmente las actividades huelguísticas⁹².

El profesor Eric Palma agrega que las presiones sobre el sistema político de la dirigencia sindical chilena no sólo se expresaron en el ámbito interno, ya que parte mayoritaria de ella también utilizó la plataforma internacional que le brindó la OIT para denunciar tanto la represión sindical, como la nula posibilidad que tenían los trabajadores

⁹¹ El DS N° 5.839, de 30 de septiembre de 1948, fijó el texto refundido y coordinado de la Ley N° 8.987 del 3 de Septiembre de 1948, de Defensa Permanente de la Democracia, que afectaba mayoritariamente a los dirigentes y a las organizaciones sindicales y políticas comunistas, o donde este partido tuviese una presencia mayoritaria. La Ley N° 18.987 también eliminó de los registros electorales a los militantes del PC.

⁹² La Ley N° 12.927, del 6 de agosto de 1958, fijó el texto de la Ley de Seguridad Interior del Estado, y en su artículo 39 deroga las leyes N° 6.026 y N° 8.987 y el DS N° 5.839, de 30 de septiembre de 1948, que fijó el texto refundido y coordinado de la Ley de Defensa Permanente de la Democracia. Si bien se elimina la proscripción del Partido Comunista, se tipifica como delito contra la soberanía interior del Estado el asociarse en partidos políticos, movimientos y agrupaciones, con el fin de cometer los delitos descritos en el artículo número 1° de la ley, entre los que figura el prestar ayuda a una potencia extranjera para someterse a su dominio político. Asimismo, declaró revalidadas las inscripciones en los registros electorales los militantes del PC.

agrícolas hasta 1967, de constituir sindicatos, y también para abogar por la incorporación al orden jurídico chileno de la normativa internacional contenida en sus Convenios⁹³.

De otra parte, la vinculación histórica del movimiento sindical con los partidos políticos, y en particular con los de izquierda, representados por el PC y el PS, será especialmente relevante a contar del triunfo del Frente Popular en junio de 1938, pero esta vinculación también muestra fases de conducción concertada como de una gran autonomía alcanzada respecto del Estado y de las instituciones, debido a la fortaleza de sus organizaciones y que se expresa en un accionar independiente de los sindicatos tanto frente al aparato estatal – laboral, como hacia los patrones⁹⁴.

Es así como durante la vigencia del Código de 1931, el movimiento sindical enfrentó períodos de abierta represión a sus dirigentes y asociados, como ocurrió desde 1948 a 1958 con la aplicación de la Ley de Defensa Permanente de la Democracia, y posteriormente con la Ley N° 12.927, de Seguridad Interior del Estado, pero como ocurriera con la Mancomunal Obrera y la FOCH, el movimiento social también llegó a conformar dos grandes centrales sindicales, la Confederación de Trabajadores de Chile (CTCH) en 1936, y la CUT en 1953 – esta última, organizada en pleno período de la Ley Maldita –, hasta culminar un creciente proceso de reagrupación sindical que se inicia en 1946, con la creación de numerosos movimientos, confederaciones y federaciones⁹⁵.

Rolando Álvarez observa en esta dinámica del sindicalismo chileno, que proviene de sus orígenes, una cultura sindical caracterizada por una agenda política propia, en que a diferencia de países como México, Argentina y Brasil, en que el movimiento sindical fue muchas veces cooptado por las políticas estatales, también destaca por la permanente

⁹³ PALMA, E. 1996. El movimiento sindical chileno y sus relaciones con la Organización Internacional del Trabajo 1944-1975, Tesis Magister en Historia con Mención en Historia de Chile, Universidad de Chile, Santiago.

⁹⁴ La central que lograron levantar los trabajadores después del declive de la FOCH, la Confederación de Trabajadores de Chile, CTCH, se incorpora al Frente Popular en Junio de 1938, y los sindicatos son llevados a colaborar con el gobierno. No obstante, el Frente Popular firmó un convenio con la Sociedad Nacional de Agricultura, por el cual se acordó suspender por cinco años la organización sindical del campesinado. A pesar de la persecución antiobrera y anticomunista del gobierno de Gabriel González Videla, y como ocurrió bajo el Frente Popular, el sindicalismo de fuerte predominio PC y el PS, también mantuvo estrechos lazos con el Partido Radical, y buscó privilegiar la negociación con los patrones en el lugar de la empresa, en vez de las huelgas interindustriales. La CUT, a fines de 1969, con fuerte presencia de los mismos partidos de izquierda, también llegó a un acuerdo con el gobierno demócrata cristiano y firmó un acta de reajustes de sueldos y salarios para los trabajadores.

⁹⁵ La Central Única de Trabajadores (CUT) surge en el año 1953, producto del trabajo realizado por la CNUS, y luego de un movimiento sindical profundamente debilitado por la desaparición de la CTCH, y por la dictación de la Ley de Defensa Permanente de la Democracia. Su primer paro nacional se realizó en el mes de Mayo de 1954, que estaba destinado a obtener la libertad de su presidente, militante comunista.

defensa de los intereses corporativos de los trabajadores; siendo así que desde mediados del siglo XX, ningún gobierno – hasta 1973 – dejó de sufrir importantes movimientos huelguísticos en su contra⁹⁶.

La progresiva acumulación de fuerza y mayor autonomía del movimiento sindical, permite comprender otra importante característica del sindicalismo chileno hasta 1973, consistente en que su gran capacidad de negociación con el Estado le permitió desafiar a otros poderes sociales y políticos en pos de sus reivindicaciones directas, como instar por la propia democratización del sistema político.

Los procesos democratizadores, y la expansión de la base sindical, también dio lugar a crecientes aspiraciones de los sectores obreros y populares tanto por la ampliación de los derechos sociales y de seguridad social, como por la conquista de mayores espacios en el sistema político, de lo cual es manifestación la presión ejercida por los sindicatos hacia los diversos actores del sistema, pero que los trabajadores concentraron, fundamentalmente, en la lucha sindical y electoral.

Las deficiencias de la legislación y los intentos de los patrones de debilitar la capacidad de negociación de los sindicatos, también explicarían la actitud confrontacional adoptada por los grandes referentes sindicales, y que en respuesta buscaran aliados y soluciones políticas.

La mayor autonomía relativa desarrollada por el movimiento sindical, enfrentó así no sólo a la vocación articuladora del Estado de los conflictos sociales, sino también a la herramienta de contención de las presiones de la base sindical contenida en la legislación, que excluía formalmente que el sindicato tuviere un rol político.

Hasta 1955, la mayoría de los objetivos de los trabajadores organizados en la CUT, eran de carácter económico, y como una reacción lógica frente a la carestía de la vida, y en los objetivos de carácter político aun destaca la derogación de la Ley de Defensa de la Democracia.

⁹⁶ ALVAREZ. R. 2010. ¿Represión o Integración? La Política Sindical del Régimen Militar. 1973-1980. [en línea] <<http://revistahistoria.uc.cl/estudios/2232/>> [consulta 20 agosto 2015]

Entre 1956 y 1970, el movimiento sindical chileno comienza su etapa de mayor politización, que se profundiza a partir de 1965, en simetría con la polarización de los tres tercios del espectro político que caracteriza los últimos años de vigencia del código del trabajo.

La selectividad de trato aplicada por los gobiernos con La Ley Maldita, y la exclusión de los comunistas de la actividad sindical, también explica la conformación de algunas macrosindicales de orientaciones radicales y gremialistas con ausencia de disputas internas, en que destaca la organización de los empleados fiscales, que desde los años 30 se mostraban más unitarias y menos politizadas. En diciembre de 1948 se formó la Junta Nacional de Empleados de Chile (JUNECH), presidida por Clotario Blest, impulsor de la reunificación que llevo a la creación de la CUT en 1953, y activo protagonista del sindicalismo y de la oposición de los trabajadores a la dictadura cívico militar.

El proceso de crecimiento y reagrupamiento de los sindicatos, también incluyó a los sectores excluidos legalmente de la sindicalización, como fueron los campesinos hasta 1967, y los trabajadores de la Administración Pública y de las empresas del Estado durante todo su período de vigencia.

En el incremento de la sindicalización de este último período, tuvo gran influencia la Ley de Reforma Agraria y la Ley N° 16.625 de 1967 sobre Sindicalización Campesina, que supero las restricciones de la ley radical respecto de la sindicalización de los trabajadores analfabetos, la amplió para los trabajadores de varios predios en una misma comuna, quienes pudieron además negociar en tiempos de cosecha. Con ello se constituyeron nuevas organizaciones y federaciones: La "Confederación Libertad" en 1967; la "Confederación Triunfo Campesino" de los sindicatos de INDAP en 1968, de la cual surgió en división interna la Confederación Unidad Obrero campesina dirigido por el MAPU-OC; y en 1968 la "Confederación Ranquil", proveniente de la "Federación Campesina e Indígena".

La sindicalización campesina creció a un ritmo más acelerado que los otros sectores, ya que se incrementó tres veces desde 1968 a 1972 (de 76.000 a 282.000), constituyéndose en el principal factor del aumento de la afiliación general.

En el aumento de la sindicalización y de la afiliación de la década del 60, también contribuyó la política de paralelismo sindical implementado durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, con el fin de disputar posiciones dentro del movimiento a los dirigentes marxistas que tradicionalmente habían dirigido la acción de los sindicatos.

A fin de permitir el surgimiento de varios sindicatos paralelos en una misma empresa, y de asegurar la Libertad Sindical, el gobierno impulsó a través del Ministro del Trabajo William Thayer, el proyecto que buscaba sustituir la unidad sindical y la afiliación obligatoria para los obreros que consagraba el código de 1931, por el de pluralismo sindical y la libertad de afiliación.

También el PDC organizó tres centrales paralelas a la CUT: el Comando Nacional de Trabajadores (CNT); y otras con raíz ideológica de raigambre social cristiano, como la ASICH desde 1956, heredera de las orientaciones del Padre Hurtado, el Movimiento Unitario de Trabajadores de Chile (MUTCH); y la Unión de Trabajadores de Chile (UTRACH), esta última, de clara inclinación hacia la derecha, por lo que incluso fue rechazada por el departamento sindical demócratacristiano.

La Democracia Cristiana no desplazó completamente a los sectores políticos de izquierda, y se impuso la postura unitaria de sectores de la misma DC con la incorporación desde 1968 de sus sindicatos pluralistas a la CUT, como el Comando Nacional de Trabajadores (CNT) y de las confederaciones campesinas como "Triunfo Campesino", fortaleciendo en la macrosindical la unidad de los trabajadores chilenos, que en 1973 agrupaba el 37% de la masa laboral del país.

Fracasado el paralelismo que intentó imponer el gobierno de la DC en el movimiento sindical, a fines de 1969 se firmó un histórico acuerdo CUT – Gobierno, tendiente a establecer una política de remuneraciones para 1970. El ingreso de los nuevos sectores del PDC a la CUT, y la acción del gobierno dirigida a los sectores populares no organizados, herederos de la política de la "Promoción Popular", permitió a la DC ganar posiciones dentro del movimiento sindical.

En este punto Rolando Álvarez destaca que no obstante la unidad que caracterizó a las organizaciones de trabajadores hasta 1973, y de la hegemonía de los sectores de

izquierda dentro del movimiento sindical, no es, entonces, correcto considerar al movimiento homogéneamente, ya que en su interior conviven distintas tendencias e intereses, como fueron los sectores del PDC integrados a la CUT desde 1968, y otros sindicatos de fuerte raigambre corporativa y/o gremialista, concentrados casi exclusivamente en las problemáticas de sus socios.

Los discursos y tácticas aplicadas desde 1953 y hasta la asunción de Salvador Allende, como fueron las huelgas por reivindicaciones salariales, prefiguraban que la solución de fondo para los trabajadores en la última década de vigencia del Código, era fundamentalmente política. Las deficiencias de la legislación y los intentos de los patrones de debilitar la capacidad de negociación de los sindicatos, también explicarían la actitud más confrontacional adoptada por los grandes referentes sindicales, que si bien no anuló del todo la lucha de los sindicatos con los empleadores, en respuesta buscaron aliados y soluciones políticas. Los trabajadores que no tenían reajustes superiores a los promedios de inflación, resistieron a los proyectos de ajustes de salarios e hicieron frecuente la disputa anual con los empresarios y con el Estado para elevarlos por ley a un nivel que compensara la inflación.

Salazar advierte, entonces, que no obstante que el código sólo institucionalizó "(...) Las ideas de equilibrio que la clase política civil y militar incubó después de 1920 (...) La crisis económica que afectó a ese proyecto obligó a los trabajadores a manifestarse y realizar movilizaciones que excedieron los límites de esa organicidad"⁹⁷.

El declive del centro político alcanzó su punto culmine en las elecciones presidenciales del año 1970, que lleva al triunfo de la Unidad Popular representada por Salvador Allende Gossens. Este segundo proyecto global que asumió el poder durante el modelo económico social vigente desde los años 30, se perfiló como un experimento histórico destinado a cambiar las estructuras económicas para la construcción del socialismo, lo que requería alterar sustancialmente la estructura de la propiedad, y cuya transición sería por la vía institucional.

Sin embargo, la ampliación de la participación política, la fortaleza y nivel de la movilización social, y el creciente activismo sindical, proporcionaron elementos y estímulos a

⁹⁷ SALAZAR, G. 2006. La violencia política popular en las Grandes Alamedas. Santiago, LOM 2ª edición, p 197 y 198.

la agudización de los conflictos sociales que caracterizan los últimos años de vigencia del Código del Trabajo de 1931, hasta proyectar una imagen de creciente ingobernabilidad.

En la coyuntura de los tres años de la presidencia de Salvador Allende, el movimiento sindical y la CUT en particular, fue un activo partícipe e impulsor de los cambios estructurales del programa de gobierno de la Unidad Popular⁹⁸.

Consecuente con su programa, Allende llevó más lejos el reconocimiento efectuado por Frei en 1969, en cuanto a fijar de consuno la política de salarios para 1970, con un acuerdo de mutua cooperación firmado con la CUT el 12 de mayo de 1971, en que además se le concedía legalidad a la CUT, y suministraba los métodos adecuados de financiamiento. El acuerdo con la CUT de 1971, implicaba tanto su inclusión en el gobierno, como su incorporación al aparato de planificación del Estado, ya que los sindicatos representados en la CUT tendrían que velar porque en las empresas se desarrollaran los planes de producción fijados en la planificación centralizada de la economía.

El concurso de la CUT en el gobierno de la UP generó inmediata oposición en el Congreso, y también se ha entendido como una manera de moderar la aguda politización que al interior de cada sindicato libraban socialistas y comunistas respecto de la velocidad de los cambios.

La CUT reprodujo la aguda politización de los partidos de gobierno al interior de cada sindicato, y en base al predominio del PC cumplió el papel de moderar la presión de los sectores más radicalizados por incrementar el poder económico del estado y expandir el área de 'propiedad social' a expensas de las empresas, además, de enfrentar las presiones del sindicalismo DC por mantener constante el ritmo de crecimiento de los salarios reales⁹⁹.

⁹⁸ Los cambios estructurales del programa de gobierno de la Unidad Popular, abarcaban las siguientes áreas: a) Nacionalización de los principales recursos del país, b) Expansión del Área de Propiedad Social, APS, c) Intensificación de la Reforma Agraria, d) Estabilización del sistema bancario, e) Control estatal de las principales firmas mayoristas y distribuidoras. La política económica redistributiva aplicada por el equipo económico de la UP apuntaba, por su parte, a reducir la inflación, a elevar el crecimiento del producto, reducir el desempleo y aumentar los salarios reales.

⁹⁹ La actuación de la CUT y del movimiento sindical durante el gobierno de la Unidad Popular no fue independiente del curso de los acontecimientos y de las fases de tránsito que tuvo el gobierno, caracterizada todo el año 1971 por la continuación de las querellas ideológicas por producir o detener los cambios de fondo que conducían al poder popular, representadas por las posiciones socialistas y comunistas, respectivamente, y que se acentúan a partir de 1972 hasta el golpe del 11 de septiembre de 1973.

Sin embargo, la larga tradición de los sindicatos en orden a maximizar los reajustes de salarios y la fuerte presión de los líderes sindicales DC, llevaron a que los reajustes salariales de los trabajadores sobrepasaran desde 1971 los límites establecidos entre la UP y la CUT, constituyéndose en uno de los factores de la crisis económica que afectó al gobierno, cuyos efectos más visibles y superficiales fueron las colas, el mercado negro y el desabastecimiento.

Hasta 1970, el máximo organizacional a que aspiraron los trabajadores fue el modelo del sindicato y la CUT fue su culminación. Pero la lucha respecto del traspaso de la propiedad de los medios de producción de una clase a otra, tuvo como respuesta de los militantes de los sindicatos los órganos colectivistas independientes denominados “Cordones Industriales”, compuestos por grupos de fábricas que coordinaban el trabajo de los obreros de una misma zona. La fuerte influencia de los sectores de izquierda más radicales como el MIR, el MAPU y una amplia fracción del PS en los “Cordones Industriales” vieron en ellos el embrión de un sistema de consolidación del “Poder Popular”, con una participación de masas que había logrado su propio impulso, enfrentó la política de la CUT y del PC, de reducir el atrincheramiento en que se encontraba el gobierno.

El activismo sindical que proyectaban los Cordones Industriales, con la toma de fábricas que habían sido abandonadas por sus dueños, o simplemente para resistir el sabotaje y las huelgas de los gremios empresariales¹⁰⁰, junto a otras acciones emprendidas por grupos de obreros independientes para acelerar los cambios, expresaban en términos políticos un sindicalismo que había escapado de los canales institucionales, y ante el cual la propia CUT y los partidos del bloque de gobierno se veían sobrepasados en su papel conductor de las masas, y en el control del orden social.

Conclusiones preliminares

Como fue común en Latinoamérica, el surgimiento del Derecho Sindical chileno se vio retrasado hasta el año 1924, y su real aplicación en las relaciones laborales sólo se dio a partir de la promulgación, el 13 de mayo de 1931, del primer Código Laboral chileno.

¹⁰⁰ En 1973 existían 31 cordones, 8 de ellos en Santiago.

Sin perder de vista que este primer ordenamiento positivo del Derecho Laboral recoge la visión más limitada y tradicional de la disciplina, expresada en la protección individualista de los derechos, propia del esquema previo a la formulación del principio de la Libertad Sindical, los antecedentes sociopolíticos que habrían condicionado localmente su formulación, remarcan una normativa caracterizada por una sobrerregulación legal, a partir del cual el sistema de relaciones laborales comenzó a ser canalizado en nuestro sistema a través de una fuerte reglamentación de los sindicatos y en mecanismos de conciliación y arbitraje limitados a la empresa, y con la huelga sometida a procedimientos estrictos.

El objetivo que se trazó el Estado con la institucionalización de la actividad sindical, fue la de integrar a los trabajadores a un espacio social regulado legalmente, y a fin de resolver la calamitosa cuestión social. A pesar del amplio consenso sobre su pertinencia social, las leyes sociales sólo llegaron a promulgarse mediante un acto de fuerza al Congreso Nacional, y la aplicación real de la sindicalización se produjo en la dictadura de Ibáñez, que persiguió primero cooptar los sindicatos a fin de controlar sus actividades, y luego encauzar el movimiento de los sindicatos libres dentro de las normas estrictas del Código del Trabajo.

Aun cuando Ibáñez fue obligado a abandonar la Presidencia de la República, en julio de 1931, el Código del Trabajo se mantuvo prácticamente incólume en el ámbito de las relaciones laborales colectivas por más de cincuenta años. Así, los procesos de constitución y legalización de los sindicatos, la administración de los fondos sindicales y el derecho a huelga, aún se regían a 1973 por las disposiciones que establecieron las primeras leyes sindicales del país, y que remiten al origen del Derecho Sindical en Chile.

En el marco histórico y sociopolítico predominante hasta la crisis de 1973, de régimen liberal social-benefactor que tras la emergencia de 1929 inauguró la era radical en el año 38, la legislación identifica un movimiento laboral más bien centrado en el desarrollo económico nacional, de carácter reivindicativo, para la convergencia entre los trabajadores, los empresarios y el gobierno en la modernización y la expansión económica del país. Este papel asignado al movimiento obrero y popular permitió que permaneciera prácticamente congelado el primitivo esquema sindical en el ordenamiento positivo, que sólo recogía la posibilidad de organizar más bien pragmáticamente lo esencial de las relaciones laborales, y en el cual la tutela protectora se expresó fundamentalmente en el fortalecimiento de los

derechos individuales del trabajo y en el desarrollo de la legislación de la seguridad social, que son los ámbitos que presentan la mayor innovación normativa durante los años de aplicación del Código del Trabajo.

Hasta el año 1973, la legislación sindical logró sólo una consolidación parcial de las relaciones laborales colectivas en el país, por lo que se vio restringida desde la perspectiva jurídica laboral a crear las condiciones positivas del impacto que tienen los sindicatos y, en particular la negociación colectiva, en estrechar tanto la brecha de la desigualdad salarial, como en sus dimensiones políticas y económicas.

No obstante, las restricciones legales que dejaron fuera de la regulación a vastos sectores de actividad, con la negociación colectiva radicada en la empresa y severamente restringido el derecho de la huelga, y del mismo modo como ocurriera desde el origen del movimiento sindical "libre", no impidió que en los contextos políticos más amplios de integración y participación social y política que se inicia en 1932, el movimiento sindical chileno haya iniciado una nueva etapa que se caracteriza por una ampliación considerable de la base sindical y un progresivo aumento de su fuerza colectiva, que superó con mucho los estrechos márgenes asignados en la normativa, como lo expresan concretamente la implementación de la negociación por rama de actividad que se dio por vía administrativa con la creación de las Comisiones Tripartitas, y la más visible práctica sindical politizada de los Cordones Industriales del gobierno de la Unidad Popular.

SEGUNDA PARTE

EL PLAN LABORAL: UNA OBRA DE LA DICTADURA

Esta parte de la memoria comprende el estudio de los antecedentes del “Plan Laboral” impuesto por la dictadura a fines de los años 70, en el contexto de la institucionalización de las relaciones laborales que trajo la transformación autoritaria.

El economista José Piñera Echeñique, quien tras ser nombrado en diciembre del año 1978 Ministro del Trabajo elaboró los decretos leyes que conformaron el plan laboral, preciso en su libro “La Revolución Laboral en Chile”, que éste se trató “(...) única y exclusivamente (de) un plan sindical (...), que apunta solamente a las normas sobre organizaciones sindicales y sobre negociación colectiva”¹⁰¹.

La etapa comprensiva del Plan Laboral se inicia así con la dictación de los decretos leyes N° 2.756, sobre organizaciones sindicales del 3 de julio de 1979 y N° 2.758 sobre negociación colectiva, del 11 de octubre del mismo año, que derogaron la legislación sobre derechos sindicales contenida en el antiguo código de 1931 y todas las disposiciones que directa o indirectamente regulaban o permitían regular regímenes o estatutos laborales de excepción, como el Estatuto de Trabajadores de la Gran Minería del Cobre de 1956 y la Ley sobre Sindicación Campesina de 1967¹⁰², estableciendo con ello el segundo modelo de relaciones laborales colectivas que conoce la historia nacional.

El plan laboral vino a complementar la reforma estructural de la institucionalidad laboral llevada adelante por la dictadura a fines de los 70, y que en el orden de los derechos individuales ya había definido el año anterior el DL N° 2.200 de 15 de junio de 1978, que fijó Normas Relativas al Contrato de Trabajo y a la Protección de los Trabajadores.

La nueva institucionalidad laboral se proyectó al período democrático con la incorporación de sus postulados fundamentales en la Carta de 1980 – incluyendo las nociones sobre negociación colectiva, huelga y sindicalización consagradas en el plan laboral el año anterior –, y asimismo mediante la sistematización de las diversas leyes y

¹⁰¹ PIÑERA, J. 1992. La revolución Laboral en Chile. Santiago de Chile, quinta edición, Zig-Zag, p 23.

¹⁰² El art. 2° del DL 2.756, de 1979, derogó todas las disposiciones que directa o indirectamente regulaban o permitían regular regímenes o estatutos laborales de excepción.

decretos leyes en el Código del Trabajo de 1987, que derogó el primer Código laboral chileno¹⁰³.

Bajo el modelo sindical que definió el plan laboral, el sindicalismo chileno se ha visto progresivamente debilitado para enfrentar el poder de los empleadores en la relación laboral, a la cual concurre en forma descentralizada y fragmentada, sin poder real de participación y/o de negociación, lo mismo que como actor social al momento de impulsar las políticas públicas y las reformas laborales que mejoren sus condiciones, en las que se ha impuesto más bien el statu quo del modelo construido autoritariamente hace más de 40 años.

Sabemos que existen numerosos factores que explican el fenómeno enunciado, y que éstos no se remiten únicamente al desmedrado papel asignado a los sindicatos en el esquema del plan laboral. Los intensos cambios de orden social, económico y cultural experimentados en el ámbito internacional desde los años ochenta del siglo pasado, que han tendido a convertir el trabajo en un bien más de intercambio, regido por las leyes de demanda y oferta, al igual que cualquier insumo o materia prima, se han expresado en una pérdida de eficacia de las normas protectoras del derecho del trabajo, y en un reflujó del sindicalismo tradicional, que también ha restado protagonismo a la acción colectiva de los trabajadores, en todo el mundo.

Sin perjuicio de esta necesaria advertencia, estimamos pertinente remarcar que en los países del Cono Sur de Latinoamérica y, particularmente en Chile, los cambios que afectaron al sindicalismo se produjeron en el contexto autoritario. Es decir, el marco político o ideológico específico del plan laboral, y que aún se proyecta en nuestro ordenamiento jurídico, corresponde al tipo de autoritarismo, el carácter y los intereses que se configuraron

¹⁰³ La Ley N° 18.620, publicada el 06 de julio de 1987, recopiló la legislación existente en materia laboral en el Código del Trabajo de 1987. Además de los decretos leyes del plan laboral y el DL N° 2.200, las normas sustantivas, total o parcialmente incorporadas al Código del Trabajo de 1987, fueron: DL N° 2.201 de 1978 que otorgaba mérito ejecutivo a las actas suscritas ante inspectores del trabajo. DL N° 1.446 de 1976 que fijaba el estatuto de Capacitación y Empleo. DL N° 2759 de 1979 que comprendía varias normas laborales. Ley N° 16.744 de 1968 sobre seguro social de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. DL N° 2.977 orgánica del Cuerpo Arbitral. Ley N° 18.510 de 1986 que establecía procedimientos laborales y juzgados del trabajo. Ley N° 14.972 de 1962 sobre multas por infracciones laborales. DL N° 676 de 1974 sobre facultades del Director del Trabajo. DFL N° 2 de 1967 que establece el estatuto orgánico de la Dirección del Trabajo.

con el golpe de Estado, y para las transformaciones políticas y socioeconómicas de carácter global que llevó a cabo la dictadura chilena.

Como nos propusimos al inicio de esta investigación indagar acerca de las razones de vigencia de los ámbitos estructurales del plan laboral implementado en dictadura hace más de 40 años, consideramos pertinente enfocar, entonces, esta parte del estudio, en el carácter estratégico que tuvo la regulación en análisis para el proyecto dictatorial, y el rol determinado que se intentó especificar para el movimiento sindical con la formulación del plan laboral.

El propio relato que José Piñera realiza en su libro “La Revolución Laboral en Chile”, sobre las que denomina las “leyes aperitivo” del plan laboral, y la ardua “tarea de limpieza” legislativa que debió emprender para su imposición, resumen los dos aspectos que caracterizaron este modelo de Derecho Colectivo Laboral, como consecuencia de constituir parte estructural del nuevo modelo político y socioeconómico de la dictadura: 1) El patrón represivo y excluyente del sindicalismo y, 2) La sustitución del rol histórico del Estado sobre el sistema tradicional de relaciones laborales, como es la protección del trabajador en la relación de trabajo, y que se expresa en el reconocimiento de la autonomía colectiva.

Es decir, el plan laboral responde tanto a la lógica represiva y del control social y de la política en que se desarrolló el régimen desde sus inicios, y que se encaminó progresivamente a la institucionalización de la “democracia protegida”, como a la introducción de mecanismos de flexibilidad y desregulación, a fin de someter también el ámbito del trabajo a la disciplina del mercado. La dictación de los decretos leyes del plan laboral, en junio del año 1979, expresaban así el ideal del régimen de despolitización y radicación de la actividad sindical al ámbito de la empresa, y también llevó a un fortalecimiento del DL N°211 de 22 de diciembre del año 1973, sobre Defensa de la Libre Competencia, abriendo las posibilidades de la subcontratación a las empresas y poniendo término a los numerosos tarifados y controles sobre diversas ocupaciones, incluyendo la disminución e incluso la eliminación de las facultades que la ley otorgaba a los gremios, asociaciones y colegios profesionales en el desempeño de las respectivas actividades.

Más profundamente, el anuncio del plan laboral por Pinochet a la ciudadanía el 11 de septiembre de 1979, como una de las “siete modernizaciones” que constituirían el eje de la

nueva institucionalidad social del país, también lo muestran en sintonía con las profundas transformaciones socioeconómicas que en la misma época impusieron la estructura semi privatizada que hoy caracteriza el área de la salud, a través de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE), de la previsión social, con las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y de la educación, por medio de las escuelas subvencionadas y universidades privadas masivas que actualmente compiten con las alternativas públicas.

CAPITULO I

Caracterización política de la dictadura: el régimen burocrático - autoritario

2.1.1. El tipo de autoritarismo: las dictaduras del cono-sur

La dictadura chilena debe entenderse en el marco de los procesos globales que se desarrollaban en la década del sesenta e inicios de los setenta, como es el alineamiento capitalista que imponía en el hemisferio la política norteamericana de la "Guerra Fría" (1945-1990), y que en América Latina se expresa en la "Doctrina de Seguridad Nacional" y en la secuela de regímenes dictatoriales que irrumpieron particularmente en el Cono Sur a partir de la Revolución Cubana de 1959: Brasil (1964-1985), Bolivia (1971), Uruguay (1973), Chile (1973) y Argentina (1976).

El concepto de "Dictaduras Burocrático-Autoritarias" o "autoritario-corporativo", que plantea en la época Guillermo O'Donnell para caracterizar en especial a las dictaduras del Cono Sur de la década de los 70¹⁰⁴ - con gran influencia en los científicos políticos y sociales chilenos que se refugian en las ONGs tras la intervención militar en las universidades –¹⁰⁵, tiene como notas distintivas las condiciones de alta modernización y aún no profundizada industrialización; que cuentan con el apoyo de la oligarquía, y tienen un carácter burgués y transnacional porque suponen la intervención del capital extranjero en la economía nacional, a la vez que carecen de movilización política de las masas.

Los estudios de numerosos autores chilenos, como Gabriel Salazar y Julio Pinto, M. A. Garretón, también enfatizan el carácter refundacional de las dictaduras sudamericanas, en que a diferencia de las tradicionales formas de dominación del caudillo, ya fuera civil o

¹⁰⁴ Tras los años 60 desaparecen ciertas dictaduras totalitarias, el fascismo y el nazismo, y el estalinismo; y en los países del Tercer Mundo aparecen formas de organizaciones peculiares, no plenamente democráticas. Todo ello conduce a una reformulación analítica y teórica del estudio de los regímenes no democráticos. Juan José Linz utiliza como objeto de su estudio al régimen franquista, pero alcanza trascendencia internacional al enunciar el concepto de régimen autoritario, en contraposición al régimen totalitario. Las dimensiones características del régimen burocrático autoritario son enunciadas por Guillermo O'Donnell en 1982, en sus obras "Modernización y Autoritarismo". México, Paidós, 1982, y en "El Estado burocrático-autoritario. Triunfos, derrotas y crisis, 1966-1973". Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982.

¹⁰⁵ Los primeros trabajos sobre el golpe de 1973, como los de Norbert Lechner sobre la crisis de Estado, derivan a fines de los 70 en el tema de la crisis de la democracia y la caracterización identitaria del régimen. Autores como Tomás Moulian y Gabriel Salazar, comenzaron a enfocar la nueva problemática desde la historia política de Chile. La producción de los intelectuales de la oposición a la dictadura, y en particular la del socialismo renovado de los ex mapus en los centros académicos independientes FLACSO y Sur, como Eugenio Tironi, Norbert Lechner, Tomás Moulian, José Joaquín Brunner y Manuel Antonio Garretón, entre 1976 y 1990, también permitió la incorporación de las temáticas y enfoques que configurarán posteriormente, en gran medida, la estructuración intelectual de la transición a la democracia.

militar, como Somoza en Nicaragua o Strossner en Paraguay, el poder autoritario se ejerce como una organización que realiza un proyecto¹⁰⁶.

En el accionar del nuevo régimen chileno, M. A. Garretón distingue así la combinación de “una dimensión reactiva o defensiva con una dimensión fundacional o de intento de reorganización global de la sociedad. Ambas dimensiones son inseparables entre sí, tienen efectos recíprocos y están siempre presentes, aun cuando haya una primera fase en que el peso de la dimensión reactiva es mayor y una fase posterior en que prima lo fundacional”.

En una primera fase intensamente represiva predomina el proyecto de reorganizar la nación de acuerdo al conjunto de principios, normas consuetudinarias y enseñanzas militares con las que Estados Unidos enfrentó el escenario posterior a la Segunda Guerra Mundial, y que se denominó Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN). La doctrina de la seguridad nacional, definía al enemigo y justificaba el derecho a reprimirlo, y a eliminarlo por la fuerza; es decir, es la ideología que legitimó la intervención de las fuerzas armadas en la conducción del Estado.

La coordinación internacional de la represión, el tristemente célebre programa “Plan Cóndor”, de mutua colaboración represiva para el intercambio de información, eliminación o prisión de personas consideradas enemigas de las dictaduras de Chile, Uruguay, Brasil, Paraguay, Bolivia y Argentina, deja de manifiesto esta unidad de propósitos de carácter regional de las dictaduras, así como su vinculación inicial con las políticas norteamericanas en el marco de la Guerra Fría.

La lógica del control y represión también es expresión de la dimensión fundacional que despliegan más abiertamente estos regímenes en una segunda fase, a partir de los años 80. El profesor Kamel Cazor Aliste, citando a Manuel García Pelayo, explica así que: “Durante la ocupación del poder por los militares resulta claro la existencia de un régimen tecnoautoritario: (...)” en que: “La ocupación del poder no sólo trata de hacer posible, sino también de dinamizar activa y planificadamente el proceso de modernización y de desarrollo, y no trata primordialmente de corregir abusos del sistema establecido, sino de instaurar un

¹⁰⁶ VERGARA, P. 1983. Las transformaciones del Estado chileno bajo el régimen militar, [en línea] <<http://www.flacsochile.org/publicaciones/chile-1973-198/>> [consulta 20 agosto 2015]

nuevo sistema o, dicho de otro modo, si bien nace en una coyuntura se orienta al establecimiento de una nueva estructura”¹⁰⁷.

En la perspectiva que considera al Estado como instrumento para la instalación de los diseños sociopolíticos, M. A. Garretón establece para el caso chileno, un proceso de implementación de un diseño sociopolítico de carácter fundacional ejecutado como una “especie de” diseño experimental: por medio del control de la política y la economía, que “implicaba un intento de recomposición y reinserción capitalistas con un aspecto de cambio estructural por la introducción de un nuevo modelo de desarrollo y de reordenamiento institucional en todas las esferas de la vida social”¹⁰⁸.

2.1.2. El contenido del proyecto autoritario: El modelo neoliberal

El proceso de modernización de las dictaduras, se articula en torno al cambio del modelo socioeconómico anterior, de tipo desarrollista, y apunta a su reemplazo por uno de corte neoliberal, acorde a la evolución que experimenta en la época el sistema económico transnacionalizado, y con los mismos procesos de modernización que se verifican en Europa continental a principios de los años 80, debido a la crisis gradual que experimentan los sistemas del Estado Benefactor surgidos del denominado “consenso Keynesiano” (1950-1980), y que luego condujeron al conjunto de medidas económicas de corte neoliberales y de integración al mercado global que expresa el Consenso de Washington, para la reestructuración productiva, la apertura de los mercados, la reducción del Estado y las privatizaciones, como las modificaciones en las estructuras ocupacionales y el paso a la economía de servicios¹⁰⁹.

La dirección neoliberal que adquirieron los proyectos dictatoriales, recibieron el apoyo inicial de Estados Unidos, con la intensificación del comercio, y se vio además reforzada con el reordenamiento mundial que se inicia a fines de los años 80 tras la caída de los socialismos reales y la destrucción del imperio soviético, que dejaron como modelo dominante en la última década del siglo XX el capitalismo democrático representado por

¹⁰⁷ CAZOR, K. 2000. Democracia y Constitución en Chile. Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile. Valdivia, Chile 11: 27-34.

¹⁰⁸ GARRETON, M. 2005. Las ciencias sociales en Chile. Institucionalización, ruptura y renacimiento. [en línea] <http://www.manuelantoniojarreton.cl/documentos/07_08_06/sociales.pdf> [consulta 20 agosto 2015]

¹⁰⁹ En la década del 70 se verifica la crisis del sistema económico internacional que dio lugar a un cambio a nivel mundial del modelo socioeconómico, que contribuyeron significativamente a la creación y consolidación del patrón de globalización neoliberal actualmente dominante.

Estados Unidos. Los nuevos acontecimientos, en el marco del acelerado proceso de globalización, incidieron en cambios constitutivos en la noción misma del Estado Nación, que busca garantizar el bienestar de las personas, al de Estado-Mercado, a fin de maximizar y garantizar más bien la oportunidad que tengan las personas de lograr su bienestar, entendido éste como un concepto individual y subjetivo, no oficial.

La acción sindical, en particular, normalmente determinada por el contexto económico, el contexto institucional y el contexto político, se vio profundamente alterada por estas tendencias globales que, considerando otros diversos factores tales como la urbanización, la tercerización y el desarrollo tecnológico, llevaron a la reconfiguración de las relaciones industriales en todo el mundo¹¹⁰.

Los cambios que han debido hacer frente los sindicatos se expresaron en la disminución del influjo sindical paralelo al debilitamiento de los partidos que los apoyaban, lo mismo que en el carácter que adquirió la acción sindical, con el abandono del modelo tradicional, de tipo confrontacional, con una visión homogénea de tipo "clasista histórica", al dejar atrás sus vínculos con los partidos de izquierda. Incluso los cambios detonaron una nueva subjetividad que también ha resentido la visión común que caracterizaba a los trabajadores como actores determinantes en el proceso de trabajo, y que han contribuido a desvalorizar en el imaginario social la figura del obrero y del trabajador, en pos de la del individuo y consumidor, alejando a los trabajadores de los tradicionales movimientos sociales clasistas, y en particular del sindicalismo de los años 60/70, para iniciar un accionar más bien acrítico y defensivo, de adaptación, en general, al orden del capital y del mercado.

La crisis del sindicalismo latinoamericano y de Chile, en particular, guarda claramente relación con estas profundas transformaciones económicas y sociales que han afectado a nuestros países desde la década del 80 y que hoy se traducen en transformaciones profundas y duraderas de la sociedad.

¹¹⁰ Como indicaba el autor Georges Spyropoulos en 1994, los cambios a los cuales debían hacer frente los sindicatos se resumían a esa fecha en cinco grupos de mutaciones: "cambios económicos; innovaciones tecnológicas; evolución de la población activa; nuevas actitudes individuales ante el trabajo y mundialización de la economía." Citado por Julio César González Candía, en "El movimiento sindical chileno, tensiones y obstáculos para su fortalecimiento", [en línea] <www.unse.edu.ar/trabajosociedad.> [consulta: 10 agosto 2014]

La situación del sindicalismo bajo las dictaduras latinoamericanas, admite, sin embargo, un gran matiz: El modelo neoliberal que surge del régimen político autoritario, pertenece al plano político antes que al económico, ya que se realiza en condiciones excepcionales: desde arriba, mediante el uso de la fuerza y/o la imposición, y con un alto grado de control sobre factores generadores de conflicto.

Este contexto autoritario determina la especial severidad de las transformaciones sobre el sindicalismo, ya que como señala Guillermo Campero, para los sindicalistas chilenos los procesos ligados a la mundialización y sus efectos estructurales fueron experimentados de manera simultánea con los efectos políticos y sociales generados por el gobierno militar. En tal sentido Guillermo Campero señala: “A diferencia de otros países latinoamericanos en los que el movimiento sindical ha enfrentado los desafíos de la mundialización como ajustes progresivos derivados de estrategias de modernización económica y política en un marco de democracia, en Chile este proceso de fuertes transformaciones fue consecuencia de un ajuste violento, drástico y masivo conducido por un gobierno autoritario, sin libertades políticas ni sociales y declaradamente anti-sindical”¹¹¹.

2.1.3. El sindicalismo dictatorial: El modelo excluyente

Carlos Hunneus se hace cargo del discurso neoliberal que pretende que las reformas económicas en dictadura fueron neutrales políticamente y que sólo estuvieron destinadas a servir el bien común y ayudar a la democratización de Chile. Hunneus aclara que el desarrollo histórico más bien muestra que el cambio económico se guió por objetivos políticos: el Estado, la institucionalidad pública, fue funcional a los intereses que subyacen a la integración del país al capitalismo transnacionalizado, constituido en el ámbito interno por sectores en transición hacia su internacionalización.

El movimiento sindical tradicional de Latinoamérica, actor social históricamente relevante en los procesos de transformaciones sociales y/o de organización obrera – popular, se constituyó en uno de los objetivos predominantes de la actividad represiva que emprendió el Estado. La doctrina de la seguridad nacional y su fuerte componente ideológico

¹¹¹ CAMPERO, G. 2000. Respuestas del sindicalismo ante la mundialización: El caso de Chile, Instituto Internacional de Estudios Laborales, documentos de trabajo DP/113/2000. [en línea] <<http://www.ilo.org/inst> [consulta 10 agosto 2014]

en la lucha contra la idea de revolución social, el comunismo y el socialismo, ubicó a los sindicatos como enemigos de los valores fundamentales de la patria, a la vez que éstos se constituían en uno de los principales obstáculos para la implementación del nuevo modelo de desarrollo, por lo que las dictaduras se propusieron su desarticulación combinando diversas estrategias, en las que predominó la represión y la marginación de los sectores del sindicalismo que no se integraban al proyecto.

Las reformas laborales impulsadas por las dictaduras del Cono Sur en la década del setenta inauguran así la fase “excluida” del movimiento sindical en la región, que se caracteriza por la desaparición del marco institucional en el que se desenvolvía el sindicalismo, y su sustitución por disposiciones limitativas de su acción.

En este marco de autoritarismo y exclusión social que caracteriza las políticas llevadas adelante por los Estados dictatoriales en Latinoamérica, se centran precisamente los principales cuestionamiento al carácter verdaderamente modernizador de sus proyectos. De esta perspectiva se trató de la aplicación económica meramente racionalizadora sobre sociedades tradicionalmente centradas en el Estado y en la política, con fines de supresión de lo estatal en pos del desarrollo del mercado, la desindustrialización y la privatización de las empresas estatales, en que las medidas represivas, aunadas con la reducción de las políticas de bienestar social para dar primacía al mercado en la asignación de recursos, conducen a la desarticulación de la propia sociedad civil.

Los efectos de las dictaduras sobre la situación actual de los países latinoamericanos aún perduran, en diversos grados, en la región, pero la dictadura chilena fue particularmente represiva y radical en la transformación socioeconómica e institucional impuesta al país, y que afectó los basamentos del sindicalismo tradicional.

Sólo a fin de dimensionar la entidad del fenómeno histórico, jurídico, sociopolítico y aun de índole subjetiva que sirve de antecedente al modelo de Derecho Sindical en estudio, será necesario considerar que el golpe de Estado es el hito que marca un “antes” y un “después” en la historia del siglo XX chileno, y en palabras de M. A. Garretón: “Ese día, 11 de septiembre de 1973, es entendido como la negación y término de un período y de un proyecto histórico y como el inicio de otro que, a su vez, da origen al contexto de vida del Chile actual. Desde esta perspectiva, los proyectos y las identidades políticas de los últimos

treinta años se han definido en torno a los significados y aprendizajes que los distintos grupos han derivado de la experiencia de la Unidad Popular, del golpe militar, de la dictadura de Pinochet y, finalmente, de los procesos que han llevado a salir de esa dictadura¹¹².

¹¹² GARRETON, M. ob. cit.

CAPITULO II

El poder de facto

Por la vía violenta del Golpe de Estado, el día 11 de septiembre de 1973, la Junta Militar integrada por las tres ramas de las Fuerzas Armadas y Carabineros depuso al Presidente de Chile y asumió, con infracción a la supralegalidad constitucional representada por la Carta de 1925, lo que la propia Declaración de Principios de la Junta llamó "la plenitud del poder político"¹¹³.

Constituido en la única fuente efectiva de poder, el imperio de la nueva autoridad se impuso desde dos frentes: el netamente represivo, y por medio de la producción normativa basada en el poder estatal así instituido.

Quebrantado el Estado de Derecho, la Junta Militar también asumió por tiempo indefinido los poderes originario y legislativo, con la creación de formas normativas que introdujeron numerosas modificaciones al ordenamiento jurídico nacional, incluso tácitas y expresas a la Constitución de 1925, por medio del instrumento propio de los gobiernos de facto: los decretos leyes¹¹⁴.

No obstante, que desde el golpe de Estado las Fuerzas Armadas tomaron el control del país en unas horas, las medidas excepcionales del Estado de Sitio, el Estado de Guerra Interna y otros regímenes de emergencia, perduraron al menos, hasta el año 1978, y definieron un régimen que tendió a institucionalizar la violencia política del Estado, destinada a desarticular la institucionalidad democrática y a imponer el acatamiento incondicional de sus dictámenes en todos los niveles de la estructura estatal, política y social del país.

¹¹³ El Bando N° 5 del 11 de septiembre de 1973 constituye la Junta de Gobierno. El DL N°1 de 11 de septiembre de 1973, señala que "con esta fecha se constituyen en Junta de Gobierno formada por el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y Carabineros, que asume el Mando Supremo de la Nación". Ante la falta de claridad de significado de la voz "mando supremo" el DL N° 128 del 15 de septiembre de 1973, que Aclara Sentido y Alcance del artículo 1° del Decreto Ley N° 1, afirma en su artículo 1 que "la Junta de Gobierno ha asumido desde el 11 de septiembre de 1973 el ejercicio de los Poderes Constituyente, Legislativo y Ejecutivo".

¹¹⁴ El DL N° 128 reconoce la vigencia de la Constitución de 1925, pero autoriza a la Junta para modificar la Constitución al agregar que "las disposiciones de los decretos leyes que modifiquen la Constitución Política del Estado, formarán parte de su texto y se tendrán por incorporadas en ella" (art.3 inc. 2). El DL N° 527 del 18 de septiembre de 1973, contiene el Acta de Constitución de la Junta de Gobierno.

Las medidas antidemocráticas y de dominación del sistema social y político, abarcaron desde el cierre del Congreso¹¹⁵, la disolución del Tribunal Constitucional, el receso obligado de todos los partidos políticos¹¹⁶, la proscripción de las organizaciones de la Unidad Popular – con la expropiación de sus bienes muebles e inmuebles –, la caducidad de los registros electorales y la prohibición de las elecciones de autoridades de todo rango¹¹⁷, hasta en sindicatos, juntas de vecinos y centros de alumnos de colegios y universidades.

Los estados de excepción también establecieron la clausura, el control y la censura de los medios de comunicación, la suspensión del derecho de reunión y la proscripción de cualquier manifestación ciudadana o expresión de disidencia¹¹⁸. El Acta N°3, de 13 de septiembre de 1976, que trata en forma amplia "De los derechos y deberes constitucionales", mantiene, sin embargo, las limitaciones esenciales a la libertad de expresión, declarando ilícita cualquier difusión de ideas "contrarias al régimen", lo mismo que el derecho a la libre asociación con la prohibición de los partidos políticos.

Si bien el Poder Judicial no fue intervenido formalmente, la Corte Suprema dio su apoyo explícito al nuevo gobierno, por lo que aun cuando la judicatura ordinaria vio restringida su competencia a la par que ampliada la propia de la judicatura militar, con restricciones al recurso de amparo y la tipificación de nuevos delitos, el Poder Judicial se transformó en una instancia subordinada a la dictadura, que sólo con claras excepciones de jueces de menor rango obedeció a todos sus dictámenes, coadyuvando a la casi absoluta desprotección de los derechos humanos¹¹⁹.

La Contraloría General de la República tampoco fue obstáculo para la normativa que conculcó los derechos ciudadanos, ni hizo cuestión en lo referido a la legislación excepcional de estado de guerra y disposiciones sobre Estado de Sitio.

¹¹⁵ El Bando N° 29 del 14 de septiembre de 1973 Clausura del Congreso Nacional.

¹¹⁶ El DL N°77 dictado el 13 de octubre de 1973 proscribió todos los partidos políticos. Los bienes de los partidos pasan a ser de propiedad del fisco. El Acta N°3 de 12 de marzo de 1977 mantiene el receso de los partidos políticos, argumentando que su existencia es contradictoria a la unidad nacional.

¹¹⁷ El DL N° 130 del 19 de noviembre de 1973 cancela los registros electorales y se destruyen los padrones.

¹¹⁸ Bando N° 15 del 9 de noviembre de 1973, Censura y clausura de medios de prensa. El Bando N° 32 del 15 de septiembre de 1973 prohíbe propaganda y difusión material en contra del golpe.

¹¹⁹ En este sentido ver: FUENTEALBA, A. 2012. La judicatura laboral en el gobierno de la junta militar (1973-1974). Alemania. Editorial Académica Española, 253 p.

Una segunda etapa de la producción normativa del régimen, estuvo marcada por la pretensión de legitimación del orden de facto con la aprobación de la Carta de 1980¹²⁰, que comenzó a regir por medio de su articulado transitorio el 11 de marzo de 1981, y hasta el día de restauración de la democracia, el 11 de marzo del año 1990, en que entra plenamente en vigencia, a la vez que se realiza el traspaso del mando de Augusto Pinochet al Presidente Patricio Aylwin.

En el señalado “período de transición”, el valor del cuerpo permanente fue más semántico que normativo, y el estado de democracia meramente nominal, ya que el General Augusto Pinochet asumió como Presidente de la República por ocho años más y la Junta de Gobierno ejerció las facultades legislativas, y con la pervivencia, por el célebre artículo 24 transitorio, de las facultades extraordinarias de los estados de excepción, sin revisión judicial ordinaria de su ejercicio.

Las violaciones a los derechos humanos, conforme expresó en 2005 la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, encontraron asidero en esta “concentración de poderes; en el amparo de una legislación restrictiva y abusiva; en la inacción, cuando no en la activa complicidad, de relevantes y numerosos miembros del Poder Judicial, así como de ciertos miembros civiles del régimen; en la prohibición de toda expresión ciudadana o actividad política; en el total control de los medios de comunicación e, inclusive, en el activo apoyo por parte de diversos medios escritos y de televisión a la acción del gobierno militar”¹²¹.

En este punto nos interesa remarcar, entonces, que como destaca el profesor Kamel Cazor Aliste: “La falta de democracia imperante, como es fácil de prever, impregnó, desde su origen, toda la institucionalidad que emergió del régimen autoritario”¹²².

¹²⁰ La nueva Constitución intentó expresamente salvar el problema de la validez jurídica de los numerosos decretos leyes dictados desde el Golpe de Estado del 73, estableciendo en la disposición transitoria 6ª que mantendrán su vigencia los preceptos dictados en materias de ley en tanto ellos no sean expresamente derogados por medio de una ley.

¹²¹ Informe Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. 2005, p. 186.

¹²² CAZOR. K. ob. cit.

2.2.1 La configuración del poder de facto: los nuevos intereses

Conforme a lo analizado, y como es común a las dictaduras del Cono Sur, la “plenitud del poder político” asumido por los militares supone un entendimiento excluyente del régimen con la alta burguesía. Gabriel Salazar y Julio Pinto, sostienen que, al menos en un primer momento, el Golpe puede ser considerado como una recuperación del Estado por parte de la Oligarquía, entendida ésta como el sector social que se viera progresivamente desplazado en su influencia por los procesos democratizadores iniciados en los años 20. La causa misma de la crisis, fueron así considerados por los golpistas, tanto el modelo institucional representado por la Constitución de 1925, como el propio Estado desarrollista que se consolidó entre los años 1950 y 1970.

Las intenciones de dejar definitivamente atrás el propio sistema democrático tradicional, que puso en riesgo la hegemonía del sector social que estuvo tras el Golpe de Estado, quedan de manifiesto en que, no obstante, la confusión de sus postulados iniciales (1973-1975), a sólo a un mes de asumir el poder la Junta de Gobierno también asumió la tarea de elaborar una nueva Carta Fundamental, que sentará las bases de un nuevo orden institucional.

La lógica antidemocrática y represiva que se impuso en el país desde el golpe de Estado, desmintieron muy luego los propósitos restauradores, y “por el solo lapso que las circunstancias lo exijan” formulados en la Declaración de Principios con que la Junta de Gobierno asumió el poder¹²³, confirmando el advenimiento de una dictadura larga en que la represión adquirió importancia política. La racionalidad política de la represión afectó en particular a los militantes y dirigentes de la Unidad Popular, y se concentró en la destrucción de los partidos políticos de izquierda y en enfrentar la politización y organización social, especialmente obrera, popular y juvenil, a la vez que afectaba per se al mundo de los trabajadores. Este alcance también explica la diferencia de la represión política ejercida por el régimen cívico – militar con otras contingencias en que la fuerza también redefinió el modelo político en nuestra historia, como ocurrió al término de la guerra civil de 1891 y en 1931 con la dictadura de Ibáñez: más allá de sus objetivos particulares o colectivos, la

¹²³ DL N°1 11 de septiembre de 1973. Los militares justificaron la intervención militar con la declaración de que se trataba de “restaurar la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantada”, salvar la democracia en peligro ante el totalitarismo marxista leninista y poner fin al caos político y económico en que se debatía el país, que además debilitaba la seguridad nacional frente a los países vecinos.

violencia tenía como verdadero destinatario a la sociedad chilena, ya que pretendía finalmente construir un modelo de sociedad¹²⁴.

La plenitud del poder que se configura para conducir este proyecto de carácter fundacional, se asocia a una modernización política que es fundamentalmente socioeconómica, y que se define como de corte neoliberal, lo que implicaba terminar con el modelo ISI y desterrar definitivamente el sistema obrero industrial, y su reemplazo por el modelo de “crecimiento hacia afuera”.

Los intereses que subyacen a esta modernización fueron representados por los jóvenes economistas neoliberales formados en la Escuela de Chicago, los “Chicagos Boys”, que comenzaron a figurar sin contrapeso en el gobierno a mediados de los años 70, como Jorge Cauas en Hacienda y Sergio de Castro en Economía (1975-1978), Miguel Kast en la Oficina de Planificación y Desarrollo (ODEPLAN) y José Piñera Echenique en el Ministerio del Trabajo (1979).

Como precisa el profesor Salazar, el desmantelamiento del modelo ISI se venía gestando desde fines de la década de 1950, y no ocurrió de la noche a la mañana, ya que tampoco fue inmediata la decisión de proceder en esa dirección. Debieron transcurrir al menos dos años de discusiones internas e indecisión antes que el gobierno militar se animara a aplicarlo en toda su plenitud.

En perspectiva política, las posiciones tecnocráticas y tecnocientíficas, meramente instrumentales, de liberalización económico-social que impulsan los “Chicago Boys”, también contrastaban a mediados de los 70 con el universo ideológico conceptual tanto de los grupos nacionalistas, como de los militares y civiles de la derecha tradicional chilena, y en general del conservadurismo definido por el historiador Mario Góngora con las tradiciones valorativas de comunidad moral, orden, familia, instituciones, trabajo, autoridad y Estado fuerte e impersonal, como el que a inicios del golpe postula el líder del gremialismo Jaime Guzmán Errázuriz.

¹²⁴ La misión militar de alto nivel que se conoció como “la Caravana de la Muerte,” y que recorrió en octubre de 1973 varios regimientos de provincia, dejando como resultado el asesinato de 72 prisioneros políticos, constituye un momento clave de la violencia del Estado de esos años, en el sentido de marcar mediante una de las primeras iniciativas del régimen un estilo de convivencia nacional.

La adhesión irrestricta al carácter de esa transformación en las más altas esferas del gobierno de los distintos sectores del mundo empresarial y de la derecha política tradicional, fue así un proceso impreciso y gradualista, con fases bien diferenciadas, como las que identifica Cecilia Montero: de normalización (1973-75), de apertura radical (1975-82) y fase pragmática (1983-88)¹²⁵.

Los rasgos básicos que conformaron el carácter y los intereses que asume la modernización dictatorial, y el cambio que experimenta la elite tradicional, se produjo por la integración a fines de los años 70 de militares, tecnócratas, grandes empresarios y conglomerados financieros, con una renovada derecha chilena -que gira del conservadurismo al paradigma gestional neoliberal-, conformaron una nueva elite dirigente, aunada en torno a la versión más radical de las políticas económicas neoliberales.

En este itinerario, el “plan de recuperación económica” de los años 1975/76 – el famoso shock anti-fiscal que impulsaron Jorge Cauas en Hacienda y Sergio de Castro en Economía –, fue uno de los momentos clave para la penetración de las ideas liberales en los militares y civiles que se habían aliado en la formulación de políticas económicas, sociales y políticas, a excepción del general Leigh y los altos mandos de la Fuerza Aérea. La consolidación de Pinochet en el poder, con la expulsión del general Leigh de la Junta y el llamado a retiro de los altos mandos de la Fuerza Aérea en julio del año 1978, marcó la consolidación de la alianza de los militares con los sectores neoliberales, y redujo definitivamente la posibilidad de contrarrestar la imposición de las políticas de liberalización general del mercado y el margen de las acciones que anteriormente eran resueltas desde el Estado.

Oscar Godoy, señala que el caso chileno consistió así “(...) En una alianza militartecnocrática. Un tipo de autoritarismo muy sofisticado en que el poder es compartido por las fuerzas armadas y una tecnoestructura moderna, inteligente y extremadamente eficiente. De esta última fluye el proyecto global de modernización, y de las fuerzas armadas el poder para ponerlo en la realidad”¹²⁶.

¹²⁵ MONTERO, C. 1993. El actor empresarial en transición. Colección estudios CIEPLAN, pp. 37-68, [en línea] <http://www.politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/63/Capitulo_2.pdf> [consulta 20 agosto 2015]

¹²⁶ GODOY, O. 1989. Algunas claves de la transición política en Chile. [en línea] <www.cepchile.cl/dms/archivo_1185_1208/rev38_godoy.pdf> [consulta 20 agosto 2015]

Guillermo Campero también señala que para el caso de nuestro país, el proyecto de la dictadura articuló la racionalización de los recursos, la reinserción en la economía mundial y la promoción de la inversión, comercio y financiamiento extranjero, mayoritariamente privado, en un contexto político autoritario y excluyente.

Entonces, para Gabriel Salazar y Julio Pinto , si bien en un principio el Golpe de Estado “puede ser considerado para la recuperación del Estado por parte de los sectores sociales vinculados con la oligarquía tradicional, orientada por visiones de mundo con influencias señoriales... lo que tenemos con la dictadura, es la instalación de un proyecto fundacional asociado a nuevas elites tecnocráticas (orientada por visiones de mundo burguesas)”¹²⁷.

En tal sentido es claro que la modernización autoritaria excluía a los sectores populares, y que finalmente tampoco representó a la amplia y heterogénea coalición de intereses de la movilización política y gremial que había impulsado el golpe, y que a mediados de los años 70 seguía demandando protecciones al Estado.

Más ampliamente, el proyecto neoliberal, vinculado a la apertura económica e integración a los mercados internacionales, y a la creación de nuevos mercados para bienes y servicios y a las privatizaciones, cuya radicalidad se expresa en particular con una nueva idea de Estado, el subsidiario, se opuso a los intereses de los propios sectores empresariales tradicionales, que habían crecido bajo el alero de la protección del Estado, y favoreció en el ámbito interno a los sectores en transición hacia su internacionalización, del sector financiero o empresarial, agrícola e industrial, concentrados en bienes de exportación o con capacidad de diversificación, que dejaban atrás la etapa vinculada a la estrategia ISI, hasta sentar un predominio sobre el pequeño y mediano empresario.

De tal modo, y si bien los diferentes enfoques que ponen en cuestión para el caso del régimen político autoritario chileno que ésta implicara un entendimiento excluyente del régimen autoritario con la alta burguesía, como los estudios de Verónica Ortiz de Zarate, que muestran que ésta abarcó un espectro social más amplio que el representativo de la clase alta, empresarial y política, ya que al menos inicialmente la Dictadura también ampliaba su base social con los grupos de las capas medias, pequeños comerciantes, mujeres y dueñas

¹²⁷ SALAZAR, G y PINTO, J. ob. cit.

de casa, profesionales, estudiantes, trabajadores y pobladores que se habían sumado a las movilizaciones en contra del gobierno de la Unidad Popular, los mismos admiten que luego estos sectores mostraron múltiples discrepancias y contradicciones respecto del apoyo a la Dictadura, o respecto de los plazos para retornar a la democracia, la profundidad de los cambios económicos, las formas del nuevo régimen político, y la política económica¹²⁸.

La misma gradualidad con que el régimen construyó el soporte social y político del proceso de carácter fundacional, le permitió iniciar una segunda etapa marcada por la pretensión de legitimación del orden de facto instituido, tanto de su producción normativa, como de la transformación socioeconómica activada desde 1976. Es la construcción ideológica que se expresa institucionalmente en la aprobación de la Carta de 1980.

Como sostiene el profesor Eric Palma, entonces: “La legitimación y eficacia de esa transformación se da por medio del derecho”, que como ocurre con el nuevo modelo laboral, “vino a proteger cabalmente los intereses de los gestores del orden constitucional y legal”. Hunneus, afirma, que la integración de ambas legitimidades, económica y legal, la hizo el “gremialismo”, a través de sus principales dirigentes, Miguel Kast en las reformas económicas y el propio Jaime Guzmán, en el diseño político-institucional.

La política laboral que el régimen construyó en los años 78 y 79, y sistematizó en el código del trabajo de 1987, fue parte de esta reorientación progresiva de la política económica que se inicia a mediados de los años 70, en base a la necesidad de dismantelar el modelo laboral del sistema desarrollista, y construir uno basado en la flexibilización y liberalización del mercado del trabajo de corte neoliberal. En palabras de José Piñera, el plan laboral fue precisamente el paso para “integrar la institucionalidad laboral con el esquema económico y social”¹²⁹.

El plan laboral no fue, sin embargo, la única estrategia sindical que proyectó el régimen. En este punto destacamos la tesis que desarrolla Rolando Álvarez en su estudio sobre la política sindical del régimen en el período previo a la institucionalización de las

¹²⁸ Esta tesis proyecta el arraigo del general Augusto Pinochet y del régimen cívico-militar en grupos ajenos al empresariado y la clase alta, como ejemplifica en el porcentaje del 43% de los sufragios obtenidos por Pinochet en el plebiscito sucesorio de 1988, porcentaje que se habría mantenido en sus herederos políticos, la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), después de 1990. Dichos partidos, particularmente el primero, han penetrado electoralmente en sectores populares, asociados históricamente a la izquierda.

¹²⁹ PIÑERA, J. ob. cit.

relaciones laborales (78/79), quien compartiendo el enfoque predominante en esta materia que sostiene que la dictadura se propuso la desarticulación del movimiento sindical tradicional fundamentalmente a través de la represión, coincide con Ortiz de Zárate en cuanto a la estrategia más compleja que habría llevado a cabo la dictadura en el proceso de reorganización nacional, que también pasó por incorporar ciertos sectores populares al proyecto, que se habría expresado a través de las tres secretarías dependiente de la Secretaría General de Gobierno que habrían organizado los apoyos: la Secretaría Nacional de la Mujer, la Secretaría Nacional de la Juventud, en manos gremialistas, y poco después en las organizaciones laborales reunidas en la Secretaría Nacional de los Gremios .

La consideración de este proceso, que condujo desde el año 1975 al plan sindical de junio de 1979, permite observar fenómenos de importancia para nuestro estudio, como fue la dinámica represiva que marcó la relación régimen-sindicatos y la radicalidad de la exclusión del sindicalismo que se impuso tras las primeras definiciones liberales asumidas con el “plan de recuperación económica” de los años 1975/76, y que se expresan con mayor fuerza una vez afianzado Pinochet en el poder, en el año 1978, hasta la promulgación de los decretos que concretaron el plan laboral.

2.2.2. La estrategia sindical: Exclusión/Desregulación

Las investigaciones sobre los sindicatos en el período dictatorial, como las de Campero y Cortázar, destacan que en un escenario donde la dictadura se afirmaba progresivamente en el poder, y luego definía autoritariamente el curso de su proyecto ideológico, el sindicalismo tradicional chileno se constituía en un problema para la construcción del nuevo modelo laboral.

El plan sindical que proyectó el régimen se asume así desde los ejes desarticulación/reestructuración del actor sindical tradicional: Desarticulación para intentar romper sus tradiciones históricas, y en particular sus vinculaciones con los partidos de izquierda; y reestructuración para configurar un nuevo movimiento sindical según las lógicas del modelo neoliberal.

La represión constituida como parte fundamental de la estrategia sindical desplegada por la Dictadura en contra del sindicalismo tradicional, desató la mayor persecución que

conoce la historia del movimiento sindical chileno, especialmente del representado por la CUT, y abarcó desde el despido, encarcelamientos, relegaciones y hasta la eliminación física de muchos de sus dirigentes y asociados.

La lógica represiva y del control social y de la política en que se desarrolló el régimen, se complementó en el ámbito laboral con la serie de decretos leyes dictados desde el golpe de Estado y que suspendieron el ejercicio de los derechos laborales y sindicales del código del trabajo de 1931 y su normativa complementaria, que comenzaron a regir parcialmente hasta la imposición de una nueva institucionalidad.

El detalle de la serie de decretos leyes que restringieron y anularon los derechos laborales, dejan de manifiesto que las medidas tomadas con el golpe de Estado para el control de las empresas y el disciplinamiento laboral, también marcaron la tendencia a la desregulación de la normativa protectora de los trabajadores que plasmó la institucionalidad laboral en los años 78/79.

El Bando N°36 del 18 de septiembre de 1973, que reiteraba las intenciones de la Junta de respetar los derechos de los trabajadores, establecer justicia social sin discriminación alguna y combatir el desempleo, estableció determinadas guías o bases laborales relativas a todos los trabajadores, ya se tratara de obreros, empleados, técnicos o personal profesional, según las cuales todas aquellas personas que pudieran ser consideradas "activistas", "saboteadores", o "delincuentes" podían ser despedidos de sus trabajos o empleos de acuerdo a las disposiciones del propio Bando.

El Decreto N°43 tuvo como finalidad suspender todas las disposiciones vigentes, cualquiera que fuera su origen, relativas a la determinación de salarios tanto en el sector público como privado. El Decreto N°97 del 22 de octubre de 1973 dispuso pagos y ajustes por costo de vida, pero derogó otros acuerdos anteriores sobre ajustes automáticos vigentes desde 1960.

El DL N° 32 dictado el 21 de septiembre de 1973 y publicado el 4 de octubre del mismo año, refería en su preámbulo a la necesidad de restaurar el principio de disciplina, y estableció tribunales especiales del Trabajo en cada departamento territorial del país, compuesto de un magistrado competente en materia laboral, un miembro de las fuerzas

armadas y un inspector laboral, y modificó las disposiciones del Código del Trabajo pertinentes a las causales de despido, sobre terminación del contrato de trabajo y las inmunidades de los sindicatos. Las causales de despido eran las siguientes: comisión de cualquier acto ilegal que pudiera evitar que el trabajador acudiera a su trabajo (sin definición específica de la naturaleza de tales actos); destrucción de materiales, herramientas, mercancías o actos que redujeran su valor; dirigir o participar en la interrupción o tal suspensión de las actividades del trabajo; incitar a la destrucción de instalaciones o interrumpir su funcionamiento por cualquier medio; haber tomado parte o directamente efectuar ocultamiento de armas.

Los tribunales conocían en procedimiento sumario, sin derecho a apelación, sobre cualquier queja por despido. Cabe observar que si bien el establecimiento de los tribunales especiales fue más tarde suspendido por Decreto N°676, las causales adicionales de despido de los trabajadores, antes mencionadas, fueron mantenidas hasta 1975, mediante el Decreto N°930 del 15 de marzo de ese año.

Los despidos afectaron en particular a la administración y empresas del Estado, ya que los Decretos N°6 y N°22, promulgados respectivamente en septiembre y octubre de 1973, dejaron a todo el personal del sector público en condiciones de temporalidad. El DL N°22 dispuso que todos los empleados quedaban en condiciones de profesionalidad o podían ser destituidos del servicio. En virtud del Decreto N°193, de diciembre de 1973, se establecieron comités especiales, compuestos por el gobernador del departamento territorial, un representante de las fuerzas armadas y un representante del servicio respectivo, para considerar las quejas contra despidos en el sector público.

A la extensión de poderes otorgados a los Ministros para destituir a los empleados públicos, se sumó la desburocratización del aparato gubernamental y la eliminación de muchos servicios, como la CORA, con consecuencias de una destitución masiva de empleados públicos de sus cargos.

Además de la advertencia al sector sindical, en el sentido de que su derecho al trabajo no tendría en el futuro, ninguna protección legal, a partir del golpe de Estado se comenzaron a dictar las medidas destinadas a controlar directamente el derecho de asociación y la actividad sindical, y por los que el código del trabajo de 1931 y los regímenes

o estatutos laborales de excepción también comenzaron a regir en forma transitoria, hasta su derogación definitiva en 1979 por los decretos leyes que conformaron el plan laboral.

En virtud del DL N°12 del 17 de septiembre de 1973 se revocó la personería jurídica de la CUT, y el 13 de noviembre fue disuelta conforme al DL N°133 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con la liquidación de sus bienes.

El Bando N°36 del 18 de septiembre de 1973 también estableció que hasta que se adoptaran disposiciones futuras quedaban suspendidas las actividades de los sindicatos en materias de conciliación o conflictos colectivos de trabajo y el derecho de huelga, si bien otras actividades podían llevarse adelante, pero siempre sujetas a las restricciones naturales del estado de sitio; como tampoco podían autorizarse ausencia del trabajo, del empleo o en los sindicatos, ni celebrarse reuniones sindicales después de las horas de trabajo y cualquier otra actividad sindical que no tuviera bases estatutarias como los llamadas "comités de vigilancia". También este Bando rescindió la Libertad Sindical al prohibir, por tiempo indeterminado, la presentación de pliegos de peticiones y suspender los conflictos colectivos de trabajo para el cambio de condiciones de trabajo o empleo, a la vez que impuso la extensión de los convenios vigentes hasta el 11 de septiembre de 1973, con la validez de cualquier acuerdo producto de negociación colectiva o de laudo arbitral u otros instrumentos de política laboral existentes.

El Bando N°36 suspendió, asimismo, las Juntas de Conciliación y el Comité Central de Salarios. El DL N°670 de 1974 puso término al funcionamiento de las comisiones tripartitas.

El Decreto N°198 del 10 de diciembre de 1973, intentó, por su parte, sistematizar un conjunto de disposiciones relativas a la actividad sindical, que en síntesis dispusieron que:

- a. Los sindicatos de obreros y empleados se regularían por las disposiciones vigentes salvo lo previsto en el propio decreto, que las sustituía o modificaba en lo que fuera pertinente;
- b. Quedaba prohibida cualquier actividad política en los sindicatos;
- c. Las reuniones de los sindicatos podían llevarse a cabo solamente (mientras durara el estado de sitio) para fines de información o del manejo interno del propio sindicato;

debían tener lugar después de las horas de trabajo y conformarse al "toque de queda"; el lugar, hora y agenda de la reunión debía ser comunicada por escrito a la sección de Carabineros más próxima por lo menos dos días antes de la pretendida reunión.

d. Todo nombramiento de los funcionarios de sindicatos debía ser comunicado al inspector del trabajo correspondiente o a la autoridad pública y esta podía objetar dicho nombramiento por "tratarse de persona no idónea de acuerdo a las disposiciones del propio decreto".

e. Las vacantes en los comités de los sindicatos debían ser llenadas por los miembros más antiguos en forma automática.

Hasta 1976, al menos, el movimiento sindical estuvo paralizado, con intentos de reorganización de sus bases y direcciones superiores, rearticulación de redes y de contención, en general, frente a esta dinámica de coacción física y laboral que desencadenó el golpe de Estado.

El carácter decisivo que tuvo la represión para el establecimiento del nuevo orden de las relaciones laborales, destaca en forma patente en que recién a la entrada en vigencia del DL N°2.200 de 15 de junio del año 1978, el régimen permitió algún tipo de actividad sindical por el DL N° 2.346 de 17 de octubre de 1978, restringida al ámbito de la empresa, a la vez que se endurecieron las medidas a fin de eliminar toda oposición de los sindicatos en contra de la institucionalidad laboral que se definía en esos años.

En definitiva, y como destaca el estudio de Sebastián Etchemendy, para el caso chileno, fue precisamente la relación represiva gobierno-sindicatos, la que incidió en forma decisiva en cuanto al alcance que tuvo la reforma sobre el sistema tradicional de relaciones laborales, y el grado de la desregulación y la flexibilidad alcanzado por la nueva legislación¹³⁰.

¹³⁰ Sebastián Etchemendy argumenta que en los procesos de reformas laborales las organizaciones sindicales pueden estar incluidas o excluidas del diseño y formulación de las políticas, y que cuanto mayor es la inclusión de las organizaciones sindicales en el proceso de diseño de políticas, menor es el alcance de la reforma del sistema tradicional de relaciones laborales, y que, al contrario, a mayores niveles de exclusión del actor sindical, mayor es el grado de desregulación de la legislación laboral. ETCHEMENDY. S. 2004. Represión, exclusión e inclusión: relaciones gobierno-sindicatos y modelos de reforma laboral en economías liberalizadas. Revista SAAP 2 (1):135-164 [en línea] <<http://www.saap.org.ar/esp/docs-revista/revista/pdf/2-1/Etchemendy.pdf>> [consulta 25 agosto 2015]

2.2.3 La primera política sindical: El estatuto social de la empresa

En 1975, y debido a la influencia de los sectores “estatistas” del régimen, representada por el general Nicanor Díaz Estrada en el Ministerio del Trabajo, con el apoyo de la Fuerza Aérea, se habría verificado el único intento de la dictadura por restablecer el viejo modelo de relaciones industriales, en el marco de una política sindical que reconocía cierta autonomía a las entidades laborales como agentes político-sociales, aunque depuradas de los sectores marxistas.

Este modelo que se conoció como el “Estatuto Social de la Empresa”, promulgado por el DL N°1006 de 3 de mayo de 1975, implicaba un mecanismo de participación restringido que incorporaba a los trabajadores en el Comité de Empresa, al margen del sindicato y de manera meramente informativa y consultiva, sin participar de las decisiones. En esta primera táctica, el régimen intentó cooptar para su política un sindicalismo corporativista-despolitizado constituido por los organismos del llamado “Poder Gremial” que se había opuesto a la unidad popular, y que tras el golpe de Estado se posicionaba como un sindicalismo de colaboración con la Dictadura.

Los dirigentes sindicales que estuvieron dispuestos a la colaboración fueron conocidos como los “ginebrinos,” desde que ocho de ellos acudieron en julio de 1974 a la reunión anual de la OIT en la ciudad de Ginebra para defender a la Junta Militar, mundialmente repudiada por sus violaciones a los derechos humanos, y también se presentaron como representantes de los trabajadores del país para defender las posiciones de la dictadura ante el tribunal especial que creó la OIT en noviembre de ese mismo año para analizar el “caso chileno”: Eduardo Ríos (marítimos), Guillermo Medina (cobre), Ernesto Vogel (ferroviarios), Tucapel Jiménez (ANEF), Federico Mujica (CEPCH), Pedro Briceño (acero), Guillermo Díaz (campesinos) y Claudio Castillo (comercio).

El Estatuto Social de la Empresa fue rechazado, sin embargo, por los propios sectores gremiales que adhirieron a la Dictadura debido a su encuadre autoritario, y no llegó a expresarse en un nuevo Código del Trabajo, lo que significó el quiebre definitivo el año 1976 de la alianza entre el régimen y el movimiento de trabajadores antiallendistas.

Rolando Álvarez explica el fracaso de esta política de cooptación y el giro hacia la oposición experimentado por los dirigentes del “Poder Gremial”, en la propia cultura sindical de estos sectores, que así como los habría llevado a unirse en una alianza más instrumental que ideológica a las tácticas de la derecha en la coyuntura de la unidad popular también los habría naturalmente conducido a hacerse opositores a la Dictadura, luego de haberla apoyado activamente. Estos rasgos se relacionan con una cultura sindical reivindicativa que tiene como preocupación central la defensa de sus afiliados, potenciada por una matriz ideológica diversa, demócratacristiana, laica o incluso, derechamente izquierdista.

El fracaso del Estatuto Social de la Empresa y de los intentos de cooptación del movimiento sindical por el régimen, tiene dos consecuencias de importancia para la evolución de la nueva política sindical.

En primer término, el desplazamiento hacia la oposición de la mayor parte de los dirigentes sindicales que habían apoyado al régimen en sus comienzos, junto al alejamiento de la dictadura de colaboradores DC en el año 1976, con la creación del grupo de dirigentes denominados “Grupo de los 8”, que se transformaría poco después en el “Grupo de los Diez”, dio inicio a una segunda etapa del movimiento sindical tras el golpe de Estado, marcado por el surgimiento de diferentes corrientes sindicales que progresivamente se constituyen en la primera manifestación social de confrontación pública, a nivel nacional, en contra de la dictadura. Es la recuperación del papel de convocatoria social amplia que históricamente habían expresado las tres grandes centrales que comandaron el movimiento sindical chileno desde 1910 hasta 1973, como fue la FOCH a inicios de siglo, la CTCH en los años treinta y la CUT a partir de 1953.

Las acciones para visibilizar la represión del régimen ante la ONU y la OIT, así como el acceso al sindicalismo internacional, como el estadounidense y el europeo, fueron también fundamentales para canalizar las denuncias y recibir apoyo material y humano en los intentos de rearticulación sindical.

En la lógica de la guerra contra el marxismo que inspiraba la dictadura, en la cual exigía el acatamiento total y descartaba todo tipo de accionar en su contra, los nuevos dirigentes opositores fueron considerados traidores y enemigos, como lo expresa cruelmente el asesinato en el año 1982 del dirigente de la ANEF Tucapel Jiménez.

El régimen también abandonó en esta etapa los intentos por fomentar las organizaciones sindicales incondicionales, como el Frente de Acción Laboral y la Unión de Trabajadores de Chile dirigido por Hernol Flores (UNTRACH), ya que no lograron el respaldo de los trabajadores, quienes siguieron vinculados a las golpeadas organizaciones tradicionales.

La segunda consecuencia que tuvo el fracaso de esta primera política sindical, fue así la constatación del régimen de que el movimiento sindical en su globalidad no respondía, y más bien se volcaba en contra de sus propuestas, por lo que la dictadura ya no reconoció a los sindicatos como interlocutores válidos en la definición del plan sindical.

El término de los intentos por integrar de algún modo al movimiento sindical a su proyecto, también coincide con la mayor hegemonía que alcanzan las posturas neoliberales al interior del gobierno tras las primeras medidas del “plan de recuperación económica” de los años 1975/76, que anticipó los nuevos objetivos socioeconómicos. Es también el momento de la transición hacia un modelo laboral que comenzó a definirse bajo la óptica del neoliberalismo, con la dinámica excluyente de los sindicatos.

Capítulo III

Las primeras incursiones neoliberales en el mercado laboral

En 1976 Pinochet impuso en la cartera del trabajo al gremialista neoliberal Sergio Fernández y en 1978 a Vasco Costa, quienes iniciaron el camino "refundacional" de la nueva política laboral en función de "liberalizar" o desregular el mercado laboral, restándole derechos a los trabajadores¹³¹.

Las premisas neoliberales de la reforma estructural de la institucionalidad laboral del país, comenzaron a perfilarse con las modificaciones a la Constitución Política en el año 1976.

El Acta N°3, "De los Derechos y Deberes Constitucionales", promulgada por el DL N°1.552 de 13 de septiembre de 1976, estableció en el artículo 1° N°20, bajo el título "La libertad de trabajo y su protección", la prohibición de exigir la afiliación a una organización sindical como requisito para desarrollar un determinado trabajo, en que la ley determinaría los mecanismos adecuados para lograr una solución equitativa y pacífica de los conflictos del trabajo, los que deberían contemplar fórmulas de conciliación y de arbitraje obligatorios. También dispuso que en ningún caso, podían declararse en huelga los funcionarios del Estado o de las Municipalidades, como tampoco las personas que trabajen en empresas que atienden servicios de utilidad pública, o cuya paralización cause grave daño a la salud, al abastecimiento de la población, a la economía del país a la seguridad nacional.

El numeral 22 del referido artículo 1° del Acta N°3, también estableció el derecho a sindicarse en el orden de las actividades de la producción o de los servicios, en la respectiva industria o faena, en los casos y en la forma que señale la ley, estatuyendo que las organizaciones sindicales gozarían de personalidad jurídica por el solo hecho de registrar sus estatutos y actas constitutivas en un organismo autónomo en la forma que determine la ley. Además, dispuso que la ley contemplaría mecanismos que aseguraren la autonomía de las organizaciones sindicales y su propio financiamiento.

¹³¹ CAMPOS, F. 2013. Antecedentes del neoliberalismo en Chile (1955-1975): el autoritarismo como camino a la libertad económica. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

Sergio Fernández, ideó también la fórmula de despolitización del sindicalismo que perdura hasta nuestros días, con el anuncio de que se prohibiría ser dirigente político y sindical a la vez; noción que alcanzó rango constitucional en la Carta de 1980, con la prohibición de que los sindicatos puedan tener finalidades políticas o emplear medios políticos, para conquistar sus propios fines, y con la que declaró incompatibles los cargos directivos superiores de las organizaciones sindicales con los cargos directivos superiores, nacionales y regionales, de los partidos políticos.

Fernández, también planteó el concepto de la dictadura sobre la huelga: esta debía ser erradicada del país, pues: "es evidente que estos corresponden a estadios más primitivos de la evolución humana, y a nadie sorprende que se encuentren ellos abolidos como solución para otros conflictos sociales".

2.3.1 La segunda política sindical: la Secretaría Nacional de los Gremios

A partir del objetivo declarado de la consecución de sindicatos con independencia de toda injerencia política que desvirtúe sus fines propios y específicos, la dictadura también se propuso dejar atrás en su globalidad al movimiento sindical tradicional mediante la táctica de fundar una "nueva generación sindical". Con estos propósitos Sergio Fernández creó el 30 de noviembre de 1976 la Secretaría Nacional de los Gremios, como un organismo dependiente de la División de Organizaciones Civiles de la Secretaría General de Gobierno (1976-1980).

En la óptica de Álvarez, el objetivo de la secretaría nacional de los gremios, no era ganarse el apoyo de los gremios ya existentes, sino que de adoctrinar a una "nueva generación" de dirigentes gremiales a través de su Escuela Sindical, a fin de constituir un "nuevo sindicalismo" que complementara la nueva política con una nueva cultura sindical "despolitizada". La nueva instancia fue copada por dirigentes nacional sindicalistas, militantes del Movimiento Revolucionario Nacional Sindicalista (MRNS).

La secretaría nacional de los gremios no logró, sin embargo, sus propósitos de penetrar el movimiento sindical tradicional mediante la creación de un sindicalismo despolitizado. Álvarez encuentra una explicación para este nuevo fracaso de la política sindical del régimen en la arraigada tradición reivindicacionista del sindicalismo chileno, que

utilizaba la huelga como método para buscar mejorar sus condiciones de trabajo, en un contexto que marcaba un giro hacia la movilización social, acrecentada por la oleada de despidos y cierre de empresas.

El shock económico había producido costos altísimos para los trabajadores con la reducción general de los costos no salariales de la mano de obra la restricción del acceso de los trabajadores a las utilidades de la empresa, lo que también coincidía con un recrudecimiento de la represión en contra del movimiento sindical, a la par que se acrecentaban las manifestaciones de reorganización política, social y cultural, y el vínculo entre los militantes de izquierda con la DC.

En este escenario, amplios sectores de trabajadores iniciaron múltiples prácticas y acciones que denunciaban las condiciones de vida y pérdida de conquistas, hasta lograr la apertura de un ciclo de reactivación pública y organizativa que se inició con viandazos en CODELCO en noviembre de 1977, que terminó de sobrepasar al sindicalismo oficialista.

Los viandazos se replicaron en el Cobre el año 78, y el movimiento se extendió a otras fábricas y empresas como la Compañía de Aceros del Pacífico CAP, en Huachipato. La dictadura respondía otorgando concesiones económicas, pero también con represión, mediante despidos y la relegación de dirigentes y activistas.

Las manifestaciones llevaron a las mismas organizaciones oficialistas y a los dirigentes designados por la dictadura a expresar su apoyo a las demandas y exigir el término de la represión, como ocurrió con Bernardino Castillo en el Cobre, debido al despedido de cuatro dirigentes de la División Chuquicamata. También este contexto consolidó el paso de varios dirigentes que apoyaban a la Dictadura hacia la oposición, aunque enfocando su crítica y acción hacia las consecuencias de los planes económicos del régimen, como Federico Mujica de la CEPCH y Hernol Flores de la UNTRACH, que vieron frustradas tanto sus expectativas de interlocución con el régimen como que éste restituyera en breve lapso los derechos sindicales.

La disolución de la secretaría nacional de los gremios se produjo en 1982, a raíz de la vinculación de su jefe, Misael Galleguillos, con el brutal crimen de Tucapel Jiménez. El período de mayor repercusión pública de la secretaria nacional de los gremios se produce,

sin embargo, en los dos años que antecedieron al Plan Laboral (1978-1979). Es decir, la política de la secretaría nacional de los gremios también declina claramente una vez consolidado Pinochet en el poder, tras el cual se impone la hegemonía de los sectores neoliberales en el gobierno.

Álvarez señala que la abierta contradicción entre la agenda nacional corporativista que guiaba a los dirigentes que coparon la dirección de la secretaría nacional de los gremios con el nuevo ideario neoliberal que comienza a imponerse en el gobierno, se explica por la propia agenda personal de Pinochet, quien habría fortalecido a la secretaría nacional de los gremios para enfrentar a sus enemigos internos, como el general Gustavo Leigh, debido a que esa instancia le permitía tomar contacto con la base sindical, y la habría abandonado una vez que vio consolidado su poder en la Junta.

Con el abandono de esta política destinada a crear una base de apoyo sindical para el proyecto, ningún sector del sindicalismo tuvo ya reales posibilidades de interlocución con las autoridades gubernamentales en la definición del nuevo plan sindical. El giro neoliberal también terminó por imponer con fuerza la liberalización del mercado del trabajo, con la noción más excluyente del sindicalismo.

2.3.2 La consolidación de la reformas neoliberales

Los años 78/81 comprenden una segunda etapa del itinerario del régimen con la implementación de las profundas reformas económicas y sociales de liberalización general del mercado, como las que llevaron al fortalecimiento del DL N°211 de 22 de diciembre del año 1973, que fija Normas para la Defensa de la Libre Competencia, y que se expresaron en el término de controles en ámbitos tan diversos, como sobre las cepas del vino, el crecimiento urbano y la importación de vehículos; en la reducción del tamaño organizacional con la venta de las empresas y activos prescindibles; el autofinanciamiento de los entes públicos; y la aplicación de la subsidiariedad a las funciones del Estado en las más diversas áreas, como son las relaciones del trabajo, la seguridad social, la educación, la salud, los asuntos municipales e incluso la Defensa del Estado.

La primera señal del sucesor de Fernández en el Ministerio del Trabajo, Vasco Costa en 1978, fue precisamente, en junio de 1978, la concreción de la primera reforma laboral

encaminada a reemplazar el código del trabajo de 1931: El DL N°2.200 de 15 de junio de 1978, que fijó Normas Relativas al Contrato de Trabajo y a la Protección de los Trabajadores.

La reforma eliminó la distinción entre sindicatos de empleados y de obreros prevista en el Código, pero no contuvo disposiciones aplicables al conflicto colectivo de trabajo ni sobre derecho de huelga, e incidió fundamentalmente en el orden del derecho individual, otorgando una ventajosa posición al empleador en lo referente al término del contrato de trabajo y al despido, y también revirtió los principios protectores de la antigua legislación, bajo el esquema de liberalización del mercado del trabajo y la movilidad laboral, al consagrar expresamente en su artículo 2° la noción de subsidiariedad. El deber del Estado en materia laboral ahora comprendía sólo el derecho de “amparar al trabajador en su derecho a elegir libremente su trabajo y velar por el cumplimiento de las normas que regulen la prestación de los servicios”.

El nombramiento por Pinochet del economista José Piñera Echenique como Ministro del Trabajo el 26 de diciembre de 1978, constituye uno de los signos más significativos del triunfo final de los tecnócratas neoliberales en el gobierno. La misión principal de Piñera como nuevo ministro fue la de preparar los decretos leyes que dieron origen al plan laboral, tarea en que contó con la asesoría del economista Hernán Büchi y del abogado Roberto Guerrero para llevar adelante además las diversas reformas que extendieron la liberalización general del mercado, y tras lo cual también se abocó, junto con un grupo de profesionales, a la reforma del sistema previsional.

El Plan Laboral fue comprendido como uno de los ejes de la nueva institucionalidad social del régimen, al punto que Pinochet lo anunció el 11 de septiembre de 1979 como una de las famosas “siete modernizaciones” que si bien operaron parcialmente en el ámbito de la justicia, de la agricultura, y de la Administración Pública, penetraron áreas tradicionalmente fuera de la racionalidad económica, como es el ámbito de la salud, la previsión y la educación.

La correspondencia de la estrategia sindical con el nuevo modelo social y político, también se expresa en el carácter que adquirieron los conflictos sindicales durante la dictadura, ya que transitaron entre las luchas reivindicativas y las políticas. Como explica

Guillermo Campero: "(...) las luchas por recuperar la democracia política en Chile, de las cuales los sindicalistas fueron actores principales, estuvieron a menudo relacionadas también con críticas hacia el nuevo modelo económico, pues se consideraba que el régimen autoritario militar y el mencionado modelo eran dos caras de una misma moneda"¹³².

2.3.3 La represión laboral que antecedió la implementación del modelo laboral

A la entrada en vigencia del DL N°2.200 de 15 de junio de 1978, se promulgó el DL N°2.376 el 28 de octubre de ese año, a fin de obligar la realización de elecciones sindicales que restaran representatividad a los dirigentes opositores del sindicalismo tradicional. Para ello se reducía el número de representantes y exigía una serie de requisitos que dificultaban la libertad de elección (no haber participado en actividades políticas o partidistas en diez años, antigüedad de cinco años, contrato estable, etc.).

En el mes de octubre del mismo año 1978, también se dictaron los DL N°2.345 DL N°2.346 y N°2.347, cuya intención de eliminar y paralizar las corrientes sindicales opositoras al régimen detonó ese mismo año la amenaza del boicot de exportaciones hacia Chile, propuesto por la Federación Americana del Trabajo – Congreso de Organizaciones Industriales (AFL – CIO) – en Estados Unidos.

El DL N°2.345 del 17 de octubre de 1978, otorgó poderes discrecionales al Gobierno en materia de despidos en la administración pública y en las empresas del Estado, lo que afectó en forma directa a los dirigentes sindicales, ya que según el artículo 5° del citado Decreto, los poderes conferidos al Ministerio del Interior no estarían limitados por disposiciones o estatutos anteriores de ninguna naturaleza, por lo cual dichos líderes del sector público podían ser simplemente destituidos por decisión del poder ejecutivo. El Decreto N°3.410 del 28 de mayo de 1980, facultó al Presidente de la República para reestructurar la administración pública sin sujeción a ninguna norma sobre privilegio o inamovibilidades, con carácter retroactivo, quedando por tanto los empleados sin derecho a reclamo.

A la vez que el DL N°2.346 de 17 de octubre de 1978 permitía algún tipo de actividad sindical, también declaró ilícitas y disolvió la mayoría de la Federaciones nacionales (7),

¹³² CAMPERO, G. ob. cit.

confiscando también sus bienes, como la Confederación Nacional Campesina e Indígena Ranquil, la Federación Nacional de Sindicatos Metalúrgicos y la Federación Nacional Textil y del Vestuario, y los sindicatos adheridos a aquéllas que llegaban a unos 550 aproximadamente, con la prohibición de asociarse con el personal de la administración pública y empresas del Estado.

A este duro golpe contra las asociaciones sindicales y políticas opositoras, se sumó el Decreto Ley N°2.347, de 17 de octubre de 1978, que tipificó una nueva figura delictiva contra la seguridad del Estado con sujeción a lo dispuesto, en cuanto, a jurisdicción y procedimiento, a lo previsto en el Título VI de la Ley N°12.927 sobre Seguridad del Estado (artículo 2°). El artículo 1° del Decreto N°2.347 declaró contrarias a la seguridad del Estado cualquier asociación o grupo que sin poseer capacidad legal (personería jurídica), asumiera la representación de sectores de trabajadores. El Decreto imponía la pena de prisión en grados medios y máximos para los infractores. Este Decreto, al igual que los anteriores, tuvo un impacto inmediato en las organizaciones sindicales pues como consecuencia de su promulgación, 35 sindicatos quedaron fuera de la ley y sus dirigentes sujetos a las sanciones legales previstas en el mismo.

CAPITULO IV

2.4.1 Las “leyes aperitivo” del Plan Laboral

José Piñera llamó las “Leyes Aperitivo del Plan” a los dos decretos leyes dictados el 9 de febrero de 1979: el DL N°2.544, que restableció el derecho a la libertad de reunión y deliberación sindical en el país, y el DL N°2.545, que restauró la recaudación de cuotas sindicales que paliaran la falta de recursos de los sindicatos.

Ambas medidas se adoptaron con el fin de responder a requerimientos internacionales inmediatos, como fue la amenaza de boicot de exportaciones hacia Chile propuesto por AFL-CIO, en coordinación con el “Grupo de los 10”, y aprobado el 26 de noviembre de 1978 por la Organización Regional Interamericana de Trabajadores, ORIT, en presencia del Ministro del Trabajo de Chile, Vasco Costa, en respuesta a la decisión de la dictadura en octubre de ese año de cerrar las confederaciones de trabajadores, y a fin de presionar para lograr libertad en las elecciones sindicales, presentación de pliegos de peticiones y negociaciones colectivas, derecho a huelga y descuento por planilla de cotizaciones sindicales.

La AFL-CIO anunciaba factible alzar la decisión del boicot si el Gobierno chileno se comprometía a poner en vigor medidas relacionadas con los puntos anteriores en un periodo de cuatro a seis meses.

En la urgencia de detener el boicot, el régimen comprometió la creación de una normativa que institucionalizara las relaciones laborales, desregulada desde el año 73, con una nueva política sindical que Pinochet anunció al país el 2 de enero de 1979, con la presencia de los líderes del “Grupo de los 10” y otros dirigentes, a quienes ofreció una nueva organización sindical libre y democrática fundada en cinco puntos:

- 1) Libertad de crear sindicatos y de afiliarse a los mismos;
- 2) Fortalecer la democracia sindical;
- 3) Lograr centrar la negociación colectiva en la empresa;
- 4) Permitir someter la huelga a la disciplina del mercado a fin de impedir que monopolizara los puestos de trabajo, y

- 5) Que el Estado no interviniera en la vida sindical y en la negociación colectiva.

Los dirigentes del “Grupo de los 10” y las diversas organizaciones sindicales rechazaron el proyecto, debido a que institucionalizaba un modelo de sindicalismo fragmentado y debilitado.

El éxito para el régimen se dio, sin embargo, con la aceptación por parte de representantes del sindicalismo norteamericano de los cinco puntos definidos en torno a la nueva institucionalidad sindical, que plasmaría el plan laboral en junio de ese año. Sin embargo, Piñera agrega que ello también requirió lo que llama una “prueba de amor” de las intenciones del gobierno al sindicalismo internacional, y ello fueron los decretos leyes N°2.544 y N°2.545 dictados como “leyes aperitivo” del Plan, que como se dijo, restablecieron el derecho de reunión y la recaudación de cuotas sindicales, que estuvieron suspendidos desde el golpe de Estado.

Estas medidas tomadas meses antes de la imposición del plan laboral, restablecían limitadamente derechos sindicales mínimos, ya que el DL N°2.544 sólo refirió al derecho de reunión afectado por los estados de emergencia imperantes, por lo que el ejercicio del derecho aun requería permiso previo. No obstante, el DL N°2.620 dictado antes de la entrada en vigencia del plan laboral, el 2 de mayo de 1979, restringió el mismo derecho a aquellas materias concernientes a la respectiva organización.

En tal sentido, el mismo Piñera admite que “las críticas del sindicalismo internacional eran atendibles, en cuanto, a que en Chile no existían libertades mínimas para la actividad sindical ni mecanismos verdaderamente democráticos para la generaciones de las organizaciones y de los dirigentes sindicales”, pero seguidamente justifica las restricciones que paralizaban la acción del sindicalismo señalando que los reclamos por esta causa “no tenía mayor peso,” y el boicot obedecía más bien a “una buena cuota de sentimentalismo”, debido a que “el plañidero lamento de las cúpulas chilenas tenía conmocionados los cuadros del sindicalismo internacional”, ya que “en el fondo, el drama de los antiguos dirigentes sindicales radicaba en que habían perdido todo el poder que antes de 1973 habían logrado reunir, y no tenían expectativa alguna de llegar a recuperarlo”¹³³.

¹³³ PIÑERA, J. ob. cit.

En consecuencia, y no obstante esta “prueba de amor” del régimen a las instancias internacionales del trabajo, la nueva normativa sindical no abandonaría el ideario de fondo establecido para el “viejo sindicalismo”, cuyas posiciones, como agrega Piñera: “(...) merecían un enfático rechazo en su pretensión de que, restituyendo el viejo orden sindical, y, lo que más les interesaba, los fueros y privilegios de las antiguas cúpulas, el tema quedaría resuelto”.

En esta misma noción, que entendía los derechos sindicales como monopolios que afectaban el mercado del trabajo, Piñera remarcaba que la nueva institucionalidad debía ser, por el contrario “(...) compatible con una economía social de mercado, porque la existente a ese momento, en honor a la verdad, era un tanto impresentable”¹³⁴.

2.4.2 Limpiando el camino: La liberalización del mercado del trabajo

José Piñera precisa que la dictación de los decretos fundamentales del plan laboral, también trajo consigo de inmediato o varios meses más tarde, la necesidad de modificar o derogar varios otros cuerpos legales en orden a liberalizar las actividades económicas, el ejercicio profesional y el mercado del trabajo en Chile, en un proceso que denominó “limpiando el camino”.

La extensión de las conductas atentatorias contra la libre competencia, en palabras de Piñera afectaría “(...) a los grupos más poderosos de la sociedad, como los empresarios protegidos por una economía cerrada al comercio o las cúpulas sindicales beneficiadas por arreglos monopólicos en el mercado laboral”¹³⁵.

El DL N°1.953, de 15 de octubre de 1977, y la resolución N°873 del Ministerio de Transportes, de 14 de septiembre de 1978, ya había permitido a cualquiera, sin necesidad de adherirse a colegio o asociación alguna, ejercer la actividad de corredor de propiedades y taxista, respectivamente. En los días previos a los decretos fundamentales del plan laboral se dictó el DL N°2.760 del 3 de julio de 1979, que fijó disposiciones para la defensa de la libre competencia y el DL N°2.755 del 29 de junio de 1979, así como otros decretos complementarios al DL N°211 de 1973, que abrieron las posibilidades de la subcontratación

¹³⁴ PIÑERA, J. ob. cit.

¹³⁵ PIÑERA, J. ob. cit.

en Chile a todo tipo de actividades de las empresas, y que también derogaron las numerosas leyes que establecían tarifados y controles de las actividades de los gremios, asociaciones y colegios profesionales.

En tal sentido, el DL N°2.950 de 1979, derogó la Ley N°14.890 que establecía el requisito de carnet para una diversidad de oficios y actividades, y establecía los sistemas de remuneraciones y condiciones de trabajo de numerosos grupos de trabajadores. La Ley N°14.890 también prohibía de forma absoluta que los trabajos inherentes a la producción principal y permanentes de una industria fuesen realizados por contratistas o concesionarios, por lo que el DL N°2.950 de 1979 introdujo la posibilidad de tercerizar la actividad principal de la compañía al levantar la prohibición a empresas públicas y privadas de subcontratar labores a terceros con el objeto de descentralizar las estructuras empresariales y productivas. El DL N°2.950 de 1979 también derogó la prohibición de cambio de tecnología y cierre de centros de trabajo antieconómicos, que la Ley N°14.890 condicionaba a un permiso biministerial y, además, tampoco permitía el despido de más de 10 trabajadores en un mes calendario.

El DL N°2.516, de 1979, también privó del carácter obligatorio a los aranceles de honorarios acordados por los Colegios profesionales e hizo innecesario contar con la colegiatura para el desempeño de cargos públicos.

El DL N°3.163, de 1981, sobre Colegios Profesionales y Organizaciones Gremiales, dictado con el propósito de disminuir e incluso eliminar las facultades de los Colegios profesionales o de suprimir derechamente los mismos, estableció que a partir de su vigencia los Colegios Profesionales tendrían el carácter de asociaciones gremiales y pasarían a regirse por el DL N°2.757 de 1979. Con ello ya no fue requisito para el ejercicio de una profesión u oficio, ni para el desempeño de un cargo de cualquier naturaleza, el estar afiliado o pertenecer a un Colegio Profesional, y los Colegios, que tampoco estuvieron facultados para resolver los conflictos que surgieran entre profesionales, ni dictar aranceles de honorarios.

En simetría con este nuevo esquema de liberalización del mercado del trabajo, el plan laboral también venía a poner término a la “protección monopólica” que otorgaba el Derecho Laboral a las asociaciones sindicales y, en particular, sometía la negociación colectiva a la

libre competencia mediante la eliminación del rol preponderante de los sindicatos y del poder que radica en el ejercicio de la huelga.

En la misma idea neoliberal aplicada al ámbito del trabajo, apenas aprobada la Carta de 1980, la Junta de Gobierno también dispuso mediante el DL N°3.643 que a partir de 1° de mayo de 1981 quedaban abolidos los tribunales laborales, con lo que se asimilaba la jurisdicción del trabajo a los tribunales civiles y comerciales.

José Piñera enfatiza la importancia de estas leyes de "limpieza" en los siguientes términos: "Cuando se inició la apertura de la economía exterior (reforma arancelaria, retiro del Pacto Andino, fin a subsidios y franquicias tributarias), los sectores productivos beneficiarios del proteccionismo se opusieron con gran fuerza. La misma oposición realizó las cúpulas sindicales y gremiales cuando se eliminó la cotización obligatoria, los carnets sindicales, las negociaciones colectivas sectoriales y los múltiples monopolios sindicales que ahogaban la economía chilena. Fue la simetría que se demostró en el desmantelamiento de todos los monopolios y en impulsar la competencia y flexibilidad en todos los mercados lo que legitimó frente a las autoridades del gobierno y frente a la opinión pública la acción revolucionaria de los economistas liberales"¹³⁶.

Con la flexibilización extrema impuesta a los contratos individuales de trabajo, y las relaciones colectivas extremadamente descentralizadas contempladas en el plan laboral, la transformación del trabajo en un bien intercambiable en el mercado alcanzaría así su punto más alto.

2.4.3 El contenido del Plan Laboral

El momento histórico que marcó la institucionalización del régimen, el 11 de marzo de 1981, en el cual Pinochet asumía como Presidente de Chile bajo la nueva Carta aprobada en el discutido plebiscito de 1980, éste remarcaba como principal logro del plan laboral que los trabajadores podían mejorar sus remuneraciones "sin que ello haya significado perjuicio para los demás integrantes de la relación laboral, vale decir, los empleadores y también los consumidores, y sin que haya sido necesaria la intromisión de la autoridad estatal en estas materia".

¹³⁶ PIÑERA, J. ob. cit.

Este objetivo declarado en los cinco puntos que ya había anunciado Pinochet al país el 2 de enero de 1979, de impedir la intervención estatal y/o política en la organización sindical y en la negociación colectiva, se limitaba, sin embargo, en el plan laboral, al derecho de sindicalización, y sólo en cuanto el DL N°2.756 sobre organizaciones sindicales consagraba la posibilidad de existencia de varios sindicatos en una misma empresa, y la más amplia libertad de afiliación sindical, y se ponía término a la cotización obligatoria, toda vez, que por el contrario, el plan laboral se caracterizó por realizar una severa intervención legislativa en materia de Libertad Sindical.

El DL N°2.756 sobre organizaciones sindicales, consagró como elementos centrales de la sindicalización los siguientes:

- Eliminó legalmente y, en la práctica, la autorización administrativa previa para la constitución de las organizaciones sindicales que instauró el código del trabajo de 1931, y estableció el sistema de constitución de registro o depósito de los estatutos, en que basta con la voluntad de sus afiliados. Sin embargo, también dispuso que los sindicatos no podían organizarse sino hasta un año después de iniciadas las tareas de una empresa, y otorgó al Inspector del Trabajo el poder de objetar la constitución.

- Derogó la norma de sindicación obligatoria que rigió en nuestro país para los obreros, y dispuso que la afiliación a un sindicato es siempre voluntaria, por lo que nadie puede ser obligado a afiliarse a una organización sindical, y no puede impedirse la desafiliación de la organización; es decir, el principio de la libertad de sindicación positiva y de libertad negativa, posteriormente consagrada en la Carta de 1980. Además, incorporó como característica de la afiliación sindical que esta debía ser siempre personal y, en consecuencia, intransferible e indelegable, y también consideraba la afiliación como única, exclusiva y excluyente, cualquiera que fuera la base de constitución, ya que de producirse una de carácter múltiple, sólo quedaría vigente la última.

- Amplió, asimismo, el ámbito de la sindicalización al establecer que en general podrían sindicarse todos los trabajadores del sector privado y los de las empresas del Estado, excluyendo a los funcionarios dependientes del Ministerio de Defensa Nacional, o que se relacionen con el Gobierno a través de dicho Ministerio.

Sin embargo, el plan laboral realizó una estricta regulación sobre la estructura sindical y la gestión y autonomía de los sindicatos; ámbitos que debido a la flagrante transgresión del principio de la Libertad Sindical, fueron los que suscitaron las mayores modificaciones durante el período democrático.

- El DL N°2.756 también derogó los estatutos especiales que regían hasta esa fecha a ciertos sectores de trabajadores y modificó los criterios tradicionales de la industria y la profesión, estableciendo los tipos de sindicatos que podían constituirse, prohibiendo cualquier otro: la organización sindical de base, denominada sindicato, ya sea de empresa, interempresa, de trabajadores de la construcción y de trabajadores independientes, y la organización sindical que agrupa a sindicatos, y que son la federación y la confederación sindical.

No obstante, este reconocimiento de los sindicatos en sus dos niveles, los altos quórum requeridos para la formación de sindicatos, actuaban indirectamente como limitaciones insalvables para la constitución de sindicatos a medida que aumentaba su tamaño: entre el 10% y el 50% del personal, según se tratara de un sindicato de empresa e interempresa, respectivamente.

- En cuanto al término de las organizaciones sindicales, esta materia se entregó a la competencia de la Corte de Apelaciones, quien podía declarar su disolución sin fórmula de juicio, según lo solicitara un empleador, el Gobierno (Ministerio de Trabajo) o cualquier interesado, lo que colocaba a la organización sindical en un estado o situación de constante provisionalidad.

- Estableció una severa fiscalización administrativa y minuciosos requisitos para la elección de dirigentes sindicales; también limitaciones a las reuniones de los sindicatos, pues éstas solamente podían tener lugar en la sede sindical, quedando prohibidas las reuniones públicas en calles o salas; impuso prohibiciones que afectaban a los planes de acción de los sindicatos, como que las reuniones sindicales debían tener por objeto el tratar entre sus asociados sólo materias concernientes a la respectiva entidad y no contener sus estatutos o acuerdos proposiciones que desnaturalicen a la organización.

- Es claro que mediante este DL el plan laboral privilegió la sindicalización a nivel de empresa. En primer término, por la noción de identidad legal determinada de empresa que incorporó el Plan, que no existía en la ley laboral anterior ni en la legislación comparada, que impide a los trabajadores constituirse en contraparte laboral y de organizarse sindicalmente en la unidad económica o productiva representada en un holding o grupo empresarial dividido en diversas razones sociales. En segundo término, porque el plan laboral también postuló al sindicato de empresa como la única organización al que se le reconoce el derecho de negociar colectivamente; limitación para los sindicatos que adquirió luego rango constitucional.

El restrictivo espacio otorgado por el plan laboral a la autonomía colectiva y autotutela sindical, y que se expresa por medio del ejercicio de la negociación colectiva y de la huelga, constituye la materia del plan laboral que menos efectos correctivos ha tenido hasta la fecha.

El DL N°2.758, sobre Negociación Colectiva, estableció el siguiente marco:

- A pesar que el plan laboral amplió el ámbito de la sindicalización a las empresas del Estado, el DL N°2.758 excluyó, a su vez, de la negociación colectiva, no sólo a los trabajadores de la administración del Estado, sino también a los de las empresas públicas o privadas cuyos presupuestos se financien por el Estado más allá de un 50%, y a las empresas públicas o privadas que atiendan servicios de utilidad pública.

- Esta normativa también prohibió, en términos absolutos, a las federaciones o confederaciones sindicales participar en una negociación colectiva y firmar convenios colectivos de trabajo, y en general la negociación colectiva con trabajadores de más de una empresa, con el consecuente efecto de la nulidad absoluta de los acuerdos laborales en niveles superiores.

- También desincentivó la aplicación de la negociación colectiva aún a nivel de empresa, por medio de los siguientes institutos:

a) En cuanto a las limitaciones subjetivas, el Plan excluyó de titularidad individual para negociar a los cargos directivos, a los trabajadores sujetos a contrato de aprendizaje, a los contratados por obra o servicios y a los trabajadores de temporada.

b) El Plan también contempló el arbitraje, fuese obligatorio o voluntario, como una salida alternativa al procedimiento de negociación colectiva, ya que luego también se extendió el régimen jurídico del contrato colectivo al fallo arbitral.

c) Una de las modificaciones trascendentales del plan laboral, que impacta a nivel general la sindicalización del país, fue la eliminación de la prerrogativa de la negociación colectiva del sindicato, al ampliar la titularidad al grupo de trabajadores que se organizare para tal fin. La Ley 18.620, que sistematizó las leyes laborales en el Código del Trabajo de 1987, incorporó expresamente a estos efectos el procedimiento denominado como “no reglado”, en cuanto el procedimiento lo fijan las partes, y por el que pueden alcanzar acuerdos y convenios colectivos trabajadores que no pertenezcan a un sindicato, pero sin los derechos que se establecen para los sindicatos en el procedimiento reglado laboral de empresa, como son el deber de negociar, el fuero y el derecho de huelga.

La negociación colectiva de empresa, reglada y no reglada, fue sometida a innumerables limitaciones objetivas referidas a las diversas materias que el Plan prohibió en la negociación. La mayoría de ellas se eliminaron en las reformas del período democrático, pero se mantiene hasta el día de hoy la prohibición genérica relativa a las materias que “restringan o limiten la facultad del empleador de organizar, dirigir y administrar la empresa y aquellas ajenas a la misma”; lo mismo que la negociación se entiende limitada a “...todas aquellas que se refieran a remuneraciones, u otros beneficios en especie o en dinero, y en general a las condiciones comunes de trabajo”.

Ambas restricciones formaron parte de los objetivos explícitos del DL N° 2.758, como fue el de “impedir la politización de la negociación colectiva” y “someter el nivel de remuneraciones a la productividad del trabajo”.

A pesar que los antedichos objetivos también plantearon el necesario manejo de la información de la parte trabajadora, a fin “que las partes negocien con un completo y cabal dominio de los antecedentes que justifiquen las distintas argumentaciones”, y a fin de alcanzar una “negociación tecnicada”, el DL N°2.758 no estableció las medidas que garanticen a los trabajadores el conocimiento sobre los antecedentes técnicos del proceso

productivo, aspecto que sólo ha sido parcialmente corregido en estos últimos 40 años de vigencia de la norma.

Las detalladas definiciones del procedimiento de negociación colectiva reglada que contempló el DL N°2.758, como son, entre otras, las relativas a su contenido, al momento en que se debe presentar el proyecto de acuerdo colectivo, a los requisitos del proyecto, plazo para la respuesta, efectos de no responder, también hicieron sumamente compleja su aplicación al sindicato de empresa.

En cuanto a la huelga, ni el Plan, como tampoco posteriormente la Carta de 1980, contempló ninguna definición de la huelga, y su reconocimiento actual como derecho deriva de la amplia exclusión de su ejercicio que se estableció a nivel constitucional, en cuanto se la prohíbe para determinadas categorías de trabajadores: los del sector público y los que atienden servicios esenciales.

El marco de la huelga es, por su parte, el procedimiento de negociación colectiva reglada del DL N°2.758, con la serie de limitaciones para su ejercicio que perduran hasta nuestros días. Esta reglamentación denota la concepción más restrictiva y contractualista de la huelga, ya que fue concebida, específicamente, como una herramienta de presión, que tiene como una única y excluyente finalidad la negociación o renegociación de un contrato colectivo, y dentro del estricto momento previsto por la ley, esto es, en el supuesto del fracaso de la negociación colectiva; caso este último en el cual solo puede ser, además, dispuesta por el voto de la mayoría absoluta de los trabajadores involucrados en la negociación.

La oportunidad de la huelga, dejó también fuera de la posibilidad de ejercer el derecho a las federaciones o confederaciones ya que, como se ha visto, las mismas no pueden intervenir en la negociación colectiva. Pero al interior de la negociación colectiva la huelga también sólo procede bajo el requisito de que se trate de empresas que pueden ir a la huelga, ya que la Carta de 1980 restringió, además, la huelga en las empresas que atienden servicios esenciales, lo que constituye, de hecho, una prohibición del derecho de huelga en casi todo su alcance laboral, por la multiplicidad de empresas que caen en esta categoría, cuya huelga podría constituir un delito conforme a la Ley N°12.957, de 1958, sobre Seguridad Interior del Estado.

Aun así, el Plan también excluyó al empleador de la obligación de pagar los días de huelga y de financiar en todo o en parte beneficios a los trabajadores mediante la creación de fondos sindicales. Sobre los casos de huelga o "lock out", que por sus circunstancias pudieran traer daño a la salud, abastecimiento a la población, etc., también se estableció que el Presidente de la República podía decretar la reanudación del trabajo por un plazo de 90 días.

Pero, además, cabe señalar que el propio DL N°2.758 modificó la Ley de Seguridad Interior del Estado N°12.957 aumentando los casos o situaciones en las cuales el poder ejecutivo puede disponer la reanudación del trabajo con participación o intervención de las autoridades militares, quedando suspendida ipso facto toda negociación y debiendo volver los huelguistas al trabajo en los mismos términos que antes de producirse la huelga.

El Plan Laboral también contempló el abandono de la huelga, al establecer un plazo máximo de duración de 60 días, contados desde el inicio de la huelga, transcurrido el cual, los trabajadores se entenderán renunciados voluntariamente a su trabajo.

Pero, como ya hemos destacado en este estudio, fue la facultad que otorgó el plan laboral al empleador de contratar personal necesario para reemplazar o suplir los trabajadores en huelga, lo que implicó, en definitiva, que este derecho se haya hecho lisa y llanamente irreconocible, toda vez, que si al momento de ser ejercida la huelga el empleador conserva la capacidad de mantener la total normalidad productiva, se priva a la huelga de sus efectos propios.

De tal forma, y si bien la implementación del plan laboral que impulsó las elecciones sindicales y las huelgas, significó un avance notable si se le compara con las medidas transitorias adoptadas en contra del sindicalismo desde el golpe de Estado, o desde el Decreto N°2.376 de 1978 que prohibía la existencia de organizaciones laborales de segundo grado, el nuevo esquema revertía totalmente la tendencia internacional en materia de Libertad Sindical, y tomando nota de ello la dictadura rechazó expresamente la ratificación de los Convenios sobre Libertad Sindical, N°87, N°98 y N°135, expresando al efecto a la OIT que "la legislación existente es la más adecuada en el marco de su sistema económico y social".

2.4.4 La respuesta del sindicalismo: la eficacia normativa

La imposición del plan laboral en junio de 1979, vino a incidir aún más en el curso de la transformación socioeconómica del país, y también marcó una dinámica para el movimiento sindical tras el golpe de Estado, con el rol activo que éste tomó en la lucha en contra de la dictadura y a favor de la democratización del país, e igualmente consolidó una tendencia para el sindicalismo chileno que se proyecta al período pos autoritario.

Las investigaciones de las políticas dictatoriales hacia los trabajadores y sus organizaciones, enfatizan esta estrecha relación de la implementación de los ajustes económicos estructurales con la represión y el disciplinamiento de la mano de obra, con los efectos desmovilizadores de las organizaciones sindicales.

La heterogeneidad de las respuestas sindicales que se expresaron en el duro escenario del autoritarismo, también dejan de manifiesto el alto grado de ineficacia del marco normativo que se impuso a la actividad sindical desde el golpe de Estado.

La imposición del plan laboral en 1979, dio cuenta de la debilidad de la reorganización iniciada tras al golpe de Estado al momento de coordinar eficazmente una estrategia común frente a la reforma, y significó una severa derrota para el movimiento sindical.

El peso de la represión y de los impactos socio-económicos, había escindido al movimiento sindical en dos sentidos: por la dispersión ideológica que afectó su unidad tradicional e histórica, en particular, tras el desplazamiento hacia la oposición de la mayor parte de los dirigentes sindicales que habían apoyado al régimen en sus inicios, y la separación de la conducción superior, políticamente actuante, con una base de trabajadores paralizada por sus necesidades de sobrevivencia. Esta escisión también se expresaba claramente entre un sindicalismo "de base" preocupado de demandas gremiales, y otro "superestructural", enfocado en la lucha política contra la dictadura.

La capacidad convocante de tipo global de la dirigencia sindical, que después de la crisis económica de 1982, y ante una desarticulada oposición, se expresó aun con más fuerza en las llamadas "protestas nacionales" - Confederación de Trabajadores del Cobre

(CTC) y luego del Comando Nacional de Trabajadores (CNT) -, tampoco consiguió movilizar plenamente su propia base de trabajadores, atemorizada por la represión laboral ejercida sobre el trabajador militante fácilmente identificable en su empresa.

La nueva regulación vino a profundizar aún más las dificultades del movimiento sindical. A la vez que dejaba fuera de la sindicalización a una gran cantidad de trabajadores, también vino a restringir las prerrogativas de los sindicatos a un mínimo, particularmente en la negociación colectiva y, en los hechos, eliminaba el derecho de huelga como un instrumento efectivo de presión sindical, lo que transformó a los sindicatos y a sus funciones, en herramientas irrelevantes para los trabajadores.

La normativa también encapsuló a los sindicatos en los límites de la empresa, y con los límites puestos a la negociación colectiva y a la huelga, que solo podían comprender reivindicaciones económicas, se apartó aún más a la base sindical de una dirigencia que operaba con una clara visibilidad sociopolítica y con una importante capacidad de convocatoria intersocial, pero no disponía de instrumentos de acción adecuados y eficaces para conducir las reivindicaciones en los lugares de trabajo.

Así a inicios de los años 80, en el contexto del nuevo marco regulatorio que dejaba amplios sectores laborales sin poder de negociación y desprovisto de protección, se ubicó el "sindicalismo de mercado que propicia el plan laboral, enfocado en las luchas gremiales propias de sus necesidades inmediatas, frente al sindicalismo más visible y politizado que destacó en la lucha en contra de la dictadura, y que logró posicionar la propia redefinición del plan laboral en una de las demandas sociales prioritarias de los sectores de la oposición durante la década de los 80.

En tal sentido, autores como Gonzalo Falabella sostienen que a pesar de una drástica caída cuantitativa de la sindicalización hacia 1984, ésta habría comenzado un lento proceso de recuperación tras las masivas protestas nacionales de los años 1983 a 1986, a lo que agrega el hecho que las agrupaciones sindicales nacionales (CNT y CDT), más aquellas centrales de menor tamaño y los principales sindicatos nacionales, en su conjunto, habían logrado reagrupar una masa laboral superior a las cifras legalmente reconocidas, que elevaría la tasa de sindicalización de 1983 del 10.5% de los ocupados al 15.1%.

En vísperas del plebiscito a la continuidad del régimen, en agosto de 1988, también se refunda la CUT, con toda la representatividad simbólica y cultural que radicaba en la central nacional que lideró hasta 1973 al movimiento sindical chileno. La CUT no puso término a la tendencia a la pluralidad ideológica con que se inició la rearticulación del movimiento sindical, y que caracteriza el movimiento sindical chileno hasta nuestros días, pero expresaba el acuerdo político de la dirigencia sindical en torno a que las respectivas demandas gremiales, lejos del apoliticismo pregonado por el Plan, sólo podrían obtenerse en democracia.

2.4.5 La institucionalidad política

El viraje del conservadurismo a la “coalición radical,” que encarna políticamente el líder del gremialismo Jaime Guzmán Errázuriz, permitió elaborar la expresión o correlato constitucional que tuvo la modernización autoritaria de carácter neoliberal, que se expresa en la Carta de 1980.

La falta de juridicidad que acusó claramente la aprobación de la Carta en el año 1980, cuestiona hasta nuestros días su imposición constitucional, y en una doble perspectiva:

En cuanto a su origen, por la autoatribución del poder constituyente, que la Junta de Gobierno radicó en la Comisión para el Estudio de la Nueva Constitución, cuyos integrantes en ningún caso representaron la pluralidad ideológica que necesariamente se requiere para generar una Carta normativo-democrática; y por el plebiscito “ratificador” de 1980, que no cumplió los requisitos exigidos en un acto electoral democrático, ya que no se observaron en su oportunidad las mínimas garantías de libertad e información.

En cuanto al contenido de la Carta de 1980, el cuestionamiento radica en el establecimiento de una noción restrictiva de democracia, en cuanto pretende contradictoriamente establecer un marco institucional democrático y, simultáneamente, restringir la soberanía popular en el sistema.

Hunneus afirma que el cambio económico estuvo dirigido precisamente a contribuir a la legitimación por el rendimiento de la “Democracia Protegida” que impulsó la nueva

Constitución, y que en el período democrático se calificó como "viable", o "gobernable", y que apunta a la consagración de una democracia con énfasis en lo formal, como parte de un proceso general de limitación de la soberanía popular, y de neutralización en particular de la expresión legislativa de las mayorías, por medio de la serie de tutelajes originales conocidos como "enclaves autoritarios" o "antidemocráticos"¹³⁷.

La estrategia de legitimación legal que se impulsó a través de la nueva Constitución con los denominados "enclaves autoritarios" o "antidemocráticos", como fueron los Senadores institucionales o designados, el Consejo de Seguridad Nacional, la modalidad de elección de los miembros del Tribunal Constitucional, la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, en combinación con el sistema electoral binominal, los altos quorums establecidos para las reformas constitucionales y de las leyes orgánicas constitucionales destinadas a normar aspectos esenciales de la vida del país, fue la de producir la rigidez y petrificación normativa que caracteriza la Constitución, con el objetivo de proyectar y consolidar los cambios producidos en el largo plazo.

En primer término las definiciones que conformaron el orden público económico constitucional, que tiene como eje la noción de subsidiariedad del Estado y la libre competencia, con la organización de los poderes públicos mediante las leyes constitucionales "orgánicas" que institucionalizaron la reducción legal del papel del Estado en la economía, la autonomía del Banco Central, de la televisión nacional, y en conjunto con los principios que establecieron el contenido, límites y exigibilidad de los derechos constitucionales, particularmente en cuanto a la educación, la salud, la previsión, el trabajo, el estatuto de la propiedad privada y el régimen de los recursos mineros y del agua.

En el núcleo duro de la Carta también se ubicaron las nociones sobre Derecho Sindical de los decretos leyes fundamentales del plan laboral, que actualmente replica la Constitución Política en materia de negociación colectiva, huelga y sindicalización en el Capítulo III, sobre los Derechos y Deberes Constitucionales.

En materia de derecho de sindicalización, la libertad de sindicación positiva en el artículo 19 N°19, incisos primero y segundo, que garantiza el derecho de asociación "sin

¹³⁷ HUNEEUS, C. 1997. La autodisolución de la "Democracia Protegida". Cambios institucionales y el fin del régimen del General Pinochet. Revista de Ciencia Política 19: 61-86 [en línea] http://www.revistacienciapolitica.cl/rcp/wp-content/uploads/2013/09/04_vol_19_1.pdf [consulta 25 agosto 2015]

permiso previo", y de libertad negativa en el artículo 19 N°16, inciso cuarto, en cuanto "(...) Ninguna ley o disposición de autoridad pública podrá exigir la afiliación a organización o entidad alguna como requisito para desarrollar una determinada actividad o trabajo, ni la desafiliación para mantenerse en éstos. La ley determinará las profesiones que requieren grado o título universitario y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas."

En el artículo 19 N°19, se contiene la misma noción de despolitización que establece que las organizaciones sindicales no podrán intervenir en actividades político partidistas como tales, y en el artículo 23, que declara incompatibles los cargos directivos superiores de las organizaciones sindicales con los cargos directivos superiores, nacionales y regionales, de los partidos políticos.

El nivel de la negociación colectiva también adquirió rango constitucional en el artículo 19 N°16 inciso quinto, de la Carta de 1980, que dispone: "(...) La negociación colectiva con la empresa en que laboren es un derecho de los trabajadores, salvo los casos en que la ley expresamente no permita negociar. La ley establecerá las modalidades de la negociación colectiva y los procedimientos adecuados para lograr en ella una solución justa y pacífica. La Ley señalará los casos en que la negociación colectiva deba someterse a arbitraje obligatorio, el que corresponderá a tribunales especiales de expertos cuya organización y atribuciones se establecerán en ella."

La Carta de 1980 tampoco reconoció explícitamente, ni le negó rango de derecho a la huelga, y sólo refirió a ella en términos negativos, en base a una prohibición para los trabajadores del sector público y la amplia categoría de trabajadores que atienden servicios esenciales, y que aun contempla la Constitución Política en el inciso final del número 16 artículo 19 al disponer que: "No podrán declararse en huelga los funcionarios de Estado ni de las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daños a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional. La ley establecerá los procedimientos para determinar las corporaciones o empresas cuyos trabajadores estarán sometidos a la prohibición que establece este inciso".

La prohibición general de la huelga de los trabajadores en empresas cuya paralización cause daño a la salud, al abastecimiento de la población, a la economía del país o a la seguridad nacional, constituye, además, de hecho, una prohibición del derecho de huelga en casi todo su alcance laboral, por la multiplicidad de empresas que caen en esta categoría.

La Carta de 1980 también proveyó un traslado decisivo de poderes y responsabilidades del poder legislativo al ejecutivo para reducir dramáticamente la jurisdicción del Congreso, y con ello minar la base institucional que había permitido históricamente la existencia de partidos fuertes en Chile. Además de excluir a los partidos que abrazaban una ideología de inspiración marxista, en su artículo 18, también declaraba que los partidos no podrían más “monopolizar” la representación política, fomentando así la existencia de candidatos políticos “independientes”.

La derrota del General Pinochet en el Plebiscito de octubre de 1988, y de su intento de proyectar el régimen a través de una consulta popular directa, no le impidió salvar estos componentes básicos del modelo impuestos en la Carta de 1980, y hasta nuestros días se proyectan en el orden público económico y al sistema de relaciones laborales, aun cuando gran parte del debate político todavía gira en torno al problema de su legitimidad, particularmente tras las numerosas reformas efectuadas a la Carta desde esa fecha.

2.4.6 Cambio sociocultural

El “legado” de la dictadura, no fue, sin embargo, sólo jurídico – institucional; los cambios socioculturales de la transformación autoritaria son los que configuraron finalmente el carácter neoliberal de la sociedad. Como señala M. A. Garreton, “el proceso de implementación del diseño sociopolítico de carácter fundacional ejecutado por el Estado, significó imponer la construcción de una nueva identidad para los chilenos, o más bien, de nuevas identidades”¹³⁸.

Los estudios también destacan que la violencia política del Estado dirigido en contra de la sociedad chilena, y como experiencia de un amplio sector de la sociedad civil, produjo, además, y efectivamente, alteraciones en la sociedad: una verdadera “devastación

¹³⁸ GARRETON, M. ob. cit.

ontológica” del cuerpo social que aun repercute en lo político y en la mentalidad y cultura de los chilenos, así como en nuestra vida ciudadana y comunitaria.

En el estudio de M. A. Garreton, se afirma que la consolidación política y económica del proyecto autoritario y sus consecuencias, como es la configuración de un escenario sociocultural radicalmente distinto al del país construido en la primera mitad del siglo XX, supone un rediseño sociopolítico efectivo impuesto por el Estado chileno. El “nuevo orden” político-económico configuró un escenario sociocultural, radicalmente distinto al que existía antes de 1973.

Los elementos más distintivos de esta transformación serían la instalación del consumo como vínculo social y una profundización del individualismo. En tal sentido, el país construido en la primera mitad del S. XX, a imagen y semejanza de los sectores medios, con la expectativa de educación, trabajo y seguridad social garantizados por el Estado, dio paso a un modelo en que el mercado resulta determinante, no sólo en cuestiones económicas sino en aspectos sociales y culturales.

En el contexto del colapso del socialismo internacional y el resurgimiento del liberalismo político y económico en muchos lugares del mundo, la liberalización económica y los procesos políticos y sociales que articularon los cambios, con la capacidad del diseño sociopolítico de influir en las prácticas cotidianas de la gente, también permitieron la construcción de la hegemonía en torno al nuevo modelo.

Como explica Moulian, en el posicionamiento del universo valórico burgués, a partir de la década del 80, la sociedad se organiza en función del dinero y del trabajo, y el acceso al consumo, por las mediaciones financieras, genera la idea de “igualdad” social, una especie de inclusión para la mayoría de la población, particularmente de los sectores medios e incluso a algunos sectores del mundo popular (los “emergentes”), que genera la base social para el modelo neoliberal.

Según estos mismos autores, la redefinición del empresariado como un actor importante en la actividad social y política del país, revitalizó hacia fines de los 80 la cultura capitalista tan fuertemente cuestionada durante la década de los 60, lo que se hizo a costa,

desde 1975, del universo material y simbólico de un sector importante de la mesocracia y de los sectores populares.

Guillermo Campero sostiene que desde 1986, el papel empresarial aparece, al menos en el nivel discursivo, en el centro del nuevo orden económico, consagrando para éste una legitimidad de la cual había carecido o dispuesto muy escasamente en el pasado.

El rol como protagonista de la historia hasta 1973, que le fue atribuido al proletariado, actor colectivo y político por esencia, fue así asumido por el nuevo actor económico e individualista que comenzó a caracterizar el empresariado a contar de 1975, mediante la publicitación de tipos y roles sociales que se identificaban con una actitud indiferente hacia la política y dotada de valores competitivos y del conocimiento de las leyes del mercado.

Más allá de la represión directa, la implantación del nuevo orden social también generó los nuevos discursos e imaginarios que en tanto ensalzaban al empresariado, perseguían resquebrajar los procesos de subjetivación, identidad y organización en el conjunto de la sociedad, particularmente en torno a los conceptos del anticomunismo, autoritarismo y antipartidismo, para configurar una representación esencial de la Dictadura: delimitar, bajo la lógica de la armonía social, las funciones del gobierno, los militares, empresarios y trabajadores.

Los primeros bandos militares de septiembre de 1973 incluían una retórica respecto de los trabajadores que combinaba un lenguaje de represión y disciplinamiento en que se atacaba la idea de un sindicalismo de lucha, organizado y clasista, con los intentos de construir una nueva subjetividad que alejara la política de los sindicatos. El cambio de la expresión "sindicalismo" por "gremialismo", y los conceptos "participación" y "despolitización" de los trabajadores, remarcaban esta idea que plasmó la institucionalidad laboral que construyó el régimen, de que la función del trabajador era solo la de cumplir sus tareas productivas.

Como sostiene Carlos Huneeus¹³⁹, en ese período "(...) se crearon poderosas condiciones adversas al desarrollo democrático que ahora adquieren mayor visibilidad. La

¹³⁹ HUNEEUS, C. 1998. Malestar y desencanto en Chile: legados del autoritarismo y costos de la transición. Papeles de Trabajo, número 63. Santiago, Corporación Tiempo 2000.

alta receptividad que tiene el discurso y la acción contra los políticos y la actitud de sospecha y de rechazo a la política que se aprecia en diversos sectores de las élites y en parte de la opinión pública constituye una de esas condiciones, que conforman uno de los legados del régimen cívico – militar”.

En palabras del profesor Eric Palma “Los beneficiados con el sistema se han encargado de legitimar este ideario recurriendo a todas las instancias en las que pueden imponer su voz (escuelas, prensa, televisión, etc.). Han procurado legitimar una fórmula de convivencia social que sólo benefició efectiva y realmente a un grupo pequeño de la población. Esta búsqueda de legitimación que se ha hecho particularmente relevante a partir de 1990, no se viene dando de manera primordial desde el discurso político sino a través de la publicidad: la retórica ha sido reemplazada por el mensaje simple y directo cuestión, enteramente entendible en una sociedad embotada por la televisión”¹⁴⁰.

a) Los partidos políticos

Comenzando con el estallido de las protestas organizadas nacionalmente desde 1983, y especialmente a medida que se acercaba el plebiscito del 5 de octubre de 1988, con la primera oportunidad real desde el golpe de 1973 para los partidos políticos de restablecer sus vínculos históricos con los grupos de la sociedad civil, éstos reasumieron su lugar en el centro del proceso político chileno.

El sistema de partidos chileno cambió considerablemente a consecuencia del autoritarismo, y en el contexto internacional del término de la guerra fría, el colapso de los socialismos reales y la preponderancia del liberalismo político y económico en el mundo. No obstante aun muestra un rasgo que fue clave desde mediados del siglo XIX en adelante, como es la división en tres segmentos políticos fundamentales: la derecha, el centro y la izquierda.

¹⁴⁰ PALMA, E. 2004. Tiempos de Continuidad y cambio en el Derecho Chileno: 1973-2004. [en línea] <<http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/126703/tiempos%20de%20continuidad%20y%20cambio.pdf?sequence=1>> [consulta: 06 septiembre 2015]

En tal sentido, muchos de los candidatos para las elecciones de 1989 habían estado en el Senado antes de 1973; seis senadores pertenecían a familias relacionadas con antiguos presidentes de la república, y los partidos cuya identidad básica apelaban a una nueva agenda política basada en temas tales como la ecología, el feminismo y el pacifismo, como los humanistas y los verdes, aun eran muy pequeños.

Alfredo Rehren señala que la emergencia de la derecha chilena como un actor político más fuerte y relativamente coherente, constituyó una discontinuidad muy visible con el sistema de partidos pre-1973.

La denominada “coalición radical” de intereses que se conformó en Dictadura, también permitió a inicios de los 80 la reconstitución de los partidos de derecha, con el abandono de las distinciones entre conservadores y liberales bajo el paradigma clásico, planteándose como tarea estratégica y programática la validación de la Dictadura para consolidar el soporte político del modelo económico de mercado libre, de la iniciativa privada y del orden y tranquilidad sociales, hasta nuestros días.

Al retorno de la política competitiva, la derecha se encontró agudamente dividida. A fines de los años 80, la derecha tradicional identificada con los nacionales se reunifica en Renovación Nacional, y los técnicos y colaboradores más jóvenes de la dictadura se agrupan en la Unión Demócrata Independiente (UDI). Ambos partidos aparecen, sin embargo, como los interlocutores y defensores de la institucionalidad heredada del régimen cívico-militar y en particular del nuevo modelo socioeconómico, y se funden en la alianza de Centro-Derecha¹⁴¹.

Los esfuerzos de dirigentes jóvenes de RN, como Andrés Allamand y Sebastián Piñera para profundizar la vocación democrática de la derecha, también chocaban con la ambivalencia de muchos líderes de ambos partidos respecto del retorno a la democracia, partidarios acérrimos de Pinochet, y ad portas de la democratización todo el sector se

¹⁴¹ El partido más grande y más nacional, Renovación Nacional (RN), tiende a proyectar un programa partidario moderno, liberal y secular, que intenta distanciarse de los rasgos más objetables del régimen de Pinochet y ocupar el espacio electoral tradicionalmente reservado a la derecha democrática (espacio llenado, entre 1966 y 1973, por el Partido Nacional). A diferencia de su socio más laico de la derecha, la Unión Demócrata Independiente (UDI), que asumió una identidad conservadora más tradicional, y particularmente defensora del régimen cívico-militar.

plantea como depositario en muchos aspectos tutelares de la democracia “protegida” y especialmente del modelo socioeconómico.

En tanto, la principal discontinuidad radica en la superación de un sistema de partidos cada vez más inflexible y polarizado al momento del quiebre democrático.

En los últimos años de la década de 1980, que contemplaba a la derecha buscando algún tipo de legitimidad política, el centro político, en que los demócratacristianos continuaron dominando junto con los radicales, abandona la vía propia y busca una alianza por los cambios. La izquierda, compuesta por los socialistas y el Partido por la Democracia (PPD) y los comunistas, también se ve más comprometida con los procedimientos democráticos.

Esta nueva reorientación expresa los cambios significativos que experimentaron los partidos y tendencias políticas principales en su interior, hacia una moderación o “secularización” del contenido ideológico de sus programas.

El PD, como principal partido de centro, del PD, pasó en las décadas de 1980 y 1990 de la alianza con la derecha en contra de la UP, a la alianza con la izquierda; y resurgió como el más coherente a nivel organizativo, y con una muestra impresionante de apoyo, además de elegir como primer presidente de la era democrática a su dirigente Patricio Aylwin.

La renovación del socialismo chileno, marcó el inicio del acortamiento de las distancias ideológicas que separaban a los Partidos de izquierda con la DC, atenuó las discrepancias ideológicas y eliminó la vía violenta como instrumento de la acción opositora.

El segundo actor político clave dentro de la coalición de la Unidad Popular, los comunistas, experimentaban a fines de los 80 una profunda transformación política en cuanto al declive de su influencia política y social. En parte como resultado de la extrema represión del partido durante los años de la Dictadura, y en parte por la caída del leninismo internacional, así como por la creciente institucionalización del régimen cívico-militar, a inicios de los años 90 el PC enfrenta la peor crisis de identidad de su historia, con las defecciones de importantes líderes y miles de militantes, sobre todo de la juventud.

De otro lado, y a fin de abrir el Partido Socialista hacia el centro moderado de “centroizquierda” (que contaba con muchos votos), Ricardo Lagos, a la cabeza de los socialistas de Núñez, junto con varios grupos políticos más pequeños, formaron en la coyuntura eleccionaria de diciembre de 1989 el Partido por la Democracia (PPD). La finalidad de crear un partido “moderno” y meramente instrumental de alternativa a los electores moderados de “centroizquierda”, prolonga su efectividad desde aquella época hasta nuestros días.

La reconstitución de un centro político, y la actitud más flexible hacia la formación de coaliciones en la derecha y, sobre todo en la izquierda, sugieren para Rehren la conformación de un esquema de competencia de partidos que corresponden a un pluralismo moderado, más bien que a un pluralismo polarizado.

El cambio de más consecuencia dentro del sistema de partidos posterior a la dictadura, además de esta renovada predisposición de todas las tendencias a formar coaliciones, fue la nueva alianza entre el centro y la izquierda que encarna la “Concertación de Partidos por la Democracia,” coalición que se refleja en el electorado, toda vez que encabezó la transición chilena y se prolongó en los cuatro gobiernos que siguieron a la Dictadura, hasta el triunfo de la alianza derechista que llevó la presidencia a Sebastián Piñera Echenique en marzo de 2010.

En agosto de 1983, estimulados por las protestas populares contra Pinochet, los partidos del PD y el socialismo renovado del PS formaron la Alianza Democrática y llamaron a un inmediato retorno a la democracia en Chile. En agosto de 1985, estos mismos partidos de oposición se unieron en el “Acuerdo Nacional”. El 2 de febrero de 1988, trece partidos de oposición, que representaban un amplio espectro de opinión política (excluía sólo a los comunistas), formaron la alianza “Concertación de Partidos por el No,” para derrotar el intento de Pinochet de permanecer en el poder. El núcleo de la alianza lo formaban la Democracia Cristiana y los socialistas de Núñez (más inclinado al centro) y de Almeyda (de izquierda tradicional), al que se agregaban varios otros grupos más pequeños de centro y de izquierda, como el Partido Radical, el Partido Social Demócrata, el Partido Humanista, el Partido por la Democracia, los radicales socialdemócratas, el MAPU y la Izquierda Cristiana.

Habiendo resultado vencedores en el plebiscito, y anticipándose a las elecciones generales de diciembre de 1989, los partidos de la “Concertación por el No” formaron inmediatamente la nueva y más ambiciosa alianza, la “Concertación de Partidos por la Democracia”, alcanzando los 17 partidos integrantes un amplio acuerdo en una amplia gama de temas estratégicos y de políticas, incluyendo la decisión de apoyar un único candidato para la presidencia y un compromiso a elaborar un programa común para un gobierno de coalición multipartidario, a la vez que una única lista de candidatos para virtualmente todos los cargos de elección popular del país, encabezada por el candidato presidencial Patricio Aylwin.

Aylwin ganó la presidencia con el 55.2% de la votación popular, reproduciendo casi exactamente el margen obtenido por el NO en el plebiscito, dando fin oficialmente al gobierno autoritario en Chile.

b) Los empresarios

Los cambios que experimentó el sector empresarial con las transformaciones de la Dictadura, como la variación en la composición interna de las clases empresariales, y desde que como conjunto, y a pesar de su heterogeneidad interna, adoptaran la economía de mercado, también redefinieron las relaciones de las organizaciones empresariales con el Gobierno y con el sistema político en el período democrático.

Cecilia Montero resume la nueva ideología del sector empresarial que emerge de la Dictadura, en cuatro puntos importantes, que estuvieron permeados por las tesis centrales de la ideología neoliberal: 1) la defensa de la propiedad privada como un derecho natural e inviolable; 2) libertad de la empresa; 3) la desconfianza del sistema de partidos políticos, cuestión que, a juicio de los empresarios, juega un rol negativo para el desarrollo económico de las empresas y; 4) la idea de los enemigos de la democracia fueron los comunistas, lo que, para el caso chileno, debe ser protegida en cierto grado por la tutela militar¹⁴².

Tras la nueva cohesión del sector en torno a la defensa más “integrata” del modelo neoliberal, y la redefinición hacia fines de los 80 de los empresarios como actores importantes en la actividad social y política del país, Cecilia Montero observa la constitución

¹⁴² MONTERO, C. ob. cit.

de un actor autónomo, que bajo el liderazgo de las asociaciones gremiales de la gran empresa se perfila como un actor ideológico y político que ya no se limita a ejercer un rol económico.

En su estudio sobre las relaciones de las organizaciones empresariales con el Gobierno y con el sistema político en el período democrático, Cecilia Montero explica que: “El experimento neoliberal, con sus altos y bajos, tuvo el efecto de una verdadera revolución ideológica para los empresarios, una de cuyas manifestaciones fue una mayor autonomía respecto al Estado y de los partidos, a pesar de su apoyo político al gobierno militar. Si la dictadura fracasó políticamente en 1988, el empresariado salió fortalecido, con una posición de poder, tanto ideológico como real, que resultara indispensable para asegurar la transición democrática”¹⁴³.

En tal sentido, la tesis de Montero identifica tres cambios de importancia en el empresariado chileno, que mostrarían que el comportamiento empresarial en la transición democrática más que a estrategias coyunturales de adaptación, correspondieron a los nuevos valores y proyectos asumidos por el sector como producto de las rupturas y los traumatismos de los años 60 a 80:

En primer término, la influencia de la antigua “derecha económica” sobre el Estado se reconstituye bajo otras formas. A fin de garantizar la gestión económica eficaz, las tradicionales modalidades del lobby y la presión corporativista se siguen practicando, pero el empresariado entiende su rol en el sistema de decisiones como uno de liderazgo, junto con el Estado. En particular la gran empresa, dada la envergadura de las inversiones productivas que realiza, asume que necesita cooperar con el Gobierno en políticas de largo plazo.

En segundo lugar, el actor empresarial se constituye también en dirección de la sociedad civil, en la medida que busca ocupar un lugar en la lucha ideológica, pasando a desempeñar un rol protagónico y central de todo debate de sociedad. La preocupación por generar, desarrollar y socializar una ofensiva ideológica a nivel nacional, a través de los medios de comunicación de masas y de instituciones académicas, queda de manifiesto con la creación y financiamiento de universidades privadas y de estudio, como el Centro de

¹⁴³ MONTERO, C. 1997. La revolución empresarial chilena. Santiago, CIEPLAN, Dolmen ediciones, 367 p.

Estudios Públicos y el Instituto Libertad y Desarrollo, que funcionan a la vez como centros de estudio y elaboración ideológica.

A fines de los 80, y a diferencia de la división en que se encontraban los partidos de derecha, los dirigentes empresariales impulsan así un proyecto para fortalecer la imagen de la empresa privada en la opinión pública y propiciar una mayor presencia de los valores del sector privado en el debate ideológico de la inminente democratización.

Campero también resume las ideas planteadas por el empresariado para hacer eficiente la estrategia discursiva y práctica del sector, en las siguientes: 1) difusión de una convicción optimista del desarrollo económico del país, es decir el modelo neoliberal era el único capaz de sacar al país del subdesarrollo; 2) el empresario y la empresa privada como motor de ese modelo; 3) la libertad económica como la base de la libertad política; 4) empresario y empresa privada como actores y lugares principales para la producción de la riqueza y su distribución; 5) libertad para emprender, como la fuente de modernidad y progreso. El Estado sólo debía cumplir un rol de creador y preservador de condiciones favorables para esa libertad; 6) la búsqueda de ganancia y riqueza como un propósito socialmente legítimo que permitía desarrollar e incentivar el espíritu emprendedor y, por último, 7) el empresario como un actor interesado en la democracia, pues la empresa se desarrolla mejor en ese sistema¹⁴⁴.

En tercer lugar, Montero observa los cambios en el comportamiento individual con la emergencia de un nuevo empresariado que se percibe como agente de la modernidad. Los nuevos valores del empresario chileno son los del individualismo, el utilitarismo y la libertad de empresa.

Campero sostiene que en etapas posteriores, y como parte de un proceso más amplio de reconfiguración del sistema de relaciones políticas, económicas y sociales en el país, esta acción de bloque ideológico integrista que caracterizó al empresariado hasta la primera etapa de la democratización, pierde eficacia, y emerge un nuevo liderazgo

¹⁴⁴ CAMPERO, G. 1993. Los actores sociales en el nuevo orden laboral. Santiago, Ediciones Dolmen, p. 52.

empresarial más pluralista que da lugar a una nueva orientación de los gremios empresariales¹⁴⁵.

De otro lado, las principales carencias que se han delineado respecto del nuevo empresariado que surge a fines de los 80, y que aún se proyectan hasta nuestros días, serían el poco interés en las innovaciones tecnológicas que muestra el sector, la baja capacidad de negociar con los trabajadores y escaso compromiso social, así como el hecho que la aparición de ciertos grupos empresariales originados en el proceso de privatizaciones se haya convertido en el principal factor de la actual concentración del poder económico y político y de la mala distribución de ingresos existente en el país, con millones de trabajadores percibiendo salarios y jubilaciones de subsistencia, complementados en base al crédito.

c) El sindicalismo

Los estudios sobre el sindicalismo chileno en el período dictatorial remarcaban la transformación que este experimentó desde el golpe de Estado, cuyo efecto más notorio fue el abandono del modelo de acción sindical tradicional, que se suele vincular a aquel de carácter confrontacional, con una visión homogénea de tipo “clasista histórica”, junto con la pérdida de influencia de los partidos de izquierda, así como de su incidencia económica, social y política y de los altos niveles de organización que alcanzó en la etapa pre-73.

Los factores que explican el carácter que adquirió el sindicalismo refieren al severo marco de restricciones y la represión directa a que fue sometida la actividad sindical en el país, como al impacto de los cambios estructurales del modelo económico neoliberal, en que además se impuso un nuevo modelo en las relaciones capital-trabajo que consolidó la lógica de un sindicalismo subordinado al libre mercado, e impulsó la fragmentación y desarticulación sindical y laboral al promover los sindicatos por empresa, la afiliación personal y voluntaria, la eliminación de la negociación colectiva, el reemplazo de los trabajadores en huelga.

¹⁴⁵ CAMPERO, G. 2003. La relación entre el gobierno y los grupos de presión: El proceso de la acción de bloques a la acción segmentada. Revista Ciencia Política 23(2): 159-176 [en línea] <<http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v23n2/art08.pdf>> [consulta 22 agosto 2015]

Y todo ello sin olvidar que la cultura individualista y el discurso de apoliticismo también debilitaron su fuerza e impactaron en sus discursos y subjetividad, ni el sustrato de la profunda reestructuración que se impuso en la esfera económica, política y laboral a nivel mundial, y que transformaron los basamentos tradicionales del poder del sindicalismo.

La disminución del tamaño e importancia productiva de los sectores en que los trabajadores habían alcanzado hasta el golpe de 1973 y de sus grados de organización y de sindicalización, es consecuencia directa del nuevo modelo socioeconómico, caracterizado por la destrucción de la industria nacional y el desarrollo del sector primario exportador y de las actividades de los servicios.

El diagnóstico de Paul W. Drake, tras examinar la trayectoria del movimiento sindical chileno durante el siglo XX, y hasta nuestros días, es que el golpe de 1973 es la causa necesaria que generó la condición negativa que vive hoy el sindicalismo, pero el factor más importante para explicar los problemas actuales de los sindicatos es la evolución económica que se inicia a fines de los años 70, y que aún impacta con fuerza al movimiento sindical en América Latina en general y particularmente en Chile, por lo que no vislumbra muy auspicioso el futuro del movimiento de los trabajadores en este momento.

Guillermo Campero señala que para los sindicalistas chilenos, los procesos ligados a la mundialización y sus efectos estructurales fueron experimentados de manera simultánea con los efectos políticos y sociales generados por el gobierno militar¹⁴⁶.

Al decir de Campero para el caso de nuestro país, el proyecto de la dictadura articuló la racionalización de los recursos, la reinserción en la economía mundial y la promoción de la inversión, comercio y financiamiento extranjero, mayoritariamente privado, en un contexto político autoritario y excluyente. Por ello, “A diferencia de otros países latinoamericanos en los que el movimiento sindical ha enfrentado los desafíos de la mundialización como ajustes progresivos derivados de estrategias de modernización económica y política en un marco de democracia, en Chile este proceso de fuertes transformaciones fue consecuencia de un

¹⁴⁶ CAMPERO, G. 2000. Respuestas del sindicalismo ante la mundialización: El caso de Chile. Instituto Internacional de Estudios Laborales, documentos de trabajo. [en línea] <<http://library.fes.de/pdf-files/gurn/00160.pdf>> [consulta 25 agosto 2015]

ajuste violento, drástico y masivo conducido por un gobierno autoritario, sin libertades políticas ni sociales y declaradamente anti-sindical¹⁴⁷.

Así, para los sindicalistas chilenos, los procesos ligados a la mundialización y sus efectos estructurales fueron experimentados de manera simultánea con los efectos políticos y sociales generados por el gobierno militar.

Es decir, a pesar que el movimiento sindical logró reconstituirse como un actor de visibilidad nacional y jugar el rol de principal confrontador social de la política autoritaria, el impacto de la Dictadura sobre las organizaciones sindicales habría sido decisivo en su transformación.

Según Campero, el impacto de la Dictadura se manifestó en cuatro dimensiones: política, por la crisis y marginación de los partidos de base obrera; ideológica, por la dilución de la coherencia y de la fuerza convocante con que operaba el discurso sindical histórico; estructural, por los cambios operados en el aparato productivo nacional, en la que disminuyeron los sectores industriales como base del sindicalismo histórico tradicional; y organizacional, expresada en la ruptura de su columna vertebral (la CUT) y la dispersión por la emergencia de diversos grupos sindicales.

Campero y Cortázar también diagnostican una nueva realidad del sindicalismo en las etapas finales de la Dictadura, como fue que sin renunciar a su papel de referentes políticos de alcance intersocial, y a la lucha por la democracia, las dirigencias sindicales se habrían orientado preferentemente hacia un perfil más estrictamente sindical, como agentes de representación de reivindicaciones surgidas en el lugar de trabajo, que al decir de estos autores deja de manifiesto la tendencia del mundo sindical chileno, que sólo logra movilizarse con propósitos del cambio político global a través de la articulación que debe realizar directamente la dirigencia de las reivindicaciones laborales específicas con las acciones que conducen a dicho cambio.

Esta tendencia hacia un rol social más estrictamente sindical de la dirigencia, también coincide con la etapa en que el liderazgo sindical comenzó a ser superado por la dirigencia de partidos que lideraban la oposición, y con el nuevo perfil que éstos adquirieron tras la

¹⁴⁷ CAMPERO, G. ob. cit.

derrota a la continuidad de la Dictadura en el plebiscito de octubre del año 1988, como aglutinantes del espectro social amplio.

Esta estrategia habría llevado a las centrales sindicales, y a la CUT en particular, a concentrar su acción en la defensa del NO en el plebiscito de 1988 y a fomentar consignas no movilizadoras con el fin de contribuir a la estabilidad del proceso de transición, y a privilegiar luego la paz social y la consolidación de la democracia por sobre las reivindicaciones laborales.

Jorge Rojas también plantea que al iniciarse la transición a la democracia “el movimiento sindical aparecía como el único actor social popular con cierta presencia nacional y legitimidad social”¹⁴⁸ Encuestas realizadas en 1990 también revelaban que la gran mayoría de los chilenos estaban en favor de reformar la legislación laboral para elevar la posición de los sindicatos, a la vez que el mismo Programa de Gobierno propuesto al país por la alianza de partidos de la Concertación Democrática, que llevó a la presidencia a Patricio Aylwin Azocar, el 11 de marzo de 1990, contemplaba la necesidad de una reforma que “... cautele los derechos fundamentales de los trabajadores y permita el fortalecimiento de las organizaciones sindicales para que éstas se vayan transformando en una herramienta eficaz para la defensa de los instrumentos de los asalariados y en un factor de influencia sustantiva en la vida social del país”.

Jorge Rojas señala que en los meses anteriores a la toma de posesión presidencial de Aylwin, junto con rechazar cualquier tipo de confrontación, la estrategia de la CUT consistió en preparar los proyectos de ley previamente acordados y de rápida tramitación, teniendo claro que “si no hay acuerdo, el gobierno no puede renunciar a legislar para equilibrar y poner un mayor grado de justicia en las relaciones empresario-laborales”, suponiendo una clara inclinación gubernamental a los intereses de los trabajadores. Rojas rescata en un documento difundido el mismo año del plebiscito, titulado “Propuesta para la Transición a la Democracia”, que junto con la necesidad de cambios económicos y sociales que aseguren la estabilidad del nuevo régimen, con medidas como el aumento de remuneraciones y el gasto social en los sectores de menores ingresos, la CUT también se muestra partidaria de una modernización sin exclusiones, aceptando una regla de aumentos

¹⁴⁸ ROJAS, J. 1993. El movimiento sindical chileno en la transición a la democracia. Santiago, Ediciones Sur, Propositiones 22: 1-21.

salariales ajustada al crecimiento de la producción y al nivel de productividad de las respectivas empresas, con lo que según Rojas la CUT cerraba insólitamente la posibilidad de que la magnitud de los aumentos remuneracionales la decidiera la fuerza de los sindicatos¹⁴⁹.

Estos planteamientos habrían sido comunicados antes de la elección presidencial de 1989 a los partidos de la Concertación y a la CPC. Los empresarios habrían aceptado la disposición al diálogo y el aporte que estas posiciones tendrían para la construcción de la democracia, reclamando, sin embargo, que debieran centrarse en la discusión de cuestiones más técnicas y menos políticas. Los equipos de la Concertación, por su parte, habrían establecido un diálogo con la CUT en que se habría llegado a ciertos acuerdos, pero también dejaron en claro las divergencias, en materias, como la sindicalización obligatoria, con argumentos que apelaban a la libertad individual, lo que no obstó al decidido apoyo que dio la central a la candidatura de Aylwin, asumiendo que su victoria permitirá un cambio sustantivo en las condiciones de los trabajadores.

Esta nueva orientación de la dirigencia sindical se refrenda en los procesos de concertación social que marca los dos primeros años de la democracia, en que la CUT, superando las confrontaciones de las relaciones laborales del pasado, también confió en la serie de pactos socioeconómicos con los empresarios, con el gobierno como garante del proceso, y que condujeron los así llamados Acuerdos Marco (1990-1993).

Conclusiones preliminares:

El primer Código del Trabajo chileno, que se consolida durante el régimen social que surge de la crisis de los años 30, e inmerso en los sucesos políticos y socioeconómicos que en los últimos años pusieron en jaque su vigencia, suspende su aplicación normativa, hasta su definitiva derogación, con la segunda gran crisis institucional del siglo XX chileno: el golpe cívico militar del 11 de septiembre de 1973, que conduce a una nueva institucionalidad laboral, con el esquema de Derecho Sindical definido en junio de 1979 por los decretos leyes que conformaron el plan laboral, y que aún representa la matriz de nuestro modelo de relaciones laborales colectivas.

¹⁴⁹ ROJAS, J. ob. cit.

Esta etapa del Derecho Colectivo Laboral, en el marco dictatorial, remite a una situación que es fáctica, ya en cuanto a su producción, así como de la respuesta que tuvo el actor sindical a su imposición, e incluyendo la exclusión expresa de la noción de Libertad Sindical de la normativa.

El elemento central en que se define el plan laboral, es la estrategia del proyecto de carácter fundacional para el control de la sociedad, de la política y de la economía, y que se construyó por medio de la afectación de los límites fundantes de la soberanía popular, de los derechos civiles y políticos y del funcionamiento democrático en toda la estructura de los poderes públicos y sociales del país, y en sus diversas dimensiones: política, electoral y ciudadana, incluyendo, de manera preponderante, el accionar más directo y visible de la represión ejercida sobre la sociedad chilena mediante la política sistemática de gravísimas violaciones de los derechos humanos, que fue lo que perduró como la nota más característica del régimen.

Previo a las definiciones sindicales que se plasmaron con el Plan Laboral, entre el año 1975 y junio de 1979 el régimen ensayó una táctica de cooptación de un sindicalismo corporativista-despolitizado constituido por los organismos del llamado "Poder Gremial" que se había opuesto a la unidad popular, y que tras el golpe de Estado se posicionaba como un sindicalismo de colaboración con la Dictadura, y que recuerda a la ensayada durante la dictadura de Carlos Ibáñez del Campo a fines de los años 20, que hizo desaparecer al viejo sindicalismo libre representado en la FOCH. También en forma previa al plan laboral, el régimen se propuso dejar atrás en su globalidad al movimiento sindical tradicional mediante la táctica de fundar una "nueva generación sindical", de carácter despolitizado, por medio de la Secretaría Nacional de los Gremios.

La dinámica represiva que marcó la relación gobierno-sindicatos y la radicalidad de la exclusión del sindicalismo, se impuso más plenamente tras las primeras definiciones liberales asumidas con el "plan de recuperación económica" de los años 1975/76, y se expresan con mayor fuerza una vez afianzado Pinochet en el poder, en el año 1978, hasta que definido el rumbo neoliberal de las transformaciones socioeconómicas, éstas se concretaron en el ámbito laboral con el DL 2.200 de junio del año 1978, que reguló las relaciones individuales de trabajo, y con el Plan Laboral, al año siguiente, para las relaciones laborales colectivas.

La reforma del aparato estatal y regulatorio, en el marco de la dictadura, vino a reforzar el modelo neoliberal con su correspondiente correlación de fuerza entre capital y trabajo, la que se expresó particularmente en el plan laboral por medio del debilitamiento del poder colectivo de la parte laboral, históricamente manifestada por medio de los sindicatos y en el ejercicio de sus funciones, como son la negociación colectiva y de la huelga.

Los intentos de la dictadura por romper las tradiciones históricas del movimiento sindical chileno, que además de la represión debió enfrentar altas cifras de desocupación y precariedad laboral, con la lógica impuesta por la nueva institucionalidad laboral, también se reflejaron en un estancamiento de la afiliación en relación al período anterior, y en la baja cobertura que alcanzó la negociación colectiva. No obstante, el sindicalismo chileno inició su temprana reorganización desde la ilegalidad, hasta adquirir un papel protagónico en la lucha en contra de la dictadura y a favor de la democracia.

Esta realidad jurídico – política de la normativa sindical del país, impuesta en Dictadura, nos devuelve a la preocupación central de nuestro estudio, como es su persistencia en el actual sistema democrático.

TERCERA PARTE

LAS REFORMAS AL ESQUEMA DEL PLAN LABORAL EN DEMOCRACIA

Los indiscutibles esfuerzos de los gobiernos democráticos por lograr progreso social para las mayorías, y que redundaron en no pocos logros francamente notables en las últimas décadas para garantizar mayores niveles de justicia y equidad, con la reducción de la pobreza mediante el incremento del gasto y el fortalecimiento de la política social, acorde al proceso de crecimiento económico que comenzó a consolidarse en el país a inicios de los años 90, no se han visto acompañadas, sin embargo, por reformas que constituyeran a las organizaciones sindicales y a los procesos de negociación colectiva en herramientas eficaces para la defensa de los intereses de los asalariados y en un factor de influencia sustantiva de los trabajadores en la vida social del país. Por el contrario, las reformas laborales llevadas a cabo en estos últimos 24 años, mantuvieron el núcleo del sistema de derecho colectivo impuesto por el Plan Laboral en 1979, y motivadas por la ideología neoliberal dieron nuevo impulso a la desregulación normativa que tendió a favorecer la vinculación individual y la flexibilización del mercado del trabajo, a la vez que profundizaron la debilidad que afecta el sindicalismo chileno en las últimas décadas.

Por lo anterior, nos proponemos exponer los dos procesos de reformas laborales de importancia realizadas al esquema sindical heredado del régimen cívico militar desde la restauración de la democracia, y la dinámica sociopolítica que permitió su concreción normativa, con el propósito de identificar los factores que configuran el actual sistema de relaciones laborales colectivas del país como tributario del modelo de derecho colectivo que se consagró por la fuerza hace 36 años en el país.

CAPITULO I

Los procesos de reforma

El primer proceso de reforma laboral fue impulsado a poco de asumir la presidencia Patricio Aylwin, y concluyó en el año 1993 con el reemplazo del Código del Trabajo de 1987 por el Código del Trabajo de 1994 , en el cual se sistematizaron y refundieron las leyes que conformaron la reforma: La Ley N°19.010 de 1990 sobre Terminación de Contrato de Trabajo, Ley N°19.250 de 1993 sobre Contrato Individual de Trabajo, Ley N°19.049 de 1991 sobre Centrales Sindicales, y Ley N°19.069 de 1991 sobre Organizaciones Sindicales y Negociación Colectiva.

El segundo proceso de reforma laboral se llevó a cabo en el gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000 - 2005), y se configura fundamentalmente con la Ley N°19.759 de 5 de octubre del 2001, que modificó diversos aspectos de las relaciones laborales que se plasman en el Código del Trabajo de 2003.

En materia sindical, la Ley N°19.759 fue en gran parte la consecuencia jurídica de la ratificación por Chile el 12 de mayo de 1999 de los Convenios N°87 y 98 de OIT, relativos a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación, y sobre Aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, respectivamente.

Desde entonces, los gobiernos de la Concertación impulsaron sólo cambios aislados en materia laboral, y en el de Sebastián Piñera Echenique sólo se verificaron otros cambios menores, quedando intacto hasta nuestros días el esquema sindical de 1979. Las nociones sobre Derecho Sindical de los decretos leyes fundamentales del plan laboral, en materia de negociación colectiva, huelga y sindicalización, también permanecen en el núcleo duro de la Constitución Política, no obstante, las múltiples reformas introducidas a la Carta desde 1988.

3.1.1 Primer proceso de reforma laboral (1990-1993)

El restablecimiento de los derechos laborales, individuales y colectivos abrogados por la dictadura, y la redefinición del esquema del derecho sindical impuesto mediante la represión y la fuerza a fines de los años 70, y al margen de los referentes internacionales, constituía una de las demandas sociales prioritarias de los diversos sectores que se levantaron en

oposición al régimen cívico militar, y parte fundamental de la plataforma democrática conformada tras el triunfo del “NO” en octubre de 1988.

El programa de gobierno de la Concertación de Partidos (diciembre 1989), que llevó a la presidencia a Patricio Aylwin Azócar el 11 de marzo de 1990, prometía asimismo impulsar cambios profundos a la institucionalidad laboral y mejorar en particular la desmedrada posición legal asignada a los sindicatos, mediante una nueva legislación que “...cautele los derechos fundamentales de los trabajadores y permita el fortalecimiento de las organizaciones sindicales para que éstas se vayan transformando en una herramienta eficaz para la defensa de los instrumentos de los asalariados y en un factor de influencia sustantiva en la vida social del país”¹⁵⁰.

Según encuestas de la época, las reformas laborales también contaban con el apoyo mayoritario de los chilenos, por lo que la restauración de la democracia constituía una coyuntura excepcionalmente positiva para otorgar legitimidad social a una nueva legislación del trabajo.

En el primer proceso de reforma laboral, el proyecto de ley promovido por el gobierno se propuso el pleno reconocimiento de la figura del sindicato como la organización natural de los trabajadores, por medio del establecimiento de la titularidad exclusiva de los sindicatos para ser sujetos de contratación colectiva, y también proponía otorgar a las partes de la relación colectiva un pie de igualdad básico mediante la posibilidad de permitir la negociación por rama, con la eliminación de la posibilidad del empleador de contratar reemplazantes de los trabajadores en la huelga.

Ninguna de estas iniciativas cardinales del plan laboral prosperó en la reforma, no obstante, el problema de su legitimidad normativa. Las diferencias entre el proyecto que ingresó a tramitación y el que tomó forma de ley, fue el resultado de una negociación política entre los senadores de la Concertación y Renovación Nacional, que desvirtuó la idea original, acorde a las características que adoptó el medio político chileno durante los primeros años de la transición democrática, y que describiremos brevemente.

¹⁵⁰ PROGRAMA DE GOBIERNO PATRICIO AYLWIN. 1989. Santiago, Chile 39 p.

3.1.2 Los límites institucionales

La derrota del General Pinochet en el Plebiscito de octubre de 1988, y de su intento de proyectar el régimen a través de una consulta popular directa, no le impidió salvar los componentes básicos de su modelo institucional establecido en la Constitución de 1980. El primer condicionamiento de la incipiente democracia, fue la aceptación por parte de los actores de oposición a la dictadura, al inclinarse por una transición negociada, de esta norma que consideraban ilegítima.

La primera característica del sistema constitucional y político en que se impulsan las reformas, y en particular en el período 1990-2005, fue así la “democracia protegida” por los “enclaves autoritarios” que fijó la Constitución de 1980, y que en combinación con el sistema electoral binominal, impusieron límites a la expresión de la soberanía popular y neutralizaron en particular la representación legislativa de las mayorías, convirtiendo a la entonces oposición de derecha en un actor de veto político e institucional de cualquier cambio. Por ello, y a pesar que Patricio Aylwin ganó la presidencia con el 55.2% de la votación popular, reproduciendo casi exactamente el margen obtenido por el “NO” en el plebiscito, y aun cuando la Concertación gobernó por cuatro períodos consecutivos, y ganó cada una de las elecciones parlamentarias a los partidos de la derecha por un margen superior al 18%, nunca contó con una mayoría relevante en el Congreso para impulsar las reformas importantes sin el acuerdo de ese sector político, que no sumaba más del 40% del apoyo electoral. Este balance de poder también restringió las opciones de reforma constitucional, dado el requisito de quórum especial, y cuyos intentos principalmente se limitaron a la supresión de los enclaves autoritarios.

Entre otras críticas que suele recibir el sistema institucional heredado de la dictadura, se menciona la concentración del poder en el Ejecutivo, que contrasta con la debilidad del Congreso, lo mismo que las complejas estrategias informales de nominación de los candidatos que impone el sistema electoral para garantizar los intereses de cada partido, la supervivencia de las coaliciones y la obtención de un cargo público. El resultado no es otro que la generación de una dirigencia política extraordinariamente elitista y poco representativa.

Las restrictivas condiciones políticas, institucionales y sociales de la transición, rápidamente acotaron las reformas del nuevo gobierno democrático.

A poco de asumir la presidencia Patricio Aylwin, la democratización se articula en torno a la denominada “política de los consensos”, justificada desde el oficialismo, como en el famoso ensayo de Edgardo Boeninger, “Democracia en Chile: Lecciones Para la Gobernabilidad”¹⁵¹, en la necesidad de aseguramiento de las condiciones de gobernabilidad ante el peligro de la “des – democratización y el riesgo de volver al clima confrontacional de la década de los 60 y 70, que llevó al país y a la región a la pérdida de la democracia. Según denuncia en 1997 Tomás Moulian en su obra “Chile Actual: Anatomía de un Mito”, esta política habría postergado la democratización y las respuesta a las demandas sociales acumuladas desde el período del shock económico¹⁵².

Al optar tempranamente el gobierno democrático por una estrategia pragmática, de proponer sólo proyectos con posibilidad de ser aprobadas en el Congreso, le permitió impulsar ciertos acuerdos esenciales con la oposición de derecha, como la reforma tributaria, por ejemplo, postergando, sin embargo, uno de los objetivos estratégicos del primer gobierno democrático, como fue la agenda de democratización de las instituciones, asociada a reformar y/o cambiar la Constitución. Esta estrategia, que se resume en la frase utilizada por Aylwin para resumir la racionalidad limitada con que se enfrentaron las demandas de justicia en materia de derechos humanos a inicios de los 90: “en la medida de lo posible”, fue la que finalmente se impuso en materia de reforma laboral al modelo normativo de la dictadura.

Según Campero, “la cuestión laboral”, adquirió precisamente en esta etapa el carácter de controversia “a suma cero”, ya que las reformas laborales aparecieron como un tema que ponía en debate el conjunto del modelo de desarrollo económico, político, social. La hipótesis central que sostiene este autor en su trabajo, consiste en que las políticas laborales a inicios de la democracia, “...y en especial las llamadas Reformas Laborales, en sus distintas etapas, constituyen un factor que interviene de manera relevante – por la naturaleza de los temas que levanta y debates que la acompañan – en la relación entre actores sociales, sistema político y Estado, en el proceso de transición a la democracia y su consolidación posterior, influyendo en la formación de consensos y disensos sobre el

¹⁵¹ BOENINGER, E. 1997. Democracia en Chile, Lecciones para la gobernabilidad. Santiago, Editorial Andrés Bello, 520 p.

¹⁵² MOULIAN, T. 2002. Chile actual: anatomía de un mito. Santiago, LOM ediciones, 355 p.

conjunto del orden socioeconómico y político, más allá del ámbito específicamente laboral”¹⁵³.

3.1.3 El sistema político

Al señalado contexto institucional del país, se suman los considerables cambios que trajo la experiencia autoritaria al sistema de los partidos políticos y a los propios actores sociales, y que a inicios de los 90 también se expresan en una oposición de derecha que se opone a realizar innovaciones a la institucionalidad autoritaria, lo mismo que a una elite política gobernante que asume posturas cada vez más gradualistas.

Los principales partidos de la derecha, Renovación Nacional (RN) y la Unión Democrática Independiente (UDI), también emergieron en alianza de la dictadura. La reconfiguración de los partidos de derecha como un actor político más fuerte y relativamente coherente, constituyó según Rehren, otra discontinuidad muy visible con el sistema de partidos pre – 1973. Es el resultado de la plena inserción del sector en la denominada “coalición radical”, con la erradicación de cualquier rasgo ético-normativo de las premisas conservadoras, estatales o liberal-reformistas, que borró todas las distinciones entre conservadores y liberales bajo el paradigma clásico.

A inicios de la democracia, los principales líderes de la derecha provenían, además, de las filas civiles de la dictadura y, no obstante, la división de sus partidos, el sector en su conjunto se plantea como depositario de los aspectos tutelares de la democracia “protegida” y especialmente del modelo socioeconómico, y muchos de sus dirigentes aún se expresaban como acérrimos partidarios de la figura del general Pinochet, que permanece como Comandante en Jefe del Ejército hasta el 10 de marzo de 1998, y al día siguiente asume como senador vitalicio conforme lo disponía la Constitución de 1980.

Las posiciones de los dirigentes de los partidos de la derecha y los gremios empresariales, se presentaban frente a la reforma laboral a inicios de la transición democrática como “continuistas”, en el entendido de encontrarse disponibles solo para perfeccionar la institucionalidad de la dictadura, conservando completamente sus

¹⁵³ CAMPERO, G. ob. cit.

fundamentos esenciales, en el entendido que el Código del Trabajo de 1987 constituía parte fundamental de ella, junto con el sistema previsional privado y el sistema privado de salud.

De otra parte, la “secularización” del contenido ideológico experimentados en particular por la izquierda y el centro político a inicios de los años 80, con las considerables transformaciones internas que tuvieron sus programas, y en particular la renovación del socialismo, lo que propició la nueva alianza entre el centro y la izquierda en la “Concertación de Partidos por la Democracia”, también se tradujo a inicios de la democracia en una moderación del medio político chileno. La reconstitución de un centro político – de la izquierda y la DC, representado por la Concertación de Partidos por la Democracia – y la predisposición de todas las tendencias a formar coaliciones, también sugieren para Alfredo Rehren la conformación de un esquema de competencia de partidos que, superando al sistema cada vez más inflexible y polarizado de 1973, corresponde a un pluralismo moderado, más bien que a uno polarizado¹⁵⁴.

La moderación política también se expresa en un mayor consenso, que también alcanza a los sectores democráticos, en torno a la mantención del modelo neoliberal que inspira la institucionalidad social de la dictadura, lo que también se relaciona con el término de la guerra fría, y fundamentalmente, tras la caída de los socialismos reales, con la preponderancia que adquirió el liberalismo político y económico en todo el mundo.

3.1.4 Caracterización y posición de los actores sociales: Los empresarios y los trabajadores

Los empresarios

A fines de los 80, y en contraste con la división en que se encontraban los partidos de derecha, las elites empresariales aparecían cohesionadas en torno a la defensa más “integrista” del modelo neoliberal. A inicios de la democracia se hace sentir fuertemente esta influencia de la “derecha económica” sobre el Estado, la que sin abandonar las tradicionales modalidades del lobby y la presión corporativista, ahora se expresa de formas diversas.

¹⁵⁴ REHREN, A. 2000. Clientilismo político, corrupción y reforma del Estado de Chile. [en línea] <http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3524_1754/refor2_02_rehren.pdf.> [consulta 25 agosto 2015]

Cecilia Montero explica que: “Si la dictadura fracasó políticamente en 1988, el empresariado salió fortalecido, con una posición de poder, tanto ideológico como real, que resultara indispensable para asegurar la transición democrática”¹⁵⁵. La tesis central de Montero es que el comportamiento empresarial en la etapa de transición no correspondió a estrategias coyunturales de adaptación, sino a tres cambios importantes que experimentó el sector en dictadura, y que mostrarían la constitución de un actor autónomo, que bajo el liderazgo de las asociaciones gremiales de la gran empresa se perfila como un actor ideológico y político que ya no se limita a ejercer un rol económico:

En primer término, y a fin de garantizar una gestión económica eficaz, el empresariado también entiende su rol en el sistema de decisiones como uno de liderazgo, junto con el Estado. En particular la gran empresa, dada la envergadura de las inversiones productivas que realiza, asume que necesita cooperar con el Gobierno en políticas de largo plazo.

En segundo lugar, el actor empresarial se dirige hacia la sociedad civil con la finalidad de participar activamente en la lucha ideológica, pasando a desempeñar un rol protagónico y central de los debates sociales. Ante la inminente democratización, los dirigentes empresariales impulsan una ofensiva ideológica a nivel nacional para fortalecer la imagen de la empresa privada en la opinión pública y propiciar una mayor presencia de los valores del sector privado en la vida nacional, según queda de manifiesto con la creación y financiamiento de universidades privadas y de estudio, como el Centro de Estudios Públicos (CEP) y el Instituto Libertad y Desarrollo (ILD), que funcionan a la vez como centros de estudio y de elaboración ideológica.

En tercer lugar Montero, también observa cambios en el comportamiento individual del empresariado, con la emergencia de un nuevo sector que se percibe como agente de la modernidad, y cuyos nuevos valores son los del individualismo, el utilitarismo y la libertad de empresa.

Las principales carencias que se han delineado respecto del empresariado que surge a fines de los 80 – muchas de las cuales aún se proyectan hasta nuestros días –, serían, de otra parte: el poco interés que muestra el sector por introducir las innovaciones tecnológicas;

¹⁵⁵ MONTERO, C. ob. cit. p 54.

la baja capacidad de negociar con los trabajadores y el escaso compromiso social; así como la aparición de grupos empresariales originados en el proceso de privatizaciones de fines de los años 80, y que se convierten en el principal factor de la concentración del poder económico y político y de la mala distribución de ingresos existente en el país, con millones de trabajadores percibiendo salarios y jubilaciones de subsistencia, complementados en base al crédito.

La renovada influencia de los grupos de interés empresariales a inicios de la democracia, se hizo particularmente intensa en torno a la discusión por la reforma laboral, y por medio de las poderosas patronales CPC, SOFOFA y ASIMET. En el proceso, la CPC se opuso terminantemente a introducir cambios a la legislación laboral de la dictadura. En materia de relaciones individuales del trabajo, el sector propiciaba la libertad de contratación y de despido, y en cuanto a los derechos colectivos, rechazaba que la negociación colectiva saliera del ámbito de la empresa, lo mismo que extender la negociación a los temporeros, así como la posibilidad de renunciar a la contratación de reemplazantes durante la huelga.

El Sindicalismo

Jorge Rojas plantea que al iniciarse la transición a la democracia, "el movimiento sindical aparecía como el único actor social popular con cierta presencia nacional y legitimidad social"¹⁵⁶. No obstante, y en contraste con la importancia que adquirió el sector empresarial tras la experiencia autoritaria, también se destaca la pérdida de influencia económica, social y política, y de los altos niveles de organización que el sindicalismo chileno había alcanzado en la etapa pre-73.

Campero explica que el impacto del autoritarismo sobre el movimiento sindical se manifestó en cuatro dimensiones: política, por la crisis y marginación de los partidos de base obrera; ideológica, por la dilución de la coherencia y de la fuerza convocante con que operaba el discurso sindical histórico; estructural, por los cambios operados en el aparato productivo nacional, en la que disminuyeron los sectores industriales como base del sindicalismo histórico tradicional; y organizacional, expresada en la ruptura de su columna vertebral (la CUT) y en la dispersión, por la emergencia de diversos grupos sindicales.

¹⁵⁶ ROJAS, J. ob. cit.

Campero y Cortázar diagnosticaron, asimismo, una nueva realidad del sindicalismo chileno en las etapas finales de la dictadura, en que las dirigencias sindicales, sin renunciar a su papel de referentes políticos de alcance intersocial y a la lucha por la democracia, se habrían orientado preferentemente hacia un perfil más estrictamente sindical, como agentes de representación de reivindicaciones surgidas en el lugar de trabajo. Entre 1983 y 1986, la dirigencia de los partidos que luego conforman la Concertación Democrática, lograron desplazar el liderazgo sindical en la lucha en contra de la dictadura, hasta llegar a aglutinar, tras la victoria en el plebiscito de octubre de 1988, el espectro social más amplio.

A inicios de la democracia, la dirigencia sindical, y en especial la nueva CUT encabezada por Manuel Bustos, que emergió en 1988 bajo predominio DC y de los socialistas renovados con pronunciamientos políticos más reformistas, junto con rechazar cualquier tipo de confrontación y con el decidido apoyo que dio a la candidatura de Aylwin, también aparecía particularmente proclive a la negociación con el nuevo gobierno, asumiendo que su victoria permitirá un cambio sustantivo en las condiciones de los trabajadores, contribuyendo con ello a la conformidad del medio político chileno que caracteriza los primeros años de la transición.

Jorge Rojas incluso propone que ya en el año 1988 la CUT, en un documento difundido ese mismo año titulado "Propuesta para la Transición a la Democracia", se habría mostrado partidaria de una modernización sin exclusiones, aceptando una regla de aumentos salariales ajustada al crecimiento de la producción y al nivel de productividad de las respectivas empresas. Rojas sostiene que estos planteamientos, en los cuales se expresaba la necesidad de cambios económicos y sociales que aseguren la estabilidad del nuevo régimen, con medidas como el aumento de remuneraciones y el gasto social en los sectores de menores ingresos, y en los que se cerraba insólitamente la posibilidad de que la magnitud de los aumentos remuneracionales la decidiera la fuerza de los sindicatos, habrían sido comunicados por la CUT antes de la elección presidencial de 1989 a los partidos de la Concertación y a la propia CPC, con la finalidad de preparar en los meses anteriores a la toma de posesión presidencial de Aylwin los proyectos de ley previamente acordados y de rápida tramitación.

La nueva orientación de la dirigencia sindical, como la señalada estrategia de la CUT, se refrenda con los procesos de concertación social que marcan los dos primeros años de la democracia. La serie de pactos socioeconómicos alcanzados por la CUT con los empresarios, llamados "Acuerdos Marco" (1990 y 1993).

Las principales discrepancias de los sindicatos con el nuevo gobierno, radicaba en que algunos sectores sindicales abogaban por la reinstalación de algunos institutos legales anteriores a 1973, especialmente en materia de sindicalización obligatoria, mientras que los concertacionistas evaluaban que los cambios debían hacerse en concordancia con las nuevas características del modelo de desarrollo instalado en el país.

CAPITULO II

Los acuerdos en materia de reforma laboral

Según Rojas, los empresarios habrían aceptado la disposición al diálogo manifestada por la CUT tras el triunfo del NO en el plebiscito de 1988, reclamando, sin embargo, que la discusión debía centrarse en cuestiones más técnicas y menos políticas.

Las limitaciones de los Acuerdos Marcos entre empresarios con la dirigencia de la CUT, propiciados con el gobierno, en la que se reconoce un primer intento por fortalecer un sistema de Concertación Social en Chile, expresaron las profundas diferencias entre los actores, la nula tradición en Chile de diálogo tripartito, así como también el frágil equilibrio entre consensos y disensos sobre la configuración del orden político, económico y social al inicio de la transición.

El primer acuerdo marco de abril de 1990, conocido como "Bustos-Feliú", que fijaba salarios mínimos y asignaciones familiares, se renovó durante los tres años siguientes, pero los acuerdos no se configuraron como la instancia para abordar los temas de reforma a la legislación del Trabajo, el perfeccionamiento de la Seguridad Social y, en general, las políticas sobre la institucionalidad laboral.

Los equipos de la Concertación también conformaron una Comisión Técnica en contacto permanente con la CUT, y por la que se alcanzaron cuatro acuerdos bipartitos (90, 91, 92, 93) con la ANEF.

La primera gran coincidencia de orden conceptual del nuevo gobierno con la dirigencia sindical decía relación con la necesidad de introducir modificaciones a la institucionalidad laboral para permitir garantizar mayores niveles de justicia y equidad, acordes con el proceso de crecimiento económico que comenzaba a consolidarse en el país. Pese a este acuerdo general, pronto se presentaron las discrepancias prácticas entre los sectores de gobierno y sindicales ante las posturas "restauracionistas", en particular de la sindicalización obligatoria.

No obstante, sus limitaciones, los proyectos de reforma del ejecutivo incorporaron algunos de los consensos a que arribaron las cúpulas empresariales y sindicales, a la vez

que los acuerdos permitieron al gobierno identificar un Programa y una Agenda en materia socio-laboral a desarrollar durante 1990 a 1994, que contemplaba cinco puntos:

- a) Acuerdos sociales que estimulen la cooperación;
- b) Reformas a la Legislación Laboral;
- c) Fortalecer la institucionalidad para la fiscalización del cumplimiento de las leyes laborales y provisionales;
- d) Modernizar y ampliar la cobertura, calidad y pertinencia de la capacitación y formación profesional; y
- e) Perfeccionar el Sistema de Seguridad Social.

Luego de los dos primeros acuerdos marcos, las negociaciones de la CPC con la CUT y el Gobierno y su Ministro del Trabajo René Cortázar, se entraron debido a las profundas diferencias surgidas con el paquete de reformas laborales de 1991.

Los grandes enfrentamientos entre empresarios, trabajadores y el gobierno, se dieron con ocasión de los proyectos sobre las relaciones laborales colectivas, concretados finalmente en las leyes N°19.049 de 1991 sobre Centrales Sindicales y N°19.069 de 1991 sobre Organizaciones Sindicales y Negociación Colectiva.

En la oposición a los proyectos tomaron voz algunos economistas que habían participado del gobierno cívico-militar, como el propio José Piñera, amplificada en los medios de comunicación proclives al sector, como El Mercurio y la revista Qué Pasa, advertían con fuerza sobre los riesgos que el cambio del esquema laboral condujera a una crisis de envergadura y de inestabilidad política, en particular, sobre sus perniciosos efectos sobre la economía, la inversión, el crecimiento y el empleo.

Según Campero, la respuesta del gobierno frente a lo que denomina “la demanda restauradora” representada por algunos sectores sindicales y sectores de la propia coalición de gobierno, y a la del continuismo pleno planteada por empresarios y sectores de la derecha política, se denominó “innovar”, entendiéndose que tanto los cambios a la institucionalidad vigente, como la conservación de algunos de sus componentes debían articularse. En este ideario, la posición restauradora sólo tenía valor histórico, y representaba una institucionalidad extemporánea, ajena a la nueva realidad del país, donde tampoco

habría posibilidades para el continuismo debido a que carecía de legitimidad y expresaba una concepción autoritaria de las relaciones sociales. El principio de esta política sería, entonces, el de “garantizar, profundizar derechos y ofrecer mejores oportunidades de participación y progreso que fuesen congruentes con los objetivos de crecer con equidad en una economía abierta, estable y competitiva”.

A nivel político, la primera reforma corresponde, entonces, a los propios debates que se plantean a inicios de la transición sobre las opciones que deberán hacerse en el marco de estrategia de cambios y continuidades planteados por el Programa de Gobierno, y que se resuelven en la denominada “política de los consensos”, en el entendido que los acuerdos crean una situación política menos confrontacional.

La misma política de los Acuerdos Marco, que tuvo como objetivo declarado el de sentar las bases de un nuevo tipo de relaciones laborales, también pretendían contribuir a una convivencia con paz social, en tanto se consolidaba la transición.

La CUT, por su parte, a pesar de reconocer la reforma como insuficiente, expresó una valoración positiva del proceso de reforma impulsado por el gobierno, y en su enfrentamiento con la derecha política en el Congreso, opuesta desde un comienzo a las reformas, movilizó a sus bases pidiendo su aprobación.

La oposición a la reforma fundaba su planteamiento en los peligros de alta inflación, desempleo y en la caída del poder adquisitivo de los salarios, que radicaba fundamentalmente en la abolición del modelo sindical y de negociación colectiva de 1979. La dinámica del Acuerdo Marco permitió romper la resistencia de la oposición a debatir el tema, y los partidos de la Concertación, no obstante, los debates internos relativos al rumbo de la democratización, se disciplinaron rigurosamente tras el liderazgo del Presidente Aylwin, ofreciendo una imagen de estabilidad.

Las reformas no representaron, finalmente, una amenaza de cambio a los principios orientadores de la normativa sindical, al eliminar del proyecto los elementos que concentraban la oposición de los empresarios y políticos de la derecha. Como había ocurrido con la Reforma Tributaria de junio de 1990, la negociación del gobierno con esos sectores de la oposición, representados en el Senado por RN, había logrado conciliar la presión por

aumentar la inversión en políticas sociales con aquella que reclamaba proteger e incentivar la inversión de capital privado.

De tal forma, los cambios incidieron fundamentalmente en el orden de las relaciones individuales del trabajo, en materias relativas a la existencia y naturaleza de la relación laboral, de las condiciones de trabajo y del procedimiento y judicatura laboral, que aminoraron las tendencias a la deslaborización y precarización impuestas por el DL N°2.200 de 11 de junio de 1978, y acercaron la legislación a la tendencia internacional en la materia.

La reforma no suprimió, sin embargo, las orientaciones esenciales impuestas por decreto ley en 1978, y preservó la flexibilidad de la normativa con la introducción, por ejemplo, de la causal de despido por “necesidades de la empresa”, a fin que no se vieran afectados los niveles de inversión y competitividad empresarial.

En materia de derecho colectivo, las leyes N°19.049 de 1991 sobre Centrales Sindicales y N°19.069 de 1991 sobre Organizaciones Sindicales y Negociación Colectiva, realizaron sólo dos modificaciones de importancia al modelo establecido por el plan laboral, referidas a la estructura de la organización sindical establecida por el DL N°2.756, sin afectar mayormente su esquema, especialmente en cuanto a la negociación colectiva.

La Ley N°19.049 de 1991, sobre Centrales Sindicales, proveyó por primera vez de un estatuto jurídico a las organizaciones superiores de trabajadores, reconociendo el derecho de todos los trabajadores de constituir federaciones, confederaciones y centrales, además, de organizaciones internacionales de trabajadores, optando libremente a afiliarse o desafiliarse de ellas.

La ley también disminuyó los requisitos para la constitución de federaciones, permitió la existencia coetánea de centrales sindicales, amplió las funciones o finalidades de federaciones y confederaciones, y otorgó una mayor libertad en su administración y gestión patrimonial, por la derogación de la facultad de Dirección del Trabajo de intervenir de manera decisiva en su fiscalización.

La segunda modificación importante en materia de derecho sindical se configura con la Ley N°19.069 de 1991, sobre Organizaciones Sindicales y Negociación Colectiva.

La ley mantuvo los mismos tipos de sindicatos y la afiliación voluntaria, y aun fortaleció la libertad de afiliación al admitir la afiliación múltiple – si ella se funda en la existencia de distintos empleos o relaciones jurídico laborales –, y amplió considerablemente el derecho de sindicalización al derogar la prohibición de formar sindicatos transitorios en el sector agrícola y la norma que impedía a éstos firmar convenios colectivos, y también al contemplar la posibilidad de constituir sindicatos eventuales o transitorios en cualquier área de actividad económica y sobre todo al modificar el tamaño de la empresa pequeña – que tiene el quórum mínimo de constitución de ocho trabajadores –, que pasó de 25 a 50 trabajadores, eliminando también la obligación de representatividad de los socios de un 50% del total de los trabajadores de la empresa.

La reforma contuvo así avances importantes en materia de libertad de afiliación y de sindicalización, eliminando también la excesiva reglamentación y prohibiciones que contemplaba el plan laboral para los dirigentes sindicales y el funcionamiento de los sindicatos.

En 1994 también se promulgó la Ley N°19.296 sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, que reconoció a sus trabajadores, incluidas las municipalidades, el derecho de constituir, sin autorización previa, las asociaciones de funcionarios que estimen conveniente, en distintos niveles, federaciones, confederaciones y centrales nacionales e internacionales. Se mantuvo la prohibición de sindicalización, sin embargo, para los miembros de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden y de Seguridad Pública, para los trabajadores de empresas estatales dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionan con el Gobierno por intermedio de ese Ministerio.

Pero, en general, las importantes reformas introducidas sobre la estructura sindical no tuvieron mayores efectos sobre la negociación colectiva.

En tal sentido se eliminó lo más relevante del proyecto, como era el reconocimiento la titularidad exclusiva de los sindicatos para ser sujetos de contratación colectiva y se reforzó,

en cambio, la posibilidad de que proliferaran organizaciones temporales, sin las herramientas suficientes para poder salvaguardar los intereses de sus asociados.

Asimismo, y no obstante la similitud de la normativa sobre sindicatos que reguló el Código del Trabajo y la nueva Ley N°19.296 sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado en materias tales como constitución, estatutos, directorio, asambleas y disolución, federaciones y confederaciones, no se les reconoció a estas asociaciones la titularidad para negociar colectivamente, misma restricción establecida para las empresas o instituciones públicas o privadas autorizadas para asociarse y que reciban financiamiento del Estado – con exclusión de los establecimientos educacionales particulares subvencionados y técnico profesionales administrados por Corporaciones Privadas –.

La reforma tampoco modificó mayormente el modelo procedimental de negociación colectiva establecido por el plan laboral, salvo en el establecimiento de la negociación pluriempresarial y en aspectos específicos del procedimiento no reglado y de la huelga en la negociación reglada.

A este respecto, si bien la Ley N°19.069 suprimió la prohibición de negociar colectivamente más allá de la empresa que consagraba, en términos absolutos el artículo 4° del DL N°2.758, tampoco permitió la negociación por rama, ya que sólo consagró la negociación pluriempresarial, sujeta ésta, además, a un estricto procedimiento, y limitada por su carácter voluntario, ya que la negociación obligatoria se mantuvo sólo para la negociación colectiva reglada de empresa.

La reforma también consolidó la negociación colectiva “no reglada”, introducida por el Código del Trabajo de 1987 para el grupo de trabajadores que se organizare para tal fin, y que eliminó la prerrogativa de la negociación colectiva del sindicato, ya que fue la Ley N° 19.069 la que definió esta vía de negociación y estableció respecto de ella un concreto régimen jurídico, como fue la titularidad y contenido de la negociación, con nociones de importancia sobre los convenios colectivos: la automaticidad de la aplicación de los contenidos normativos del acuerdo en la relación individual, sin requerir de la aprobación de las partes de dicha relación, y la extensión de los mismos, con la posibilidad de que el empleador extendiera sus beneficios a otros trabajadores de las empresas, caso en el cual el trabajador beneficiado concurre en el pago de una parte de la cuota sindical.

De tal forma, y si bien se mantuvo como derecho para la parte laboral el establecimiento del deber de negociar a nivel de empresa, para la parte empleadora, la reforma vino más bien a fomentar las negociaciones colectivas informales, y sin los derechos que se establecen para el procedimiento reglado laboral, como son el deber de negociar, el fuero, y el derecho a huelga, a la vez que contribuyó a la atomización y, consecuentemente, al debilitamiento del poder negociador de la parte laboral.

Finalmente, producto de la negociación política, la huelga también mantuvo como un mecanismo ineficaz e impotente frente a las facultades casi omnímodas otorgadas a los empleadores durante el proceso. La Ley N°19.069 suprimió el plazo máximo de duración que tenía la huelga y que era de sesenta días, aun cuando este aspecto no tenía mayor incidencia en la negociación, ya que raramente una huelga alcanzaba tal duración, más aún con las posibilidades legales del reemplazo y del abandono de la huelga.

Con la ley la huelga recobró su carácter indefinido, pero finalmente no eliminó la posibilidad del empleador de contratar trabajadores reemplazantes, y sólo condicionó la procedencia del reemplazo a específicas exigencias para los empleadores: se permitía contratar reemplazantes si la última oferta antes de la huelga equivale al contrato colectivo anterior, reajustado al menos por la variación del IPC; si el reajuste es inferior al IPC, el reemplazo resulta igualmente procedente a partir del día 15 de la huelga.

Se puede señalar, entonces, que el resultado de los primeros proyectos de reforma laboral impulsados en democracia, no representaron una amenaza de cambio a los principios orientadores de la normativa sindical instaurada en dictadura.

CAPITULO III

La segunda reforma del período democrático

Las diversas alternativas que tuvo este último proceso de reforma laboral, muestran claramente las dificultades sociopolíticas que se presentaron al intentar modificar la legislación sindical de la dictadura, y que se estructura, particularmente, en torno a los denominados “temas duros” de la reforma, como son la negociación colectiva más allá de la empresa y la imposibilidad de reemplazar trabajadores durante la huelga. Estas limitaciones de los derechos colectivos, impiden incorporar a nuestro derecho interno las normas y principios internacionales promovidos por la OIT, y que Chile se comprometió a cumplir al ratificar los principales convenios en la materia.

Los principales obstáculos que tuvo la reforma, se encuentra en la dinámica política que generó la institucionalidad de la transición, y que constituyeron a los sectores de la derecha, como dijimos, en un actor de veto político e institucional, y sin perjuicio de la conformidad que marca el medio político chileno, particularmente en el período 1990-2005, y que llevó a posponer las reformas constitucionales democratizadoras, y desplazó temas igualmente importantes en materia de derechos sociales, como las referidas reformas a la normativa sindical impuesta por la dictadura.

También la principal preocupación de los empresarios al inicio de la democracia, como es la resolución del dilema intervención/retiro del Estado, y que rápidamente se despejó con la construcción de lo que se ha llamado el “consenso promisorio” en el país, que alude a la aceptación transversal de una estrategia de desarrollo que abarcó, más allá de la oposición de derecha, a los diferentes partidos de la Concertación, cuyo núcleo habría sido penetrado por creencias neoliberales, y que incidieron en el curso político de una transición caracterizada por el “estatu quo” institucional.

En la medida en que los partidos de la Concertación adherían a la economía de mercado, el conflicto con los sectores empresariales y de la derecha se dio a propósito de las políticas de regulación sectorial (Ley de Pesca, Bosque Nativo) y en la discusión en torno a la Reforma Tributaria, cuando los sectores más ideologizados vinculan la reforma con el retorno al pasado, a la Unidad Popular, al socialismo y a la catástrofe económica que podrían desencadenar las reformas.

Los mismos cuestionamientos ideológicos recibieron los nuevos intentos de reforma laboral impulsados en el período, pero sus limitaciones también se encuentran en la aceptación de amplios sectores concertacionistas del modelo neoliberal, que también importaba la creencia, vigente hasta el día de hoy, de que la existencia de sindicatos fuertes entraña presiones salariales excesivas, que obligan a las empresas a reducir personal, generando con ello desempleo e informalidad.

Todos estos aspectos se vislumbran tanto en el frustrado proyecto que impulsó el segundo gobierno de la transición a la democracia, del presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000), como en la última reforma realizada al esquema laboral de la dictadura, del presidente Ricardo Lagos Escobar (2000 – 2005), plasmada en la Ley N° 19.759, publicada en el Diario Oficial el 5 de octubre del 2001 que empezó a regir el 1° de diciembre del mismo año.

3.3.1 El proyecto de Frei y el acuerdo “Thayer – Arrate”

La segunda reforma de importancia realizada en democracia al Derecho Colectivo del Trabajo del país, generada en el marco de una gran reforma laboral que llevó a cabo el gobierno de Ricardo Lagos Escobar, no comenzó su tramitación legal como un nuevo proyecto de ley, sino que a partir de una indicación sustitutiva que ingresó el gobierno el 20 de marzo del año 2001 al proyecto de ley presentado en el año 1995 al Congreso por el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, y que tenía por finalidad modificar el Código del Trabajo en diversos aspectos.

El proyecto de reforma del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle enviado el año 1995 al Parlamento, respondía a la preocupación compartida entre el gobierno y las organizaciones de trabajadores respecto de los bajos niveles de sindicalización y de negociación colectiva, sobre todo en empresas pequeñas (menos de 50 trabajadores).

Los principales objetivos de estas nuevas reformas fueron perfeccionar las normas sobre negociación colectiva extendiendo tanto el derecho como los contenidos de la misma – y sobre organizaciones sindicales –, y garantizar el acceso de los trabajadores y sindicatos a información sobre la marcha de la empresa.

Para un importante sector de la Concertación las reformas constituían, por su parte, una demanda esencial para “culminar” lo que habían propuesto al país en el año 89, y que no pudo completar el primer gobierno democrático de Patricio Aylwin.

El nuevo proyecto del gobierno, no se propuso, sin embargo, favorecer el poder de los sindicatos mediante la limitación de la amplia libertad de constitución y de afiliación sindical, ya que en esta materia sólo contempló temas como la posibilidad de sancionar como ilícito laboral y de reparar los daños que producen a las organizaciones las prácticas antisindicales.

En materia de negociación colectiva, el proyecto tampoco avanzaba sustancialmente en materia de autonomía sindical; pero sin perjuicio de otros temas relevantes, como la ampliación del derecho a la información de los trabajadores, y la mejora en aspectos procesales de la negociación, como la simplificación del procedimiento y el fuero de 30 días tras la negociación que se otorgaba a los trabajadores involucrados en ella, la iniciativa también implicaba la superación de disposiciones abiertamente atentatorias contra la libertad sindical establecidas por el plan laboral, mediante las siguientes modificaciones:

- Supresión de la posibilidad de contratar trabajadores de reemplazo en la huelga, a fin de permitir a los trabajadores una mayor capacidad de negociación.
- Ampliación de la cobertura de la negociación colectiva en la pequeña y mediana empresa.
- Posibilidad de la negociación inter-empresa, que favorecía a unidades productivas que no alcanzan el quórum necesario para formar un sindicato, y a los trabajadores temporales, como los temporeros y los obreros de la construcción. El argumento central a favor de la negociación inter-empresas, fue así que los trabajadores de empresas pequeñas no pueden financiar las asesorías requeridas para enfrentar adecuadamente una negociación laboral, y por ello, se autoriza a los trabajadores de varias empresas de un mismo sector a compartir dichos gastos. El procedimiento propuesto fue, sin embargo, bastante restringido, debido a las limitaciones referidas al momento en que pueden presentarse los proyectos, y a que cada empleador conserva además la facultad de determinar si negocia conjunta o separadamente.

- Limitaciones para los grupos negociadores, destinadas a hacer frente al amplio conjunto de prácticas antisindicales que generan las negociaciones con trabajadores no sindicalizados.

La CUT centró gran parte sus esfuerzos reivindicativos del período en la aprobación de las reformas, denunciando, sin embargo, desde un comienzo sus limitaciones, en particular en materia de derechos colectivos, por lo que formuló numerosas indicaciones que el gobierno aceptó incorporar sólo parcialmente al proyecto.

Los principales dirigentes empresariales, instaban, sin embargo, por una legislación laboral flexible y no sobreprotectora, de manera que la misma norma se entienda como "estatista", en cuanto disminuye la autonomía de las partes en las relaciones laborales.

En forma propositiva, el sector alentaba una legislación laboral estable que no implicara, en consecuencia, cambios en las normas; que favorecía la reactivación y el incremento del empleo; y que en materia sindical conservara fundamentalmente la negociación colectiva radicada a nivel de empresa, "sin monopolizar en los sindicatos cualquier tipo de negociación".

Las posiciones empresariales, amplificadas en todos los medios de comunicación, abarcan desde el discurso más ideológico, sustentado en que la propuesta sólo obedecería al interés del gobierno de satisfacer políticamente a las cúpulas sindicales, ya que el esquema vigente sería indispensable para la paz social lograda hasta la fecha sin grandes conflictos laborales, pasando por el peligro que éstas representarían para la reactivación de la economía, el empleo y la competitividad internacional del país, hasta la denuncia de su inconstitucionalidad, particularmente en lo que dice relación con la obligación de entregar información de la empresa y con la imposibilidad de contratar trabajadores reemplazantes en la huelga.

La iniciativa generó una gran discusión, debido a la fuerte oposición del empresariado ante los dos cambios estructurales del plan laboral propuestos en la reforma: la negociación inter empresas y la prohibición de contratar reemplazantes durante la huelga.

El rechazo del empresariado a la prohibición de reemplazo de los trabajadores en huelga, en particular, se sostiene en que la medida puede afectar el empleo, ya que

empresas inmersas en actividades que no pueden ser paralizadas, frente a una huelga optarían por tecnologías más intensivas en capital para minimizar ese riesgo. También se sostiene que en aquellos sectores donde no es posible y es demasiado costoso acumular inventarios para hacer frente a una huelga sin reemplazo, se puede dañar seriamente a la empresa. De otra parte, la prohibición del reemplazo durante la huelga, se estima como un retroceso, desde que fortalece el poder de negociación de los sindicatos, y les entrega también una poderosa arma para conseguir incrementos salariales por sobre el aumento de la productividad.

Para hacer frente a la iniciativa del Ejecutivo, los dirigentes de las organizaciones empresariales más fuertes alternaron una estrategia que utilizaba su amplia llegada en los medios de comunicación, con la presión sobre los sectores políticos de la derecha representada en el Congreso, e incluyendo la formación de un "Frente de Defensa del Empleo".

El proyecto de reforma fue aprobado, sin embargo, por la Cámara de Diputados. Pero aun cuando los cambios no afectaban estructuralmente el modelo, encontraron nuevamente alineados en el Senado a la derecha política en su total rechazo.

Las diferencias en torno al proyecto entraron su aprobación en el Senado durante más de dos años, y sólo reflató en la coyuntura de las elecciones parlamentarias de 1997.

Es posible suponer que la intención del gobierno de reponer la reforma, fue la de arrinconar a la derecha en el debate preelectoral, más que impulsar cambios estructurales al modelo. Dado que los matices programáticos de las principales candidaturas presidenciales de la época son bastante sutiles en materia macroeconómica, al punto que diversos líderes empresariales declaran públicamente que les da lo mismo si gobierna la Concertación o la Alianza por Chile, las definiciones en estas materias esenciales del modelo neoliberal habrían hecho visible ante los electores la vocación social de la coalición de gobierno frente a la oposición de derecha, aun cuando en la práctica las modificaciones no se concretaran.

En una época en que los consensos son predominantes, el gobierno buscó una definición de la derecha en esta materia mediante la negociación que sostuvo Jorge Arrate, entonces ministro del Trabajo, con el senador designado William Thayer, y que culminó con

el acuerdo alcanzado en la Comisión del Trabajo de la Cámara Alta, que se conoció como "Thayer-Arrate", plasmado en el Informe de la Comisión del Trabajo del Senado de septiembre 1997.

Con todo, y aun cuando la derecha pidió que la discusión del acuerdo se postergara para después de la coyuntura preelectoral, pasadas las elecciones el sector más conservador de la derecha se negó a discutir y votó por no legislar el proyecto, desconociendo el acuerdo Thayer-Arrate. Esta posición de rechazo a las reformas prevaleció en el sector de la derecha, no obstante, que el acuerdo había logrado "podar" del proyecto inicial las reformas más decisivas, y sólo mantuvo las modificaciones parciales contempladas originalmente, sin llegar a afectar el sistema general del orden laboral establecido por la dictadura.

En cuanto al derecho de sindicalización, el acuerdo "Thayer-Arrate" simplemente suprimía algunas disposiciones del proyecto oficialista, como la prohibición a la empresa de solicitar la disolución del sindicato en algunos casos, y la legitimación activa otorgada al sindicato en las prácticas antisindicales; pero en materia de negociación colectiva, el acuerdo desnaturalizaba completamente el proyecto.

En tal sentido, el acuerdo reducía el derecho a la información que contemplaba el proyecto para los dirigentes sindicales; eliminaba del mismo la obligación de los grupos negociadores de actuar conjuntamente; suprimía la posibilidad para los trabajadores no afectos por un convenio colectivo de presentar proyectos en cualquier momento, y las consecuencias para el caso que el empleador no de respuesta oportuna al proyecto presentado por los trabajadores.

El acuerdo también redujo el plazo para votar la huelga a 5 días antes del término de la vigencia del contrato colectivo; pero más relevante fue que suprimió del proyecto la prohibición de contratar trabajadores de reemplazo y las modificaciones respecto de los trabajadores que se reincorporan a sus faenas (descuelgue).

En cuanto a las negociaciones de sindicatos extra empresa y de sindicatos de trabajadores eventuales o transitorios, el acuerdo eliminó del proyecto la obligatoriedad de negociar, por lo que, como ocurre en la actual normativa, la negociación más allá de la

empresa quedaba siempre sujeta al consentimiento previo del empleador. Con ello se despejaba en parte el temor de los empresarios de que esta ampliación termine facilitando una eventual negociación colectiva por rama e induciendo una eventual desvinculación entre la remuneración acordada en la negociación y la capacidad de pago y las condiciones productivas de cada empresa.

El fracaso de las reformas tuvo gran efecto en el medio político y social, al comprobarse los límites que encontraba la política de procesos graduales de cambio adoptada por la Concertación en esta etapa, aun con la reformulación más moderada o con la franca adopción en el acuerdo “Thayer-Arrate” de mecanismos del gusto del empresariado y de la derecha política.

El acuerdo, también permitió que un amplio sector de la derecha política, que si bien postulaba la continuidad del neoliberalismo en Chile, se expresara en la etapa siguiente por la necesidad de introducir cambios importantes en esta materia, y que algunas líneas centrales del acuerdo también vinieran a dar coherencia a sus posiciones.

En definitiva, este proyecto permitió que la idea de una reforma laboral y sus principios se incorporaran al debate público, a la vez que sustentaron la posición del gobierno siguiente en la materia.

Pero también cabe preguntarse ¿por qué el gobierno de Frei Ruiz – Tagle retomó las cuestiones laborales pendientes del gobierno de Patricio Aylwin?, y en particular, ¿temas como el término del reemplazo de los trabajadores en la huelga, en circunstancias que la composición del Senado hacían prácticamente imposible su aprobación?

Guillermo Campero, en su estudio “La economía política de las relaciones laborales 1990-2006”, explica que en la definición estratégica del gobierno del Presidente Frei-Ruiz Tagle, operaba “Una política de transición entre, la culminación de las “reformas” iniciales orientadas a democratizar y dar legitimidad a la institucionalidad laboral y, el comienzo de

acciones orientadas a consolidar, modernizar e innovar lo alcanzado en la etapa 1990-1994”¹⁵⁷.

En esta línea, el intento del gobierno de reinstalar en el debate parlamentario y público los temas laborales pendientes desde el Código de 1987, se justifica en la necesidad de asegurar la legitimidad del modelo, ya que la controversia de los actores sociales sobre estos puntos confrontaba el clima de consensos que se requería para sostener la gobernabilidad. Pero de otra parte, la regulación de los temas más sensibles de las relaciones laborales también permitiría dar por concluida la transición, y avanzar hacia la configuración de un nuevo orden político, económico y social.

El proceso de modernización y fortalecimiento institucional que encabezó el gobierno de Frei Ruiz-Tagle, mantuvo la plena vigencia de las disposiciones del plan laboral, y para los dirigentes sindicales, nuevamente, la Concertación generaba cierta esperanza respecto de posibles cambios en la legislación laboral que finalmente no se produjeron.

3.3.2 La reforma de Ricardo Lagos

En materia sindical, la segunda reforma laboral impulsada en el período democrático fue en gran parte la consecuencia jurídica de la ratificación por Chile el 12 de Mayo de 1999, de los Convenios N°87 y 98 de OIT, sobre Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación y sobre Aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, respectivamente.

La ratificación de estos Convenios produjo un amplio debate doctrinario acerca de la libertad sindical, de los efectos de estos Convenios y de la compatibilidad del Código del Trabajo con la libertad sindical y la autonomía colectiva. Los objetivos generales de esta última reforma, buscaban, por tanto, perfeccionar las normas sobre organizaciones sindicales y prácticas desleales, mejorar el respeto de los derechos fundamentales, incorporar nuevas modalidades de contratación y aumentar la protección de los temporeros.

¹⁵⁷ CAMPERO, G. 2007. La economía política de las relaciones laborales 1990-2006. Santiago, CIEPLAN, Serie de estudios socio / económicos N° 37, [en línea] <http://cieplan.cl/media/publicaciones/archivos/151/Capitulo_1.pdf> [consulta 8 junio 2016]

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 9 pto, Español (alfab. internacional)

El gobierno no se encontraba en el mejor pie, sin embargo, para imponer reformas que no contaran con la aquiescencia de la oposición. Al comenzar el nuevo milenio, las diferencias ideológicas entre los distintos subgrupos de la Concertación se hacían más visibles, y la sucesión de los casos de corrupción que afectaban al gobierno como el Mop – Gate, la “crisis de las coimas” provocada por algunos de sus parlamentarios, se reflejaban en las encuestas que señalaban que el líder del sector más conservador de la derecha, la UDI, Joaquín Lavín – que había perdido la elección presidencial por escaso margen – , era el probable próximo ganador de la elección del 2005. A su vez la UDI lideraba sin contrapeso la coalición de derecha, frente a la crisis que enfrentaban sus aliados más moderados de Renovación Nacional.

La demora en el ingreso de la prometida indicación de reforma laboral ingresada en marzo de 2001 al proyecto rechazado en 1997 en el Congreso, y que fuera anunciada en noviembre de 2000 para enero de 2001, se atribuye expresamente a las resistencias encontradas en el ámbito empresarial de la inclusión en la reforma de los denominados “temas duros”, como son la negociación colectiva más allá de la empresa y la imposibilidad de reemplazar trabajadores durante la huelga, que tampoco contaron con la unanimidad de los sectores de la Concertación, como ocurrió con el senador designado Edgardo Boeninger, que se alineó con los sectores de la derecha en su rechazo a la redefinición del concepto de empresa, como frente a la eliminación de reemplazantes en caso de huelgas.

3.3.3 El proyecto de reforma

Un resumen de la propuesta del gobierno, dada a conocer en septiembre del año 2000 a la CUT y a la CPC en un escrito reservado, contemplaba en materia de derecho colectivo, medidas de fortalecimiento sindical, como la protección contra prácticas antisindicales (facultando a la Dirección del Trabajo para investigarlas), y promoción de organizaciones sindicales. Un criterio orientador era la constatación que las huelgas habían ido disminuyendo y que el cuadro general de las relaciones laborales había cambiado significativamente.

En tal sentido el Gobierno constata que el fortalecimiento sindical redundará en mejoramiento de las relaciones laborales, y en menos confrontación, que se refleja en una mayor satisfacción en el trabajo y en la productividad. En consecuencia, las empresas con

una mayor satisfacción laboral, en remuneración y productividad, son precisamente aquellas en las que hay tasas altas de sindicalización y donde podría haber huelgas porque los sindicatos son fuertes y no hay posibilidad de reemplazo de trabajadores en huelga.

El Mensaje oficial de noviembre del año 2000, propiciaba entonces una autonomía sindical efectiva, proponiendo alteraciones relevantes al esquema sindical vigente. Sin embargo, no contemplaba la ampliación de la negociación colectiva, ni la prohibición del reemplazo de trabajadores en caso de huelga.

En este contexto, y tras ocho años de distanciamiento entre empresarios y trabajadores, la CUT y la CPC reiniciaron el diálogo social con la formación de una Comisión bipartita de reformas laborales, con el propósito de entregar al Parlamento y al Gobierno el punto de vista coincidente o discrepante de los empresarios y trabajadores, en las materias de empleo, remuneraciones, productividad, formalización del trabajo, seguridad social y reformas laborales.

3.3.4 La orientación empresarial

Los principales dirigentes empresariales, manifestaban la postura tradicional del sector frente a las modificaciones al esquema de relaciones laborales, haciendo énfasis el tema de los costos económicos de las reformas. En general, estiman que la reforma no favorecería una economía moderna y globalizada, y pueden minar los fundamentos del sistema económico. Esto, porque sus consecuencias de desempleo presionarían el gasto social, con nuevas espirales de demandas de los sectores políticos y sindicales para rigidizar aún más la legislación laboral, que rigidicen el mercado laboral.

En cuanto a los planteamientos empresariales de tipo más concreto, la ampliación de la negociación colectiva, el fortalecimiento del poder negociador de los sindicatos interempresa y la eliminación de los reemplazos durante las huelgas legales, son claramente los más resistidos, y su inclusión aumentaron la oposición del sector al proyecto de reforma. En estas mismas propuestas justificaron la paralización de la mesa de diálogo entre empresarios, trabajadores y Gobierno, estimando, además, que eliminar la posibilidad de reemplazo de los huelguistas constituiría un mecanismo expropiatorio.

En el año 2001, los sectores empresariales acentuaron la presión por introducir mecanismos de desregulación, enfatizando dicha orientación como la más inherente al sistema de relaciones laborales modernas. La justificación se radicaba en las necesidades de la pequeña y mediana empresa, donde reside más del 80% del empleo en Chile.

3.3.5 La orientación de los trabajadores

El año 2000, la base fundamental de las demandas de la CUT era: “No más flexibilidad sin distribución”, aludiendo a la necesidad de que el incremento de la riqueza favorecido por la flexibilidad laboral debería redundar en beneficios para los trabajadores. A la Central le interesaba en forma prioritaria las normas relativas a la negociación colectiva, la libertad sindical, la prohibición del trabajo infantil, el tema de los accidentes del trabajo y las iniciativas a favor de los profesores.

Las negociaciones con la CUT sobre el proyecto de reforma laboral del Gobierno, en el marco del “Consejo de Diálogo Social,” alcanzaron distintos grados de acuerdo. La propuesta gubernamental se centraba en el fortalecimiento y extensión de la negociación colectiva, la incorporación de la flexibilidad pactada y la consagración efectiva del derecho de huelga. La CUT denunciaba, sin embargo, que la propuesta de reforma no atacaba los temas de fondo: el establecimiento de la negociación interempresa, el no reemplazo de los trabajadores durante la huelga, el restablecimiento de la ley de piso y el cumplimiento de los convenios N°87 y 98 de la OIT ratificados por Chile. Con la vigencia de esos Convenios, la CUT intentaba presionar por la derogación de todas aquellas leyes que contradijeran las normas de la OIT.

3.3.6 El curso de la reforma

La presión de sectores de la Concertación y en particular del movimiento sindical, llevaron en diciembre de 2000 a la decisión de las bancadas concertacionistas y el gobierno de reintroducir en el proyecto de reformas el tema de la negociación colectiva inter empresas y el no reemplazo de los trabajadores en huelga. Los parlamentarios de la Concertación y el Ministro del Trabajo Ricardo Solari, acordaron darse el mes de enero del 2001 como plazo

máximo para buscar el acuerdo, que permitiera incorporar estos puntos en el proyecto de reformas laborales.

La resistencia y tensiones que la inclusión en la reforma de los “temas duros” generó en el seno mismo de la coalición de Gobierno, y que fueron causa principal del ambiente de dificultades y de falta de consenso con los sectores de la oposición y los dirigentes empresariales, llevó al Gobierno a darse un nuevo plazo, hasta el mes de marzo del 2001, para arribar a un acuerdo sobre estos temas. El Ministro Solari, informó que el Gobierno ingresaría en marzo al Parlamento, con o sin acuerdo, estas indicaciones. En marzo se incorporaron otros temas conflictivos, y las propuestas fueron suavizadas en vista a su pronta aprobación. Ya no cabía respecto de los “temas duros” una discusión en paralelo con la mesa de diálogo, ya que las autoridades decidieron su incorporación como temas pendientes a través de indicaciones, sólo si se alcanzaban acuerdos amplios durante el trámite legislativo del proyecto, de no ser así, éstos se postergarían para un segundo proyecto.

Finalmente, el Gobierno decidió no promover la negociación colectiva inter empresas, y el ministro planteó que toda negociación supra o inter empresas seguiría siendo voluntaria, como lo estipula el actual Código del Trabajo. Por su parte, el Subsecretario del Trabajo Ljubetic también zanjó la discusión respecto a la segunda gran reforma dura, explicando que la Concertación había optado por encarecer el reemplazo durante la huelga en vez de eliminarlo: “Si encarecemos el uso de esa facultad por parte del empleador, aseguraremos que ése se produzca sólo y excepcionalmente en casos en que efectivamente lo que está en cuestión sea la sobrevivencia de la empresa, porque allí el empleador no va a dudar en pagar lo que sea necesario para poder ejercer esta facultad”.

Aprobada finalmente la idea de legislar en el senado con los votos a favor del oficialismo y la abstención de la oposición, la Comisión de Trabajo del Senado despachó con el respaldo del ala liberal de la DC, y en forma unánime, la reforma laboral. No obstante las posiciones y criterios adversos, la proximidad de las elecciones parlamentarias de diciembre de 2001, como también el deprimido entorno internacional y el aumento del desempleo, pesaron a la hora de lograr consensos rápidos para su pronta aprobación.

Entre los principales temas aprobados por la Comisión del Senado, estuvo el término del concepto de individualidad legal del empleador, que establece que la persona natural o jurídica es la frontera de la empresa permitiendo así la negociación colectiva conjunta en las sociedades que conforman holdings, los que no están formados por pequeños ni medianos emprendedores; y la reducción de la jornada a 45 horas a contar de enero del 2005.

En materia sindical, se encareció el reemplazo de los trabajadores en huelga, con un bono de 4 UF por reemplazante. En la negociación inter empresa, se declaran inadmisibles las indicaciones destinadas a establecer su obligatoriedad y, en cambio, se aprobó que en la negociación de una empresa se encuentre presente un representante del sindicato inter empresas.

También aprobó que sólo los sindicatos puedan llevar a cabo una negociación colectiva no reglada, desestimando la posibilidad de que se conformara un grupo de trabajadores para tal efecto, como se había estipulado en indicaciones anteriores. En el caso de los temporeros, también se abrió la posibilidad de que estos sindicatos puedan negociar, antes de la temporada agrícola, remuneraciones, modalidades de faena y futuras contrataciones.

El presidente Lagos también había alcanzado acuerdos con los dirigentes de la CPC respecto a la necesidad de la reforma laboral y la iniciativa de bajar la jornada laboral de 48 horas; ello en conjunto con la disminución de impuestos a las personas y en el propósito declarado de generar más actividad y confianza en los consumidores.

A estas alturas, el Gobierno no agregaría cambios al proyecto de reformas laborales, y aun la CUT abandonó su propósito de incorporar los temas duros de la reforma, tras una reunión con el Presidente Lagos, en que se impuso la teoría del consenso para despejar a la brevedad este tema.

La comisión bipartita entre la CUT y la CPC de reformas laborales, también inició un análisis del Código del Trabajo, para entregar sus conclusiones en el plazo de dos semanas. La profundidad de las diferencias de ambos sectores produjo el estancamiento de las conversaciones, a espera de lo que ocurriera con la tramitación del proyecto en el Congreso.

La aprobación de las reformas laborales siguieron un ritmo lento, y con modificaciones importantes al texto propuesto por el Gobierno y que ya había aprobado la Comisión de Trabajo del Senado. Entre los aspectos más relevantes que revirtió la Sala del Senado, fue la modificación de la actual definición de empresa que contempla el Código del Trabajo. Parlamentarios del sector más liberal de la DC, encabezados por el senador designado Edgardo Boeninger, y los integrantes de la Alianza por Chile, justificaron su rechazo, señalando que la modificación podría dar pie a la negociación inter empresa.

El Senado terminó por despachar las reformas para el segundo trámite en la Cámara de Diputados, donde el oficialismo (dada su mayoría) se aprestaba a reponer varias de las normas que habían sido rechazadas por los senadores de la oposición y la DC, más algunos parlamentarios de la izquierda que se sumaron en algunas materias.

Pero el consenso sobre las reformas, sólo se fue formando en la medida que las indicaciones adoptaron una postura intermedia, y se despejaron definitivamente las reformas “duras”. El Gobierno, sólo intentaba en esta etapa consensuar el proyecto y evitar que pasara a comisión mixta. Incluso, el ex presidente Patricio Aylwin se involucró en las negociaciones al interior de su colectividad para aunar criterios en pro de la reforma.

Finalmente, el día 11 de Septiembre de 2001 se aprobó la Ley de Reforma Laboral, por 18 votos a favor y 14 en contra. La CUT no se hizo presente en la ceremonia de promulgación del día 27 de ese mes, explicando que ésta no satisfacía sus expectativas ni representaba las aspiraciones de los trabajadores.

Los empresarios volvieron a reiterar sus críticas y esperanzas de que las nuevas exigencias no afectaran el crecimiento ni el empleo. Resentían que no se hubiere tomado en cuenta sus temas de fondo, como incorporar mecanismos de flexibilidad laboral y, que por el contrario, se reforzaran las atribuciones de las autoridades, como de la Dirección del Trabajo, en las relaciones laborales. La eliminación de la flexibilidad laboral pactada entre empresarios y trabajadores, surgida del acuerdo “Thayer/Arrate”, y aprobada en el Senado, fue considerada como una de las pérdidas para el sector.

3.3.7 El esquema de la reforma

En materia de derecho individual del trabajo, uno de los principios de la Ley N°19.759 de 5 de octubre del 2001, fue la de reforzar las normas tendientes a evitar la discriminación laboral y hacer respetar los derechos fundamentales, siguiendo la tendencia doctrinaria reciente y, muy en particular, de la OIT.

En materia de derecho sindical, la Ley N°19.759 intentó incorporar los contenidos de los Convenios de la OIT sobre Libertad Sindical, recién ratificados por el país, y al efecto logró incorporar modificaciones en seis aspectos relevantes: estructura sindical, reconocimiento de autonomía de las organizaciones sindicales, tutela judicial de la libertad sindical, incorporación de un nuevo procedimiento de negociación colectiva, período de vigencia máxima de los instrumentos colectivos y exigencias para la procedencia del reemplazo de trabajadores en huelga.

En tal sentido, la reforma no abordó el tema del fortalecimiento del poder de los sindicatos, ni dio preeminencia al sindicato más representativo ya que, por el contrario, luego de la ratificación de los Convenios medulares de la OIT en materia de Libertad Sindical, las modificaciones se centraron fundamentalmente en reforzar y liberalizar el ejercicio del derecho de sindicación que consagró el DL N° 2756 de 1979, al proclamar la amplia libertad de afiliación, y la prohibición de cualquier forma de obligatoriedad sindical, y en estimular y favorecer la formación de sindicatos.

La ley también reafirmó el principio general de libertad de afiliación y desafiliación sindical al establecer, en la línea de la igualdad de oportunidades y de trato en la ocupación, que la sindicación no puede ser un elemento de discriminación en general, ni en particular para poder acceder a un trabajo, como para mantener la igualdad de oportunidades y de trato en la ocupación.

Aun cuando la Ley N°19.759 mantuvo la estructura sindical que estableció el DL N°2.756, la reforma atenuó el carácter excesivamente regulador, con la eliminación de la mayoría de las prohibiciones que estableció el plan laboral para su constitución y funcionamiento.

La reforma amplió el derecho, vedado por el Plan, y no contemplado en la primera reforma laboral, de constituir organizaciones sindicales a los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno a través de dicho Ministerio. En relación a estos trabajadores, se mantiene hasta hoy, sin embargo, la prohibición de que no pueden negociar colectivamente ni declararse en huelga.

La reforma también eliminó la prohibición impuesta originalmente por el señalado DL de que sólo podían constituirse los tipos de sindicatos que el decreto enumeraba taxativamente, prohibiendo cualquier otra, favoreciendo la constitución de sindicatos a todo nivel, como los innominados, que son los que se definen en base a los criterios fijados por los estatutos que se establecen al efecto. También la de un sindicato temporal de la empresa, y que cualquier trabajador que labore en períodos cíclicos o intermitentes, constituya o se afilie a un sindicato de trabajadores transitorios.

A nivel inter empresa, se redujo el número de trabajadores necesarios para su constitución, y se autorizó la afiliación a un sindicato inter empresa a los trabajadores con contrato a plazo fijo o por obra o servicio determinado, aumentando la representación de los delegados sindicales que forman parte de estos sindicatos.

También se establecieron garantías de mayor protección a los trabajadores que se organizan y a sus dirigentes, al otorgar fuero temporal a los constituyentes del sindicato, y mejores instrumentos a disposición de la autoridad para enfrentar y sancionar las prácticas antisindicales que atenten, en particular, contra la libertad de constitución.

Por otra parte, ya vimos que la Comisión del Trabajo del Senado pretendió resolver las implicancias negativas del concepto legal de empresa, derogándolo, pero la Sala del Senado rechazó la iniciativa, basada en posiciones que sustentaban la inseguridad jurídica para el empleador, con el temor de que por esta vía se abrieran insidiosamente las puertas a la negociación colectiva supra empresa. En este aspecto la reforma sólo introdujo como paliativo la creación de un nuevo y complejo ilícito laboral, para casos puntuales de fraude laboral: el subterfugio empresarial para eludir las obligaciones laborales y previsionales, y que faculta a los jueces a aplicar multas.

La reforma otorgó, asimismo, una mayor autonomía a las organizaciones de trabajadores en áreas que el plan laboral restringió severamente. Se recogió el aspecto de la autonomía de las organizaciones sindicales que concibió el plan laboral, de no intervención de la autoridad política en materia de constitución de las organizaciones sindicales, y en el mecanismo de disolución de un sindicato, que el plan laboral entregó a la competencia de un Ministro de Corte de Apelaciones, y la reforma a los Tribunales del Trabajo. La reforma amplió el ámbito de este derecho con respecto al empleador en las modificaciones, ya comentadas, como la prohibición de condicionar el empleo a la circunstancia de no sindicarse o de afiliarse a un determinado sindicato, y en la configuración de conductas sancionadas como prácticas que atentan contra la libertad sindical.

También destaca en materia de la autonomía, como expresión de la libertad sindical, la derogación de las normas sobre fiscalización administrativa de las organizaciones sindicales, y la restricción de la disolución de una organización sindical a la solicitud fundada de la Dirección del Trabajo, o de cualquiera de sus socios. Más relevante aun fue que las modificaciones otorgaron mayores poderes y libertad a la asamblea de trabajadores de la organización sindical, al ampliar de manera substancial la competencia de los estatutos de la organización, otorgándole un claro carácter normativo en cuanto a sus finalidades, organización y funcionamiento del sindicato. En virtud de ello, también se eliminaron las limitaciones impuestas por el código del trabajo de 1987 a la libre designación de los dirigentes sindicales, y se dejó a los estatutos de la propia organización, elaborados libremente por la asamblea sindical, la regulación en forma casi absoluta del número, requisitos y la elección de sus dirigentes.

En cuanto a las modificaciones que tienen relación directa con la negociación colectiva, la Ley N°19.759 no dispuso cambios a la cobertura subjetiva que consagró el plan laboral y que luego fue ampliando a ciertos sectores de las empresas del Estado. De tal forma, aun cuando las reformas del período democrático extendieron la sindicalización, la negociación colectiva se mantuvo restringida para los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno a través de dicho Ministerio, y para las empresas o instituciones públicas o privadas que reciban financiamiento del Estado, excluyendo a los establecimientos educacionales particulares subvencionados y técnico profesionales administrados por Corporaciones Privadas.

En relación a los trabajadores del sector público, se mantuvo, asimismo, la prohibición de que no pueden negociar colectivamente ni declararse en huelga.

La reforma también promovió que un mayor número de trabajadores pudiera negociar colectivamente al interior de sus empresas, e incorporó un fuero para todos los trabajadores que negocian, pero mantuvo la limitación y prohibición del derecho a negociar colectivamente al interior de la empresa que consagró el artículo 5° del DL N°2.758 para un amplio grupo de trabajadores, como son, en general, a los cargos directivos, y a los trabajadores sujetos a contrato de aprendizaje, a los contratados por obra o faena transitoria y a los trabajadores de temporada.

Los esfuerzos de la reforma porque estos procesos sean más tecnificados y que exista una mejor distribución de los frutos de los aumentos de la productividad, se concretaron al establecer que los sindicatos y los grupos negociadores pueden requerir información financiera oficial de la empresa (balances y proyecciones de mercado); pero se limitaron al disponer que el empleador conserva la facultad para calificar como confidencial uno u otro antecedente de la empresa. La infracción contemplada por la Ley para la negativa de información del empleador, sólo fue tipificada como práctica desleal del empleador, y carece, por lo tanto, de efectos prácticos para la parte laboral, ya que solo impone una sanción de multa, dentro del procedimiento laboral ordinario, cuya tramitación excede normalmente al proceso de negociación colectiva, limitado entre cuarenta y cuarenta y cinco días.

En este ámbito destaca, sin embargo, la incorporación del nuevo procedimiento de negociación colectiva, semi reglada; el establecimiento de un período de vigencia máxima de los instrumentos colectivos, que de dos años pasó a un máximo de cuatro años; y la introducción de exigencias para la procedencia del reemplazo de trabajadores en huelga.

La negociación colectiva semireglada se aplicó a la negociación colectiva dentro de la empresa, en que la parte laboral la constituye un grupo de trabajadores que no se somete al procedimiento reglado, que se sometió a determinadas exigencias a fin de garantizar la existencia de una negociación y marginar la imposición patronal.

Finalmente, si bien la reforma prohibió formalmente el reemplazo de trabajadores en huelga, igualmente rechazó de la iniciativa final su prohibición al sujetar la procedencia de dicho reemplazo a específicas exigencias. Al efecto, la Ley N°19.759 agregó, a las exigencias que debía tener la última oferta del empleador, la propuesta de "un bono de reemplazo (...) por cada trabajador contratado como reemplazante".

De tal forma, la negociación colectiva, en la forma regulada por el DL N°2.758, también se mantuvo prácticamente inalterada por la reforma laboral de 2001, desde que mantuvo las restricciones fundamentales impuestas por dicho decreto al ejercicio del derecho de la huelga.

CONCLUSIONES

Los gobiernos de la Concertación han promovido un conjunto de reformas a la normativa laboral desde el retorno de la democracia, con el objetivo de resguardar una compatibilidad entre los requerimientos de flexibilidad laboral que reclama el aumento de la competencia internacional y el acelerado ritmo que ha alcanzado el cambio tecnológico, con la necesaria equidad social.

Las diversas alternativas de los procesos de reforma impulsados desde el retorno a la democracia, muestran claramente las dificultades que se presentaron al intentar modificar la legislación sindical de la dictadura, ya que no se ha podido restablecer en nuestra legislación al sindicato como la organización preponderante de los trabajadores, ni ampliar verdaderamente la negociación colectiva más allá de la empresa, ni eliminar el reemplazo de los trabajadores en huelga. Estos aspectos que son habitualmente denominados como los “temas duros” de la reforma, constituyen limitaciones a los derechos colectivos de los trabajadores, e impiden incorporar a nuestro derecho interno las normas y principios internacionales promovidos por la OIT, y que Chile se comprometió a cumplir al ratificar los principales Convenios en la materia de la Libertad Sindical

La persistencia del modelo de derecho sindical que surgió en dictadura, y como ocurre con sus definiciones socioeconómicas fundamentales, tiene que ver tanto con la profundidad que adquirieron las políticas neoliberales, como con la manera en que la dictadura instaló esa transformación, en que el plan laboral adquirió carácter estratégico.

Sin perjuicio de los enormes impactos que tiene la nueva economía global que surge en los años 80 sobre la organización del trabajo, con el debilitamiento del sindicalismo y la acción colectiva de los trabajadores en todo el mundo, los cambios generados en dictadura sobre la estructura política, económica, social y cultural del país, se proyectan al período post autoritario, como son aquellos que constituyeron a los sectores de la derecha en un actor de veto político e institucional, y a los empresarios como férreos defensores de esa institucionalidad, incluyendo de la legislación social que se instituyó bajo el régimen cívico militar.

Los mismos cambios en dictadura, que se proyectan en democracia para sostener el modelo neoliberal instaurado a fines de los años 70, del cual el [plan laboral](#) es uno de sus pilares fundamentales, también determinaron los diferentes niveles de cohesión, capacidad de acción y legitimidad social de los diversos actores políticos y sociales, y en particular, las diferentes capacidades de empresarios y sindicatos al momento de incidir en el curso de la democratización.

Los cambios del período autoritario también incluyeron la capacidad de la dictadura para transformar sus referentes ideológicos en referentes identitarios, como en la idea del individuo por sobre lo colectivo, la competitividad y el apoliticismo, y aun la búsqueda de legitimación de su ideario a partir de 1990. Éstos se proyectan al período post autoritario en la conformidad que marca el medio político chileno, particularmente en el período 1990-2005, y que llevó a posponer las reformas constitucionales democratizadoras, y desplazó temas igualmente importantes en materia de derechos sociales, como las referidas reformas a la normativa sindical impuesta por la dictadura.

La aceptación transversal de una estrategia de desarrollo que abarcó, más allá de la oposición de derecha, a los diferentes partidos de la Concertación, cuyo núcleo habría sido penetrado por creencias neoliberales, habría centrado el conflicto con los sectores empresariales y de la derecha en las políticas de regulación sectorial y en la discusión en torno a la Reforma Tributaria, desplazando los temas más ideológicos, que son aquellos en que entra en juego el dilema intervención/retiro del Estado.

Los mismos cuestionamientos ideológicos recibieron los intentos de reforma laboral impulsados en el período democrático, que aún debe afrontar la creencia, vigente hasta el día de hoy, de que la existencia de sindicatos fuertes entraña presiones salariales excesivas, que obligan a las empresas a reducir personal, generando con ello desempleo e informalidad.

Todos esos aspectos, que incidieron en el curso político de una transición caracterizada por el *statu quo* institucional, incluyendo de manera central las amenazas de la catástrofe económica que podrían desencadenar las reformas, se vislumbran desde el primer proceso implementado por el presidente Patricio Aylwin, y que concluyó el año 1993 con el reemplazo del Código del Trabajo de la dictadura, de 1987, como en el frustrado

proyecto que impulsó el segundo gobierno de la transición a la democracia, del presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000), y en la última reforma realizada al esquema laboral de la dictadura, del presidente Ricardo Lagos Escobar (2000 – 2005), plasmada en la Ley Nº 19.759, publicada en el Diario Oficial del 5 de octubre del 2001 que empezó a regir el 1º de diciembre del mismo año.

En tal sentido, y si bien es cierto que en dictadura se determinaron en gran parte las posibilidades de la redefinición del esquema sindical en democracia, también ponemos énfasis en que la historia de la normativa sindical en Chile, cuya huella es posible rastrearla en un derecho positivo que considera un lapso relativamente breve de la historia legislativa del país, también nos muestra que éste surge de la normativa de facto que dio origen a las primeras leyes sociales del país (1924), del mismo modo que se impone el primer Código del Trabajo en 1931, y el que a pesar de sus carencias y limitaciones en materia de Libertad Sindical también se consolida, sin mayores reformulaciones, por más de cincuenta años (1931-1973). Las mismas características tuvo el cambio de ese esquema normativo a partir del Golpe de Estado de 1973, y el desarrollo del modelo sindical que plasma en 1979 el [plan laboral PL-2](#).

Son estos aspectos los que, a nuestro juicio, resaltan en el análisis histórico – jurídico que se ha pretendido efectuar en este trabajo, toda vez, que la normativa que se ha identificado nos remite necesariamente a las interrogantes de ¿Cómo se ha justificado la producción jurídica del régimen de facto, al menos, en esta área del derecho? ¿Cuáles son los parámetros o conceptos jurídicos válidos que se han utilizado en democracia para sostener la vigencia de aspectos tan relevante del Derecho Sindical? y ¿Por qué los juristas, jueces, trabajadores y empresarios no han criticado la normativa desde la legitimidad o legalidad de la misma? Creemos que esta investigación ha aportado elementos que permiten al operador del derecho en estudio tomar una visión crítica de la normativa y verificar que más allá del acatamiento o eficacia actual de aquella, se estaría tolerando o aceptando a la fuerza como un mecanismo válido de producción jurídica, al margen de los modos de creación que el orden constitucional provee, lo que además encontraría asidero en la cultura jurídica chilena, desatendiendo las directrices del Estado Constitucional de Derecho y a la protección de los Derechos Humanos que la misma teoría contempla como límites contramayoritarios.

Observamos, por último, que la regulación de las relaciones laborales colectivas en el país reconoce como elementos de continuidad en la historia de la normativa sindical, precisamente, su origen de facto, ya que mantiene vigentes institutos que se oponen al Principio de la Libertad Sindical. No obstante, estas características de la normativa sindical, y que, con sus limitaciones, ésta se ha mantenido congelada en nuestro ordenamiento jurídico por largos períodos, y como ocurre desde los primeros decretos leyes del [plan laboral PL](#) de junio de 1979, la falta de consenso en los actores políticos en torno a su superación normativa no parece determinante, ya que tampoco éstas han impedido que por la vía administrativa se llegue a cumplir con la dinámica social, como ha ocurrido históricamente con la huelga, o como ocurrió durante el período de vigencia del Código del Trabajo de 1931 con las Comisiones Tripartitas, que abrieron de hecho en nuestro sistema la negociación por rama, prohibida por la legislación. En nuestros días, la actividad sindical también encuentra una forma de expresarse dentro de los estrechos márgenes que contempla la ley, y a pesar del fracaso de las reformas, hasta llegar a desfigurar, muchas veces, su contenido normativo.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALVAREZ, R. 2010. ¿Represión o Integración? La Política Sindical del Régimen Militar. 1973-1980.
2. AYLWIN, M. 2008. Chile en el siglo XX, Santiago, Editorial Planeta, décima tercera edición.
3. BOENINGER, E. 1997. Democracia en Chile, Lecciones para la gobernabilidad. Santiago, Editorial Andrés Bello, 520 p.
4. CAMPERO, G. 2000. Respuestas del sindicalismo ante la mundialización: El caso de Chile, Instituto Internacional de Estudios Laborales, documentos de trabajo.
5. CAMPERO, G. 1993. Los actores sociales en el nuevo orden laboral. Santiago, Ediciones Dolmen.
6. CAMPERO, G. 2003. La relación entre el gobierno y los grupos de presión: El proceso de la acción de bloques a la acción segmentada. Revista Ciencia Política 23(2): 159-176.
7. CAMPERO, G. 2000. Respuestas del sindicalismo ante la mundialización: El caso de Chile. Instituto Internacional de Estudios Laborales, documentos de trabajo.
8. CAMPERO, G. 2007. La economía política de las relaciones laborales 1990-2006. Santiago, CIEPLAN.
9. CAMPOS, F. 2013. Antecedentes del neoliberalismo en Chile (1955-1975): el autoritarismo como camino a la libertad económica. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
10. CAZOR, K. 2000. Democracia y Constitución en Chile. Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile. Valdivia, Chile 11: 27-34.
11. CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS. 1992. El Ladrillo. Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno. Santiago. CEP Ediciones, 193 p.
12. CORREA, S. 1985. Algunos antecedentes históricos del proyecto neoliberal en Chile (1955-1958), Revista Opciones, 06 de mayo, Santiago.
13. CORREA, S. 2011. El Congreso durante el parlamentarismo. Revisión crítica del centralismo presidencial. Revista Hemiciclo, Cámara de Diputados de Chile, Año 2. Número 4. Primer Semestre 2011.
14. DIRECCION DEL TRABAJO. 2009. Negociación colectiva en Chile: La debilidad de un derecho imprescindible. Santiago, Chile, 209 p.

15. DÍAS, J. 1981. Reformas Laborales: contrato de trabajo, sindicatos, negociación colectiva, ley N°18.018. 1ª ed. Mes de septiembre de 1981, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 184 p.
16. FAZIO, H. y PARADA, M. 2010. Veinte años de política económica de la Concertación. Santiago, LOM Ediciones, 208 p.
17. ETCHEMENDY, S. 2004. Represión, exclusión e inclusión: relaciones gobierno-sindicatos y modelos de reforma laboral en economías liberalizadas. Revista SAAP 2 (1):135-164
18. FUENTEALBA, Álvaro. 2012. La judicatura laboral en el gobierno de la junta militar (1973-1974). Alemania. Editorial Académica Española, 253 p.
19. GAMONAL, S. 2000. La libertad sindical en el ordenamiento chileno y los convenios 87 y 98 de la OIT. 3 h. Santiago Chile, Cuadernos Jurídicos/Universidad Adolfo Ibáñez, Facultad de derecho 14: 83 p.
20. GAMONAL, S. 2011. Trabajo y Derecho. 2ª edición, Santiago de Chile. Abelardo Perrot Legal Publishing, 521 p.
21. GARCES, M. y MILOS. 1988. FOCH; CTCH y CUT: Las Centrales Sindicales en la Historia del Sindicalismo Chileno, Santiago, ECO, Educación y Comunicaciones.
22. GARRETON, M. 2009. Matriz Sociopolítica y Desarrollo Socio Económico en Chile. Diplomacia. Estrategia Política.
23. GARRETON, M. 2005. Las ciencias sociales en Chile. Institucionalización, ruptura y renacimiento.
24. GREZ, S. El Escarpado Camino Hacia la Legislación Social: Debates, Contradicciones y Encrucijadas En el Movimiento Obrero y Popular (Chile: 1901-1924). Museo Nacional Benjamín Vicuña Mackenna. Universidad Arcis.
25. GODOY, O. 1989. Algunas claves de la transición política en Chile. CEP.
26. HUMERES, H. 2009. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. 18ª edición ampliada y actualizada. Santiago, Chile, editorial Jurídica de Chile.
27. HUNNEUS, C. 1998. Tecnócratas y políticos en un régimen autoritario. Los "Odeplan boys" y los "Gremialistas" en el Chile de Pinochet. Revista Ciencia Política. XIX.
28. HUNNEUS, C. 1997. La autodisolución de la "Democracia Protegida". Cambios institucionales y el fin del régimen del General Pinochet. Revista de Ciencia Política 19: 61-86
29. HUNNEUS, C. 1998. Malestar y desencanto en Chile: legados del autoritarismo y costos de la transición. Papeles de Trabajo, número 63. Santiago, Corporación Tiempo 2000.

30. MELLADO, V. 2013. Del Consejo Federal al Sindicato Legal: La Federación Obrera de Chile (FOCh) y el inicio de la transición a un sistema moderno de relaciones laborales (1919-1927). Informe de Seminario de Grado. Movimientos sociales populares y representaciones políticas en el Chile republicano. Universidad de Chile. Facultad de Filosofía y Departamento de Ciencias Históricas.
31. MONTERO, C. 1993. El actor empresarial en transición. Colección estudios CIEPLAN.
32. MONTERO, C. 1997. La revolución empresarial chilena. Santiago, CIEPLAN, Dolmen ediciones.
33. MOULIAN, T. 2002. Chile actual: anatomía de un mito. Santiago, LOM ediciones, 355 p.
34. NAUDON, A. 2013. La Cuestión Social y El Derecho. Orígenes de la primera codificación laboral chilena. Santiago, RIL editores.
35. ORTIZ, F. 1985. El Movimiento Obrero en Chile 1891-1919. Madrid, Ediciones Michay S.A.
36. PALMA, E. 1996. El movimiento sindical chileno y sus relaciones con la Organización Internacional del Trabajo 1944-1975, Tesis Magíster en Historia con Mención en Historia de Chile, Universidad de Chile, Santiago, 1996.
37. PALMA, E. 2004. Tiempos de Continuidad y cambio en el Derecho Chileno: 1973-2004.
38. PIÑERA, J. 1992. La revolución laboral en Chile, 5a Edición, Santiago de Chile, Zig-Zag.
39. PIZARRO, C. 1986. La Huelga Obrera en Chile. 1890-1970. Santiago, Editorial Sur.
40. PORTAL, L. 2011. El Derecho del trabajo durante el siglo XX. Revista Chilena del Trabajo y de la Seguridad Social 4(2):115-116.
41. PORTALES, F. 2005. Los Mitos de la Democracia Chilena, Tomo I. Desde la Conquista a 1925, Santiago, Catalonia.
42. REHREN, A. 2000. Clientilismo político, corrupción y reforma del Estado de Chile.
43. ROJAS, J. 1993 La dictadura de Ibáñez y los sindicatos (1927-1931). Santiago de Chile. Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos Centro de Investigaciones Diego Barros Arana Colección Sociedad y Cultura.
44. ROJAS, J. 1993. El movimiento sindical chileno en la transición a la democracia. Santiago, Ediciones Sur, Propositiones 22: 1-21.
45. SALAZAR, G. Y PINTO, J. 1999, Historia Contemporánea de Chile I. Estado, Legitimidad, Ciudadanía. Santiago, LOM Ediciones. 315 p
46. SALAZAR, G. 2006. La violencia política popular en las Grandes Alamedas. Santiago, LOM 2ª edición, p 197 y 198.

47. VALENZUELA, A. 1985. Orígenes y Características del Sistema de Partidos en Chile: Proposiciones para un Gobierno Parlamentario. Revista Estudios Públicos.
48. VERGARA, P. 1983. Las transformaciones del Estado chileno bajo el régimen militar. Flacso.
49. VERGARA, P. 1984. Auge y caída del neoliberalismo en Chile: un estudio sobre la evolución ideológica del régimen militar. Santiago. Flacso..
50. VITALE, L. 1962. Historia del Movimiento Obrero. Declaraciones de Principios. Santiago. Ed. POR.
51. YAÑEZ, J. 2008. La Intervención Social en Chile, 1907-1932, Santiago de Chile, RIL Editores y PEDCH de la Universidad de Los Lagos.
52. YAÑEZ, J. 2003. Discurso revolucionario y práctica de conciliación. Notas sobre el movimiento popular-obrero: 1887 - 1924, Boletín de la Academia Chilena de la Historia 112.