



Tesina Escuela de Derecho de la Universidad de Valparaíso.

**“La modernización de la regulación de la Libertad Sindical en Chile: ¿Una tarea superada?”**

*Elementos desde el análisis comparado entre Chile y Uruguay tras la aprobación de la Ley 20.940.*

Autor: Marcela Bustamante C.

Profesor Guía: -Carlos Fuentes P., Daniela Marzi M.

Entrega: Borrador Final 3 de Diciembre 2016.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN</b>	<b>p. 3</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>p.3</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>p.4</b>
<b>CAPÍTULO I. RELACIÓN LABORAL Y CONFLICTO LABORAL</b>	<b>p.5</b>
<b>1. RELACIÓN LABORAL</b>	<b>p.5</b>
<b>2 ACTORES DE LA RELACIÓN LABORAL</b>	<b>p.6</b>
2.1    LOS TRABAJADORES, SUS ORGANIZACIONES SINDICALES Y EL MOVIMIENTO SINDICAL	<b>p.6</b>
2.2    LOS EMPRESARIOS Y SUS ASOCIACIONES	<b>p.7</b>
2.3    EL ESTADO	<b>p.8</b>
<b>3. CONFLICTO</b>	<b>p.9</b>
<b>4. DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN SOCIAL</b>	<b>p.10</b>
<b>CAPÍTULO II: LA LIBERTAD SINDICAL</b>	<b>p.11</b>
<b>1. LA CONSAGRACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS         LABORALES Y LA LIBERTAD SINDICAL</b>	<b>p.12</b>
<b>2. LA LIBERTAD SINDICAL Y EL PAPEL DEL         DERECHO DEL TRABAJO EN SU PROTECCIÓN</b>	<b>p. 12</b>
2.1    LA LIBERTAD SINDICAL	<b>p. 12</b>
2.2    EL DERECHO DEL TRABAJO Y LA PROTECCIÓN DE LA LIBERTAD SINDICAL	<b>p. 13</b>
2.3    LA NORMATIVA INTERNACIONAL: PRINCIPALES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE LIBERTAD SINDICAL	<b>p. 14</b>
<b>CAPÍTULO III. MODELOS DE LIBERTAD SINDICAL: ANÁLISIS COMPARADO DE CHILE Y URUGUAY</b>	<b>p. 15</b>
<b>1. ANTECEDENTES DE CHILE Y URUGUAY         EN EL CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA         A PARTIR DE LOS AÑOS SETENTA</b>	<b>p.15</b>
1.1    REFORMAS ESTRUCTURALES Y REFORMAS DE ESTADO COMO ELEMENTO COMÚN ENTRE AMBOS PAÍSES	<b>p.15</b>
<b>2. LOS PROCESOS DE FLEXIBILIZACIÓN DEL MERCADO LABORAL Y EL PAPEL DE LA</b>	

	<b>REGULACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES</b>	<b>p. 16</b>
<b>3.</b>	<b>MODELO O SISTEMA CHILENO DE LIBERTAD SINDICAL</b>	<b>p. 17</b>
3.1	ANTECEDENTES.....	p. 17
3.2	LIBERTAD SINDICAL DEL PLAN LABORAL.....	p. 17
3.3	EFFECTOS EN EL SINDICALISMO.....	p. 18
3.4	LEY N°20.940 QUE “MODERNIZA” LAS RELACIONES LABORALES.....	p. 20
3.4.1)	DIVERSAS OPINIONES Y ELEMENTOS SOBRE LA REFORMA.....	p.20
3.4.2)	EL NUEVO PANORAMA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y SU RELACIÓN CON LA HUELGA.....	p.22
3.4.3)	SERVICIOS MÍNIMOS Y REEMPLAZO EN LA HUELGA.....	p.24
<b>4.</b>	<b>MODELO O SISTEMA URUGUAYO DE LIBERTAD SINDICAL</b>	<b>p. 27</b>
4.1	ANTECEDENTES.....	p. 27
4.2	CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL DERECHO DEL TRABAJO URUGUAYO.....	p. 27
4.3	PRINCIPALES MOMENTOS DE LA REGULACIÓN LABORAL URUGUAYA Y LIBERTAD SINDICAL.....	p. 28
4.4	ALGUNAS MODIFICACIONES IMPORTANTES A PARTIR DEL AÑO 2005: NUEVAS BASES DE LA LEGISLACIÓN LABORAL URUGUAYA.....	p. 29
4.5	EL TRIPARTISMO EN EL MODELO URUGUAYO, LA IMPORTANCIA DE LOS CONSEJOS DE SALARIO, SUS EFECTOS EN LA LIBERTAD SINDICAL.....	p.31
	<b>CAPÍTULO V. CONCLUSIONES</b>	<b>p. 32</b>
<b>1.</b>	<b>PARALELO ENTRE CHILE Y URUGUAY.....</b>	<b>p. 32</b>
<b>2.</b>	<b>¿SIGUE PENDIENTE LA MODERNIZACIÓN DE LAS REGULACIONES EN MATERIA DE LIBERTAD SINDICAL EN NUESTRO PAÍS?.....</b>	<b>p. 34</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>p. 36</b>

## **RESUMEN**

El presente trabajo toma posición respecto al hecho de considerar la modernización de la regulación de la legislación laboral en Chile como una tarea cumplida después de la aprobación de la Ley 20.940, diseñada para cumplir con ese propósito. Llegamos a una respuesta a través de un análisis comparado de los modelos de libertad sindical de Chile y Uruguay: dos países con características y procesos muy similares, pero con paradigmas de relaciones laborales radicalmente opuestos. El análisis partió por considerar los aspectos históricos, económicos, y sociales que caracterizan cada país, para luego llegar al análisis jurídico específico de los modelos de libertad sindical en cada caso. A la luz de este análisis pudimos concluir que la modernización de la legislación laboral en Chile sigue siendo una tarea pendiente, ya que no se modificaron las bases del antiguo modelo en sus aspectos fundamentales. En consecuencia, consideramos que no puede hablarse de una “modernización”.

## **PALABRAS CLAVE**

**Libertad Sindical - Sindicato - Huelga - Negociación Colectiva - Relaciones Laborales**

## **ABSTRACT**

The present work takes a stance towards the fact of considering the modernization of the regulation of the labor legislation as an accomplished task after the passing of the Law 20.940, intended to fulfill that purpose. We arrive to an answer through a compared analysis of the models of trade-unions rights in Chile and Uruguay: two countries with very similar features and processes, but with radically opposed labor relations paradigms. The analysis was made beginning by the historical, economic and social aspects proper to each country and then considering the legal specificities of the trade-unions rights models. The conclusion achieved was that the modernization of the labor legislation in Chile is still a pending task, because the fundamentals of the previous model weren't modified. Therefore, we hold that there wasn't a “modernization” in Chile.

## **KEY WORDS**

**Freedom of Association - Labor Union - Strike - Collective Bargaining - Labor Relations**

## INTRODUCCIÓN

La pregunta acerca de si Chile necesita una modernización de las relaciones laborales parece una pregunta repetida ya que numerosos autores, sobre todo de la corriente progresista de esta rama del derecho, han logrado ir respondiendo esta pregunta valiéndose de diversos elementos. Sin embargo, parece recobrar su vigencia, en la medida que nos enfrentamos al examen de la reciente aprobación de la llamada “Ley que Moderniza el Sistema de Relaciones Laborales”. Cabe entonces preguntarse si, efectivamente, podemos hablar de modernización de las relaciones laborales en Chile.

Nosotros intentaremos responder esta pregunta a partir del análisis comparado, bajo el entendido de que el contraste de sistemas constituye siempre una fuente de enriquecimiento para enfrentar un problema.

Tras constatar que en latinoamérica la mayoría de los países tienen características regulatorias y procesos histórico-políticos similares, se nos presentó el caso uruguayo como una excepción, ya que, a pesar de las similitudes con el resto de Latinoamérica -y en particular con Chile- mostraba características regulatorias radicalmente opuestas, por lo que decidimos que era un buen elemento de contraste.

Llevaremos a cabo el análisis comparado de la siguiente manera:

En el Capítulo I nos proponemos exponer una serie de conceptos que nos servirán de guía en este recorrido. Las nociones entregadas aquí, harán las veces de puente -o más bien de peldaño- hacia cuestiones más puntuales y específicas perseguidas a nivel del análisis jurídico en el Capítulo Segundo.

En esa línea, comenzaremos explicando la Relación Laboral, analizaremos sus agentes y las principales formas de organización histórica que han adoptado desde los orígenes de la conformación del orden social capitalista. de sus agentes. Para ello, tendremos que detenernos en la noción de Conflicto Laboral, considerando las principales concepciones teóricas que lo explican y finalmente, los conceptos de Diálogo y Concertación Social.

En el Capítulo II, analizaremos entregaremos nociones de la Libertad Sindical como derecho y la necesidad de su protección. La estructura de este Capítulo consiste en lo siguiente: en primer lugar explicaremos en términos generales la noción de Derechos Humanos Laborales, y su proceso de consagración, lo que nos permitirá dilucidar su importancia para éste tema. Luego, nos referiremos al

Derecho del Trabajo y la protección de la Libertad Sindical, para más tarde, referirnos a los principales instrumentos internacionales en ésta materia.

A partir del Capítulo III nos abriremos al análisis comparativo de los sistemas de libertad sindical en cada país: haremos lectura de común de ciertos procesos similares entre uno y otro país, para luego referirnos a los sistemas de regulación en particular.

Para finalizar, el Capítulo IV expondremos las conclusiones de este documento.

## **CAPÍTULO I**

### **LAS RELACIÓN LABORAL Y CONFLICTO LABORAL**

#### **1. LA RELACIÓN LABORAL**

Veamos cómo dos disciplinas de las ciencias sociales, la Sociología del Trabajo y la Ciencia Jurídica abordan este fenómeno.

La Sociología del Trabajo entrega un concepto de relación laboral amplia, como puede apreciarse en el siguiente extracto de Martín Artiles:

“La expresión relaciones laborales se utiliza habitualmente para designar las prácticas y las reglas que estructuran las relaciones entre los asalariados, los empresarios y el Estado en diferentes ámbitos: dentro de una empresa, una rama de actividad, un territorio determinado o la economía en general. Estas relaciones pueden ser individuales o colectivas, de modo que los actores pueden estar directamente implicados o bien pueden relacionarse por medios de sus representantes (como pueden ser los grupos, los sindicatos de asalariados, las organizaciones empresariales o bien las instituciones del Estado). Asimismo, estas relaciones pueden ser informales y formales (acuerdos, convenios colectivos, reglamentos, leyes, etc.)” (Martín Artiles, 2003: p. 153).

Por otro lado, desde el campo específico de las Ciencias Jurídicas, la relación de trabajo se presenta desde un enfoque restringido a la conexión entre ella y sus efectos normativos:

“Representa una idea principalmente derivada de la doctrina italiana, según la cual el mero hecho de que una persona trabaje para otra en condiciones de subordinación contiene para ambas partes una

serie de derechos y obligaciones de índole laboral, con independencia de que exista, o no, un contrato de trabajo (v.). De ahí que algunos autores, como Nápoli, digan que puede existir una relación de trabajo sin contrato, pero no un contrato sin relación de trabajo, de donde resulta que aquélla es el contenido del contrato, y éste, su continente” (Ossorio, 1990: p. 832-833).

Como vemos, a pesar de los enfoques de una y otra definición, en ambas se encuentra latente la existencia de sujetos determinados que se vinculan a través del trabajo, a partir de la cual surgen derechos y obligaciones que se entienden establecidas por el Estado. Quedando de manifiesto que trabajadores y empleadores comparecen asimétricamente a la relación de trabajo, y lo hacen tanto en términos individuales como colectivos; actuando directamente o a través de representantes.

## **2. AGENTES DE LA RELACIÓN LABORAL**

### **2.1 LOS TRABAJADORES: ORGANIZACIONES SINDICALES Y MOVIMIENTO SINDICAL.**

Es común considerar a los trabajadores y empleadores como los agentes fundamentales de la relación laboral. El primero, ofrece sus servicios al segundo, que a cambio de éstos se compromete a retribuir salarialmente las actividades que involucran. Sin embargo, la relación laboral es un fenómeno histórico y social. Este simple hecho tiene enormes implicancias en la forma en que se desarrolla la relación laboral. Pues, no se trata en absoluto de un fenómeno interindividual, sino que los agentes de la relación laboral se vinculan a través de una tupida red organizacional y de intereses individuales y colectivos.

Los sindicatos pueden ser definidos como: “una estructura de control compensadora, que restringe y limita el poder empresarial. Un sindicato es básicamente un instrumento y un medio de poder colectivo para poder controlar las condiciones de empleo” (Köhler, Martín Artiles, 2007: p. 426).

Humberto Valenzuela sostiene que el nacimiento de los sindicatos como organizaciones de trabajadores es una consecuencia del advenimiento y desarrollo del sistema capitalista. Expresa la necesidad de la clase trabajadora de contar con un sistema de organización que le permita ejercer una defensa activa frente a la voracidad de los patrones y, a su vez, la lucha por el mejoramiento de las condiciones en que desarrollan su actividad productiva. En palabras del propio autor: “los sindicatos son organizaciones de carácter defensivo de la clase trabajadora y, como tal, luchan fundamentalmente, por obtener

reivindicaciones de carácter económico y, algunas, de carácter social” (Valenzuela, 2008: p. 17).

Estas organizaciones con la finalidad de cumplir dos tipos de objetivos: perseguir reivindicaciones de carácter económico y otras de carácter social. La primera de esas funciones parece la más clara, y no merecería mayor explicación. En relación a la segunda, autores como Valenzuela, se refieren con ello específicamente a que las organizaciones de trabajadores podrían incluso tener objetivos políticos concretos relativos al logro de proyectos programáticos que implicaran, por ejemplo, el derrocamiento del sistema capitalista, en el entendido de que éste constituye el fundamento de los males y padecimientos que aquejan a los trabajadores.(Vitale, 2011: p. 188).

Lo nos lleva al concepto de movimiento sindical. Con esta noción se quiere resaltar la conexión y vinculación histórica de las organizaciones sindicales, como parte del escenario social. Este enfoque supone, en primer lugar, reconocer que la relación laboral no se da solamente al interior de pequeñas unidades productiva –en los estrechos límites de cada empresa-, pues los sindicatos han sido también, históricamente, un movimiento social. El concepto de movimiento sindical hace referencia a los desafíos colectivos y muchas veces espontáneos, planteados por trabajadores que proyectan desafíos comunes y entablan lazos de solidaridad. Estos movimientos impugnan y negocian con las autoridades, la administración pública, las organizaciones patronales y otros grupos oponentes. Los movimientos sindicales tienen cuatro características centrales: a) plantea desafíos colectivos, b) tienen objetivos comunes, c) tienden lazos de solidaridad, e d) interactúan con otros actores sociales (Köhler, Martín Artiles, 2007: p. 427).

## **2.2 LOS EMPRESARIOS Y SUS ASOCIACIONES**

La principal característica de este actor es que constituye el polo fuerte de la relación laboral. Esto explica su interés en organizarse, y consecuentemente, los tipos de organización y funciones que éstas cumplen.

Como señala Martín Artiles, las asociaciones empresariales surgen tanto como expresión de los intereses de los diversos grupos empresariales, así como una respuesta a las organizaciones sindicales:

“El origen de las asociaciones empresariales se asocia fundamentalmente a la protección del comercio externo y a su función como productores emprendedores. También su origen como organización constituye una respuesta de la clase capitalista a la creciente influencia social de los



sindicatos, es por ello que se denomina a las agrupaciones empresariales como reactivas, aunque esto sólo sea estrictamente cierto para una de sus funciones como empleadores” (2003a: p. 247).

En cuanto a sus intereses, éstos son simultáneamente unitarios, debido a su posición de clase, y fragmentados, en relación a su condición de competidores en el mercado. Sin embargo, a pesar de su fragmentación y división asociativa, los empresarios influyen en los procesos de decisión política de distinta manera. Por otro lado, los empresarios tienen cierto carácter minimalista para dejar márgenes de actuación al empresario individual (Martín Artiles, 2003a: p. 247).

Históricamente los empresarios no parecen muy interesados en constituir organizaciones más allá de la propia empresa, pero sí han mantenido interés por la constitución de *asociaciones* que les permita mantener la autonomía y ejercer el poder en su propia empresa (Köhler y Artiles, 2007: p. 428).

Los empresarios son actores que se hacen presentes en el escenario político a través de sus organizaciones gremiales, sobre todo en coyunturas de conflicto. Los empresarios integran un conjunto muy diverso de actores; es por eso que es necesario distinguir entre ellos a los principales, por su capacidad de acción y de incidencia en la toma de decisiones económicas, políticas y sociales. En cuanto su función, estas agrupaciones asumen, recogen y representan los intereses y preferencias individuales de sus afiliados, los procesan y transforman en propuestas generales de decisiones privadas y públicas cuya realización promueven (2015: pp. 467-468).

### **2.3 EL ESTADO.**

Si bien la participación de este agente en la relación laboral no deriva directa e inmediatamente del vínculo capital-trabajo, constituye un elemento que influye determinantemente en ella, cumpliendo una serie de funciones específicas. La institucionalización sus funciones varía fuertemente en cada periodo histórico, impulsado por necesidades, como veremos a continuación. Martín Artiles distingue tres funciones del Estado en la relación laboral:

*a) El Estado como instancia de legitimación, mediación y arbitraje:*

El Estado interviene en las relaciones laborales mediante la legislación y la institucionalización de procedimientos de mediación y arbitraje. A través de la legislación, el Estado fija por la ley las reglas del juego, con derechos y deberes para los actores, así como los modos de negociación y de reglamentación del

conflicto y el marco legal de los acuerdos y convenios (Martín Artiles, 2003: p. 283).

*b) El estado como integrador:*

Si bien el Estado se ha visto presionado por los trabajadores, esta presión también ha sido ejercida por los empresarios en la búsqueda de normas de arbitraje, mediación y regulación del conflicto y de la negociación. La función integradora no cuestiona la esencia de la relación salarial capitalista, sino que busca mitigar sus efectos. Esto explica el por qué la negociación consensual, ha ido reemplazando la lucha de clases abierta (Martín Artiles, 2003b: p. 284-292).

*c) El Estado y su función coordinadora de la negociación laboral:*

El Estado como promotor de la negociación laboral está asociado al desarrollo del tripartismo impulsado por la OIT y a la contención del conflicto. El papel que desempeña el Estado en el marco de la interacción entre los actores organizados, se puede resumir como un sistema de intermediación de intereses, donde los actores se organizan de forma jerárquica y diferenciadas funcionalmente, en donde son reconocidos y autorizados por el Estado, que no sólo tiene funciones de normalización de las reglas de juego, sino también de promotor de pactos sociales y de acuerdos bipartitos o tripartitos sobre la política económica (Martín Artiles, 2003b: p. 294-295).

### 3. CONFLICTO

Para explicar esta noción recurriremos a la explicación más general que nos entrega la Sociología del Trabajo, a partir de las nociones entregadas por Ramón Alós y Martín Artiles en su obra *Teorías del Conflicto y Negociación laboral*.

El conflicto es entendido como un aspecto básico del cambio social y está presente en la relación laboral, a partir de las contradicciones que ésta genera en el contexto de la sociedad moderna. Una cuestión central en el debate, hasta los años setenta, se dio en torno a las concepciones de orden social, el cual era concebido de manera opuesta por las grandes corrientes de conflicto y consenso que intentan explicarlo. Esta discusión nos lleva tarde o temprano a conectarnos con el Estado y consecuentemente con el derecho, específicamente la función de ambos en la relación laboral.

El conflicto se ha tratado de explicar mediante dos grandes grupos de teorías: la teoría del

consenso, influenciada por el funcionalismo, y la teoría del conflicto influenciada por la corriente marxista.

La primera de ellas considera al consenso como característica dominante de las relaciones laborales, siendo el conflicto una cuestión meramente coyuntural; su origen no está vinculado necesariamente al concepto de lucha de clases. Para esta mirada el sindicalismo se considera una institución de mediación entre trabajadores, empleadores y Estado; la negociación colectiva es entendida como una institución de cooperación alternativa a la huelga. Esta mirada acentúa el equilibrio general como característica básica de los sistemas de relaciones laborales (Alós y Artiles, 2002: p. 9-10).

La segunda teoría, constituye una interpretación opuesta a la teoría del consenso, siendo la característica principal de las relaciones laborales el conflicto, que tiene un origen estructural. Para esta perspectiva el origen estructural está relacionado con la desigualdad social, la asimetría de poder entre capital-trabajo y la lucha de clases. Sin embargo el foco concreto de ese conflicto se encontraría en el proceso de control y conversión de la fuerza de trabajo en trabajo efectivo (rendimiento). El sindicalismo cumpliría funciones contradictorias, pues estaría sujeto a la presión de dos vectores: el desorden y la regulación, que son consecuencia del conflicto y el pacto. La negociación colectiva sería un procedimiento para resolver temporalmente el conflicto. Como perspectiva general se entiende entonces, que el equilibrio en las relaciones laborales es precario, a diferencia de lo que plantea la teoría del consenso (Alós y Artiles, 2002: p. 10-11).

#### 4. DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN SOCIAL

La expresión *diálogo social* es una concepción instalada en los Estados democráticos, estrechamente relacionada con las discusiones en torno a la relación laboral y las formas de solución de conflictos. La doctrina está de acuerdo en que no existe una definición formal de lo que debemos entender como diálogo social, sin embargo es posible delimitarla; Oscar Ermida sostiene que quizá ese sea, precisamente, parte de su utilidad, ya que puede abarcar diversas instituciones o prácticas sin incluir o excluir a otras.

En cuanto al concepto de *concertación social*, el Documento de Trabajo titulado *Diálogo Social y Políticas Públicas* correspondiente a la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina, nos dice lo siguiente:

“Hay estrechas cercanías pero no identidad entre los conceptos diálogo social y diálogo político, acuerdos sociales y acuerdos políticos. Desde fines de los años 70, en materia laboral y social a la palabra “concertación” se asignó, en la práctica, la condición de sinónima de acuerdo, ajuste, arreglo, composición, concierto, conciliación, concordia, convenio, convergencia, pacto. [...] Así entendida, la expresión concertación pasó a equivaler a un diálogo social deliberadamente establecido para alcanzar acuerdos. Por ello a ese diálogo se denomina diálogo concertacionista, concertante o concertador. Su propósito es procurar la convergencia de voluntades y actitudes, determinando o resolviendo sobre ciertos asuntos mediante la conciliación y composición de puntos de vista e intereses distintos y a veces contradictorios. Comprende una actitud deliberada y orientada a conformar, arreglar, moderar y ajustar posiciones discrepantes con el fin de establecer, restaurar o reforzar la concordia y unión apropiadas para alcanzar ciertos objetivos. A la vez es un claro reconocimiento de la pluralidad real existente en sociedades que, como las contemporáneas, no son pétreas ni inmutables” (2006: p.12).

En consecuencia, una cosa es el diálogo y otra es el acuerdo o concertación al que se llega mediante el diálogo. El arribar a estos acuerdos permite que los países creen las condiciones económicas, políticas y sociales que posibiliten hacer del diálogo una práctica habitual.

## **CAPÍTULO II**

### **LA LIBERTAD SINDICAL**

#### **1. LA CONSAGRACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS LABORALES Y LA LIBERTAD SINDICAL**

Del conjunto de derechos humanos, existe una serie de ellos vinculados al trabajo y a los trabajadores: son conocidos como los derechos humanos laborales. Estos derechos se orientan a posibilitar condiciones laborales mínimas para todas las personas, así como la organización de las y los trabajadores para su defensa, reivindicación y participación sociopolítica (Sánchez Zegarra, Rodríguez, 2013: p. 25).

La consagración de los derechos humanos laborales debe ser entendida como un proceso que parte con las luchas de los trabajadores en el siglo XIX, dando inicio a un periodo en que la comunidad internacional se propone la regulación del trabajo.

Recién en el siglo XX la comunidad internacional y estados nacionales plasman los derechos

laborales en diversos tratados, comenzando un proceso sistemático de normatización del trabajo. Ese proceso fue discontinuo, pues se vio interrumpido con la Primera Guerra mundial, aunque se retomado en 1919 con la creación de la OIT, que fue resultado de las negociaciones de paz donde surgió una comisión de Legislación Internacional del Trabajo conformada por los gobiernos, sindicalistas y académicos.

La labor de la OIT fue fundamental y se entiende pionera en este proceso, aunque no estuvo desprovista de dificultades, pues la Segunda Guerra Mundial irrumpió entorpeciendo sus propósitos. Curiosamente, la OIT fue una de las pocas instituciones que sobrevivió a ese conflicto bélico, cuestión que le permitió desarrollar con continuidad sus planteamientos desde 1919, aportando una serie de parámetros que luego fueron profundizados; tal es el caso de la Declaración de Filadelfia o Carta de Propósitos y Objetivos de la OIT de 1944, cuyos parámetros fueron incorporados en la Declaración Universal de 1948, donde se pasa a reconocer los derechos laborales como derechos humanos por todas las naciones (González, 2005: p. 21-24).

De no haberse establecido principios y estándares internacionales algo sustancial hubiera faltado en este esfuerzo internacional que resultó de luchas y acuerdos sociales por establecer un núcleo básico de derechos que tiene el ser humano sólo por el hecho de serlo. A partir de ese momento, existen los derechos humanos laborales de aspiración universal.

En la categoría de derechos laborales fundamentales se encuentra el que habrá de ser nuestro objeto de estudio: la libertad sindical.

## **2. LA LIBERTAD SINDICAL Y EL PAPEL DEL DERECHO DEL TRABAJO EN SU PROTECCIÓN.**

### **2.1 LA LIBERTAD SINDICAL**

La libertad sindical es el derecho que poseen los trabajadores para agruparse en defensa de sus intereses. Los sindicatos no requieren autorización previa ni del patrono ni del Estado para su constitución: sólo se requiere cumplir con los requisitos mínimos establecidos por las legislaciones respectivas, los cuales no pueden trastocar la esencia de los derechos fundamentales. Estas organizaciones son libres para asociarse con otras organizaciones de diferente grado (federaciones y confederaciones). No debe existir distinción alguna para la incorporación de los trabajadores a las organizaciones sindicales. Los sindicatos una vez constituidos, deben tener plena autonomía para redactar sus estatutos y reglamentos, así como para

elegir libremente a sus representantes. La libertad sindical para su pleno ejercicio requiere del disfrute de los derechos civiles y políticos, por cuanto los trabajadores organizados necesitan para su accionar, garantías fundamentales como el derecho a la vida, libertad y seguridad personal, derecho de libre expresión y opinión, y derecho de reunión, entre otros (González, 2005: p. 32).

En la actualidad la doctrina está conteste en concebir la libertad sindical a través de lo que se conoce como visión triangular: la libertad sindical comprendería el derecho de sindicarse, de negociar colectivamente y el derecho de huelga. Esta tríada constituye el núcleo duro de la libertad sindical y es su piedra angular. De la Cueva destacaba lo anterior al referirse a la visión triangular del derecho colectivo del trabajo, donde se conforma un triángulo equilátero cuyos tres lados son: sindicatos, negociación y huelga. Si falta algunos de estos lados ya no hay triángulo y el sistema se desconfigura (Gamonal Contreras, 2013: p. 112).

Suele atribuirse a la libertad sindical los siguientes atributos o subprincipios: a) Libertad de constitución; b) Libertad de asociación; c) Libertad sindical negativa; d) Libertad colectiva de reglamentación; e) Libertad colectiva de representación; f) Libertad colectiva de disolución; g) Libertad colectiva de federación y; h) Libertad colectiva de actuación sindical.

## **2.2 EL DERECHO DEL TRABAJO Y LA PROTECCIÓN DE LA LIBERTAD SINDICAL**

El autor uruguayo Oscar Ermida sostiene que el Derecho del trabajo en general tiene como finalidad central la protección del trabajador, considerado la parte más débil en la relación laboral. Esa protección, que es esencial al Derecho laboral, se puede realizar de dos maneras: *heterónomamente*, es decir, desde afuera de las partes, por el Estado, o *autónomamente*, ejercida por la propia parte que necesita la protección, o sea el trabajador (2006: p.1).

La primera, a cargo del Estado, es brindada a través o a partir de los tres poderes: el Poder Legislativo dictando una legislación laboral especializada y tuitiva; el Poder Ejecutivo a través de la Administración del trabajo, especialmente de la Inspección del trabajo, que debe controlar la aplicación de dichas normas; y el Poder Judicial, que debe ofrecer una Justicia especializada y un procedimiento autónomo para la solución de los conflictos que surgen del incumplimiento de esa normativa. Este es el conjunto de la protección heterónoma, de origen estatal (2006: p. 1).

Pero junto con esta protección heterónoma estatal, existe también otra clase de protección: la *autotutela* o la protección que los trabajadores se dan a sí mismos, que es paralela a la estatal. El centro, el

origen y la base de esa autotutela o autoprotección, es la formación de sindicatos, agrupaciones con las cuales los trabajadores recurren a la fuerza del número para tratar de equiparar el mayor poder económico del empleador. De tal forma, la actividad sindical es la forma de ejercer la protección propia del Derecho del trabajo en el área de las relaciones colectivas de trabajo. La negociación colectiva y la huelga son, asimismo, formas de acción colectiva que responden a la misma lógica y fundamentos (2006: p. 1).

### **2.3 LA NORMATIVA INTERNACIONAL: PRINCIPALES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE LIBERTAD SINDICAL**

Las Normas Internacionales del Trabajo tienen carácter universal y un considerable grado de flexibilidad. Por una parte, fijan metas a lograr por los Estados a través de las políticas nacionales y establecen un marco para la cooperación internacional y, por otra parte, fomentan el Tripartismo, protegen los derechos humanos fundamentales y encarnan un consenso internacional sobre cómo regular y establecer niveles mínimos de protección a los trabajadores, que sean aceptables en la comunidad internacional (Sánchez Zegarra, Rodríguez, 2013: p. 50).

Para referirnos a su regulación, es fundamental remitirnos al papel de la OIT, pues la configuración de la noción de libertad sindical, su consagración como principio y como derecho fundamental, ha sido producto, en gran medida, de su intervención.

Ya en su Constitución la OIT instituyó la libertad sindical como principio, cuyo respeto se traduce en una obligación internacional para todos sus Estados miembros -con independencia de si han ratificado o no los Convenios sobre Libertad Sindical- ya que tienen la obligación de respetar los principios que le son consustanciales. Esta proclamación de la de la OIT, puso rápidamente de manifiesto la necesidad de adoptar disposiciones que delimitaran con mayor precisión el contenido de ese concepto general y de enunciar su “contenido esencial” en un instrumento formal que permitiera supervisar eficazmente su aplicación general (Sánchez Zegarra, Rodríguez, 2013: p. 58).

En esa línea y con ocasión de su “Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles” de 1970, la correspondencia o indivisibilidad que existe entre determinadas libertades civiles consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los derechos sindicales, declarando que éstos últimos carecían totalmente de sentido cuando no existen libertades civiles.

En relación a los instrumentos principales referidos a la libertad sindical, se encuentran los

Convenios n° 87 y 98, en los cuales no profundizaremos, pero será necesario tener en cuenta al menos, ue son instrumentos complementarios.

Para efectos de esta investigación será importante también tener a la vista los siguientes convenios internacionales: Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

### **CAPÍTULO III**

#### **MODELOS DE LIBERTAD SINDICAL: ANÁLISIS COMPARADO DE CHILE Y URUGUAY**

##### **1. ANTECEDENTES DE CHILE Y URUGUAY EN EL CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA A PARTIR DE LOS AÑOS SETENTA**

###### **1.1 REFORMAS ESTRUCTURALES Y REFORMAS DE ESTADO COMO ELEMENTO COMÚN ENTRE AMBOS PAÍSES.**

Diversos investigadores concuerdan en que el sindicalismo en América Latina en general, como en Chile más particularmente, se ha visto afectado por las políticas y prácticas neoliberales de los gobiernos. Lo anterior, en un contexto de globalización en donde la apertura de los mercados, la reducción del Estado, las privatizaciones, la desregulación y la flexibilidad laboral han cambiado profundamente los mercados de trabajo y por ende, el movimiento sindical ya no tiene el poder central que tuvo en su tiempo (González, Schaffeld, 2015: p. 6).

Ambos países comparten periodos históricos políticos y económicos muy similares; Chile y Uruguay se caracterizaban por tener una economía cerrada hasta los años setenta, no obstante, a mediados del decenio de 1980, la mayoría de los países latinoamericanos comenzaron un proceso acelerado de liberalización e internacionalización de sus economías siguiendo las directrices o en consonancia con el denominado Consenso de Washington. Este proceso se tradujo en un conjunto de reformas a las cuales se les ha denominado como estructurales y cuyo principal objetivo habría sido facilitar el funcionamiento de los mercados y dejar las actividades productivas en manos del sector privado. Dicho proceso se dio paralelamente a lo que se llamó reforma del Estado, es decir, una serie de reformulaciones que ponían al Estado a disposición de las planificaciones económicas de apertura que se comenzaron a implementar con



los períodos dictatoriales en ambos países a partir del año 1973. Existe consenso en que la Reforma al Estado en América Latina comenzó a gestarse en la década de los 70 y se consolida en las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado, en gran parte debido al impulso de las corrientes neoliberales, y que se tradujeron básicamente en: abandonar tareas asumidas en la época del Estado de Bienestar; disminuyeron su responsabilidad y su capacidad de respuesta frente a los reclamos de la sociedad, en particular de los sectores más vulnerados; descentralizaron sus funciones, empoderando a gobiernos subnacionales y organizaciones no gubernamentales; vendieron empresas públicas a firmas privadas, argumentando la necesidad de achicar y hacer eficiente un aparato estatal agigantado en las décadas anteriores; y, emprendieron una reforma administrativa que incorporó conceptos propios de la lógica mercantil privada (2015: p. 6-12).

## **2. LOS PROCESOS DE FLEXIBILIZACIÓN DEL MERCADO LABORAL Y EL PAPEL DE LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES**

Para lograr conquistar los objetivos económicos que se trazaban ambas burguesías nacionales, fue necesario no sólo hacer concesiones a gran nivel, sino también reformar los sistemas de relaciones laborales existentes hasta entonces, en la medida que, al menos en Chile, el patrón de acumulación que se logró alcanzar a partir de la dictadura se produjo a través de un incremento de la explotación del trabajo por el capital (2012: p. 11).

Frente a la necesidad de abaratar costos productivos, se hizo necesario un proceso de flexibilización del mercado laboral, es decir, que las legislaciones laborales sirvieran de instrumento para llevar a cabo ese objetivo.

Ese proceso de flexibilización se vivió de distintas maneras en ambos países, que en el caso de Uruguay revistió características de mínima elaboración legislativa, y más bien de supresiones de elementos legales (protectores de los trabajadores) con los que antes se contaba, mientras que en el caso de Chile se hizo a través de la elaboración de un conjunto sistemático de normas que pasaba a sustituir al antiguo Código del Trabajo de 1931. En este momento se bifurca la realidad Chilena de la Uruguay, siendo necesario abarcar los modelos libertad sindical por separado.

## **3. MODELO O SISTEMA CHILENO DE LIBERTAD SINDICAL**

### 3.1 ANTECEDENTES

A la hora de estudiar los modelos de relaciones laborales, se suele distinguir dos modelos: el que propone el Código del Trabajo de 1931, y el Plan laboral de 1978 que da origen al Código del Trabajo de 1987 (pues, no es más que la concreción de las ideas matrices del Plan Laboral, impuesto en Dictadura).

El Plan Laboral es el marco regulador del ejercicio de los derechos colectivos del trabajo que generaron condiciones favorables a la implantación de un modelo económico neoliberal: abierto al comercio internacional y en el que se promovía como verdaderos ejes centrales de su funcionamiento el derecho de propiedad, la libertad de empresa y la búsqueda por eliminar restricciones o barreras que dificultan o encarecen la libre iniciativa privada en materia económica (Caamaño, 2016: p. 385).

### 3.2 LA LIBERTAD SINDICAL EN EL PLAN LABORAL

Este modelo de relaciones laborales se caracteriza, por tener un marcado rasgo *heterónimo*, que se manifiesta a través de una *hiperegulación*, es decir, un conjunto *sistemático, unitario, y completo* de normas que intervienen en todos los planos de la relación laboral; esto es, el individual y sobre todo el colectivo. Pudiendo intervenir, en ambas, los tribunales de justicia para solucionar dichas controversias, según los procedimientos establecidos por la misma legislación laboral, quedando un mínimo espacio a la autonomía en las relaciones laborales.

Fueron signos visibles de aquello: la reducción de la negociación colectiva vinculante u obligatoria al ámbito exclusivo de la empresa, la negociación colectiva por parte de grupos de trabajadores reunidos para ese sólo efecto y consiguiente desincentivo de la sindicalización, el privilegio de la negociación individual por sobre la colectiva, el fomento de negociaciones colectivas informales, incluso sin participación sindical y sin mecanismos clásicos de igualación de poderes en el ámbito de la negociación colectiva (el fuero y la huelga); la excesiva reglamentación de la huelga en el caso de la negociación colectiva reglada, restringiéndola enormemente, la limitación y/o prohibición del derecho a negociar colectivamente para un amplio grupo de trabajadores, la escasa preocupación por la necesidad que la negociación colectiva se verifique con actores debidamente informados, así como una precaria tutela de tal derecho por medio de la consagración de una mera sanción pecuniaria de baja cuantía por las prácticas desleales en la negociación colectiva (Caamaño, 2016: p. 385-386)<sup>1</sup>.

Entre 1990 y 2007, los diferentes gobiernos que siguieron a la Dictadura, hicieron esfuerzos para

---

<sup>1</sup> Conviene recordar que el proceso de flexibilización del mercado laboral y la implantación del Plan Laboral como instrumento para lograrlo se llevó a cabo con tal profundidad, que el Estado Chileno se negó incluso a ratificar los Convenios Fundamentales de la OIT n° 87 y 98. Lo hace finalmente el año 1999, es decir, cuando ya el diseño legislativo estaba consolidado.

mantener la política comercial liberalizadora emprendida en el pasado (González, Schaffeld, 2015: p. 11). Lo anterior explica el hecho de que se haya mantenido los pilares del Plan Laboral, pues éste seguía siendo funcional a los fines económicos capitalistas. Los periodos que siguieron al retiro de la Dictadura Militar Chile se suscribieron una serie de Tratados de Libre Comercio, además de seguir impulsando rebajas arancelarias, tal como lo recomendaba la CEPAL que concebía la integración como “un proceso esencialmente comercial, basado fundamentalmente en las rebajas arancelarias y en la apertura al exterior de los mercados nacionales”(González, Schaffeld, 2015: p. 9).

Si bien durante los años 1991 y 2001 se realizaron algunas modificaciones, éstas se centraron reforzar y liberalizar el ejercicio del derecho de sindicación en un sentido amplio, dejando de lado modificaciones más sustanciales a la normativa heredada del Régimen Militar en materia de negociación colectiva y de huelga. Esto último marca un desequilibrio en la situación y en el rol de los actores sociales laborales, como a su vez, reafirma una inconsecuencia en el reconocimiento de los derechos laborales que permite explicar y entender, pero no justificar, los limitados alcances que tiene hoy la libertad sindical en Chile (Caamaño, 2008: p. 269).

### **3.3 EFECTOS EN EL SINDICALISMO**

Los niveles de afectación que han sufrido los trabajadores desde la implantación y consolidación de este modelo no tardaron en mostrar sus consecuencias: no promueve actores sindicales fuertes que permitan hacer uso de su rol estratégico en la economía y en la redistribución de los ingresos<sup>2</sup>. En efecto, de los estudios comparados sobre los impactos económicos de la estructura de la negociación colectiva, se concluye que el esquema chileno es el que menores posibilidades tiene para mejorar la desigualdad en la distribución de los ingresos<sup>3</sup>:

Lo anterior es fácil de ratificar a través de las cifras: La última encuesta Encla muestra que del total de empresas en Chile, en un 81,8% de ellas jamás se ha constituido un sindicato. Entre las razones que

---

<sup>2</sup> Ese resulta ser uno de los objetivos principales del Plan Laboral, en palabras del propio José Piñera, en su libro *La Revolución Laboral en Chile*, explica las directrices de lo que debe entenderse como negociación en una economía de mercado: “Es necesario romper con los mitos que se adueñaron durante años de esta área de la relación laboral y advertir que la negociación colectiva en ningún caso ha de ser un mecanismo para redistribuir la riqueza del país. Si se le asigna esta función a la negociación colectiva esta distorsión generará para la comunidad un costo muy superior a los eventuales beneficios percibidos por los favorecidos” (1990: p. 49).

<sup>3</sup> Información proporcionada por Fundación Sol, en *Manifiesto Laboral por un nuevo modelo de relaciones laborales*. Documento elaborado y suscrito por la Fundación Sol y numerosos especialistas del Derecho del Trabajo: María Ester Feres; Rafael Pereira; Irene Rojas; Eduardo Caamaño; José Luis Ugarte; Sergio Gamonal; Pedro Guglielmetti; Diego López; César Toledo; Manuel Puccio; Diego Corvera; Rafael Carvallo.

esgrimen los trabajadores encuestados destacan dos: “no hay personas suficientes para constituir un sindicato” (30,1%) y, “no hay interés por que no ven la utilidad de un sindicato” (29,6%). Mientras en la quinta parte de las medianas empresas los trabajadores cuentan con un sindicato, en las pequeñas empresas los sindicatos no superan el 3%. En cuanto a la negociación colectiva, el 83,1% del total de empresas, y por tanto de los trabajadores incluidos en ellas, no registra negociación en los últimos 5 años. Del pequeño porcentaje de empresas que sí registran negociaciones colectivas (el 16,9%), un 88,5% lo ha hecho con sindicato y sólo un 16,9% lo ha hecho sin sindicato (Informe de Resultados Encla, 2015: p. 158-161).

A pesar de estas cifras, hay quienes leen el panorama con menos pesar. El informe de coyuntura de la Cámara de Comercio de Santiago de fecha 4 de julio de este año, anuncia que Chile se estaría acercando a los promedios de la OCDE en materia de sindicalización (el 2013 el promedio de sindicalización de los países de la OCDE era de 20,3%, descendiendo durante los últimos 3 años a un 17%, periodo durante el cual Chile habría subido sus tasas de sindicalización a un 16,4%, marcando prácticamente la convergencia entre Chile y la OCDE). Lo curioso es que el mismo documento realiza esta lectura sobre la base de que existe un reflujo generalizado en la densidad de las organizaciones sindicales a nivel de todos los países que conforman esta organización internacional, panorama del que se excluyen sólo 3 países: Bélgica, Italia y Chile<sup>4</sup>. Sin embargo, advierten que esta tendencia a la convergencia no durará mucho, ya que las nuevas regulaciones de nuestro país aumentarán la densidad sindical, mientras que, el resto de los países probablemente siga descendiendo.

Esta alegre lectura del panorama sindical parece dejar muchos espacios a la crítica, ya que sólo es posible afirmar esa convergencia en la medida que los demás países descienden, que además de ser un panorama desalentador para los trabajadores en el escenario sindical mundial, se traduce en algo así como un “nivelar hacia abajo”, cuestión que, a nuestro juicio no merece celebración.

Por otro lado, la OIT a través de sus diversos órganos y mecanismos de control<sup>5</sup>, ha hecho observaciones y solicitudes directas en relación a la aplicación de los Convenios n° 87 y 98 ratificados por Chile, entre los años 2002 a 2014, en relación a: la negociación colectiva, el derecho a huelga, derechos sindicales de los funcionarios públicos, la libertad sindical en general, y la sanción penal de conductas (Hirsch, 2015: p. 2-19).

Huelga decir que en varias de esas oportunidades se ha insistido por parte de la OIT para que, se

---

<sup>4</sup> Documento completo disponible en:

<https://www.ccs.cl/prensa/2015/08/Sindicalizaci%C3%B3n%20Chile%20y%20OCDE%20GL%283%29.pdf>

<sup>5</sup> Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones; Comisión de Aplicación de Normas; Reclamos ante el Consejo de Administración; y Comité de Libertad Sindical.

observen dichas solicitudes, indicando que se modifique, si fuere necesario, la legislación vigente; de modo que pudiera darse cabal cumplimiento a los convenios ratificados por el Estado chileno en las respectivas materias.

### **3.4 LEY N° 20.940 QUE “MODERNIZA” LAS RELACIONES LABORALES**

#### **3.4.1 CUESTIONES GENERALES.**

Un sector de la doctrina chilena ha promovido enérgicamente la necesidad de modernización del modelo impuesto por el Plan Laboral, aportando balances e ideas que sirvan de base a la modificación del modelo de relaciones laborales y hacia dónde debería orientarse dicha normativa<sup>6</sup>.

Parece ser que la voz de estos autores no fue considerada a la hora de diseñar lo que se denominó “Ley que Moderniza el Sistema de Relaciones Laborales”, pues su reciente aprobación ha despertado fuertes y justificadas críticas.

En relación a esto, don Eduardo Caamaño estima que ésta ley que busca supuestamente “modernizar” las relaciones laborales no logra atacar verdaderamente los puntos críticos de nuestro sistema heredados del Plan Laboral, y no constituye precisamente una modernización. El autor opina que salvo algunos cambios menores, el Plan Laboral sigue mostrando su vigencia. Más allá de ampliar limitadamente las materias de negociación; o fortalecer el derecho de información, la lógica conceptual y procesal de la negociación colectiva como una simple vía de determinación del equilibrio entre productividad y remuneraciones, se mantiene inalterada. En algunos casos se llegaría extremos ni siquiera previstos por la legislación heredera del Plan Laboral, (2016: p. 396-398).

Para Francisco Tapia es cuestión debatida si las normas propuestas promueven efectivamente la libertad sindical y en especial la negociación colectiva. Sin duda que las respuestas están determinadas por las visiones que se tienen del papel que les corresponde a los interlocutores sociales y la visión que se tenga de la alteración en la distribución del poder que se asignen a las normas propuestas. En el marco referido exclusivamente a las organizaciones sindicales, para él, el debate se plantea fundamentalmente en torno a tres temas: la titularidad sindical, las relaciones entre la sindicalización y el contrato colectivo y, las normas

---

<sup>6</sup> Sergio Gamonal desarrolla incluso un “Proyecto de Ley para el Manifiesto Laboral” el año 2013, en *Revista de Derecho y Seguridad Social*, Vol. III, Valparaíso, pp. 97-100. En su encabezado, el autor señala: “El Manifiesto Laboral elaborado por la Fundación Sol y numerosos especialistas en Derecho del Trabajo de distintas universidades cala hondo en la gran deuda laboral de Chile. En las páginas siguientes esbozaremos lo que estimamos podría ser un proyecto de reforma al Código del Trabajo chileno en base al Manifiesto. Este proyecto se basa en la importancia de la libertad sindical en una sociedad democrática, dado que se trata de un derecho fundamental”.

que se modifican en lo relativo a ciertos ilícitos que constituyen prácticas antisindicales o prácticas desleales de la negociación colectiva. Se debe señalar que en materia de negociación colectiva y huelga, subsisten aspectos críticos desde la libertad sindical, que por lo demás, han quedado expresados en diversos pronunciamientos de la Comisión de Expertos en Aplicación y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo. De este modo, se configura un modelo imperfecto de libertad sindical, desde que conviven normas que asumen dicho principio junto a otras que claramente van en sentido contrario (Francisco Tapia, 2015: p. 16).

Daniela Marzi agrega otros elementos más estructurales, como el fortalecimiento del actor sindical de cara al fortalecimiento de la autonomía de los agentes en la solución de sus conflictos. Si de verdad era lo que pretendía la reforma, el Legislador tenía algunas líneas principales que explorar para provocar la vigorización de las relaciones colectivas, las que no se verifican. Tal es el caso de la negociación colectiva por rama, cuya incorporación habría ubicado una serie de temas en un lugar menos preponderante del que han tenido (extensión de beneficios, titularidad sindical, por nombrar algunos), estaba explícitamente cerrado; como también el desafío de la simplificación de la hiper procedimentalización de la negociación colectiva, opción que no adoptó y hasta el día de hoy no hay una explicación oficial de las razones que llevaron a una vía tan contrapuesta a lo que el fortalecimiento de la autonomía sindical exige (Marzi, 2015: p. 139).

A continuación abordaremos ciertos temas específicos que aportan elementos concretos sobre los debates que ya se adelantaban.

#### **3.4.2 EL NUEVO PANORAMA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y SU RELACIÓN CON LA HUELGA.**

Para Caamaño, el Libro IV del Código del Trabajo mantiene la referencia y somera regulación a vías más informales de negociación colectiva, por tanto, sujetas a menos exigencias procedimentales, pero carentes de mecanismos de nivelación de poder a favor de los trabajadores. Por tanto, al no existir derecho a huelga, la voluntariedad de la negociación queda entregada enteramente al arbitrio y capricho del empleador. La señal indirecta que se termina dando a los sindicatos es inducirlos a seguir el tortuoso camino de la negociación reglada, la que sigue pensada y diseñada para ser fiel al ideario del Plan Laboral de conducir al sindicato por determinado cauce para optar a un mejoramiento acotado de sus condiciones de trabajo y remuneración (bajo la premisa del aporte a la productividad por parte de los trabajadores afiliados

a la organización) (2016: p. 398).

Por su parte, José Luis Ugarte, profundiza sobre el tema sosteniendo que la nueva cartografía de la negociación colectiva y la huelga habrá de entenderse en el siguiente sentido:

“En primer lugar, la reforma se lleva por delante la clásica modalidad triádica de la negociación colectiva del trabajo chileno vigente desde el Plan Laboral de la dictadura y sus posteriores ajustes en democracia. Y, en segundo lugar, el derecho colectivo que quedó vigente después de la publicación de la Ley N° 20.940 pone a la huelga como una herramienta fundamental en todos los procesos de negociación colectiva previstos y regulados en el Código del Trabajo -salvo una excepción contemplada expresamente-” (José Luis Ugarte, 2016).

En efecto, queda atrás aquel tipo de negociación que la doctrina denomina “semi reglada” pues fue derogada expresamente en el artículo 314 bis del reformado cuerpo normativo. Por su parte los llamados “grupos negociadores” que llevaban a cabo dicha forma de negociación, hoy carecen de existencia en el Código del Trabajo ya que su nomenclatura -que en su momento expresara un sujeto representativo de los trabajadores-, no se usa en absoluto a lo largo del texto; por consiguiente, el único sujeto representativo de los trabajadores sería el sindicato. Lo anterior no significa que las coaliciones de trabajadores dejen de existir jurídicamente: podrán subsistir en la aplicación directa tanto del derecho de libertad de asociación (artículo 19 número 19), como del derecho a negociar colectivamente (artículo 19 número 16), ambos reconocidos constitucionalmente: serían entonces formas de negociación colectiva que son jurídicamente válidas al margen del Código del Trabajo, dando lugar a convenios colectivos innominados, que no producirían los efectos previstos expresamente el Código para los instrumentos colectivos que regula (Ugarte, 2016).

En consecuencia, las únicas formas de negociación colectiva serían: la reglada u obligatoria (artículos 327 y siguientes del Código del Trabajo) cuya particularidad radica en que el empleador tiene la obligación de negociar colectivamente, aunque ubicando a la huelga en una etapa final del procedimiento; y la negociación colectiva voluntaria, contemplada en una forma general (artículo 314 del Código del Trabajo) y otras de sus modalidades específicas, como la de trabajadores por obra o faena transitoria o de confederaciones y federaciones. La particularidad en este orden de las cosas radica en que, si bien en la negociación colectiva voluntaria no existe obligación alguna para el empleador para negociar colectivamente, la huelga cumplirá una función diferente, pues sirve de mecanismo de presión legítima al o los empleadores o la asociación gremial de empleadores, con el propósito de que efectivamente se

establezca un proceso de negociación colectiva en éstos casos (Ugarte, 2016).

El referido autor continúa su reflexión sosteniendo que la huelga es un derecho constitucionalmente reconocido en el derecho chileno, aunque de carácter implícito, como han afirmado prácticamente con unanimidad la jurisprudencia judicial y constitucional. Lo anterior radica en la idea de la autonomía colectiva (recogida en el artículo 19, número 19) -que supone el reconocimiento a los medios de acción y reivindicación de los trabajadores, particularmente el modo paradigmático de esa acción: la huelga- lo cual requiere de la huelga como elemento clave para la realización del principio de protección del trabajo (previsto en el artículo 19, número 16, párrafo primero de la Constitución) (Ugarte, 2016).

En síntesis la reforma: al eliminar el precepto legal que impedía el acceso a la huelga a las modalidades que no fueran la reglada u obligatoria de negociación colectiva, permite hacer extensivo el uso de la huelga en las modalidades voluntarias de negociación colectiva previstas en la legislación laboral, lo cual contribuye sustancialmente con pilares que otorgan coherencia al sistema de derecho colectivo fortaleciendo la efectividad de dichas formas de negociación colectiva, que no obligan al empleador a negociar: “...en la nueva cartografía de la negociación colectiva regulada por el Código del Trabajo la huelga aparece como esa herramienta fundamental para la construcción de un derecho –tal como se nos dijo al inicio del proceso legislativo de la reforma laboral- que esté al servicio del equilibrio entre las partes de la relación de trabajo” (Ugarte, 2016)

En cuanto a la negociación reglada u obligatoria, cabe tener presente las advertencias de don Eduardo Caamaño, quien destaca que se sigue conservando la misma lógica de la huelga al final del proceso, como lo ideó José Piñera, en desmedro de una huelga libre y amplia, restringiendo aún hasta la forma como se deben redactar los votos, creando un mecanismo distorsionado que la deslegitima (como es el caso de los servicios mínimos), o bien, el derecho del empleador a efectuar "ajustes necesarios" durante la huelga para no afectar la marcha normal de la empresa (2016: p. 397-398).

### **3.4.3 SERVICIOS MÍNIMOS Y REEMPLAZO EN LA HUELGA.**

Otro de los puntos controvertidos de la reforma es precisamente el debate en torno al fortalecimiento o debilitamiento del derecho a huelga en esta reforma.

La autora Daniela Marzi, en uno de sus materiales titulado “*Servicios mínimos y reemplazo en la huelga en el proyecto de Reforma al Derecho Colectivo: el sendero de un legislador sin convicción*” plantea que, existe una



discordancia entre lo que prometía el legislador en ésta reforma cuyo título anuncia -nada más ni nada menos- que el cumplimiento de una deuda histórica con los trabajadores a través de la “modernización” y “fortalecimiento” de las relaciones laborales y organizaciones sindicales.

Para afirmar tales puntos, Marzi analiza la redacción del artículo 361, que a través de su evolución en el proceso legislativo da luces de tales contradicciones. En efecto, el derecho a huelga y a satisfacción de derechos fundamentales de los sujetos en las sociedades capitalistas representa un conflicto latente, ya que dicha satisfacción de derechos puede realizarse a través del mismo Estado o por entidades de carácter privado, y (al menos en casos de países con cierto camino recorrido en torno al debate) los trabajadores de ambos sectores deberían gozar del derecho a huelga. No cabe duda que Chile es un país que se desarrolla, en el marco social capitalista, sin embargo, faltan elementos para que el debate de los servicios esenciales se manifieste con seriedad en vez de abuso: bien sabemos que en Chile el sector público no tiene derecho a huelga (así lo establece nuestro ordenamiento) no obstante, en la práctica, el sector público es enérgico en su participación en paralizaciones, y muchos de los servicios que constituyen derechos fundamentales son proveídos por privados. Para Marzi, la legislación de servicios esenciales es un debate que carece de contexto y se convierte -hasta- en abusivo, si no se dan los siguientes pasos en nuestro sistema: derogar la prohibición de huelga que recae sobre ciertas empresas; y la exclusión del mismo derecho que afecta a las instituciones públicas que realizan servicios esenciales (Marzi, 2015a: p. 13-15).

“El servicio es “esencial” porque se vincula directamente con la eficacia real en el goce de algún derecho fundamental de los habitantes de un país. Es entonces que surge la cuestión de la afectación de derechos fundamentales de terceros y la necesidad de contar con una ley que obligue a prestar una cantidad de servicios que garanticen un mínimo de mantenimiento y de esta forma no se lesionen derechos fundamentales de terceros (Marzi, 2015a: p. 16).

En cuanto a los servicios mínimos, si bien existe necesidad de establecerlos (en la medida que las paralizaciones podrían incluso privar por completo el goce de derechos fundamentales), éstos no deben confundirse con los derechos esenciales, pues, aquellos consisten, más bien, en una norma que busca establecer medidas que apunten a la protección de la higiene, seguridad, y así mantener las condiciones mínimas y necesarias para no afectar la seguridad de las personas y evitar accidentes derivados de la paralización de actividades. Por ende, no cabe vincular dichas normas con la protección de carácter económico al empleador (Marzi, 2015a: p. 16-17).

La autora concluye que estos conceptos siguen siendo difusos en la reforma y que las consecuencias no son menores: por un lado debilita la efectividad de la huelga al forzar una medición de fuerzas previa entre las partes, lo que va en perjuicio del éxito de la huelga como medio de presión; de otro lado, la calificación de estos servicios podrá ser impugnada ante el Director Regional del Trabajo competente, no siendo posible hacerlo por vía monitorio, sin embargo todo apunta a que pueda finalmente judicializarse pero a través del Procedimiento de Aplicación General, atentando directamente contra la negociación colectiva, ya que la calificación de los servicios tiene efectos suspensivos en ella (Marzi, XXXX: p. 17-18).

En lo relativo al reemplazo en la huelga las cosas no son muy distintas: si bien el proyecto prometía a lo menos cumplir éste aspecto, no sólo ha existido confusión entre la declaración de esas intenciones y el resultado de la reforma, sino que lisa y llanamente la intención parece nunca haber existido: previo a dar a conocer el proyecto de ley, ya se conocía un fallo de la Corte Suprema que daba unas coordenadas mínimas con respecto a cómo el reemplazo en la huelga debía regularse, indicando que si no se cumplían los requisitos del artículo 381 del Código del Trabajo no hay autorización para sustituir, y que, por concepto de sustitución debía entenderse el hecho de contratar nuevos trabajadores o el hecho de mover a los trabajadores ya adscritos a la empresa que no adhirieron a la huelga (Marzi, 2015a: p. 18-20).

La autora advierte que en un primer momento la redacción de la norma que establecía “la prohibición” del reemplazo en huelga no llamó mayormente la atención, aunque más tarde pudimos constatar que tras la “creativa” expresión *puestos de trabajo*, radicaba -finalmente- el detalle que abriría el debate, pues tiempo después el asesor del Ministerio de aquél entonces declaró a un diario de circulación masiva que lo que se estaba prohibiendo era la sustitución del *puesto* y no de la *función*. La profesora Marzi cataloga esta interpretación como inédita, ya que no tenía precedentes en nuestra jurisprudencia ni en la doctrina de dicho distingo. Por supuesto, lejos de aplaudir esa interpretación y el ánimo novedoso de dicha ilustración, lo que realmente convendría es prestar atención ya que abre la puerta al reemplazo, en virtud de que su aplicación requiere tener muy claras las funciones específicas que desempeñaba el trabajador huelguista, lo que sería bastante dificultoso:

“El puesto de trabajo resulta entonces una categoría enigmática: lo que sabemos hasta ahora es que permitiría reemplazar funciones (aquellos que la Corte Suprema ya descartó), en un país en el que no suelen haber organigramas con descripción de cargo (esto si se quiere ser coherente “sería tan pesado” para las empresas pequeñas, como cada vez que se intenta exigir mayores informaciones acerca del funcionamiento de la empresa), ni

existen contratos colectivos que pacten clasificaciones profesionales, etc. Pero acá se plantea que existen puestos y que no equivalen a funciones (Marzi, 2015a: p. 21).

Fue así como tras abrirse el debate, se incorpora un tercer inciso al artículo 347, que lejos de llegar a despejar “simples dudas” parece confirmar las sospechas en torno a la escasa o nula intención del legislador de poner fin al reemplazo en la huelga. En la redacción de la norma<sup>7</sup> se desata lo que la autora define como “El pretendido conflicto de derechos entre huelguista y no huelguista”. Tal como se infiere del tratamiento que da la Profesora al tema: bajo el concepto de *libertad de trabajo* se pretende defender, no el interés de los trabajadores no adheridos a la huelga (que no se encuentra cubierto por la libertad de trabajo del no huelguista), sino más bien un interés propio del empleador, contrabandeando el sentido jurídico que éste derecho pretendía desde sus orígenes históricos. Por otro lado, es difícil constatar tal vulneración derechos del no huelguista en ese plano, al encontrarse impedido de desarrollar sus labores en un contexto de huelga pues: “Las perturbaciones temporales de quien no adhiere a la huelga a su derecho a realizar el trabajo que siempre ha realizado producto de ésta, no parecen compensar lo que ya se ha señalado respecto de la inmediata pérdida de eficacia del derecho de huelga ni se vinculan a la posibilidad de reemplazar” (Marzi, XXXX: p. 22-24).

#### 4. MODELO O SISTEMA URUGUAYO DE LIBERTAD SINDICAL

##### 4.1 ANTECEDENTES

Si bien los procesos de flexibilización del mercado laboral fueron comunes a ambos países, el Estado uruguayo no apoyó este proceso a través de un frondoso conjunto de normas que le permitiera imponer las directrices que requería la dictadura para poder cumplir su objetivo económico fundamental, si no que lo hizo, más bien, en armonía con las características históricas de su sistema de relaciones laborales.

Al igual que en Chile, hasta el año 1970 el Derecho Laboral uruguayo tuvo un carácter tutelar, regulador y protector de las relaciones laborales. A partir de 1973 se inicia el retiro del Estado en lo económico, y principalmente en los 90 la apertura comercial y la flexibilización del mercado de trabajo, y se completa un proceso de desmantelamiento de las regulaciones que existían en el modelo anterior. Así, el

---

<sup>7</sup> “La huelga no afectará la libertad de trabajo de los trabajadores no involucrados en ella, ni la ejecución de los servicios pactados en sus contratos de trabajo”

sistema político deja de ser el espacio de articulación de intereses, y el Estado, asume un rol de contención de las demandas socio-políticas. Por su parte, el actor sindical pierde presencia y poder negociador (Gonzalez, Schaffel, 2015: p.20).

#### 4.2 CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL DERECHO DEL TRABAJO URUGUAYO

La regulación de las relaciones laborales en Uruguay se ha caracterizado históricamente por ser *asistemática, fragmentaria, incompleta y puntual*. Son leyes sueltas; no hay, y no hubo nunca en el Uruguay un Código del trabajo, ni siquiera una ley general del trabajo (Ermida, 2006: p. 2). Dando mucho más espacio a la autonomía de los actores.

En el plano laboral individual, es decir, aquellas situaciones en que un trabajador está enfrentando individualmente a su empleador, el Derecho Laboral uruguayo, aunque protector, ha dejado siempre un amplio espacio a la doctrina y a la jurisprudencia<sup>8</sup>. Al ser poco lo expresa y detalladamente previsto en la ley, es mucho lo que tienen que resolver los jueces, son muchas las lagunas a llenar por los tribunales, siendo importante, también, el papel que puede desarrollar la doctrina para darle “materia prima” a esos jueces, quienes además suelen tener en consideración los principios generales del Derecho del Trabajo a la hora de emitir sus fallos (Ermida, 2006b: p. 2).

En el Derecho colectivo del trabajo ni la ley ni la Justicia intervienen en los conflictos colectivos que enfrentan directamente al sindicato, a la organización representativa de los trabajadores con la empresa o la cámara empresarial u organización representativa de los empleadores. En el Derecho colectivo del trabajo hay una no-legislación o *arregulación*. En Uruguay, aparentemente, la ley no entra a regular al sindicato (ni cómo se organiza, ni cuáles son sus facultades) y regula mínimamente algunos aspectos puntuales de la negociación colectiva y del derecho de huelga. En cierto modo, este relativo o aparente abstencionismo legislativo en materia de relaciones colectivas de trabajo se acomoda bastante bien con la concepción teórica del “pluralismo conflictivo”, conforme a la cual, los grandes actores sociales (sindicatos y empresarios) interactúan entre sí, entran en conflicto entre sí, y arreglan sus problemas directa y autónomamente, con poca intervención estatal (Ermida, 2006b: p. 2-3).

Este abstencionismo tuvo sus frutos en Uruguay mientras los sindicatos tuvieron fuerza, ya que había cierto equilibrio de fuerzas entre el sector trabajador y el empleador. Los conflictos no requerían por tanto de una gran intervención del Estado en la medida que existía un agente sindical fuerte y organizado.

---

<sup>8</sup> La Justicia del trabajo tiene competencia solamente en asuntos individuales de trabajo.

### **4.3 PRINCIPALES MOMENTOS DE LA REGULACIÓN LABORAL URUGUAYA**

Podemos estudiar el modelo uruguayo en la medida que conocemos sus principales leyes. Huelga decir que la vigencia de sus leyes principales no ha sido estable, ya que ha tenido quiebres y recuperaciones dependiendo del periodo en que nos situemos. Podemos estudiar su legislación laboral a partir de la información entregada por el autor Luis Alberto Senatore, quien distingue tres etapas (2008: p. 2-3):

*a) Periodo fundacional:*

En 1943 se aprueba la Ley 10.449 (que entra en vigencia en 1944) sobre régimen tripartito de fijación de salarios, o Consejos de Salarios, que constituye la figura esencial de diálogo social en Uruguay; los sueldos y salarios mínimos se regulan a través de este régimen previsto en la ley, en forma tripartita y por períodos anuales.

*b) Centralización autoritaria:*

En 1968 se suspende la aplicación de la Ley 10.449 (Consejos de Salario); a partir de 1973 se empiezan a fijar los precios y salarios por el Poder Ejecutivo, vía decreto, con escasa participación de empresarios y trabajadores, sin los márgenes de autonomía reconocidos en la ley de 1943.

*c) Restauración del Tripartismo:*

En 1984 con el retorno a la democracia, la lucha de los trabajadores organizados y el clima político generó condiciones para un proceso generalizado de negociación colectiva en el sector privado estableciéndose la ley de Consejos de Salario y su convocatoria.

Hasta 1988 el objetivo central del gobierno se concentra en disciplinar y organizar las relaciones laborales. La estrategia del gobierno se orientó a adaptar los convenios a los lineamientos económicos globales. El proceso de negociación en base a estas pautas, así como la creciente descentralización del mismo fue ampliando la diferenciación salarial entre los trabajadores. A la primera segmentación entre los trabajadores del sector público y los del sector privado, se fueron agregando diferencias entre trabajadores del sector privado en función de su diferente poder de negociación.

### **4.4 ALGUNAS MODIFICACIONES IMPORTANTES A PARTIR DEL AÑO 2005: NUEVAS BASES DE LA LEGISLACIÓN LABORAL URUGUAYA**

Antes del año 2005 la situación en Uruguay era crítica para el sindicalismo, que en términos de afiliación pasó del 35% en 1987 al 15% en el año 2000. Este descenso fue especialmente grave en el sector privado de la economía donde cayó del 28% al 8% en el mismo período (Senatore, 2008: p. 7).

Ermida ha sostenido que a partir del 2005 se dio un giro en la forma en que se estaban desarrollando las relaciones laborales en Uruguay:

“El gobierno que asumió en 2005 adopta o intenta adoptar una política laboral activa y relativamente autónoma de la política económica, que reequilibre las fuerzas de los actores colectivos. Cabe aclarar que decimos *“política laboral activa y relativamente autónoma de la política económica”* porque en rigor, la impresión que uno tiene es que la política económica actual, hasta hoy, no se diferencia mucho que digamos, de la que se venía dando en los períodos anteriores. La nota distintiva, si es que la hay, consistiría en una especie de compensación de esa política económica, compensación que vendría a estar dada por las políticas sociales.” (Ermida, 2006b: p. 3-4).

Esta política laboral activa que menciona Ermida, se llevó a cabo con determinadas medidas concretas, que en el ámbito legislativo se traducen en lo que Senatore llama “nuevas bases de la política pública laboral”:

- a) Se creó el Consejo Superior Tripartito y el Consejo Superior Rural, con competencias originales para categorizar los sectores de actividad y proponer modificaciones a la ley de Consejos de Salarios.
- b) Se creó un Consejo Bipartito de diálogo y negociación con los funcionarios públicos.
- c) Se instalaron los Consejos de Salarios en los 20 grupos de actividad definidos por el Consejo Superior. Asimismo, el gobierno impulsa un nuevo ámbito de discusión entre empresarios y trabajadores denominado "Compromiso Nacional para el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades", el objetivo de la iniciativa será lograr un compromiso nacional que opere de marco regulador para las posteriores negociaciones colectivas, además de incluir dos cuestiones importantes: entra en vigencia la ley 17.940 que consagra la obligación de reponer al trabajador despedido o perjudicado, siempre que haya sido por su condición de dirigente o de afiliado a la organización sindical (2008: p. 9).
- d) Otro cambio significativo fue la aprobación del decreto N° 165/06 15 que establece mecanismos de prevención de conflictos y regulación de las ocupaciones. Este decreto nace en un contexto de crecimiento del número de ocupaciones durante el año 2005, y regula

dos cosas: sistematiza medios de solución de conflictos, y consagra la ocupación como manifestación de la huelga, pero autoriza al Ejecutivo a tomar medidas en circunstancias referidas a la seguridad y el orden público. Esta disposición fue criticada por tanto por trabajadores como por empresarios, ya que por un lado consagra la ocupación como manifestación de la huelga, pero también autoriza al ejecutivo a ponerle coto (mas no al empresario).

e) La presentación de un Proyecto de Ley de Fuero Sindical, finalmente aprobado por la Cámara de Diputados el 22.12.2005.

En términos generales, Senatore indica que las reformas son coincidentes con propuestas elaboradas por la OIT, orientadas a la búsqueda de lo que se ha denominado trabajo decente o trabajo digno; el reconocimiento de la existencia de derechos laborales irrenunciables y universales y la promoción del diálogo social como un objetivo estratégico (2008: p. 9).

#### **4.5 EL TRIPARTISMO EN EL MODELO URUGUAYO, LA IMPORTANCIA DE LOS CONSEJOS DE SALARIO, SUS EFECTOS EN LA LIBERTAD SINDICAL**

Una de las cuestiones más peculiares que tiene el modelo uruguayo es, desde el comienzo de su tradición legislativa, la existencia de la figura de los Consejos de Salario.

Oscar Ermida los define como “comisiones tripartitas integradas por el gobierno, sindicatos y empleadores, constituidas por rama de actividad, que tienen la facultad de fijar salarios mínimos por categoría y por rama de actividad” (2006b: p. 4). Estos consejos de salarios están previstos en una ley que está vigente desde 1944. Han tenido, sin embargo, una vida azarosa, porque recibieron una aplicación muy intensa durante determinados períodos y durante otros no se utilizaron. La gran debilidad consiste en que el Poder Ejecutivo ha interpretado que la ley le faculta a convocarlos o no. Por tanto, cuando la política del Poder Ejecutivo ha sido convocarlos, lo ha hecho y han funcionado muy bien, pero cuando el Poder Ejecutivo ha resuelto -por las razones que fueran- no convocar, los consejos de salarios no funcionaron. Estos consejos tuvieron actuación en tres etapas. Primero desde su creación en 1943-1944 hasta 1968, fecha en la que se inicia la etapa de subordinación de lo social a determinadas políticas económicas. En ese momento se dejan de convocar, actitud que por supuesto se mantiene durante la dictadura. Los consejos de salarios se reimplantan en 1985, iniciándose así su segunda etapa de funcionamiento, la que se extiende aproximadamente hasta 1989-1990, ocasión en la que se dejan de convocar: segunda muerte o suspensión

de los consejos de salarios, que son revividos nuevamente en 2005, iniciándose así, su tercera etapa (2006b: p. 4-5).

Los cambios en la legislación -de la mano de políticas de otro orden- tuvieron incidencias positivas en la realidad sindical uruguaya. La acción de los consejos permitió una recuperación modesta del salario real, luego de un largo período de disminución y estancamiento; permitieron mejorar la calidad del empleo, porque en los consejos de salarios no solo se negocian los salarios mínimos por categorías, que es su competencia legal, sino que también se negocian otras condiciones de trabajo. Paralelamente, se recentralizó la negociación colectiva, que había caído y se había descentralizado a negociación por empresa: el funcionamiento de los consejos de salarios restableció la estructura tradicional de la negociación colectiva uruguaya, que vuelve a ser una negociación centralizada por rama de actividad (Ermida, 2006b: p.5).

Según las estadísticas Uruguay ha atravesado por un periodo de crecimiento económico a partir del año 2006, que coincide con el crecimiento en las mejoras en el mundo del trabajo, sino que también a ello se sumó al conjunto de políticas que tienden a reducir la pobreza y la desigualdad del país.

En orden al mejoramiento de los índices de desigualdad tras las modificaciones laborales y el papel del sindicato en esa tarea: la desigualdad de ingresos, medida a través del índice de Gini por medio del ratio del décimo decil vs. el primer decil, se aprecia que, en el 2006, el décimo decil obtenía 18 veces más de ingreso que lo que obtenía el primero, en cambio en 2015 el ratio disminuyó a 11,8; esta cifra es de las menores registradas en el período (Estudios sobre Trabajo y Seguridad Social, 2016: p. 28).

Conforme retornaron los Consejos de Salario, la cantidad de subgrupos que participan en la actualidad en negociaciones colectivas ha aumentado progresivamente en la última década. En el 2006, a un año de reinstalados los Consejos, las unidades de negociación eran 192, mientras que en el 2015 ascendían a 241, abarcando a casi 900.000 trabajadores. La causa del aumento podría adjudicarse a que los actores incrementaron su nivel de organización. Por el lado de los trabajadores, aumentó la cantidad de sindicatos y la cantidad de trabajadores afiliados a estos. En relación a la conflictividad, medida por el Índice de Conflictividad elaborado por la Ucu<sup>9</sup>, presenta una importante volatilidad anual; en el período 2006-2015 se encuentra, en general, por debajo del promedio histórico desde que este índice se construye, aunque con importantes subas y bajas. La conflictividad, si bien expresa descontento respecto a las condiciones laborales (en particular, salariales) por parte de los trabajadores, también se corresponde con un alto grado de organización, así como la posibilidad de expresarse y emprender acciones que intenten

---

<sup>9</sup> Universidad Católica del Uruguay. Disponible en [http://ucu.edu.uy/es/indice\\_conflictividad\\_laboral\\_nt#.WA1gdad-HnM](http://ucu.edu.uy/es/indice_conflictividad_laboral_nt#.WA1gdad-HnM)



cambiar la situación (Estudios sobre Trabajo y Seguridad Social, 2016: p. 79).

En los Consejos de Salario Uruguay encuentra un gran mecanismo de promoción soporte o apoyo de la acción sindical y de la negociación colectiva. Es de toda evidencia que los lapsos de funcionamiento de los consejos fueron períodos de crecimiento de la sindicalización y de la negociación colectiva y que, a la inversa, sus etapas de hibernación lo fueron de debilitamiento sindical y negocial; Es que en un sistema arregulado, como el de las relaciones colectivas de trabajo en el Uruguay, los consejos de salarios introducen los sustitutos de los dos principales instrumentos de todo sistema de fomento de la negociación colectiva: la obligación de negociar y el derecho de información (2006b: p. 6).

## **CAPÍTULO IV**

### **CONCLUSIONES**

#### **1. PARALELO ENTRE CHILE Y URUGUAY**

- a) Chile y Uruguay comparten elementos comunes al igual que la mayoría de los países de Latinoamérica. Esto se traduce en que ambos, a partir de los años 70 se vieron golpeados por períodos dictatoriales que minaron la fuerza del movimiento sindical a través de la flexibilización del mercado del trabajo, cuestión que necesitó de modificaciones a nivel jurídico que permitiera dicho proceso, dejando de lado los aspectos protectores propios del Derecho del Trabajo, que a su juicio ponen límites al libre mercado y al crecimiento económico.
- b) Durante la Dictadura ambos países vieron fuertemente disminuida la libertad sindical. En Chile se inserta el Plan Laboral que contenía una serie de medidas que más tarde pasaron a convertirse en el Código del Trabajo de 1987. En Uruguay, se suprimieron los Consejos de Salario y se pusieron requisitos a la constitución de sindicatos entre otras medidas limitativas de la Libertad Sindical.
- c) En Chile las características del modelo de libertad sindical del Plan Laboral se mantenían, al tiempo que, en Uruguay, el año 2005 se comenzaba a adoptar una serie de medidas, entre las cuales figura la restauración de los Consejos de Salario como instancia de diálogo fundamental entre los tres actores. A partir de dicho periodo se observa una recuperación en el movimiento sindical.
- a) En general respecto a la legislación laboral, ambos países manifiestan diferencias: la tradición chilena ha tenido una trayectoria más bien *heterónoma* de tutela de los derechos laborales, dejando muy poco espacio a la autonomía en la resolución de los conflictos propios de la relación laboral.

En el caso de Uruguay, su legislación se caracteriza por tener una intervención mínima del Estado, lo que potencia el aspecto *heterónomo* en las relaciones laborales, quedando la resolución de los conflictos en el plano colectivo en las manos de los mismos agentes. Salvo los períodos en que suprimieron los derechos sindicales.

- b) En cuanto a la regulación de la libertad sindical, Chile manifiesta claramente las consecuencias de un sistema primordialmente heterónomo, ya que su sistema de normas sistemático, unitario, y completo, interviene asfixiantemente en las relaciones laborales colectivas, dejando poco espacio al desarrollo de la autonomía de los agentes, y acorralando las posibilidades de los trabajadores para poder organizarse, negociar colectivamente, y recurrir a la huelga como mecanismo que garantice condiciones de negociación. En el caso uruguayo, es precisamente lo contrario, pues el aparente abstencionismo que lo caracteriza permite el fortalecimiento de la autonomía de las relaciones laborales pues los agentes se enfrentan directamente ante los conflictos. El sistema aregulado, disperso e incompleto de normas que constituye su ordenamiento en términos generales, entrega un margen de maniobra mucho más amplio, ya que no pone cortapisas ni establece engorrosos procedimientos o requisitos a la constitución de un sindicato, a la negociación colectiva (que dicho sea de paso se lleva a cabo por rama de actividad y no por empresa como en Chile) y al reconocimiento amplio de la huelga (salvo en períodos excepcionales mencionados).
- c) Chile a diferencia de Uruguay, no ha logrado sacudirse de los pilares impuestos en Dictadura, mientras Uruguay a partir del 2005 recomponer en términos generales su modelo de libertades sindicales a favor de los trabajadores a través de las nuevas bases legislativas en materia laboral. Así lo ratifican los autores y las cifras.

## **2. ¿SIGUE PENDIENTE LA MODERNIZACIÓN DE LAS REGULACIONES EN MATERIA DE LIBERTAD SINDICAL EN NUESTRO PAÍS?**

Si bien hay muchos temas que a la luz de ésta Reforma deberán ser revisados y ser llenados de contenido ya que se encuentran abiertos (siendo en gran parte la jurisprudencia y la doctrina quienes poco a poco vayan dibujando directrices), sí es posible obtener una respuesta al menos en el corto plazo, respecto al cumplimiento cabal de la promesa de “modernización” que ofrecía esta Reforma.

A partir de las aproximaciones que hemos tenido con los autores en los principales temas concernientes a la libertad sindical, a lo largo de este trabajo, da la impresión de que se está en el mismo

punto que antes de la Reforma, pues, cuando aparece una interpretación de alguna norma que permite afirmar un avance concreto en materia de la libertad sindical, nos damos cuenta que, paralelo a esa norma, hay otra cuyo contenido hace retroceder o eliminar los avances propuestos por la primera. Un ejemplo claro de ello es el caso de la interpretación que hace Ugarte sobre negociación colectiva y el derecho a la huelga como derecho extensivo a las formas de negociación voluntaria, ya que si bien en un principio parece auspicioso, basta darse cuenta todas las trabas puestas a la huelga a través de los servicios mínimos y el reemplazo que nos advierte Marzi para entender que “se borra con el codo lo que se escribe con la mano”.

Si bien éstos puntos no constituyen todos los objetivos de la Reforma, sí corresponden a objetivos centrales, cuyo desarrollo habría permitido hablar de una superación de las instituciones laborales colectivas, y por tanto una real modernización de ellas, acorde a los desafíos propuestos por nuestros tiempos, dejando atrás los escombros del Plan Laboral.

Es por ésto que nos aventuramos a afirmar que aún la libertad sindical en nuestro país está pendiente todavía en cuanto a su debida consagración, y que la reforma no implica avance sustancial alguno.

Paradójicamente, dependerá sólo de los trabajadores y su fuerza el cambiar el destino de dichas condiciones que hoy resultan impuestas a sus espaldas por los representantes de sus propias organizaciones naturales y también por parte de aquellos que los representan más allá de dicha calidad. El poder de los trabajadores para cambiar sus condiciones actuales no es un secreto para la historia, que da cuenta sin vacilaciones de que no hay promesa ni derecho que haya sido regalado, pues todos fueron conquistas arrancadas por quienes no tuvieron ni tienen miedo de pelear por lo justo: por su trabajo y la consciencia de lo que el trabajo significa en la existencia completa para el desarrollo del hombre, desde los inicios del desarrollo humano en la tierra, hasta la complejidad de lo establecido en nuestros días.

## BIBLIOGRAFÍA

- \_ Alós Ramón, Martín Artiles Antonio (2002): *Teorías de conflicto y negociación laboral*. Editorial UOC, Barcelona.
- \_ Caamaño Rojo, Eduardo (2016): “Crítica a las ideas fundantes del actual modelo normativo de negociación colectiva en Chile y a su reforma”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, Valparaíso. N° 30, pp. 381-406.
- \_ Caamaño Rojo, Eduardo (2008): “El reconocimiento de la libertad sindical y el problema de la representación de los trabajadores en la negociación colectiva”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, Valparaíso. N° 30, pp. 265-291.
- \_ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2013): *Derechos humanos laborales. Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos*, México. Disponible en <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx>. Fecha última consulta: 14 de octubre de 2016.
- \_ Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT (2008): *La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Ginebra.
- \_ Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo (2015): *Informe de resultados Encla 2014*. Dirección del Trabajo, Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.dt.gob.cl>. Fecha última consulta: 15 de octubre de 2016.
- \_ Domínguez Álvaro, Mella Patricio (2015): “Trabajo y derecho: un padre ausente, el conflicto social”, en *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, Chile. N° 1, pp. 105-148.  
[http://www.politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/352/El\\_modelo\\_laboral\\_chileno\\_la\\_deuda\\_pendiente.pdf](http://www.politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/352/El_modelo_laboral_chileno_la_deuda_pendiente.pdf). Fecha última consulta: 14 de octubre de 2016.
- \_ Ermida Uriarte, Oscar (2006a): “Diálogo Social: teoría y práctica”, en *IUSlabor Revista electrònica de Dret del Treball i de la Seguretat Social*. N°1/2006. Disponible en <https://www.upf.edu/iuslabor/anteriores/2006-01.html>. Fecha última consulta: 11 de octubre de 2016.

- \_ Ermida Uriarte, Oscar (2006b): “La nueva legislación laboral uruguaya”, en *IUSlabor Revista electrònica de Dret del Treball i de la Seguretat Social*. N°4/2006.
- \_ Gamonal Contreras, Sergio (2013): “El derecho a huelga en la Constitución Chilena”, en *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, Chile. Año 20 N° 1, pp. 105-127.
- \_ González Iván (2005): *Los Derechos Humanos Laborales*, Editorial Gráfica León, Caracas.
- \_ González, Julio César, Schaffeld, Francisco (2015): “Reformas estructurales y su impacto en las bases de poder del sindicalismo chileno y uruguayo”, en *Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas*, Santiago del Estero, Argentina. Disponible en [www.unse.edu.ar/trabajosociedad](http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad). Fecha última consulta: 20 de octubre de 2016.
- \_ Hernández, Juan (2012), “Las últimas décadas en Latinoamérica: de la reforma a la refundación del Estado”. En *Revista de Ciencia Política on line*. Edición No 15. Buenos Aires, Argentina.
- \_ Hirsch Vergara, Daniela (2015): *Agenda Laboral: una mirada desde las observaciones y recomendaciones de la OIT a Chile*. Universidad Diego Portales. Disponible en <https://www.academia.edu>. Fecha última consulta: 16 de octubre de 2016.
- \_ Köhler Holm-Detlev, Martín Artiles Antonio (2007): *Manual de Sociología del Trabajo y Relaciones Laborales (2ª Ed.)*, Delta Ediciones, Madrid.
- \_ Martín Artiles, Antonio (2003a): “Actores y modelos de relaciones laborales”, en *Teoría de las relaciones laborales. Desafíos*, Blanch Josep (coord.), Editorial OUC, Barcelona, pp. 199-331.
- \_ Martín Artiles, Antonio (2003b): “Teoría Sociológica de las relaciones laborales”, en *Teoría de las relaciones Laborales. Fundamentos (3ª Ed.)*, Blanch Josep (coord.), Editorial OUC, Barcelona, pp. 149-260.
- \_ Marzi, Daniela (2015a): “Servicios mínimos y reemplazo en la huelga en el proyecto de Reforma al Derecho Colectivo: el sendero de un legislador sin convicción”, en *Revista de Derecho Laboral y Seguridad Social*, LegalPublishing, Chile. Vol. III, N° 4, pp. 13.
- \_ Marzi, Daniela (2015b): “Observaciones sobre la judicialización de las relaciones laborales colectivas: Judicialización y Monitorio”, en *XXII Jornadas nacionales de la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y Seguridad*

*Social*, Chile. pp. 136-151. En

<http://web.derecho.uchile.cl/documentos/LIBRO-JORNADAS-DERECHO-DEL-TRABAJO.pdf>.

Fecha última visita: 27 de noviembre de 2016.

\_ Piñera Echeñique, José (1990): *La Revolución Laboral en Chile (3ª Ed.)*, Editorial Zig-Zag, Chile.

\_ Sánchez Zegarra Marcos, Rodríguez Calderón Eduardo (2013): *Manual para la Defensa de la Libertad Sindical. (4ª. Ed.)*, Oficina de la OIT para los Países Andinos, Lima.

\_ Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina de la OIT (2006): *Diálogo Social en Chile y Políticas Públicas*. Documento de Trabajo Taller Nacional “Diálogo Social en Chile”, Santiago. Disponible en <http://www.escuelasindical.org>. Fecha última Consulta: 11 de octubre de 2016.

\_ Ossorio, Manuel (1990): *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, Editorial Heliasta, Argentina.

\_ Senatore, Luis Alberto (2008): “Los cambios institucionales y normativos de la política laboral y su impacto sobre el sujeto sindical: el caso de Uruguay en el período 2005-2007”.

\_ Tapia, Francisco (2015): “Fortalecimiento de la Libertad Sindical”, en *XXII Jornadas nacionales de la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, Chile. pp. 15-16. En

<http://web.derecho.uchile.cl/documentos/LIBRO-JORNADAS-DERECHO-DEL-TRABAJO.pdf>.

Fecha última visita: 27 de noviembre de 2016.

\_ Ugarte, José Luis (2016): “Negociación Colectiva, huelga y reforma: una nueva cartografía”. Artículo en *Revista de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, LegalPublishing, Chile.

\_ Unidad Estadística del Trabajo y de la Seguridad Social (2016): *Estudios sobre Trabajo y Seguridad Social*. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social del Gobierno de Uruguay. N° 1. Montevideo, Uruguay. En [http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo\\_Test/portalMidesV3/index.php](http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalMidesV3/index.php). Fecha última visita: 21 de octubre de 2016.

\_ Valenzuela, Humberto (2008): *Historia del movimiento obrero chileno*, Editorial Quimantú, Santiago.

\_ Vitale, Luis (1962): “Historia del movimiento obrero. Declaraciones de Principios”, en *Archivo Chile*. Disponible en <http://www.archivochile.com> Fecha última consulta: 27 de septiembre de 2016.

