

LEGISLACION LABORAL Y SU IMPACTO EN LA PRODUCTIVIDAD Y CALIDAD DE LA VIDA (*)

William Thayer Arteaga

Profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Católica de Chile.

1. La búsqueda de una mayor productividad y de un mejoramiento en la calidad de la vida no estuvo presente sino de manera implícita y germinal en los objetivos de los autores de la legislación laboral en el Reino de Chile primero y más tarde en la República. Es obvio que los conceptos de productividad y calidad de vida son muy modernos en su formulación, pero antiquísimos en sus raíces. Debe reconocerse que desde mucho antes de la Independencia se fueron perfilando, asentando y desarrollando algunos elementos de nuestro acontecer social que, a la postre, darían forma al moderno derecho del trabajo chileno. Entre la fecha en que el Gobernador de Chile don Pedro de Villagra aprobara las Ordenanzas preparadas por los Licenciados Hernando de Santillán y Alonso de Ortiz -1567-, hasta el Código del Trabajo de 1987 transcurrieron 430 años, testigos de una compleja evolución histórica que dejó su huella en la legislación social y recibió, al mismo tiempo, una variable influencia de ella¹.

2. Considero que el derecho laboral chileno heredó del derecho indiano, muy marcadamente, algunos elementos históricos sociales y ético-jurídicos que podrían enunciarse así:

- a) Tuición de un numeroso sector de trabajadores manuales -aborígenes o mestizos-, generalmente analfabetos, que servía a un sector social más ilustrado, principalmente criollos o españoles;
- b) Profusa legislación, compleja, protectora y reglamentaria del trabajo indígena;
- c) Permanente tensión entre las exigencias de cumplimiento y la frecuente infracción de tal normativa;

(*) Texto de la exposición ofrecida en las IV Jornadas Interregionales sobre Recursos Humanos, organizadas por la Corporación de Educación La Araucana. Concepción, 8 de octubre de 1993.

¹ Sin duda, siempre es posible ir más atrás, para indagar en las raíces últimas de las instituciones, como lo hace Ralph Linton (1) (Cit. por Ely Chinoy, *La Sociedad*, F. de Cultura Económica, México, 1966; págs. 99 y ss.) en aquel famoso texto que nos muestra el despertar de un norteamericano típico, pero indisimulable heredero de muchas culturas: *Nuestro sujeto se despierta en una cama hecha según un patrón originado en el cercano Oriente, pero modificado en la Europa del Norte antes de pasar a América. Se despoja de sus ropas de cama hechas de algodón, que fue domesticado en la India, o de lino, domesticado en el cercano Oriente, o de lana de oveja, domesticada igualmente en el cercano Oriente, o de seda, cuyo uso fue descubierto en China... Al levantarse se calza unas sandalias de tipo especial, llamadas mocasines, inventadas por los indios de los bosques orientales... etc.* Toda actividad humana es heredera de muchas influencias culturales, proceso que se hace más complejo y abigarrado con el incremento de las comunicaciones. Sin embargo, por ahora me corresponde examinar la evolución desde la perspectiva específica del impacto de la ley laboral en la productividad y la calidad de la vida.

- d) Confusa, activa y contradictoria participación de la Corona, sus enviados, las autoridades locales, la Iglesia y los encomenderos, propietarios, industriales, comerciantes y vecinos, en torno a una latente cuestión social, donde el trabajador veía como defensores a la Corona y la Iglesia.

No parecería exacto sostener que en esa normativa predominara una inquietud por cuidar la productividad, pero sí la de evitar la holgazanería y regular el cumplimiento de las obligaciones. Con todo, el objetivo especial era fijar un marco para evitar los abusos de encomenderos, amos y patrones e impedir muy especialmente formas abiertas o veladas de esclavitud. Como se sabe, este régimen no era admisible para con los aborígenes, pero había —aunque no en abundancia por su elevado precio— esclavos negros africanos.

3. La Independencia no pone fin al derecho indiano, pero inicia su desaparición como tal. En alguna medida, especialmente el derecho público indiano, es abrogado por ella. Después, poco a poco, se van dictando constituciones, leyes y reglamentos que lo desplazan. Subsiste, no obstante, como supletorio, para llenar el inmenso vacío que deja un derecho chileno en formación, aunque no logra evitar innumerables dificultades derivadas del avance del tiempo, el cambio de los hábitos y, sobre todo, la resistencia a toda norma nacida en España, que chocaba con el ímpetu revolucionario de los patriotas, situación que, *mutatis mutandis*, se vivía en toda América.

4. La codificación tuvo por especial objetivo poner claridad en el derecho vigente en Chile. Fue la primera función de las diferentes constituciones políticas, que, no obstante, hasta 1925 carecen de normas protectoras del trabajo, síntoma revelador de nuestra frágil conciencia social. V. Thayer y Novoa, *Manual de Derecho del Trabajo*, Edit. Jurídica; 1987; T. I., p. 59 a 64. Los diferentes códigos dictados (civil, 1855; de comercio, 1865; penal, 1874; Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales (1875); de minas (1888), de procedimiento civil (1902), contemplan disposiciones dispersas, pero significativas. Así, el Código Civil en el famoso párrafo VII del título XXVI del Libro IV trata del *arrendamiento de criados domésticos*, en parte derogado en forma explícita y en parte *sin aplicación*, según expresa nota de la edición oficial, pese a que, en nuestra opinión, está derogado tácitamente el párrafo entero. En todo caso, es obvio que a mediados del siglo XIX no había visos de concebir lo que hoy es un contrato de trabajo y la asimilación del trabajo asalariado a formas del arrendamiento de servicios no revela ningún sentido tutelar de la parte *débil* en la relación laboral. Menos signos hay de atención a criterios de productividad o de calidad de la vida. En cambio, son claramente tuitivas las normas sobre prelación de créditos que consideran dentro de la primera clase las remuneraciones y otros beneficios, según modalidades y topes que han evolucionado con el progreso económico y social.

5. En los otros códigos fueron regladas situaciones puntuales de interés laboral (factores de comercio, contrato de embarque, seguridad en las minas, privilegio de pobreza, inembargabilidad de ciertos bienes sociales básicos, etc.) que luego van evidenciando su insuficiencia ante el avance de la *conciencia social* y el estadillo de la llamada *cuestión social*. Algunas leyes dispersas anticipan la eclosión de un mundo que se abrirá en plenitud con el cambio de siglo. Son de recordar las de jubilación de empleados civiles (1857); Caja de Ahorros

(1861); municipalidades (1891), reglamento de matrícula de gente de mar (1898).

6. El medio siglo que va desde la publicación del Código Civil al comienzo del siglo XX, es pródigo en acontecimientos nacionales e internacionales, que no me compete historiar. Chile vivió el término de los decenios de Prieto, Bulnes, Montt y Pérez; la guerra con España y, sobre todo, la Guerra del Pacífico y poco más tarde la Guerra Civil de 1891, el auge del salitre, la despoblación de los campos, el desarrollo de la administración pública, el desarrollo de las ideas liberales, la educación y los medios de prensa. Además, el Manifiesto comunista y la revolución de 1848 en Francia impresionaron a viajeros ilustres e influyentes como Francisco Bilbao. Más tarde las leyes de seguros sociales, promovidas por Bismark, impulsan una legislación protectora del trabajador, que —según le expresaba el Káiser al Papa León XIII— debía universalizarse para no arruinar a los países que las establecían (V. Nicolás Valticós, *Derecho Internacional del Trabajo*, Ed. Tecnos, Madrid, 1977, y Manuel Montt, *Principios de Derecho Internacional del Trabajo*, Edit. Jurídica, 1984). En esto cabe notar una particular preocupación por la relación a veces antitética entre los elevados propósitos de la legislación social para mejorar algunos aspectos de la calidad de la vida y sus consecuencias negativas desde el punto de vista de la competencia, la productividad, la ocupación plena y la estabilidad laboral.

Cuando el Santo Padre León XIII promulgó su famosa encíclica *Rerum Novarum* (1891), desencadenó en el mundo y en Chile una formidable polémica en parte principal porque algunos miraban sobre todo sus efectos en cuanto a mejorar la calidad de la vida del trabajador mientras otros pensaban que aumentaría los costos, sin subir proporcionalmente la productividad.

En Chile asume la defensa de *Rerum Novarum* el joven licenciado de la recién fundada Universidad Católica, Juan Enrique Concha Subercaseaux, con su tesis universitaria titulada *Cuestiones Obreras* (1899). Muchos le seguirían después. Desde otro frente político, distante del conservador, don Malaquías Concha Ortiz elabora un verdadero código del trabajo, con un proyecto titulado *Ley sobre el trabajo de los menores, salubridad y seguridad en los talleres* (1901).

7. Los dos primeros decenios del siglo XX son de gran inquietud en Chile. El país entero fue sacudido por la sucesión de acontecimientos que procedieron al cambio de siglo y que Gonzalo Vial caracteriza como la *ruptura del consenso*. Para los efectos del nacimiento del derecho laboral nos parecen especialmente relevantes, entre muchos sucesos que relata con detalle el mismo historiador (*Historia de Chile*, V. I., T. II, págs. 495 y ss.), la migración masiva hacia las ciudades —sobre todo a Santiago—, a los nuevos centros mineros de Tarapacá y Antofagasta y la mayor conciencia social fruto del nuevo sistema de relaciones sociales y culturales que el cambio de situación gestó. Tal vez los más graves e inmediatos problemas fueron la habitación —dónde establecerse—; la alimentación —qué comer y a qué precio— y dónde trabajar. El campo proporcionaba al inquilino, al precio de una gran dependencia y bajo salario en dinero, estabilidad en cuanto a vivienda, sentido de familia y una alimentación fundada en las regalías anexas a su condición laboral. Sin embargo, la gran ciudad fascinaba por la mayor independencia, la intensa vida política y social, y los salarios en dinero mucho más altos que en el campo. La minería mantenía la dependencia y aunque atraía la quimérica perspectiva de amanecer rico y poderoso por un golpe de suerte, las condiciones familiares, habitacionales, alimenti-

cias y, en general, económico-sociales, eran explosivas. Por lo mismo, no puede resultar extraño que haya sido en Tarapacá donde emergió, en 1915, Alessandri Palma como el reformador y político que llenaría más de medio siglo de la historia política nacional.

En cuanto a la vivienda, el problema más inmediato para todo recién llegado, hacia 1910, cien mil personas, o sea, la cuarta parte de la población capitalina, *se hacinaban en 25.000 piezas de conventillos, cuartos redondos y ranchos* (Gonzalo Vial, citando al *Diario Ilustrado*). No es raro, entonces, que don Melchor Concha y Toro estableciera, el mismo año de *Rerum Novarum* (1891), la *Fundación León XIII*, destinada a edificar viviendas higiénicas para arrendarlas a los trabajadores, iniciativa que fue apoyada fuertemente por don Manuel José Irarrázaval y seguida de varias otras (Institución Sofía Concha, Unión Social Orden y Trabajo, de doña Juana Ross de Edwards y otras). También el joven Arturo Alessandri Palma se ocupó del asunto en su estudio sobre *Habitaciones Obreras* (1892). Diversas iniciativas parlamentarias se conocieron en 1887, 1889, 1892, 1899, 1900, 1902 y 1903, a las que estuvieron ligados, entre otros, Francisco Rivas, Manuel Rivas, Luis Aldunate y José Antonio Gandarillas. Sólo en 1906 tanta inquietud se pudo concretar en la Ley N° 1.838 (Vial, ob. cit. p. 503). Destaco esta preocupación por la vivienda porque es un factor muy directamente vinculado a la calidad de la vida y mucho más remotamente a la productividad. En tal sentido parece ser casi la inversa de la seguridad industrial.

8. Entretanto el movimiento asociativo obrero y artesanal tomaba impulso, en medio de un debate político y doctrinario cada vez más punzante. La Sociedad Tipográfica, fundada en 1853, deviene en Federación de Trabajadores de Imprenta en 1902, base del poderoso gremio de los gráficos. La Federación de Maquinistas Santiago Watt, fundada en 1887, llegaría hasta nuestros días integrando la Federación Ferroviaria. En 1909, por iniciativa del abogado conservador Pablo Marín Pinuer, se funda la Federación Obrera de Chile (FOCH), que termina en 1921 adhiriendo a la Tercera Internacional, fundada por Lenin en Moscú.

Por los mismos años, Juan Gandulfo y Oscar Schnake fundan en 1919 la IWW (Industrial Workers of the World), de tendencia anarquista, que se proyectaría hacia una Confederación General del Trabajo (CGT), por largo tiempo rival de la Confederación de Trabajadores de Chile, de base socialista y comunista. Esta nace unida en 1936, celebra su primer Congreso en 1939 y se divide en 1946, a raíz de los llamados *Sucesos de la Plaza Bulnes*. Bernardo Ibáñez encabeza la fracción socialista y Bernardo Araya, la comunista. Todos convergen en el congreso constituyente de la Central Unica de Trabajadores, en 1953 (V. Thayer y Novoa, ob. cit., p. 321 y ss., Edit. Jurídica, 1987; Jorge Barría, *Historia de la CUT*, PLA, 1971, págs. 17 y ss.; Agustín Muñoz, *Visión de los Sindicatos Chilenos*, Ediciones Comité Sindical-Chile, ICARIA, Barcelona, 1985, p. 228 y ss.; Homero Ponce, *Historia del Movimiento Asociativo Laboral Chileno*, Primer Tomo, Edit. Alba, 1986, p. 123 y ss.).

9. Con este telón de fondo se fue gestando la legislación social que precedió al ingreso de Chile a la Organización Internacional del Trabajo. Lo que hemos dicho respecto de la ley sobre habitación obrera puede aplicarse a las que la siguieron, respondiendo a diversas y variadas presiones y preocupaciones sociales. Una nómina de las principales es la siguiente:

1906. Ley 1.838, sobre habitaciones obreras;
1907. Ley 1.990, sobre descanso dominical;
Decreto 730 que crea la Oficina Estadística del Trabajo, dependiente del Ministerio del Interior;
1910. Ley 2.366, crea la Caja Nacional de Ahorros;
1911. Reglamento sobre construcciones de obras de los FF.CC., rico en normativas laborales.
Ley 2.498 sobre Caja de Ahorros de los FF.CC.
1912. Ley 2.675 sobre protección a la infancia desvalida:
1913. Ley 2.789 sobre inembargabilidad de las cuotas mortuorias.
Decreto 1.395, Ministerio de Industrias, sobre uso de explosivos en las minas.
Decreto 1.492, Ministerio de Industrias, sobre relaciones entre contratistas y operarios.
1914. Decreto 1.527, Ministerio de Industrias, sobre servicio gratuito de colocaciones.
1915. Ley 951, sobre sillas para empleados y obreros.
Ley 2.977, sobre feriados.
Ley 3.029, sobre Caja de Retiro del Ejército y la Armada.
Decreto Ley 2.281 sobre organización de las municipalidades.
1916. Ley 3.133 sobre neutralización de residuos industriales.
Ley 3.170 sobre indemnización de accidentes del trabajo.
Decreto 587 sobre colonias cooperativas.
Decreto 230 que refunde leyes de retiro de Ejército y Armada.
1917. Ley 3.185 sobre salas cunas.
Ley 3.321 que modifica el descanso dominical.
Decreto 282, sobre régimen laboral en los FF.CC.
Decreto 666, Ministerio de Marina, sobre embarco de chilenos en naves extranjeras.
Decreto 4.353, Ministerio del Interior, sobre solución de huelgas.
1918. Ley 3.385, Código Sanitario.
Ley 3.379, sobre Caja de Retiro y Previsión de los FF.CC.
Ley 3.446, llamada de residencia, sobre extranjeros indeseables.
Decreto 269, Ministerio de Guerra, sobre reglamentación del trabajo en fábricas y talleres del ejército.
1919. Decreto 1.938, Ministerio de Industrias, reglamenta Oficina del trabajo.
Decreto 2.582, Ministerio de Hacienda, sobre seguridad y salubridad en las oficinas salitreras.

10. Con la ley 3.557, de 1919, que lleva las firmas de don Juan Luis Sanfuentes y don Luis Barros Borgoño, Chile se afilia a la Organización Internacional del Trabajo recientemente creada en la parte XIII del Tratado de Versalles. Este hecho, poco destacado, enmarca en esa orientación la evolución de la legislación social chilena.

Fue así como, apenas elegido Presidente, don Arturo Alessandri Palma encargó a don Moisés Poblete Troncoso la preparación de un proyecto de Código del Trabajo ajustado a los principios de la OIT. El profesor Poblete organizó un grupo de estudio y preparación del proyecto con Claudio Arteaga Infante —que se había destacado por sus ardientes campañas sobre la cuestión social y la necesidad de dictar *leyes urgentes para el pueblo*— y otros jóvenes de gran inquietud social. En algunos meses quedó terminado el proyecto de Código del Trabajo, que se envió al Congreso en 1921, con las firmas del nuevo Presidente y de su Ministro del Interior, don Pedro Aguirre Cerda. Allí se aprovecharon experiencias derivadas de la legislación que hemos reseñado, proyectos como el de Juan Enrique Concha y, naturalmente, los principios consagrados en la Constitución de la OIT.

10.1. Mientras el proyecto de Código se empantanaba en largas discusiones parlamentarias, transcurrieron los años 1921, 1922, 1923 y parte de 1924. De esa época y un poco antes, pueden recordarse:

- 1920. Ley 3.654, sobre educación primaria obligatoria.
Ley 3607, sobre Caja de Crédito Popular.
- 1921. Decreto 1946, Ministerio de Marina, sobre redondilla.
Decreto 1947, Ministerio de Marina, sobre solución de conflictos en faenas de los puertos.
Decreto 2127, Ministerio de Justicia, sobre reglamento de trabajo en talleres de prisiones.
- 1922. Decreto 311, Ministerio del Interior, sobre distribución de los trabajadores en los puertos de la zona salitrera.
- 1923. Ley 3915, sobre peso de los sacos de carguío.
- 1924. Reglamento 49, sobre traslado de obreros en carros de los FF.CC. del Estado.

10.2. El 5 de septiembre de 1924 estalla en Chile un movimiento militar, que genera una grave crisis política, asumiendo el Ministerio del Interior el general Luis Altamirano, mientras una junta de oficiales se constituía en el Club Militar y formulaba importantes exigencias al Gobierno de Alessandri. Entre éstas se mencionaba expresamente el inmediato despacho del Código del Trabajo, detenido por años en el Congreso. El Presidente se entendió durante algunos días con los militares, que insistían en que su acción no era contraria a él. Fue así como el 8 de septiembre de 1924, en unos cuantos minutos y bajo esta presión castrense, se promulgó una serie de leyes que correspondían a diversos capítulos del referido código. Dichas leyes fueron:

- 4.053, sobre contrato de trabajo de obreros.
- 4.054, sobre seguro obrero obligatorio.
- 4.055, sobre accidentes del trabajo.

- 4.056, sobre tribunales de conciliación y arbitraje.
- 4.057, sobre organización sindical.
- 4.058, sobre cooperativas.
- 4.059, sobre empleados particulares.

10.3. Como se sabe, el Presidente Alessandri renunció a su cargo y salió del país. Asumió el poder una Junta de Gobierno, el 11 de septiembre de 1924, la que, a su vez, fue sustituida por otra, el 23 de enero de 1925, que llamó de nuevo al poder a don Arturo Alessandri. Este hizo aprobar la Constitución de 1925, a través de un discutido plebiscito, y por segunda vez dejó el mando, el que quedó en manos de quien había sido su adversario en las urnas, don Luis Barros Borgoño. Convocadas elecciones presidenciales, triunfó, con respaldo abrumador, don Emiliano Figueroa Larraín, que en 1927 renunció en favor de su Ministro de Interior y hombre fuerte del gobierno, don Carlos Ibáñez del Campo, líder del movimiento militar de 1924. Ibáñez fue confirmado por votación casi unánime y gobernó hasta el 26 de julio de 1931, en que lo derrocó un movimiento civilista encabezado por don Juan Esteban Montero.

Esta breve referencia histórica se formula para enmarcar el confuso proceso que precedió la dictación del primer Código del Trabajo de Chile, emanado del decreto con fuerza de ley 178, dictado con fecha 13 de mayo de 1931 por el Presidente Ibáñez, en virtud de las amplísimas facultades legislativas que en él había delegado el Congreso Nacional por la ley 4945 de 19 de febrero de 1931.

Entretanto, antes del código al que nos referiremos brevemente, se habían dictado otras leyes y normativas, entre las que conviene recordar:

- Decretos leyes 24, de 4 de octubre de 1924, y 272, de 24 de febrero de 1925, sobre trabajo nocturno en las panaderías.
- Decreto ley 44, de 14 de octubre de 1924, que crea la Secretaría de Estado de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo.
- Decreto ley 261, de 10 de febrero de 1925, sobre alquileres.
- Decreto leyes 308, de 24 de febrero, y 198, de 6 de abril de 1925, sobre cierre de peluquerías.
- Decreto ley 308, de 9 de marzo de 1925, sobre edificación barata.
- Decreto ley 442, de 28 de marzo de 1925, sobre protección a la maternidad obrera y salas cunas.
- Decretos leyes 42, de 14 de julio, y 767, de 17 de diciembre de 1925, y decreto con fuerza de ley 1.340-bis, de 10 de octubre de 1930, sobre Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas.
- Ocho decretos leyes de 10 de agosto de 1925 que ratifican otros tantos convenios de la OIT.
- Decreto ley 857, de 11 de septiembre de 1925, sobre empleados particulares, sustitutivo de la ley 4.059, de 1924, que no alcanzó a regir.
- Decreto ley 77, de 23 de diciembre de 1925, sobre trabajo a bordo de las naves de la Marina Mercante Nacional.
- 1927. Decreto ley 100, de 31 de diciembre, sobre tribunales del Trabajo;
- 1931. Ley 4.956, de 26 de febrero, sobre cierre de boticas.

10.4. Hasta 1925, las distintas constituciones políticas que habían regido en Chile muy poco o nada decían de interés laboral. En cambio la de ese año contempló en el art. 10, N^{os}. 5, 10 y 14, normas que amparaban el derecho de

asociación, la función social de la propiedad y la protección a todo trabajo o industria que no se opusiera a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salubridad públicas.

Estos preceptos revelan que la inquietud social se había generalizado en el país y merecía reflejarse, de alguna manera, en la Carta Fundamental.

11. El Código del Trabajo es, quizá, el mejor termómetro de la evolución de un pueblo. En Chile, el D.F.L. 178 del 13 de mayo de 1931 no se promulgó expresamente como tal, sino como *refundición y ordenamiento* de las leyes sociales que se mencionan en la parte resolutive del preámbulo y que, consecuentemente, se derogan en el Art. 574. Son las dictadas entre 1915 y 1931 y que la comisión nombrada por el Presidente Ibáñez consideró principales y pertinentes. Finalmente, fueron reconocidas como Código del Trabajo.

No debe olvidarse, por otra parte, que las leyes 4.053 a 4.057, más el decreto ley 857, que sustituyó a la ley 4.059, se desgajaron del primitivo proyecto de código preparado por el equipo de Moisés Poblete. Por lo mismo, el D.F.L. 178 recopiló y ordenó leyes distintas, pero muchas de ellas provenían de un proyecto orgánico inicial.

11.1 El Código expresa en su preámbulo una orientación sin duda trascendente: la inspiración de sus normas en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo. Dice el considerando 6°:

Que el Gobierno de Chile, como miembro de la Organización Internacional del Trabajo, y en cumplimiento de los tratados suscritos por él, está obligado a adaptar su legislación a los convenios ratificados por nuestro país y a introducir las reformas que hagan posible la ratificación ulterior de los demás convenios aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo.

Este aliento vertebró la estructura del Código de 1931 y las innumerables reformas que soportó en más de cuatro decenios de vigencia. Durante este tiempo la propia OIT fue enriqueciendo su acervo jurídico y social, destacándose el hecho de ser la única entidad creada junto con la antigua Liga de Naciones que subsistió integrada al nuevo sistema de Naciones Unidas.

11.2. Como características del Código de 1931, que fue un notable avance para la época, cabría anotar las siguientes:

11.2.1. Distingue entre una categoría común de trabajadores que son los obreros, y una categoría especial, más privilegiada, que son los empleados particulares.

11.2.2. Excluye de su normativa no sólo a los funcionarios públicos, sino a los empleados de empresas estatales de administración independiente. Para los obreros, la normativa es más amplia (Arts. 5 y 109).

11.2.3. El régimen sindical distingue entre sindicatos industriales —nombre que se da, como dije, a un cierto tipo de sindicato único de empresas integrado por los obreros de ella— y sindicatos profesionales, que son sindicatos de afiliación libre y que pueden constituirse dentro de una empresa o por actividades profesionales afines. Las federaciones y confederaciones sindicales están prohibidas o restringidas de diversas maneras.

11.2.4. El Estado interviene activamente no sólo en la inspección y control del cumplimiento de la ley laboral, sino en la vida laboral misma. Por ejemplo: concede por decreto supremo la personalidad jurídica a los sindicatos; los puede

disolver por decreto; sus fondos sólo pueden depositarse y llevarse en el Banco del Estado; el presupuesto sindical está sometido a cuidadosa regulación. Además, el Código de 1931 reglamenta lo que denomina "*conflictos colectivos*" y las juntas de conciliación obligatoria, organismos tripartitas, presidios por un representante del Estado.

12. Las reformas al código y su legislación complementaria estuvieron marcadas por dos tendencias principales: a) Extender los beneficios de los empleados a los obreros, que eran la inmensa mayoría (10 a 1 o 15 a 1, según se considerara a todos los empleados, o sólo a los particulares); b) Extender a los trabajadores no sindicados o de sindicación débil los beneficios legales o convencionales conseguidos por los sindicatos, sectores o gremios más poderosos, y c) Obtener los mejores beneficios previsionales y la relativa inamovilidad que, en general, favorecían a los funcionarios públicos respecto de los empleados particulares y a sectores públicos o privados de excepción respecto de la generalidad de los empleados. Tampoco se divisa aquí un interés específico por la productividad. Naturalmente, que la amplitud del concepto moderno de *mejorar calidad de la vida* palpita en el fondo del movimiento social, pero sólo como una semilla que tardaría decenios en mostrarse como planta diferenciada.

13. En cuanto al contenido de la legislación laboral y, especialmente, del Código del Trabajo, he llegado a la conclusión de que abarca cuanto se requiere para procurar o consagrar que el empleo desempeñado en virtud de un contrato de trabajo, en mayor o mejor medida, sea: 1) digno; 2) legítimo; 3) libre; 4) útil; 5) sano; 6) seguro; 7) remunerativo; 8) adecuado; 9) determinado; 10) estable; 11) formativo; 12) participativo, y 13) grato.

No se requiere mucha perspicacia para descubrir bajo estos trece caracteres del empleo la pareja de conceptos productividad y calidad de la vida, que son tema de estas reflexiones. Casi me atrevería a decir que ellos representan sintéticamente —en sólo trece palabras— lo que significan para el trabajador regido por el Código del Trabajo la calidad de su vida laboral y determinan, para él y su empresa o empleador, la bases de la productividad. Ahora bien, en la medida que los problemas del medio ambiente se integran como elemento esencial de la calidad de la vida, obligan a una visión más solidaria del trabajo y crean jurídicamente un sentido de tuición de la naturaleza y de la sociedad en general.

Cómo se ha ido entendiendo cada uno de estos caracteres; en qué medida, por ejemplo, la adecuación a los condiciones propias del sexo, la edad, la aptitud profesional compatibilizan la vocación y legítimas aspiraciones individuales con las exigencias del bien común; cuándo una remuneración es justa, o un trabajo sano y seguro, etc., son inquietudes que no han tenido igual respuesta en las diferentes etapas de la evolución económica, tecnológica, social y cultural. Ahora bien, en cuanto a lo social y cultural es preciso destacar, principalmente desde el Informe del Club de Roma (1967), la creciente influencia de la preocupación por los problemas ecológicos y ambientales.

13.1. El despertar de la conciencia ecológica desde la década de los setenta agrega una variable que atraviesa el contenido de varios y quizá de todos estos trece caracteres. El deber general de proteger la naturaleza y de no degradar el ambiente más allá de lo estrictamente necesario para el cumplimiento de funciones sociales que lo justifiquen (urbanización, transporte, vivienda, producción, defensa, comunicación, etcétera) ha terminado por configurar una nueva rela-

ción de justicia, a la que he tenido oportunidad de referirme reiteradamente antes (V. Thayer, *Manual de Derecho del Trabajo*, T. I., Introducción, Editorial Jurídica de Chile, 1979, p. 142; Thayer y Novoa, *Manual de Derecho del Trabajo*, T. I., Editorial Jurídica de Chile, 3ª edición, 1993, ps. 155 y 161). Ahora bien, el imperativo de no degradar ni contaminar el ambiente, de cuidar la naturaleza, el paisaje, el hábitat, armonizando su preservación con las necesidades del desarrollo, es una perspectiva que podríamos estimar incorporada definitivamente a los valores culturales de la sociedad posindustrial. Este proceso influyó, como es lógico, en el derecho del trabajo, pues compromete las conductas y criterios de trabajadores, empresas, Estado, comunidad científica y toda la sociedad en su conjunto, conduciendo a una nueva normativa, de la que es ejemplo la Ley de Bases del Medio Ambiente que en estos momentos (septiembre de 1993) se discute en el Congreso Nacional.

Desde un punto vista metodológico, bien podría concluirse que conviene agregar alguna nota o característica nueva a las trece que ya mencionamos para el empleo, por ejemplo: "no ser contaminante" o ser "ecológicamente aceptable". Pero bien podría decirse también, ecológicamente legítimo, sano, seguro, útil, formativo, etcétera. Por eso he preferido considerar esta perspectiva ecológica como un enriquecimiento de la calidad de la vida del trabajador, que al mismo tiempo favorece a los demás trabajadores, a sus familias, a los empleadores y a la sociedad entera. Desde ahora, la calidad de la vida es un factor inescapable de solidaridad.

14. Para evaluar, aunque sea globalmente, los cambios en el panorama social chileno desde el decenio que gestó el primer Código (1920-1930) al que involucra el Código de 1987 y prepara el próximo, que llamaremos de 1993, veamos algunos datos ilustrativos:

- La población creció de 4.000.000 a más de 12.000.000 de habitantes (más de tres veces);
- La participación electoral subió del 8 al 56% (siete veces);
- El analfabetismo disminuyó de un 25 a un 5% (cinco veces);
- La relación campo-ciudad varió de 50 y 50% a menos de 20% rural y más de 80% urbana;
- La mortalidad infantil se redujo de más de 200 a menos de 20, por mil nacidos vivos (diez veces);
- La esperanza de vida al nacer se prolongó de 40 a 70 años (75% de aumento);
- La previsión social nacía en los años 20. En cambio, hacia los años 80 cubría el 75% de la población y era evidente la crisis que obligó a sustituirla por el sistema de los decretos leyes 3.500 y 3.501, de noviembre de 1980. Existían sobre 30 organismos de previsión, que administraban innumerables regímenes y gran cantidad de excepciones dentro de ellos. El Servicio de Seguro Social reunía un 65,5% de los afiliados; la Caja de Empleados Particulares un 11,78% y la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas un 14,9%. De los restantes, sólo afiliaban más de un 1% del total de imponentes las Cajas de la Defensa Nacional, Carabineros y Ferrocarriles. El profesor Patricio Novoa en su *Derecho de Seguridad Social* (Ed. Jurídica, 1977, págs. 97 y 98) señala las cifras al 31 de diciembre de 1974: 2.456.000 imponentes activos; 783.000 pensionados y 4.702.000 cargas familiares. O sea, una población protegida de 7.798.000 personas, para una población de 10.408.000 habitantes (74,9%). Mientras los afiliados al Ser-

vicio de Seguro Social —la institución mayor— alcanzaban a 1.597.734 obreros, cinco cajas contaban con menos de 100 afiliados (46, 59, 78, 90 y 98 imponentes). El total de pensiones pagadas por antigüedad, vejez, invalidez, viudez, orfandad, convivencia, accidentes del trabajo y otras, supera el 1.000.000, más unas 320.000 pensiones asistenciales. El 98% de las mujeres recibe atención profesional del parto y la población menor de 6 años se beneficia de 32.000.000 de kilos de leche y mezclas proteicas al año. La población escolar tiene acceso a unos 600.000 desayunos y once y sobre 500.000 almuerzos.

En fin, en los años ochenta se vive un mundo incomparablemente más desarrollado que en el decenio que vio gestarse el primer código laboral, D.F.L. 178 de 13 de mayo de 1931.

15. El Código del Trabajo residualmente vigente a esta fecha —escribimos en septiembre de 1993— se contiene en el artículo 1° de la ley 18.620 de 6 de julio de 1987, entró a regir el 5 de agosto del mismo año y sólo refundió las principales leyes laborales que dictó el Gobierno militar (decreto ley 2.200, de 1978; decretos leyes 2.756 y 2.758, de 1979, y ley 18.510, de 1986) sobre contrato de trabajo, protección de los trabajadores, sindicatos, negociación colectiva, jurisdicción y procedimientos laborales, más algunas otras complementarias. Ahora bien, no se trataba de una normativa *ad hoc* destinada a regir durante dicho Gobierno de excepción. Hubo, por cierto, abundante legislación transitoria que se dictó y desapareció durante ese período de excepción, al que nos hemos referido en otra oportunidad (V. William Thayer, *Manual del Trabajo*, T. I., Ed. Jurídica, 1979, págs. 235 y ss.; y Thayer y Novoa, ob. cit., págs. 235 y 237 a 247), pero el Código tenía pretensiones de durabilidad. Por lo mismo, el grupo de profesores que trabajamos en su preparación —tarea puramente técnica, porque no nos incumbía entrar a lo sustantivo de las disposiciones vigentes— estábamos convencidos de que era positivo asentar en la solidez de un código la normativa dispersa que regulaba un sistema de relaciones laborales propios de una sociedad libre, inspirada en los principios de la economía social de mercado y que pretendía adecuar a las exigencias actuales los profundos cambios ocurridos durante el largo medio siglo que separa 1931 de 1987, que poco más atrás evidenciamos. Durante ese lapso se sucedieron en Chile toda clase de experiencias políticas, con gobiernos de derecha, de izquierda y de centro; civiles y militares, regulares y de excepción. Los presidentes Ibáñez, Montero, Alessandri Palma (segunda vez), Aguirre Cerda, Ríos, González Videla, nuevamente Ibáñez, Jorge Alessandri, Frei, Allende y Pinochet permitieron las más variadas combinaciones y proporciones de personalidades independientes, empresarios, sindicalistas, militares y grupos o combinaciones de grupos conservadores, liberales, radicales, socialistas, comunistas, demócratacristianos, socialcristianos, agrario-laboralistas. Entretanto, el mundo vivió el término de la Primera Guerra Mundial, el nacimiento y extinción de la Liga de las Naciones, la OIT y las Naciones Unidas; el nacimiento y extensión del comunismo soviético, el entusiasmo y colapso del fascismo y el nazismo, la Segunda Guerra Mundial, el Concilio Vaticano II, el radar, los satélites, la televisión, las computadoras y un mar de avances científicos, tecnológicos, políticos, sociales y culturales que estremecían a los Estados, la Iglesia, las confesiones religiosas, la masonería, las universidades, las academias, las internacionales políticas, el sindicalismo, los gremios y los medios de comunicación. Y

esto resultó sólo el preludio —un gigantesco preludio— de los que inició 1989, para introducirnos en la década de los noventa, la última del segundo milenio, que día a día sigue proporcionándonos sorpresa, estupor, esperanzas y temores: desintegración del Imperio Soviético, agujero de la capa de ozono, contaminación del aire, el agua y la tierra; saturación informativa, pérdida de privacidad y del silencio; mortal debilitamiento de la institución familiar y mil avances y problemas más.

En este escenario no era fácil que las reformas laborales refundidas en 1987 se redujeran a sistematizar los efectos de la supresión de las diferencias entre empleados y obreros. Ni tampoco resultó posible en Chile, que el esfuerzo de adecuación que compiló el Código de esa fecha resistiera los embates simultáneos del cambio político chileno y mundial que presidió el fin de los años ochenta y el comienzo de los noventa.

16. Pero obviamente, desde el punto de vista de la legislación laboral y previsional, el cambio entre el Código de 1931 y el de 1987 —sobre medio siglo— debía ser mucho más profundo que el de los cinco a seis años que mediarán entre el Código de 1987 y el de 1993, que se está configurando ya en el presente año.

En consecuencia, a través de las trece características del empleo que antes definimos como el patrón que ordena el contenido esencial del moderno derecho del trabajo veremos las reformas de 1987 y las enmiendas del que llamaremos Código de 1993, por su probable aparición en este año. Con todo, antes de eso seamos explícitos en declarar que es la estructura misma del empleo, como una relación estable entre un trabajador y una empresa para el desempeño de un trabajo determinado, la que está siendo enjuiciada. Es tal la movilidad laboral que imponen a la empresa moderna la mundialización de la economía, la velocidad en los cambios tecnológicos y la variación de las necesidades y los gustos a impulsos de la información, la propaganda y la creación de nuevos ideales, que la estabilidad de un trabajador estará cada vez más condicionada a su capacidad de adaptarse, como elemento intrínseco de su aptitud profesional.

Con esta advertencia previa, examinemos sucintamente los caracteres del empleo en la actual perspectiva del derecho laboral chileno.

16.1. *Empleo digno.* La dignidad del trabajo humano se hace más plena con la eliminación de las diferencias entre empleados y obreros. El decreto ley 2.200 generalizó para todo el derecho laboral la norma que habían impuesto la ley 16.455, sobre terminación de contrato de trabajo, en 1966; la ley 16.625, de 1967, sobre sindicación campesina, y la ley 16.744, de 1968, sobre seguro social de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Similar función cumplieron los decretos leyes 3.500, 3.501 y 3.502, de 1980, sobre reforma previsional. En materia de salud, el decreto ley 2.767, de 3 agosto de 1979, estableció el Fondo Nacional de Salud —FONASA— como continuador legal del Servicio Nacional de Salud (ley 10.383, de 1952), y Servicio Médico Nacional de Empleados (D.F.L. 286, de 1960). Una compleja legislación posterior ha regulado el difícil proceso de terminar con las diferencias legales entre empleados y obreros.

Las nuevas generaciones no conocieron los anhelos de todo obrero porque sus hijos escaparan a esa condición y alcanzaran *la dignidad de empleado*, para lo cual el mercado laboral de la época exigía enseñanza *secundaria*, y no sólo enseñanza *primaria* (generalmente incompleta), que era la única a que accedía

la generalidad de los obreros o trabajadores manuales. Recíprocamente, ningún empleado miraba como deseable ni para sus hijos ni para sus padres la condición de obrero.

Esta imagen desdolorosa para el trabajo manual era apoyada o fortalecida por las condiciones económicas, sociales y culturales, que implicaban el menor nivel de desarrollo del país y la ostensible diferencia en la normativa legal. Un espejo de este proceso evolutivo son los términos y conceptos que los Papas van utilizando en sus encíclicas sociales, desde León XIII (*Rerum Novarum*, 1891), hasta Juan Pablo II, (*Centesimus Annus*, en 1991).

Una amenaza contra la dignidad del empleo puede sobrevenir de las exigencias de flexibilidad y movilidad del trabajo impuestas por la internacionalización, interdependencia y tecnificación de la economía posindustrial, cuestión que con diferentes matices aparecerá en todas las características del empleo. Bien lo apunta Jean-Claude Javillier: hay que enfrentar la opción de *conferir preeminencia y protección plenas a la libertad del empresario, renunciando a las limitaciones que le imponen el derecho del trabajo y las disposiciones jurídicas de control y autorización a que recurren tanto las administraciones del trabajo, como los asalariados y sus representantes, o de acompañar toda reestructuración (de la empresa) con medidas preventivas y estímulos destinados a garantizar a los asalariados la protección más eficaz que se les pueda ofrecer.* (*Revista Laboral Chilena*, julio de 1992, págs. 66 y 67).

16.2. *Empleo legítimo.* La conformidad de un trabajo con la ley conduce a examinar el mayor o menor reconocimiento de la libertad de trabajo. Es indudable que el Código actual reconoce más ampliamente la legitimidad de todo empleo que —como dice la Constitución— respeta la moral, el orden público, la seguridad nacional y las leyes específicas. Especialmente después de la llamada *ley rastrillo* (N° 18.018 de 14 de agosto de 1981) se dio gran aliento a la iniciativa privada, se redujo la intervención del Estado en el mundo empresarial y laboral y se amplió la libertad en todas sus formas, que inspira la economía social de mercado. Después de ella pasó a ser más fácilmente legítimo que antes el desempeño de cualquier actividad empresarial o laboral, sin tantos requerimientos de afiliaciones gremiales, carnés profesionales, u otras exigencias que entraban el derecho de emprender, contratar y trabajar.

Naturalmente, la gran diferencia con el debate suscitado con la *Ley Le Chapelier*, de 1791, radica en que ésta, para amparar la libertad de trabajo, prohibió los gremios y sindicatos. Por la inversa, la economía social de mercado supone como contrapeso de la libertad de empresa la libertad sindical, pero no la afiliación sindical o gremial obligatorias, que se transforma en una limitación inaceptable al derecho de trabajar.

Aquí tenemos una situación no definitivamente asentada en la conciencia política y social de los chilenos. El sistema sindical y gremial anterior al Gobierno militar era incompatible con la libertad sindical y de trabajo, al consagrar los sindicatos únicos, las federaciones únicas y la agremiación obligatoria en colegios profesionales. Los trabajadores, en proporción muy grande, se habituaron a creer que su fuerza estaba en la imposición legal del sindicato único y la afiliación obligatoria. Además, no creyeron que un Gobierno militar iba a establecer un régimen legal propio de una sociedad libre. En rigor, los trabajadores veían que su sistema sindical, con los defectos que tuviera, se desmoronaba y pulverizaba, y observaban prohibiciones y limitaciones por todos lados, sin distinguir si provenían del sistema político de transición, de la crisis del petró-

leo, que estalló en 1974, de la recesión mundial de los años 1982 y 1983, o del *abuso de los empresarios aliados a los militares y la derecha*. Fue necesario el cambio de Gobierno y la asunción de una coalición política de centro-izquierda para convencerse de que la normativa económica y laboral era sustancialmente atinada y lo que faltaba era el regreso de la libertad política para poderla valorar. De ahí ha derivado una situación que para muchos constituye un embrollo: las reformas introducidas en 1990 y 1991 a la legislación laboral de 1987 son más aparatosas que sustanciales. En nuestro concepto, corrigen, mejoran, ajustan el sistema laboral creado en el Gobierno anterior, pero, sin decirlo, lo mantienen en su esencia. La razón es muy sencilla: si se volviera al sistema anterior a 1973, no podría sustentarse un sistema económico fundado en la economía libre, competitiva, exportadora, que ha hecho de Chile un modelo que en el mundo se califica como ejemplar, pero cuyo origen histórico aún se disimula.

Una evidencia de lo anterior se refleja en el tenor de los proyectos enviados por el Gobierno al Congreso, en general inspirados en un programa que se elaboró antes de la crisis mundial del socialismo marxista que estalló en 1989, pero que fue necesario aplicar después de ella. Así, el Gobierno triunfante en 1989 ha aceptado soluciones equilibradas y moderadas para el sistema laboral y previsional, culpando a la oposición de no poder llevar adelante plenamente su programa, pero alabando la política económica que mantiene al país en un ritmo continuo de crecimiento desde 1984.

Por lo mismo, siempre habrá quejas por los excesos de la *ley rastrillo* y tentativas de moderar sus efectos, pero no parece probable en el futuro inmediato o mediato un regreso al sistema de normas burocráticas que ilegítimaban el trabajo libre. Con todo, hay áreas importantes que han quedado sin reglarse y que exigen mayor precisión. Tal ocurre con los trabajadores eventuales, el trabajo a domicilio, los llamados contratos *atípicos* —cada vez más cercanos a ser regla general—, con obligaciones que siguen cargándose al empleador, cuando deberían ser asunto de la seguridad social. Es el caso del término de servicios por exigencias del mercado competitivo o del avance tecnológico, y no por querer del empresario o deficiencias del trabajador. Esos problemas explican las reformas introducidas por las leyes 19.010, 19.049 y 19.069, de los años 1990 y 1991, al Código del Trabajo, y atraviesan medio a medio las modificaciones a los libros I, II y V del Código del Trabajo, que acaban de promulgarse como ley.

Para el futuro, en especial una vez aprobada la Ley de Bases del Medio Ambiente, la legitimidad del trabajo deberá considerar más cuidadosamente el impacto ecológico, como insistiremos más de una vez.

16.3. *Empleo libre*. Ligado a lo que recién he dicho, es evidente que el empleo gana en libertad y calidad de vida cuando el trabajador dispone de mejores opciones para hallar ocupación, circunstancia que depende de que la sociedad ofrezca buenas oportunidades de empleo —sin trabas legales y reglamentarias, que especialmente impiden el desarrollo de pequeñas y medianas empresas— y de que los trabajadores posean mayor cultura, idoneidad y polivalencia para acceder a ellos. Para que en esta opción no influyan otros factores que el talento y el esfuerzo, el Código proscribió en el Art. 2 toda discriminación laboral fundada en motivos de raza, color, sexo, sindicación, religión, opinión política, nacionalidad u origen social; ordena al Estado, de manera enfática, cautelar el respeto de este principio y prohíbe expresamente al empleador condicionar la oferta de trabajo a alguna de las circunstancias proscritas.

Esta normativa se ajusta al convenio 111 de la OIT, de 1958, amparado por el inciso 2° del art. 5° de la Constitución vigente, por vincularse a un derecho humano laboral y estar ratificado por Chile.

16.4. *Empleo útil.* El valor del trabajo humano se resiente si no reconoce utilidad social. El *trabajo* tiene un sentido, busca un logro *productivo*, económico, social, cultural. Es útil, o no es propiamente trabajo. Por eso el art. 2° del Código dispone: *Reconócese la función social que cumple el trabajo y la libertad de las personas para contratar y dedicar su esfuerzo a la labor lícita que elijan.*

Es curioso que en 1925 se haya reconocido, por primera vez en forma explícita, la *función social de la propiedad* y que sólo medio siglo más tarde, en el decreto ley 2.200, de 1978 –incorporado al Código de 1987– se produzca igual reconocimiento respecto del trabajo.

Se relaciona con esta exigencia el deber de los empresarios y del Estado de proporcionar trabajo útil, o sea, productivo de bienes o servicios y de ilustrar convenientemente a los trabajadores del sentido e importancia de su tarea. Sistemas como los del empleo mínimo (PEM) corrían el riesgo, no siempre bien superado, de ofrecer un trabajo de escasa estimación social, por lo que sólo se justificaban como parte de políticas destinadas a superar períodos críticos de alta desocupación. Por la inversa, en la sociedad posindustrial el empleo verdaderamente útil es el de alta productividad, el que se inserta en un proceso que permite enfrentar los rigores de una competencia nacional e internacional cada vez más calificada, creativa y diversificada.

16.5. *Empleo sano.* Es innegable el progreso operado desde el Código de 1931 en procura de la salud de los trabajadores. Las leyes 6.174, de 1938, sobre medicina preventiva; 10.383, sobre Seguro Social Obligatorio y creación del Servicio Nacional de Salud; el D.F.L. 286, de 1960, sobre Servicio Médico Nacional de Empleados; la ley 16.781, de 1968, sobre medicina curativa de los empleados y, más tarde, el D.L. 2.763, de 1979, sobre Fondo Nacional de Salud (FONASA) y servicios de salud; las innumerables leyes de previsión que culminan en los decretos leyes 3.500, 3.501 y 3.502, de 1980; el D.F.L. 44, de 1978, sobre subsidios por incapacidad laboral; el D.F.L. 3 de 1981, sobre Institutos de Salud Previsional (ISAPRES); las leyes 18.469, de 1985, sobre regulación del derecho constitucional a la protección de la salud, y 18.933, de 1990, sobre Superintendencia de ISAPRES, junto a los artículos 23 a 38, 65 a 75; 113, 123, 148, 171 y siguientes del Código vigente, son algunas de las disposiciones que revelan la preocupación creciente porque el empleo sea sano.

16.6. *Empleo seguro.* La inquietud por los accidentes del trabajo, las enfermedades profesionales y, en general, la seguridad en las faenas es tan antigua como el derecho del trabajo. Entre las famosas leyes de Bismarck está la de 1884 sobre accidentes del trabajo. En Chile hubo una ley de accidentes del trabajo en 1916, se dictó un Código Sanitario en 1918 y una nueva ley de accidentes del trabajo, la 4.055, entre las que se desgajaron del proyecto de código laboral de Poblete Troncoso y se promulgaron el 8 de septiembre de 1924. El Código de 1931 mantuvo esa interesante normativa, agregando la advertencia de que regiría *mientras se establece el seguro social de accidentes del trabajo*. Este compromiso *sui generis* se cumplió con la ley 16.744, de 1968, todavía vigente y que es considerada una de las más completas y avanzadas en la materia. A ella se remite el actual Código en sus artículos 194 a 196, aparte de otros preceptos en igual sentido que se mantienen desde el anterior ordenamiento (arts. 14, 15, 171, 172, etc.).

Lo especialmente interesante de la ley 16.744 es el cuidado puesto en la prevención de los accidentes y las enfermedades profesionales y en la rehabilitación de los afectados por ellas. Así se evidencia la importancia preponderante de conservar la salud y vida del trabajador y, sólo en segundo lugar, la de indemnizar las incapacidades y los daños, que fue lo principalmente atendido por legislación de 1924 y 1931.

16.7. *Empleo remunerativo.* El empleo regido por la ley laboral no sólo debe ser remunerado, sino remunerativo, esto es, apto para compensar o recompensar al trabajador el esfuerzo realizado.

Como tendencia general podría señalarse que la primitiva idea de obtener del trabajador el máximo de rendimiento con el mínimo de remuneración no es compatible con la economía social de mercado que ha terminado por predominar en los países de cultura occidental. El trabajador organizado, culturalmente preparado, políticamente respaldado y técnicamente necesario exige trabajar satisfecho, o emigra buscando mejores horizontes. Además, la ética social, fuertemente influida por las enseñanzas de la Iglesia, el fracaso de los regímenes esclavizantes, la abrumadora información y la resurrección del derecho natural, bajo el nombre de derechos humanos, fijan pautas exigentes y estrechas dentro de las cuales debe moverse la política de remuneraciones. Las empresas no pueden derrotar a sus competidoras con salarios de hambre, ni los países superarse sobre la base de la injusticia social. Tampoco es fácil distanciarse de lo habitualmente pagado por las empresas competidoras, salvo por las ventajas que puede ofrecer una tecnología más avanzada o una más eficiente organización, que siempre están renovándose. En suma, la interdependencia económica, la información, los valores culturales comunes y la presión de las organizaciones sindicales, empresariales y políticas fuerza a producir consenso acerca de niveles armónicos con el desarrollo del país y dentro de un rango que no presente diferencias irritantes en el rango social, aunque deje un amplio margen para el mejor bienestar, fruto del esfuerzo, la capacitación y, en alguna medida, la audacia. En tal sentido, se perfilan tendencias o matices diferentes entre el mayor individualismo de los americanos, por ejemplo, y un desarrollo más socializado —dentro siempre de la libertad— que se percibe en Japón y Alemania, para citar dos ejemplos relevantes.

Entre los preceptos legales vinculados a esta característica del empleo se pueden mencionar, dentro del Código, los artículos 7; 10, inc. 1º, Nº 4 e inc. 2º; 40 a 64; 65, 71, 72, 77, 80, 88, 90, 114, 115, 125, 138, 147; 150, Nº 3; 155 a 165; 168, 184, etcétera, y un gran número de preceptos de las leyes 19.010, de 29 de noviembre de 1990, y 19.069, de 30 de julio de 1991, que sustituyeron las normas de aquél en cuanto a indemnización por años de servicios, sindicatos y negociación colectiva. En relación con el art. 43 del Código, interesan las leyes sobre ingreso mínimo mensual, la última de las cuales es la 19.142, de 29 de mayo de 1992.

La trascendencia y proyecciones de la remuneración dentro del derecho del trabajo haría ocioso extenderse en otros ejemplos.

16.8. *Empleo adecuado.* Aunque no se debe discriminar en el trabajo, hay diferencias de edad, sexo, estado civil, aptitud profesional, nacionalidad, experiencia y otras que, con frecuencia, exigen regulación para evitar abusos, inconvenientes o peligros. Más aún, tal regulación es indispensable para que no se discrimine positiva o negativamente en perjuicio del más débil, dificultándose su contratación, o prefiriéndolo sobre la base de un pago inferior. Por eso todas

las legislaciones contienen normas sobre menores, mujeres, situación de la embarazada, acceso a faenas pesadas, peligrosas o difíciles para las cuales se exigen condiciones o aptitudes especiales. Por la inversa, a veces se reservan ciertos cargos o un porcentaje de la planilla a los discapacitados, o bien, se desplazan de la responsabilidad del empleador a la seguridad social los costos o perjuicios derivados de estados de necesidad o situaciones de familia (permisos por enfermedad, matrimonio, embarazo, nacimiento, accidente, etc.). Las políticas sociales de los países cambian mucho según los procesos históricos. Así, por ejemplo, el Código de 1931 disponía en su art. 115 que *el ochenta y cinco por ciento, a lo menos, de los empleados que sirvan a un mismo empleador será de nacionalidad chilena*. Esa norma no tendría sentido hoy, aunque Chile, como muchos países, reglamentan el ingreso de extranjeros con fines laborales.

Nuestra legislación es pródiga en preceptos de este carácter. Al respecto, no olvidemos el famoso proyecto de Malaquías Concha que ya en 1901 proponía una *Ley sobre el trabajo de los menores, salubridad y seguridad en los talleres*. En el Código actual pueden citarse los artículos 13 al 220; 1° N° 2; 25, 26, 30, 37, 58, 77 y siguientes; 93, etcétera.

Debe notarse que la reforma de los libros I, II, V del Código del Trabajo deroga disposiciones que prohibían el desempeño de determinados trabajos por la mujer, como el art. 15, prefiriéndose un impedimento genérico sobre el desempeño de trabajos superiores a las fuerzas del trabajador o que puedan comprometer su salud o seguridad, que se introduce como art. 173-A. El asunto no era fácil, pues creaba problemas con un convenio de la OIT ratificado por Chile y que, en defensa de la mujer, prohibía para ella ciertos tipos de trabajo. Fue necesario un artículo transitorio para armonizar el desahucio del convenio con la vigencia de la reforma.

16.9. *Empleo determinado*. No se ha reparado suficientemente en que la necesidad de determinar el objeto del contrato de trabajo, o sea, la faena o labor específica encomendada, es una exigencia de la igualdad ante la ley. La subordinación o dependencia sólo se admite bajo determinados respectos, de tal manera que ser trabajador dependiente no es adscribirse a una clase social o económica, sino obligarse a cumplir para un empleador una precisa función. Por eso, un gerente general es empleado o trabajador, lo mismo que sus subalternos, aunque respecto de éstos sea empleador.

La evolución social también ha exigido mejores especificaciones en la materia, desarrollando el llamado *jus variandi*, como legítima flexibilidad requerida para la buena marcha de la empresa.

Pero el tema de la flexibilidad es quizá el de mayor actualidad en el derecho laboral moderno, tanto que tiene en jaque muchas conductas y situaciones tradicionales. La llamada revolución posindustrial, con sus secuelas ya hechas notar de mundialización, información, interdependencia, competencia, desarrollo tecnológico acelerado, cambios en los gustos, modas y necesidades, ha pulverizado la imagen de la empresa autosuficiente, para hacer de ella cada vez más un centro de decisiones que encarga a contratistas especializados todo lo que ellos pueden desempeñar en forma más rápida, más eficiente o más barata. Por lo mismo, la vieja noción del contrato de trabajo de contenido estable y duración indefinida, y el sindicato de empresa en permanente crecimiento por la incorporación de nuevos trabajadores a la empresa está soportando una verdadera crisis que aún no acaba de configurarse. De esta manera se halla en plena ebullición el mundo de los contratos de corto tiempo, de temporada, a domicilio; los de

transporte ferroviario, colectivo urbano e interurbano, marítimo y aéreo; los de trabajadores agrícolas de temporada, portuarios eventuales y muchos otros.

Estos temas son precisamente asunto de la reforma al Libro I del Código del Trabajo, *que acaba de promulgar el Presidente de la República (23 de septiembre de 1993), publicada en el Diario Oficial de 30 de septiembre.*

Interesan en cuanto a la determinación del contrato y a varias de las reformas en curso los artículos 9°, 10, 83, 94, 118, 119, 125, 130, 137, 138, 143, 154, 155 a 165; 186, etc.

16.10. *Empleo estable.* La estabilidad en el empleo es el punto de encuentro entre los intereses de la empresa moderna y los del trabajador de todos los tiempos. La inamovilidad, por un lado, el despido arbitrario y no indemnizado, por otro, son los extremos viciosos, incompatibles con la dinámica y competitividad de la empresa, la dignidad y derechos del trabajador y los valores superiores de la ética social.

A este respecto, podrían considerarse las siguientes etapas principales en nuestra legislación laboral republicana:

- a) *Régimen anterior al establecimiento del contrato de trabajo.* Rige el Código Civil; se aplican las normas del arrendamiento de servicios, del arrendamiento de criados domésticos y del mandato remunerado;
- b) *Régimen de las leyes 4.053, 4.059 (1924), D.L. 857 (1925) y Código de 1931.* Hay desahucio libre respecto de los obreros, con pago de seis días de indemnización o aviso previo de igual tiempo. Para los empleados particulares el aviso y la indemnización ordinaria son de treinta días. Además, se consagra una indemnización extraordinaria de un mes por año a quienes hubieren servido más de un año, que fue desde luego una de las principales causas que hizo apetecible la condición de empleado particular y alentó peticiones en tal sentido en los conflictos colectivos y negociaciones de los obreros;
- c) *Régimen de la ley 6.020 (1937) para los empleados particulares.* Se transforma la indemnización extraordinaria en un aporte patronal de 8,33% a un fondo especial de indemnización que administra la Caja de Previsión de Empleados Particulares. Equivale al pago de un mes por año, pero el trabajador tiene derecho a ella cualquiera sea la causa del término de sus servicios, incluso el retiro voluntario;
- d) *Régimen de la ley 10.475 (1952) para empleados particulares.* Se concede derecho a jubilación a los empleados particulares y se destina el fondo del 8,33% para financiarla. Sólo pueden acceder a él los que dejan el servicio sin derecho de jubilación;
- e) *Régimen del D.F.L. 243 (1953) para los obreros.* Establece un fondo de indemnización de un mes por año, con aporte patronal al Servicio de Seguro Social de un monto inicial de 2%, que puede aumentarse hasta 8,33%;
- f) *Régimen de la ley 16.455 (1966) para los trabajadores (no hay distinción entre empleados u obreros).* Pone fin al régimen de despido arbitrario, autorizándolo sólo por causa justificada, incluyendo en ellas las necesidades de la empresa. Fue mal llamada *ley de inamovilidad*, por coincidir con normas transitorias que la establecían y a las que debía poner término. La reglamentación que se le dio y una jurisprudencia muy rigurosa la desviaron de su primigenio objetivo. El despido sin causa justificada da derecho a una indemnización extraordinaria mínima de un mes por año sin tope, por

- servicios continuos o discontinuos, que será fijada por el juez. Esta normativa no se aplica al personal de exclusiva confianza ni a los trabajadores de casa particular (que son, también, por esencia, de exclusiva confianza);
- g) *Régimen del D.L. 2.200 (1978) para los trabajadores (no hay más distingo entre empleados y obreros)*. Se restablece el desahucio libre, con aviso de treinta días o pago de esa indemnización ordinaria, sin perjuicio de la extraordinaria de treinta días por año sin tope, por servicios continuos al mismo empleador, si el contrato hubiere estado vigente por más de un año. A este beneficio no tenían derecho los trabajadores de casa particular, los que tuvieren poder de representación y demás de exclusiva confianza;
- h) *Régimen de la ley 18.018 (14 de agosto de 1981)*. Modificó la normativa anterior al fijar una indemnización de un mes por año con tope de 150 días, a falta de convención directa de las partes que hubiere fijado cualquier otro monto. Desaparece la normativa especial para trabajadores con poder de representación y demás de exclusiva confianza, pero se mantiene exclusión para trabajadores de casa particular;
- i) *Régimen de la ley 18.372 (de 17 de diciembre de 1984), incorporado al Código de 1987*. Establece un sistema de desahucio libre con indemnización *mínima* de 30 días por años y tope *mínimo* de 150 días. Se mantiene exclusión a los trabajadores de casa particular;
- j) *Régimen de la ley 19.010, de 1990, deroga el título V del Libro I del Código del Trabajo*. Suprime el régimen de desahucio libre, como norma general; y restablece en su reemplazo la causal de término del contrato de trabajo por *necesidades de la empresa*, a semejanza del sistema de la ley 16.455, pero con otras modalidades indemnizatorias. En efecto:
- i) Mientras que el art. 2º, Nº 10 de esa ley expresaba: *Las que sean determinadas por las necesidades del funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio*, la ley 19.010 señala como causal *las necesidades de la empresa, establecimiento o servicios, tales como las derivadas de la racionalización o modernización de los mismos, bajas en la productividad, cambios en las condiciones del mercado o de la economía, que hagan necesaria la separación de uno o más trabajadores, y la falta de adecuación laboral o técnica del trabajador*;
 - ii) Mantiene la causal de desahucio para los trabajadores con poder de representación y de casa particular;
 - iii) Ambas causales –necesidades de la empresa o desahucio, en los casos admitidos– dan derecho a una indemnización que en la norma es de 30 días por años de servicio o fracción superior a seis meses, prestados continuamente al mismo empleador, con tope de trescientos treinta días, salvo para los trabajadores de casa particular en que procede una indemnización *a todo evento*, equivalente a un aporte mensual de 4,11% que deberá hacer el empleador a una AFP durante un lapso de once meses;
 - iv) Si se invocará indebidamente la causal de necesidades de la empresa, o se pusiere término al contrato sin mediar causa legal, la indemnización se aumentará por el juez en un 20% y si hubiere habido dolo o falta de motivo plausible para el error, dicho 20% podrá elevarse hasta un 50%;
 - v) A contar del séptimo año del inicio de la relación laboral, las partes podrán sustituir la indemnización de treinta días por año con tope de

trescientos treinta días por una indemnización *a todo evento*, financiada con un aporte mínimo del empleador de 4,11%.

- j) Naturalmente que la normativa resumida contempla modalidades especiales para los casos transitorios *-trabajadores antiguos-* u otras de detalle que no es del caso tratar aquí.
- k) Hemos detallado esta sucesión de leyes porque el proceso resulta ilustrativo de los criterios históricos imperantes y de los regímenes más cerrados y proteccionistas o más abiertos y competitivos que permitían o estimulaban uno u otro tipo de soluciones.

16.11. *Empleo formativo.* La valoración del tiempo de vida destinado al trabajo como un período que no puede suspender el deber de formación personal, profesional y social del ser humano trabajador se ha acentuado en los últimos decenios. Se estima que no satisface la ética del contrato de trabajo una simple equivalencia de las prestaciones: esfuerzo productivo y remuneración. Razones tecnológicas, utilitarias, filosóficas, morales, sociales y políticas concurren de una u otra manera a que la empresa considere la formación de sus trabajadores como una necesidad y la legislación social apoya esta evolución. De ello dan testimonio los arts. 13, inc. 3°, 77 a 85; 166 a 170 (en relación con el D.L. 1.446, de 1976) y otros muchos del Código del Trabajo y de sus leyes complementarias.

Pero, más allá de lo dicho, es preciso constatar que las condiciones prevalentes en la economía contemporánea han impreso tan vertiginosa velocidad a los cambios científicos, tecnológicos, sociales y culturales que, como lo he enfatizado antes, el trabajador actual debe prepararse ojalá como polivalente. Esto es, no sólo debe dominar su oficio o especialidad, sino ser capaz de adecuarse a los cambios que las circunstancias impongan en la empresa y que repercuten en la consiguiente flexibilidad laboral. En rigor, debe reconocerse que la revolución industrial de los siglos XVII y XIX partía del supuesto de un proletario de escasa cultura, capaz de multiplicar su rendimiento mediante el accionar de una maquinaria de simple manejo. A fines del siglo XX, el proceso productivo exige no sólo alta calificación profesional, sino creatividad, ingenio y adaptabilidad constante a situaciones nuevas o inesperadas. La empresa o el trabajador incapaces de enfrentar estos desafíos son ineluctablemente expulsados del mercado.

16.12. *Empleo participativo.* Es otro nota acentuada en el moderno derecho laboral, que se opone por el vértice a la separación y distanciamiento que vivió el proletariado de los siglos pasados respecto de la fábrica, taller, mina o hacienda en que prestaba sus servicios. Hoy se le ofrecen, y aún exigen, múltiples formas de participación social: comités de empresas, sindicatos, federaciones, escuelas laborales, becas nacionales y extranjeras, capitalismo popular, actividades deportivas, sociales y mutuales, de base empresarial, profesional o local; publicidad y propiedad de sus aportes previsionales; partidos políticos; etc. Además, son tan colosales el desarrollo de las comunicaciones y la información, unidas la expansión popular de la cultura, que los organismos laborales de carácter internacional o nacional compiten en calidad con los de orden empresarial, aparte de la multiplicación del bipartismo y del tripartismo en todos los niveles. No hay tampoco una ley de interés laboral o de seguridad social que se dicte sin escuchar a las entidades más representativas del sector.

Por eso, el empleo participativo es una característica de la sociedad moderna, y donde no tenga ese carácter, la presión sindical, política o cultural pronto lo impone.

Sobre esto, vale revisar lo dispuesto en los artículos 1º, 5º, 8º y 19 de la Constitución de 1980; los artículos 41; 46 a 51; 291 inc. 1º y otros del Código; la ley 19.049, de 1991, sobre Centrales Sindicales, en especial el art. 9º, N° 2; la ley 19.069, de 1991, sobre sindicatos y negociación colectiva, en especial los artículos 9º, 38, 39, 42 a 44; 57, 58 y 59, 64; 65 a 68; 78, 79, 82, etcétera.

16.13. *Empleo grato*. Esta es una característica siempre buscada y nunca plenamente conseguida, pero que se halla implícita en todo lo dicho. S.S. Juan Pablo II ha recordado en *Laborem Exercens*, que las palabras del Génesis: *con el sudor de tu rostro comerás el pan, se refieren a la fatiga, a veces pesada, que desde entonces acompaña al trabajo humano, pero no cambian el hecho de que éste —el trabajo— es el camino por el que el hombre realiza el dominio que le es propio sobre el mundo visible sometiendo a la tierra* (II, N 9), aludiendo a lo que Javier Lagarrigue llamaba el primer mandamiento de la Biblia: *Poblad la tierra y sometedla, y señoread los peces del mar, las aves de los cielos, y todas las bestias que se mueven sobre la tierra* (Gen 1, 29). Es con la pasión de Cristo que el trabajo adquiere su sentido redentor, pero no pierde su finalidad primigenia connatural al destino humano.

Por lo mismo, nunca será fácil hacer del trabajo un agrado igual que los juegos o la recreación. Pero hay satisfacciones muy específicas que provienen de la tarea que se ajusta a nuestra vocación y que se cumple con éxito, así como sufrimientos adventicios e indebidos derivados de lo contrario y que pueden y deben evitarse.

Ahora, desde la perspectiva empresarial, no hay empleador inteligente y experimentado, con sentido de modernidad y triunfo, que no procure mantener grato a su personal y hacerle el trabajo llevadero y atractivo. Por los demás, el ambiente interno de la empresa es la misma cara que finalmente llega al público consumidor de bienes y servicios. Las políticas de orientación vocacional y profesional, vivienda, educación, familia, recreación, deporte, música ambiental, seguridad, descansos, etc., atraen, retienen, forman, comprometen al trabajador y, según estudios comprobados, mejoran el rendimiento.

Todo ello nos sitúa a años luz del siglo XIX y siempre muy distantes del cielo histórico que vio nacer el Código de 1931.

17. Este apretado análisis de la evolución de nuestra legislación laboral a través de la consideración de los caracteres del empleo pretende destacar el profundo enlace entre las que la doctrina llama *fuentes reales y formales* del derecho. Sobre su desenvolvimiento en Chile, a impulsos de la llamada *cuestión social*, entre los años 1891 y 1923 expresa los siguientes juicios Gonzalo Vial: *El hecho histórico más importante en nuestro cambio de siglo fue la "cuestión social". Las clases trabajadoras —campesinos, mineros y salitreros, artesanos, operarios fabriles y elementos de medios más modestos— se vieron sometidas a una presión aplastante. Confluyeron sobre ellas inúmeros problemas (económicos, sanitarios y de salud, y especialmente morales y de imago mundi) que les fueron haciendo insoportable la existencia. Ni la clase dirigente ni el régimen político supieron hallar solución para estos sufrimientos. Aun, dieron un espectáculo de frivolidad, pequeñez e insuficiencia que no podía sino agudizar el padecer e irritación de los trabajadores. Peor todavía, éstos fueron sacrifica-*

dos en muchos aspectos —por ejemplo el de la inflación— a esa ineficacia y liviandad y a intereses minoritarios. Por último, los sufrientes usaron la violencia contra la sociedad y la sociedad les respondió con la represión (Valparaíso, 1903; Santiago, 1905; Antofagasta, 1906; Iquique, 1907; Magallanes, 1919 y 1920) (Historia de Chile, 1891-1973; V. I.; T. II, pág. 496).

No debe mover a engaño la fría enumeración de estas fechas, que encierran, cada una de ellas y muchas más, el recuerdo de agudísimos choques, a veces con trágicos desenlaces. Así, 1907, *Iquique* alude a lo sucedido en la Escuela Santa María de esa ciudad, que costó la vida a cerca de doscientos obreros del salitre, aparte de unos cuatrocientos heridos, según cifras que parecen bastante aproximadas. El desastre se produjo cuando sobre diez o quince mil trabajadores y sus familias descendieron de la Pampa hacia la ciudad a fin de forzar la solución a peticiones laborales. Se les dio alojamiento en dicho establecimiento educacional, desde donde la fuerza militar recibió orden de desalojarlos para imponer su regreso a los campamentos. Los obreros se resistieron y el asunto llegó a la dramática alternativa de triunfo o derrota de unos u otros, sin ley que regulara un típico conflicto colectivo. La tragedia, que estremece la conciencia de cualquiera que repase los antecedentes, se habría evitado incluso con los mismos descriteriados que la causaron, si hubiera existido algún cauce legal para peticiones que hoy día harían sonreír a cualquier funcionario o abogado especialistas.

Los otros conflictos, anteriores o posteriores al referido, son dramática confirmación de lo mismo. Algunos de ellos, como el de los portuarios de Valparaíso, en 1903, o el relativo al decreto que gravaba la internación de ganado argentino, son particularmente expresivos del clima que se vivía y al que buscó hallar destino el movimiento que encabezó Alessandri Palma, primero como candidato a senador por Tarapacá y después como candidato presidencial.

Nuestra conclusión, para los fines de este estudio, es que el conflicto laboral precede a la norma que lo encauza y, por lo mismo, el derecho colectivo del trabajo se anticipa al derecho individual del trabajo y lo explica. Por eso CLARIN (Claudio Arteaga Infante), en su opúsculo: *Leyes Urgentes para el Pueblo* (Imp. Universidad, 1920), después de acopiar antecedentes sobre las huelgas ocurridas entre 1916 y el primer semestre de 1919 —119 en total—, en que los involucrados reclamaban aumentos de salarios, contratos de trabajo, jornadas de ocho horas, reconocimiento del derecho de asociarse, etc., se queja: *carecemos en absoluto de legislación sobre huelgas* y termina con estas palabras de resonancia profética: *Como el arduo combate entre el capital y el trabajo no terminará sino con muchos años de innúmeros esfuerzos de organización y de cultura, procedamos inmediatamente a evitar en lo posible sus efectos nocivos sobre combatientes y espectadores, dictando cuanto antes nuestra legislación sobre huelgas, que tenga en cuenta no sólo los últimos adelantos de la ciencia social* —aludía sin duda alguna a los principios y criterios que impulsaba la Organización Internacional del Trabajo, recién fundada— *sino las respectivas características de nuestro medio ambiente* (pág. 29).

Estas *fuentes reales* del derecho laboral chileno fueron el antecedente inmediato de las *fuentes formales*, de carácter constitucional, legal o reglamentario que antes recordamos.

18. Una visión global de la evolución de nuestro derecho colectivo del trabajo hemos ofrecido en otra oportunidad (V. Thayer y Novoa, *Manual de De-*

recho del Trabajo, T. I., Edit. Jurídica, 1987, Segunda Parte, págs. 79 y siguientes). Para los efectos de este estudio resulta imprescindible agregar siquiera un par de notas específicas sobre sus dos temas centrales: la sindicación y la negociación colectiva.

18.1 En cuanto al derecho de asociación sindical hay un total desconocimiento antes de la ley 4.057 de 8 de septiembre de 1924. Advirtamos que incluso esta ley sucede, al menos en numeración, a la 4.056, sobre conciliación y arbitraje, como significando que también, dentro del derecho colectivo del trabajo, la primera necesidad fue darle cauce a los conflictos —como lo recordaba Arteaga en la cita que hicieramos— mediante una negociación, aun cuando, una vez creados los sindicatos, pasó a constituir su función esencial. Diríamos que el orden histórico de las inquietudes fue: 1) Enfrentar el conflicto; 2) Regular el conflicto; 3) Instituir el sindicato; 4) Regular la negociación colectiva y considerar la huelga —o conflicto— como una eventualidad de la negociación.

18.2. En el Congreso, durante la discusión de proyecto de código de Alessandri y Poblete Troncoso, pugnaron la posición liberal, encabezada por don Eliodoro Yáñez, que defendía los sindicatos libres —siguiendo la línea de la OIT—, que se llamaron *profesionales*, y los conservadores que preferían el sindicato único de empresa, que se mal denominaron *industriales*. Ambas posiciones se incluyeron en la ley 4.057 y pasaron al Código de Trabajo de 1931. Esta división se mantuvo hasta el decreto ley 2.756, de 1979, que terminó con los sindicatos industriales e impuso los principios de la libertad sindical. Así se llegó al Código de 1987. El mismo criterio se mantuvo, a mi juicio bastante perfeccionado, en las reformas ley 19.069, de 1991.

18.3. Algunos sectores tuvieron normativas especiales. De ellos interesa destacar los empleados públicos, los trabajadores del cobre y los agrícolas.

18.3.1. La legislación del Código de 1931 prohibía a los empleados públicos *sindicarse o pertenecer a sindicato alguno*, fueren fiscales, municipales o dependientes de empresas del Estado (art. 368). Por otra parte, como la legislación común prohibía la federación de sindicatos, salvo los organizados sobre la base de actividad profesional (arts. 383 y 411), proliferaron las federaciones y confederaciones ilegales, progresivamente toleradas y, a veces, reconocidas, indirecta o directamente, por alguna ley. Situación similar se produjo en las asociaciones de empleados fiscales y semifiscales, que, además, tenían sus beneficios económicos y sociales establecidos por ley y no consagrados en contratos individuales o colectivos libremente celebrados. El ejemplo más importante fue la ley 17.594 (D.O. de 4 de enero de 1972) que concedió personalidad jurídica a la Central Unica de Trabajadores (CUT), a la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), a la Asociación Nacional de Trabajadores Semifiscales (ANATS), a la Confederación de Trabajadores del Banco del Estado y a la Asociación de Funcionarios de Prisiones. Además, se modificó el Estatuto Administrativo (entonces D.F.L. 338, de 1960) para conceder fuero a los dirigentes de esos organismos y otros de base provincial (V. al respecto Thayer y Novoa, ob. cit., págs. 231 y ss.).

El decreto ley 2.756, de 1979, incorporado al Código de 1987 y, a través de él, a la ley 19.069, de 1991, concedió ampliamente derecho de sindicación y de negociación a los trabajadores de las empresas del Estado, salvo a las dependientes del Ministerio de Defensa Nacional. Derecho de sindicación, pero con

arbitraje obligatorio se dispuso en el caso de unas cuantas empresas consideradas estratégicas. Su nómina se fija o modifica en julio de cada año.

Actualmente (septiembre de 1993) se tramita en el Congreso un proyecto, originado en Mensaje del Ejecutivo, que reglamenta las *asociaciones* de empleados públicos.

18.3.2. Por el D.F.L. 313, de 1956, se dictó el Estatuto de los Trabajadores del Cobre que no sólo estableció el precedente de reconocer como legal una confederación de sindicatos y de empresas, sino hacerlo y reglamentarlo respecto de la actividad productiva más importante de Chile y que proporcionaba, en aquella época, alrededor del 80% de las divisas de que disponía el país. Por eso y por las innovaciones que introdujo, como la de entender la votación de huelga como una opción entre ella la mejor oferta de la empresa, tuvo enorme influencia en la legislación posterior.

18.3.3. El Código de 1931 no prohibió la sindicación campesina, según oportunamente lo dictaminó la Dirección del Trabajo. Sin embargo, paradójicamente, el Gobierno del Frente Popular, en 1939, se opuso a dictar un reglamento de sindicación campesina, que adaptara la normativa *urbana* y *minera* del Código a las peculiaridades del campo. Eso fue una gran frustración para algunos de los socios de la combinación de Gobierno, que no imaginaban lo que sería el tremendo rompimiento entre el Gobierno y el Partido Comunista bajo el tercer Presidente radical, Gabriel González Videla, que impulsó y aplicó la llamada *Ley de Defensa Permanente de la Democracia*, N° 8.961, de 31 de julio de 1948, a la que sucedieron las famosas circulares Holger-Letelier y Koch-Yáñez, ésta ya bajo la nueva presidencia del General Ibáñez que, al fin de su período, derogó la aludida ley, bautizada *maldita*, por los comunistas.

En el citado Gobierno de González Videla (1946-1952) se dictó la ley 8.811 (D.O. de 29 de julio de 1947) que reconoció el derecho a formar sindicatos únicos de fundos, en aquéllos en que trabajaren más de 20 obreros, mayores de 18 años, con más de un año de servicios consecutivos y cuyos afiliados representasen sobre el 40% de los obreros del fundo, y un 10% a lo menos supiese leer y escribir. Se entendía por servicios consecutivos 200 días de trabajo en las provincias de Cautín—inclusive— al norte, y 150 días al sur de Cautín (art. 16). Además, se exigía una reunión previa, ante Inspector del Trabajo, con el acuerdo del 55% de los asistentes.

Las exigencias de tal modo chocaban con la realidad económico-social, que a la fecha en que se inició la discusión de la ley 16.625 (1967), sobre sindicación campesina, no había veinte sindicatos constituidos, ni los afiliados llegaban a 1.000.

Esta otra ley en cambio, ajustada por completo a los principios de libertad sindical de la OIT, permitió un desarrollo explosivo de la sindicación campesina: 47.473 afiliados en 1967; 104.666, en 1969; 282.408, en 1975, ocho años después, lo que representa más de la mitad de la población sindicalizable del sector, porcentaje nunca alcanzado por el sindicalismo chileno en otras áreas.

Es bueno recordar que la ley de sindicación campesina tuvo su origen en una tentativa del Gobierno de la época para establecer ampliamente la libertad sindical, sin distinción de sectores, pero la oposición política, interna y externa al Gobierno de Frei lo impidió. La razón esgrimida era la incompatibilidad de la libertad sindical con el sindicato único de empresa y la Central Unica de Traba-

jadores, que se resolvió, en aquellos años sesenta, en favor de los organismos únicos y en contra de la libertad sindical.

La legislación del decreto ley 2.756, de 1979, como hemos dicho estableció la libertad sindical sobre bases que fueron perfeccionadas en la ley 19.069, de 1991.

19. La legislación laboral del Gobierno militar precedente al citado decreto ley no interesa para los fines de este estudio porque fue fruto de una coyuntura histórica, que no hechó raíces en la historia social. Sólo encierra interés el proyecto de Código del Trabajo, entregado a libre discusión el 1° de mayo de 1975. Después de reunirse valiosas opiniones de sectores laborales, empresariales y universitarios, fue combatido por todos los sectores. Consagraba como preferente la negociación colectiva por áreas de actividad.

20. La legislación sobre negociación colectiva evolucionó paralelamente a la sindical. Como vimos: las leyes 4.056 y 4.057 fueron coetáneas (8 de septiembre de 1924); ambas se incorporaron al Código de 1931; el Estatuto de los Trabajadores del Cobre y la ley de sindicación campesina trataron de sindicación y negociación; los decretos leyes 2.756 y 2.758, de julio de 1979, reglaron desde una misma fecha el nuevo sistema sindical y el de negociación, que se incorporaron juntos al Código de 1987 y a la ley 19.069.

Respecto del sector público, ya expresamos lo esencial.

21. Debemos destacar que la normativa del decreto ley 2.758 sobre negociación colectiva, incorporada con enmiendas primero al Código de 1987 y después a la ley 19.069, merece un estudio especial, que hemos realizado en otra obra (V. William Thayer, *Sindicatos y negociación colectiva*, Editorial Jurídica, 1991). En la perspectiva histórica, creo que deben destacarse: el esfuerzo por hacer de la negociación colectiva *un episodio normal y no conflictivo en la vida de una empresa moderna, cuyos parámetros están cada vez más públicamente determinados por las condiciones del mercado interno e internacional, por los avances tecnológicos, por las exigencias del público, por los condicionantes ecológicos, el poder de negociación laboral, el grado de capitalización y tecnificación de la empresa y la calidad profesional y lucidez de quienes negocian en ambos lados de la mesa. En general, el acervo de información que ambas partes poseen y que la computación está en condiciones de cuantificar muy al detalle tiende a reducir las diferencias entre los puntos de vista de ambas partes hasta un grado tal en que debiera resultar rara vez conveniente la huelga.* Si esta se produce, habrá que presumir, cada vez con mayor fundamento, que se ha producido un *error humano*, por mal manejo o carencia de información.

22. Las modificaciones aprobadas por la ley 19.250 de 1993 a los libros I, II y V del Código del Trabajo persiguieron conferir una mayor legitimación social al Código de 1987, permitiendo a sus protagonistas y beneficiarios –trabajadores, empleadores, jueces, abogados, profesores– discutir y concertar con los poderes colegisladores –Presidente, ministros y Congreso Nacional– las bases del nuevo texto.

Desde el punto de vista de la calidad de la vida de cada trabajador y de su productividad en la empresa, juzgo que las enmiendas últimas se justifican, perfeccionan lo vigente, pero no alteran la concepción original que compendió

el Código de 1987. En cambio, *la efectiva participación de los actores sociales constituyó un aporte notable a la calidad de nuestra vida de relación*. Es de esperar que ello influya favorablemente en la productividad de empresas y trabajadores, si factores ajenos a la normativa misma no se interponen, como por desgracia suele suceder.