



¿AMENAZA O REALIDAD? LA JUDICIALIZACIÓN DEL CONFLICTO LABORAL EN CHILE

Francisca Gutierrez
Profesora de Relaciones Laborales, Universidad Alberto Hurtado

Resumen

El presente artículo muestra cómo el conflicto laboral en Chile se encuentra altamente judicializado. Se explica este proceso como el resultado de un doble proceso. Por un lado, las políticas laborales de las últimas tres décadas. Por el otro, la voluntad de trabajadores y sindicatos de luchar por sus derechos eludiendo las restricciones que impone la legislación a la huelga. Asimismo, el artículo discute los efectos que este proceso ha tenido para los trabajadores. Por último, se señalan algunas recomendaciones generales para una eventual Reforma Laboral.

Introducción

La amenaza de una “judicialización” se ha vuelto recurrente en la discusión actual sobre el proyecto de Reforma Laboral. Los críticos señalan que la ley sobrecargará innecesariamente de responsabilidades a los tribunales y Dirección del Trabajo (DT)¹, en vez de entregar herramientas a trabajadores y empleadores para que solucionen sus disputas de manera autónoma (Fontaine, 2015; Diario Financiero, 2015; El Desconcierto, 2015; Fundación Sol, 2015). En este contexto, vale la pena preguntarse hasta qué punto esta amenaza no es ya una realidad en el sistema laboral chileno. En este artículo demostraremos que el recurso a tribunales y a la DT ocupa un lugar clave para los trabajadores desde hace bastante tiempo. Explicaremos este proceso en base a la literatura, datos administrativos y entrevistas a dirigentes sindicales².

Un proceso de larga data

En términos generales, el concepto de “judicialización” ha sido usado en la literatura científica para referir a un proceso histórico en el cual las disputas de una sociedad, que antes se solucionaban entre las partes involucradas (resolución “diádica”), son solucionadas cada vez más a través de la intervención de una autoridad (resolución “triádica”) (Sweet, 1999). Partiendo de esta definición, se observa que las relaciones laborales chilenas se encuentran desde hace tiempo bastante judicializadas.

El Gráfico 1 muestra cómo las confrontaciones diádicas (i.e. las huelgas y acuerdos colectivos) disminuyeron entre 1990 y el 2004, mientras que las triádicas (i.e. denuncias en la DT) se duplicaron durante el mismo periodo. Desde esta última fecha, la judicialización parece haberse atenuado, pues los conflictos diádicos aumentaron ligeramente, aunque también se ha incrementado la importancia de los tribunales en relación a la DT.

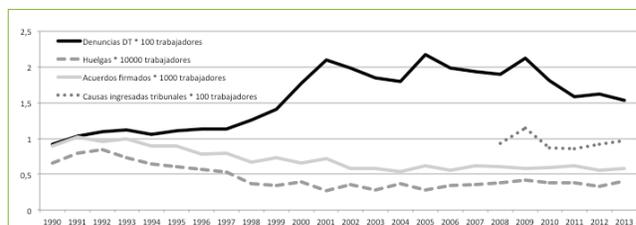


Gráfico 1. Vías de expresión del conflicto laboral en Chile (1990-2013)
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección del Trabajo, 2014 e INE, 2013

Una tendencia similar ha sido observada en Estados Unidos (e.g. Roomkin, 1981), no así en Europa donde la negociación colectiva ocupa un rol más fundamental (e.g. Commaille & Dumoulin, 2009).

Una judicialización “desde arriba” y “desde abajo”

En la literatura científica, los procesos de judicialización han sido explicados desde dos perspectivas opuestas. Por un lado, como el producto de la voluntad de los jueces por incidir en la sociedad, o

(1) La Dirección del Trabajo es un Servicio Público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su objetivo es velar por el cumplimiento de la legislación laboral, previsional y de seguridad y salud en el trabajo y promover el ejercicio pleno de la libertad sindical, fomentando el diálogo social, fortaleciendo sistemas de prevención y solución alternativa de conflictos, que permita relaciones más justas y equitativas entre trabajadores y empleadores, contribuyendo a un sistema democrático de relaciones laborales.

(2) Entrevistas realizadas en el marco de una investigación conducida entre el 2010 y el 2014

de las élites políticas que instrumentalizan las instancias judiciales para sus propósitos (judicialización “desde arriba”). Por otro lado, como un proceso empujado por los ciudadanos u organizaciones de base que recurren cada vez más frecuentemente a los tribunales o agencias administrativas para defender sus derechos, en vez de utilizar estrategias de confrontación directa que perciben como menos eficaces (judicialización “desde abajo”) (e.g. Epp, 1998; McCann, 1994).

La judicialización de las relaciones laborales chilenas parece ser el resultado de ambos procesos. Por una parte, de la acción de la élite política. Con el fin de despolitizar el conflicto laboral, el gobierno militar implementó una serie de reformas conocidas como el Plan Laboral (1979), que limitaron las herramientas más efectivas que disponían los trabajadores para hacer valer de forma autónoma su posición frente al empleador. Entre estas se encontraban la mediación sindical, la huelga y la negociación colectiva (e.g. Álvarez Vallejos, 2012; Rojas Miño, 2006). Luego de la recuperación de la democracia en 1990, esta legislación no experimentó modificaciones sustanciales. Para compensar este hecho, los gobiernos de la Concertación fortalecieron el rol de la DT y de los tribunales, lo que potenció la judicialización del conflicto laboral. En efecto, la DT sufrió una incesante multiplicación de sus funciones (Ugarte, 2008, p. 193). Si bien sus recursos siguieron siendo limitados en comparación con sus responsabilidades³, se volvió una de las instituciones más fuertes en la región⁴. El sistema judicial experimentó un proceso semejante. Las medidas impuestas durante el régimen militar debilitaron los tribunales laborales y entrabaron su funcionamiento⁵. Llegada la democracia, se desarrollaban en condiciones tan desmedradas que se llegó a afirmar que los trabajadores chilenos no contaban con un genuino acceso a la justicia (Gazmuri, 2005, p. 63). La situación cambió radicalmente a partir del 2005, con la Reforma al Sistema de Justicia Laboral (Flores Monardes, 2005).

Por otra parte, la judicialización ha sido empujada “desde abajo”, por la voluntad de los trabajadores de luchar por sus derechos sin pasar por la acción sindical. En efecto, las tasas de sindicalización experimentaron una caída significativa en las últimas décadas (de 30% en 1973 a un 16,4% el 2013)⁶. Desprovistos del resguardo colectivo para enfrentar directamente a los empleadores, muchos trabajadores optan por llevar los conflictos a la DT y los tribunales.

Sin perjuicio de lo anterior, la judicialización también ha sido el resultado del cambio en el repertorio de acción de los propios sindicatos. Según la Encuesta Nacional de Condiciones Laborales, menos del 13% de los sindicatos efectuaron una huelga o paro durante el 2011, mientras que el 52% recurrió a la DT y/o los tribunales para denunciar a la empresa (Dirección del Trabajo, 2012). En otras palabras, los sindicatos optan con más frecuencia por el enfrentamiento triádico que por el diádico.

Nuestra investigación permitió identificar los usos que los dirigentes sindicales le otorgan al recurso a los tribunales y la DT. Los sindicatos recurren a estas instancias, no sólo para defender un derecho que está siendo abusado en la empresa, sino también para generar interpretaciones de la ley más favorables a los trabajadores que sirvan como referentes para presionar a las autoridades por un cambio en las leyes (Gutiérrez Crocco, 2012, 2014). La inclinación de los sindicatos chilenos a utilizar la estrategia judicial con este fin “ofensivo” responde sólo en parte a las limitaciones que impone la legislación a otras tácticas reivindicativas. También se explica por un cierto anhelo de un Estado fuerte que se haga cargo de la problemática de los trabajadores⁷ (Gutiérrez Crocco, 2012, 2014).

Un cambio sin revolución

La orientación de la acción de los tribunales y la DT ha favorecido el interés creciente de los trabajadores por la solución triádica. Según los datos de la Defensoría Pública, entre el 2009 y el 2012, más del 90% de las sentencias en los Juzgados de Letras beneficiaron a los trabajadores⁸. La DT también ha defendido los intereses de este sector, aunque esta orientación ha sido menos estable en el tiempo debido a que este organismo depende del Ministerio del Trabajo y es susceptible a los cambios de gobierno. Así, algunos de los últimos dictámenes promulgados por esta agencia han sido criticados por los trabajadores y el número de inspecciones que terminan en multa contra la empresa ha disminuido desde el 2005 (Dirección del Trabajo, 2014). A pesar de estos cambios, la acción de la DT, así como la de los Juzgados, ha permitido a los trabajadores no solo defender los derechos formalmente adquiridos, sino también ampliar algunos de ellos. Por ejemplo, mucho antes de la ley llamada “contra el multirrut”,

(3) Así lo afirman la mayoría de los 12 inspectores y funcionarios de la DT entrevistados durante el 2014 a propósito de nuestra investigación.

(4) Chile cuenta con el número más alto de inspectores por cada 100.000 de la región e incluso de la OCDE, según los datos registrados por la OIT (ILO, 2014)

(5) La primera medida adoptada por la junta militar en 1973 consistió en crear tribunales especiales pero integrados en su mayoría por representantes del gobierno. En 1981, se suprimieron los tribunales del trabajo. Cinco años después, la ley 18.510 restableció dichas estructuras pero solo en primera instancia y en un número mucho menor.

(6) Para información sobre las tasas de sindicalización antes de 1973, ver Milos y Garcés, 1989. La cifra del 2013 ha sido extraída del Compendio Estadístico de la Dirección del Trabajo (2014)

(7) Esta es la tesis que defienden los mismos dirigentes sindicales y funcionarios de la DT entrevistados a propósito de la investigación.

(8) La cifra no considera las causas que terminan previamente con acuerdo entre las partes.

promulgada a comienzos del 2014, la DT y los tribunales venían obligando a las empresas del mismo dueño o grupo económico a negociar centralizadamente con los sindicatos, a pesar de que formalmente no existía este derecho. La ley propiamente tal fue una respuesta a la presión ejercida por los sindicatos, quienes utilizaron las sanciones administrativas y judiciales para quebrar la oposición política a esta demanda.

La Corte Suprema en cambio, ha sido más conservadora. Así, entre el 2008 y el 2013, el 55,6% de los “Recursos de Unificación de Jurisprudencia”⁹ presentados por empresas en defensa de sus intereses fueron “admitidos”. Por el contrario, sólo el 10% de los recursos de este tipo presentados por trabajadores tuvieron este resultado¹⁰. Sin embargo, tras el cambio de composición de esta Corte en el 2014, la orientación de los fallos se ha transformado radicalmente. La Corte se ha declarado en contra del reemplazo de trabajadores en huelga o por el reconocimiento de los derechos colectivos de los funcionarios públicos, ambas demandas históricas de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Esto constituye un nuevo incentivo para que los sindicatos judicialicen los conflictos con las empresas.

En otras palabras, se puede decir que la judicialización en Chile ha permitido un cierto grado de democratización de las relaciones laborales que de otro modo habría sido difícil por el contexto político. Sin embargo, este cambio está lejos de ser una “revolución legal” como la que ha sido observada en otras partes del mundo (e.g. Epp, 1998).

En la literatura se ha subrayado la necesidad de evaluar también otro tipo de consecuencias de la judicialización (McCann, 2006). Algunos estudios han sugerido que la utilización de la estrategia judicial puede desviar a los individuos del uso de otras estrategias que podrían generar cambios sociales más sustanciales (e.g. Rosenberg, 1991). En el ámbito laboral, la duda es si la dependencia de los sindicatos a la DT y a los tribunales no ha limitado su posibilidad de conducir una transformación más radical del orden laboral. La respuesta no es evidente. Si bien esta estrategia ha permitido ciertas conquistas, también ha fomentado relaciones más instrumentales entre los sindicatos y los trabajadores. Los mismos entrevistados observaron que muchos trabajadores se afilian al sindicato para recibir asesoría legal u obtener los beneficios de las campañas ante la DT o los tribunales sin, por el contrario, comprometerse activamente con la causa de los trabajadores. Este último efecto de la judicialización podría estar atentando contra el fortalecimiento sindical.

Conclusión

La judicialización del conflicto colectivo no es tanto una amenaza como una realidad consolidada en Chile. Se ha incrementado desde los años 1990, por la ausencia de mecanismos institucionales que permitan a los trabajadores defender con éxito sus intereses mediante la confrontación directa con los empleadores. De ser ciertos los pronósticos de los críticos, la Reforma intensificará esta tendencia, pero no romperá con la lógica imperante hasta la fecha. Para que la Reforma redujera, por el contrario, el rol de la DT y tribunales en las relaciones laborales, tendría que garantizar la capacidad de los trabajadores de intervenir en las decisiones que les conciernen, tanto a nivel de la empresa como a nivel nacional. Sin embargo, aun así esto tendría que ser acompañado por otro tipo de intervención que lograra aumentar el interés de los trabajadores en la acción colectiva y la confianza de los sindicatos en la confrontación directa con los empleadores. Como se mostró, la judicialización está profundamente arraigada en las prácticas de la clase trabajadora chilena.

Referencias

- Álvarez Vallejos, R. (2012). El plan laboral y la negociación colectiva: ¿origen de un nuevo sindicalismo en Chile? 1979-1985. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana «Dr. Emilio Ravignani»*, 0(35/6).
- Commaille, J., & Dumoulin, L. (2009). Heurs et malheurs de la légalité dans les sociétés contemporaines. Une sociologie politique de la «judiciarisation». *L'Année sociologique*, 59 (1), 63-107.
- Diario Financiero. (2015, Abril 21). Expertos enjuician indicaciones a la reforma laboral y abordan los puntos pendientes. Recuperado a partir de <http://www.pwc.com/cl/es/prensa/prensa/2015/expertos-enjuician-indicaciones-a-la-reforma-laboral-y-abordan-los-puntos-pendientes.jhtml>
- Dirección del Trabajo. (2012). *Encuesta Laboral (ENCLA) 2011*. Santiago de Chile: Dirección del Trabajo. Gobierno de Chile.
- Dirección del Trabajo. (2014). *Compendio estadístico de 1990 a 2013*. Santiago, Chile: Dirección del Trabajo. Gobierno de Chile. Recuperado a partir de <http://www.dt.gob.cl/>
- El Desconcierto. (2015, marzo 13). Dirigentes sindicales y especialistas destrozaron reforma laboral del Gobierno. *El Desconcierto*. Santiago, Chile. Recuperado a partir de <http://eldesconcierto.cl/dirigentes-sindicales-y-especialistas-destrozaron-reforma-laboral-del-gobierno/>
- Epp, C. R. (1998). *The Rights Revolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective* (1.ª ed.). Chicago: University Of Chicago Press.

(9) Acción que puede presentar cualquier actor social o individuo para exigir que la Corte Suprema se pronuncie acerca de una materia que ha sido interpretada de manera diferente por los jueces en distintos casos. El objetivo es poder darle coherencia a la jurisprudencia chilena.

(10) Cifra calculada por el autor en base a la información recolectada de los fallos judiciales entre el 2008 y el 2013 en <http://basejurisprudencial.poderjudicial.cl/>.

- Flores Monardes, A. (2005). La reforma a la justicia del trabajo. *Revista de Estudios de la Justicia*, (6), 159-159.
- Fontaine, B. (2015, Agosto 25) Los servicios mínimos no sirven, definirlos generaría una judicialización enorme que sería impracticable. En *Reforma la Reforma*. <http://www.reformalareforma.cl/>
- Fundación Sol (2015). *Reforma Laboral. ¿Pone fin al Plan Laboral de la dictadura o lo consolida?* Santiago: Fundación Sol
- Gazmuri, C. (2005). La reforma a la justicia laboral. Contenidos, implicancias y perspectivas para una modernización de las relaciones laborales. En J. Ensignia (Ed.), *Mitos y realidades del mercado laboral en Chile*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.
- Gleeson, S. (2009). From Rights to Claims: The Role of Civil Society in Making Rights Real for Vulnerable Workers. *Law & Society Review*, 43(3), 669-700.
- Gutiérrez Crocco, F. (2012). «Judicialisation» des conflits au travail et syndicalisme. *La Chronique Internationale de l'Ires*, (136), 44-56.
- Gutiérrez Crocco, F. (2014). *Fighting in a Context of Restricted Workers' Rights. When and Why do Trade Unions Mobilize the Law? The Chilean Case*. Working Paper, Santiago, Chile.
- ILO. (2014). Labour inspection rate (inspectors per 10,000 employed persons). Recuperado 5 de abril de 2015, a partir de <http://www.ilo.org>
- INE. (2013). *Anuario de Justicia*. Santiago, Chile. Recuperado a partir de <http://www.ine.cl/>
- McCammon, H. J. (2001). Labor's Legal Mobilization Why and when do Workers File Unfair Labor Practices? *Work and Occupations*, 28(2), 143-175.
- McCann, M. (2006). Law and Social Movements: Contemporary Perspectives. *Annual Review of Law and Social Science*, 2(1), 17-38.
- McCann, M. W. (1994). *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rojas Miño, I. (2006). Los desafíos actuales del derecho del trabajo en Chile. *Ius et Praxis*, 12(1), 234-250.
- Roomkin, M. (1981). A Quantitative Study of Unfair Labor Practice Cases. *Industrial and Labor Relations Review*, 34(2), 245.
- Rosenberg, G. N. (1991). *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sweet, A. S. (1999). Judicialization and the Construction of Governance. *Comparative Political Studies*, 32(2), 147-184.
- Ugarte, J. L. (2008). Inspección del trabajo en Chile : vicisitudes y desafíos. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, (6), 187-204.
- Zuñiga Fajuri, A. (2014). When Constitutional Justice has the Last Word on Health Care: The Case of Chile. *International Journal of Health Services*, 44(2), 373-381.