



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

[politicaspUBLICAS.uc.cl](http://politicaspUBLICAS.uc.cl)

## Concurso Políticas Públicas 2016

# Proyecto

**Regulación de la negociación colectiva en el sector público. Una propuesta para dar aplicación al Convenio 151 de la OIT**

# Taller n°1. 22/04/2016

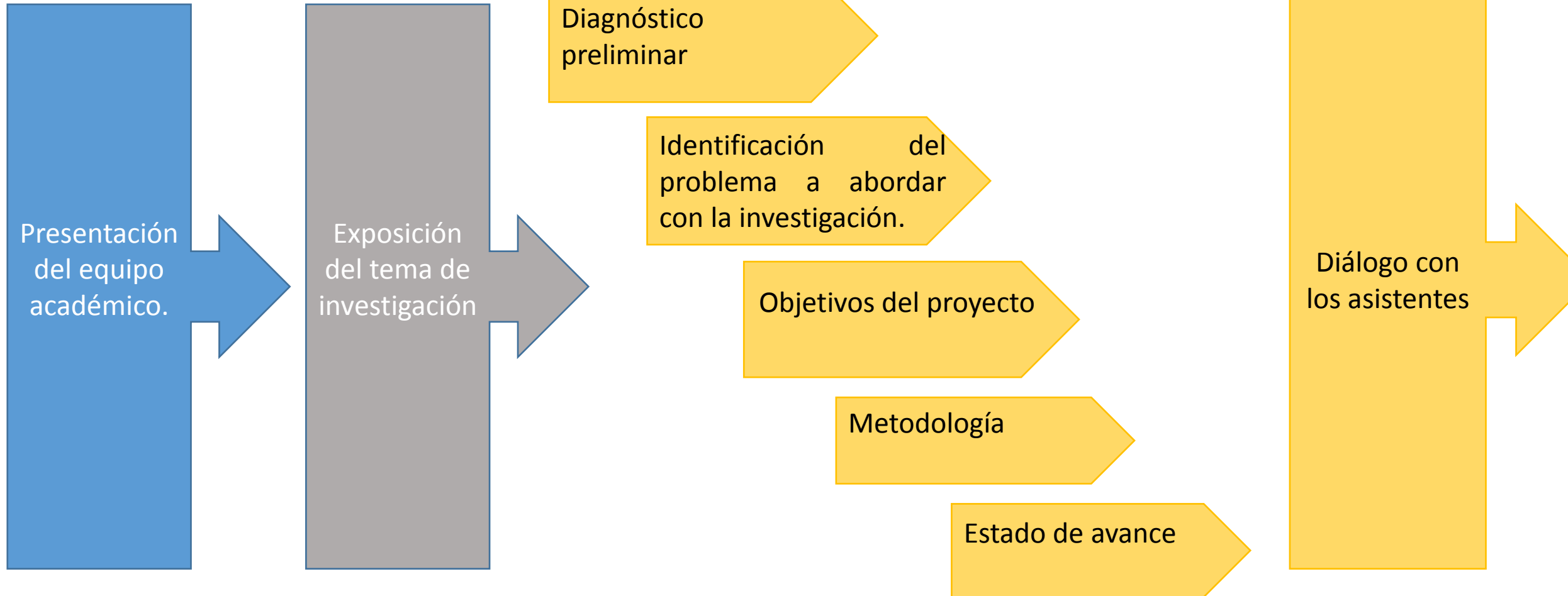


- **Objetivo:**

Discutir el problema que se quiere abordar con la investigación, el diagnóstico inicial y avances del proyecto, para recibir comentarios y sugerencias respecto al foco y pertinencia del estudio.

# Taller n°1. 22/04/2016

- Estructura:



# Equipo de Investigación

**Carmen Elena Domínguez**

Abogado y Asistente Social  
Profesora Facultad de Derecho



**Francisco Tapia Guerrero**

Abogado  
Profesor Facultad de Derecho



**Marcos Singer**

Ingeniero Civil  
Profesor Escuela de Administración



**David Bravo**

Economista  
Profesor Instituto de Sociología



**Rodrigo Azócar**

Abogado  
Profesor Facultad de Derecho  
(Clínica Jurídica UC)



**Claudia Donaire**

Abogado  
Asesora Ministerio del Trabajo

# Apoyo Equipo de Investigación



**Florencia Frontaura**  
**Licenciada en Derecho**  
**Derecho UC**

**Daniel González**  
**Abogado**  
**Derecho UC**

# Tema de Investigación

## Diagnóstico preliminar

---

### Convenio 151 OIT

**Convenio sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública**

(Entrada en vigor: 25 febrero 1981) Adopción:  
Ginebra, 64ª reunión CIT (27 junio 1978).

Ratificado por Chile el año 2000

## Garantías previstas por el convenio

Protección del derecho de sindicación

Facilidades que deben concederse a las organizaciones de empleadores públicos

Procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo

Solución de conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo

Derechos civiles y políticos

# Ámbito de aplicación del C.151



***“A Todas las personas empleadas por la administración pública”***

## Excepciones

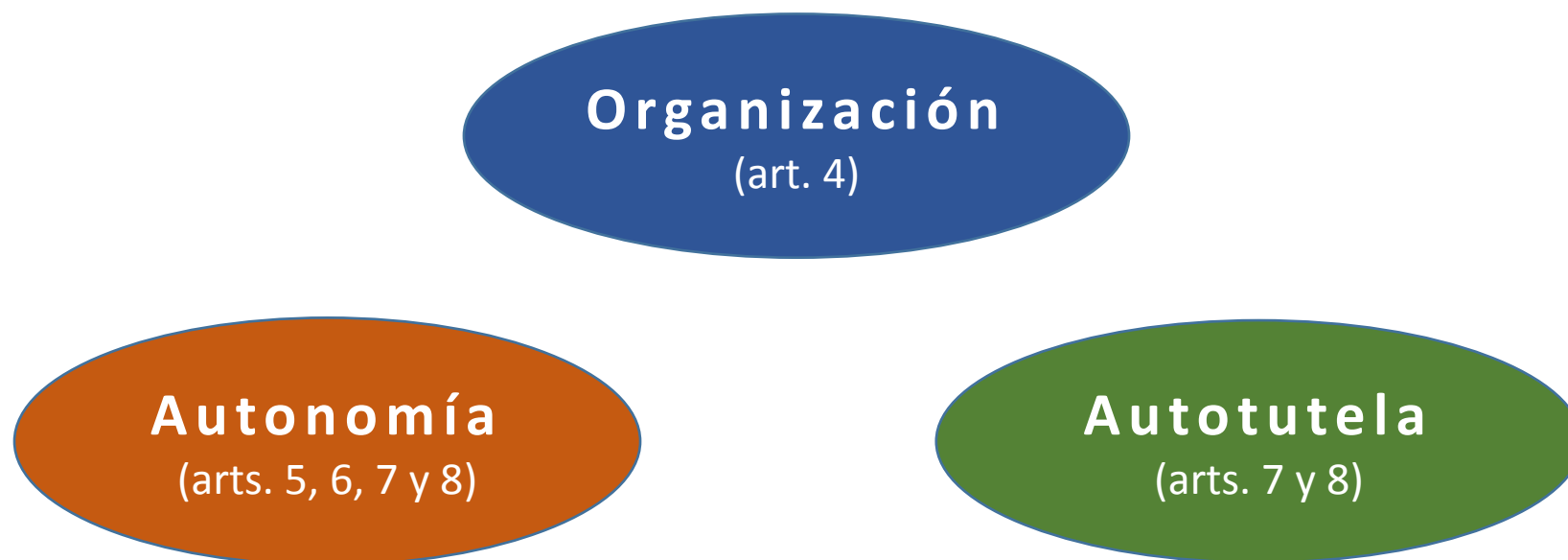
- Personas empleadas en la administración pública a la que le sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo.

## Limitaciones

- La legislación nacional determinará en qué medida las garantías concebidas en el Convenio se aplican a:
  - ✓ Empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos
  - ✓ Empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial.
  - ✓ Fuerzas armadas y a la policía.



Considerando la visión triangular del derecho colectivo, es posible señalar que el C.151 reconoce los tres pilares:



*“Contrastando el Convenio N° 151 con el panorama de la legislación chilena es fácilmente comprobable que nuestro ordenamiento sólo contempla la fase de organización del sector público, con la ley N° 19.296, prohibiendo tanto la autonomía como la autotutela” (S. Gamonal).*

# DERECHO A ORGANIZARSE

## NIVEL CONSTITUCIONAL:

(Art. 19 nº19)

Asegura el derecho de sindicarse en los casos y forma que señale la ley.

- ❖ Acto voluntario
- ❖ Autonomía de las organizaciones
- ❖ Prohibición de desarrollo de actividades político partidistas

## Art. 212 CdT

Reconoce el derecho a constituir organizaciones sindicales que estimen convenientes sin autorización previa y bajo sujeción a la ley y a los propios estatutos.

## Art. 84 letra I EA y Art. 82 letra I EFM

Establece como prohibición para los funcionarios públicos: organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la Administración del Estado.

## LEY 19.296

### Sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado

(14 de marzo de 1994)

En su art. 1° reconoce a los trabajadores de la Administración del Estado, incluidas las municipalidades y del Congreso Nacional, el derecho de constituir, sin autorización previa, las asociaciones de funcionarios que estimen conveniente, con la sola condición de sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas. Asimismo, les será aplicable esta ley a los miembros del Poder Judicial actualmente en ejercicio o jubilados, sin perjuicio de las excepciones que se señalan.

# DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA

## NIVEL CONSTITUCIONAL:

(Art. 19 nº16)

Reconoce el derecho de negociación colectiva

- En favor de los trabajadores
- Relativo a la empresa en la que laboren
- Permite a la ley establecer prohibiciones al ejercicio del dº y sus procedimientos de solución del conflicto.
- Arbitraje obligatorio excepcional, establecido por ley.

## **El art. 304 CdT**

Prohíbe la negociación colectiva en determinados casos en que se aplica el Código del Trabajo.

## **Ley de Asociaciones de Funcionarios**

No contiene una prohibición expresa de que éstas puedan negociar.

Sin embargo, a partir de una interpretación orgánica de las Actas de la CPR 1980 se desprende que al ser consideradas estas asociaciones como parte del derecho de asociación, no les estaría permitido negociar colectivamente por ser este derecho privativo de los sindicatos.

# AUTOTUTELA/ Dº HUELGA

## NIVEL CONSTITUCIONAL:

(Art 19 N° 16)

Se establece las prohibiciones de ejercicio de la huelga:

- ❖ Los funcionarios del Estado ni de las municipalidades.

## **El art. 384 CdT**

Prohibiciones al ejercicio del derecho a huelga:

- a) atiendan servicios de utilidad pública.
- b) cuya paralización por su naturaleza cause grave daño a la salud, al abastecimiento de la población, a la economía del país o a la seguridad nacional

## **Art. 84 letra I EA y Art. 82 letra I EFM**

**Establece como prohibición para los funcionarios públicos:**

- **dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, totales o parciales,**
- **dirigir, promover o participar en la retención indebida de personas o bienes, y en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la Administración del Estado.”**

# Tema de Investigación

## En la práctica qué sucede?

- Desde la vuelta a la Democracia, los Gobiernos tienden a reconocer el derecho a organizarse y negociar colectivamente de las asociaciones de funcionarios, lo que se manifiesta en la negociación “institucionalizada” del reajuste salarial que se desarrolla entre los meses de septiembre y diciembre de cada año.





# Tema de Investigación

## En la práctica qué sucede?

- Además de esta negociación “institucionalizada”, se desarrollan otras negociaciones a nivel regional (Aysén, Atacama), sectorial (Salud, Municipios, Educación) e institucional (SII, DGAC, SML, entre otros); que no poseen un protocolo de funcionamiento y en las que los representantes del Estado varían en cuanto a competencias y capacidad de cierre del conflicto.

Paro regional, Atacama. Desde el 1° de marzo a la fecha. Piden cumplimiento protocolo firmado por Intendente el 2014 para el pago del Bono Atacama.



Paro Regional, Aysén. Marzo 2015. Piden se concrete protocolo firmado por Hacienda e Interior para que se unifique la asignación de zona para todos. 95% de adhesión. Regional.



# Identificación del problema a abordar



A. Muñoz “toda la movilización de los funcionarios del sector público está fuera de todo marco regulatorio y se ven sometidos por cierto a estas presiones”.

La senadora PPD Adriana Muñoz plantea su preocupación por la situación que viven los funcionarios del sector público. “Existe una carencia muy grande en el sector público de una normativa que permita la negociación colectiva y el derecho a huelga”.

Vicepresidenta de la ANEF, Nury Benítez: “No ha sido responsabilidad de los gremios del sector público que no se legisle, respecto a una prohibición que existe en la Constitución de 1980. La responsabilidad ha sido de los gobiernos de turno”.

El subsecretario Mahmud Aleuy ha amenazado con aplicar la Ley de Seguridad del Estado.



# Objetivos del proyecto

## Objetivo General

Formular lineamientos generales y específicos que orienten una regulación de la negociación de condiciones comunes de trabajo en el sector público, a nivel nacional y sectorial, la que dé operatividad al Convenio 151 de la OIT.

# Objetivos específicos



1. Analizar críticamente la regulación de la negociación colectiva en el sector público, desde una mirada histórica y política, identificando los hitos que determinan el estado actual de este tema.
2. Evaluar la experiencia fáctica a través de la cual se ha desarrollado la negociación colectiva en el sector público durante estos últimos 20 años.
3. Formular un análisis económico del efecto de las paralizaciones en el sector público, poniendo especial atención en los efectos que éstas generan para la comunidad.
4. Distinguir aquellos aspectos positivos que es posible levantar de la experiencia fáctica en materia de negociación colectiva en el sector público, de aquellos más problemáticos, para poder abordar ambos en la propuesta de regulación sobre el tema.

# Objetivos específicos



5. Analizar la experiencia comparada sobre este tema, considerando para el efecto países con similar estructura de Estado, PIB y que hayan ratificado el Convenio 151, poniendo especial atención en la experiencia italiana de la década de los 90.

6. Formular lineamientos generales y específicos que estimamos deben ser considerados para la preparación de un proyecto de ley que regule la negociación de las condiciones de empleo en el sector público.

# Metodología



- Revisión de los antecedentes jurídico, dogmáticos e históricos de la regulación de los derechos asociados a la libertad sindical en Chile.
- Revisión de las investigaciones cuantitativas sobre los fenómenos sindicales en el sector público desde la década del 60 a la fecha.
- Estudio comparado de legislaciones de la región, América del Norte y Europa acerca de la regulación de este fenómeno.
- Entrevistas a actores sociales relacionados al tema: organizaciones de trabajadores y funcionarios públicos, representantes del Estado, académicos de las áreas de derecho administrativo, constitucional y laboral.

# Estado de avance



- Ausencia de información institucional sobre el fenómeno de la negociación colectiva en el sector público.

A diferencia de lo que ocurre en la negociación colectiva en el sector privado, no existen datos institucionales sobre el fenómeno, siendo la principal fuente de información la investigación realizada desde el año 1960 y hasta el año 2009 por los profesores Alberto Armstrong Verdugo y Rafael Águila, y luego las estadísticas generadas por el Observatorio de la huelga del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Sociedad (COES), datos que se actualizan año a año pero que abordan como un todo las huelgas ilegales (sector privado y público). Además, se encuentran investigaciones cualitativas generadas por el Centro de Investigación Político Social del Trabajo (CIPSTRA).

- Discursos demuestran falta de consenso sobre si regular o no.

En el discurso de los actores involucrados en esta temática, no se advierte acuerdo respecto a la necesidad o conveniencia sobre regular la negociación colectiva y la huelga en el sector público, existiendo dentro de cada posición, visiones entrecruzadas que ven con recelo una eventual regulación por aumento del fenómeno (por un lado) o limitación de derechos ya conquistados (por el otro).

# Estado de avance



- Discursos demuestran falta de consenso respecto a cómo regular los derechos en el sector público.

Incluso respecto de aquellos que creen necesario regular, no existe acuerdo sobre los derechos reconocidos, procedimientos, niveles de negociación, materias a negociar, intervinientes y sus competencias, etc.

- La experiencia comparada es dispar respecto de la regulación del derecho a huelga de los funcionarios públicos

# HUELGA EN EL SECTOR PÚBLICO

HUELGA EN EL SECTOR PÚBLICO		
No se permite	Se permite con restricciones	Se permite
Alemania	Brasil	Reino Unido
Australia	Canadá	Rumania
Austria	Japón	Chile
Bélgica	Chipre	
Bulgaria	España	
China	Finlandia	
Dinamarca	Francia	
Eslovaquia	Grecia	
Estonia	Holanda	
Filipinas	Hungría	
India	Irlanda	
Indonesia	Italia	
Islandia	Lituania	
Israel	Malta	
Japón	Nueva Zelanda	
Korea	Portugal	
Latvia	Rep.Checa	
Luxemburgo	Rusia	
Malasia	Sudáfrica	
México	Suecia	
Noruega		
Singapur		
Suiza		
Turquía		
USA		

(Fte. Base de datos 1960-2014 (ICTWSS), Universidad de Amsterdam)

# Estado de avance



- A diferencia de lo aseverado en investigaciones anteriores y reconociendo la disparidad de modelos aplicados por las distintas administraciones, las organizaciones de funcionarios reconocen la existencia de espacios de negociación.

En tal sentido la huelga no sería un llamado de atención para generar la negociación, sino más bien de presión para obtener los resultados esperados.

- Se ha producido una mayor conflictividad en cuanto al número de negociaciones, paralizaciones y funcionarios involucrados.

Esta situación habría roto el aparente equilibrio que habría existido entre negociación y conflicto.



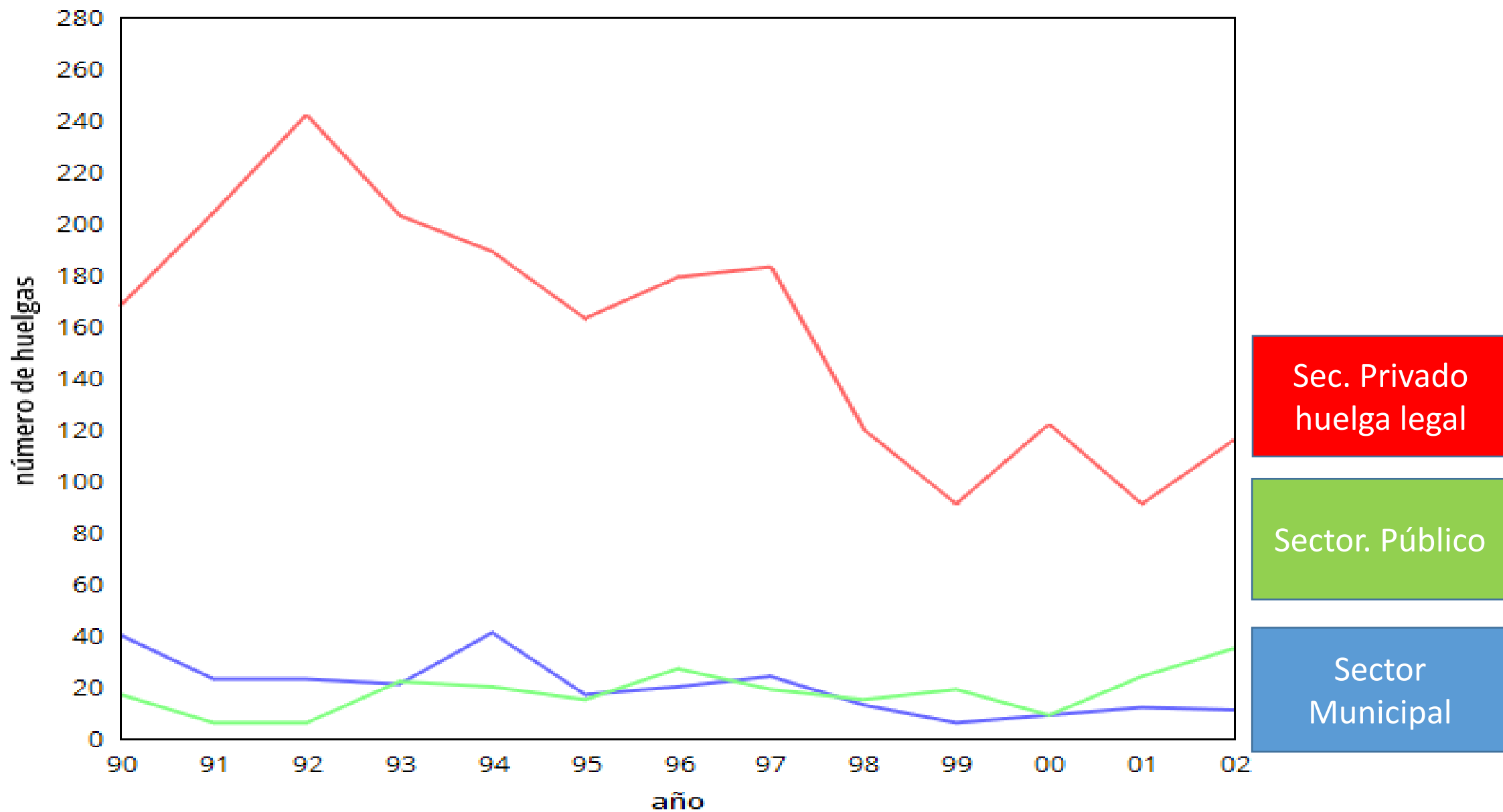
**Gráfico 4**

**Tendencia de la Proporción DHTP en Huelgas del Sector Público del Total de DHTP**



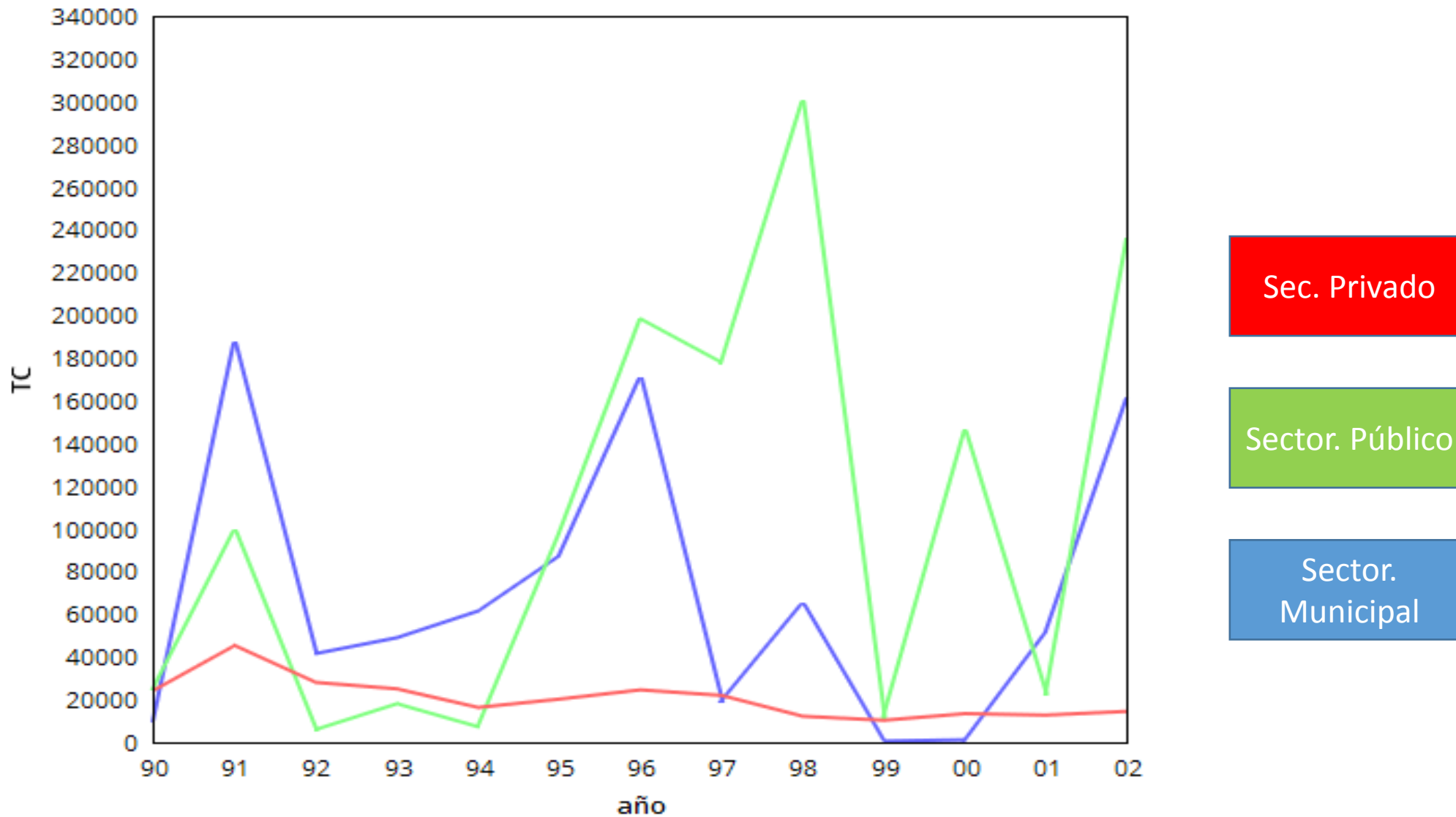
Fte. EVOLUCIÓN DE LAS HUELGAS LABORALES EN CHILE, 1979-2009  
por Rafael Águila B. y Alberto Armstrong V.

## número de huelgas (1990-2002)



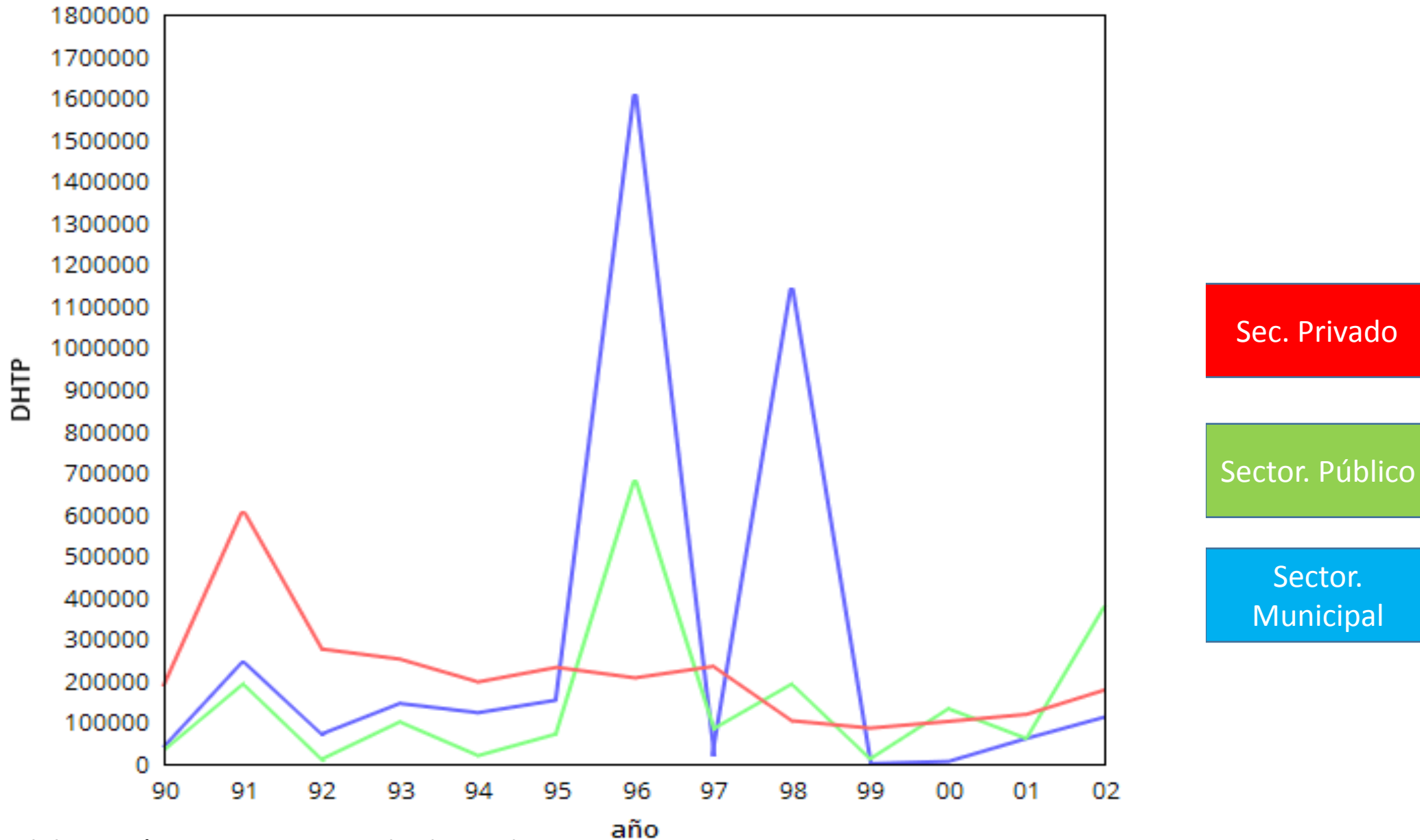
Elaboración propia a partir de datos de A. Armstrong.

### Trabajadores Comprometidos (1990-2002)



Elaboración propia a partir de datos de A. Armstrong.

## Nº días hombre de trabajo perdido (1990-2002)



Elaboración propia a partir de datos de A. Armstrong.

# Diálogo con los asistentes



## Concepto de derechos

Las garantías reconocidas en el C151 de la OIT, ¿comprenden el derecho a sindicalizarse, a negociar colectivamente y a huelga?

## La ausencia de regulación

¿Qué elementos serían relevantes para evaluar el impacto que genera la ausencia de regulación sobre las organizaciones de funcionarios, las reparticiones estatales y la comunidad?

## Regulación

¿Qué elementos serían pertinentes en caso de regular una negociación colectiva en el sector público (materias, plazos, niveles, partes, salidas alternativas al conflicto, etc.)?

## Huelga

El derecho a huelga parece ser el más controversial a la hora de una regulación sobre la materia. ¿De qué manera se debería abordar?