



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE


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**

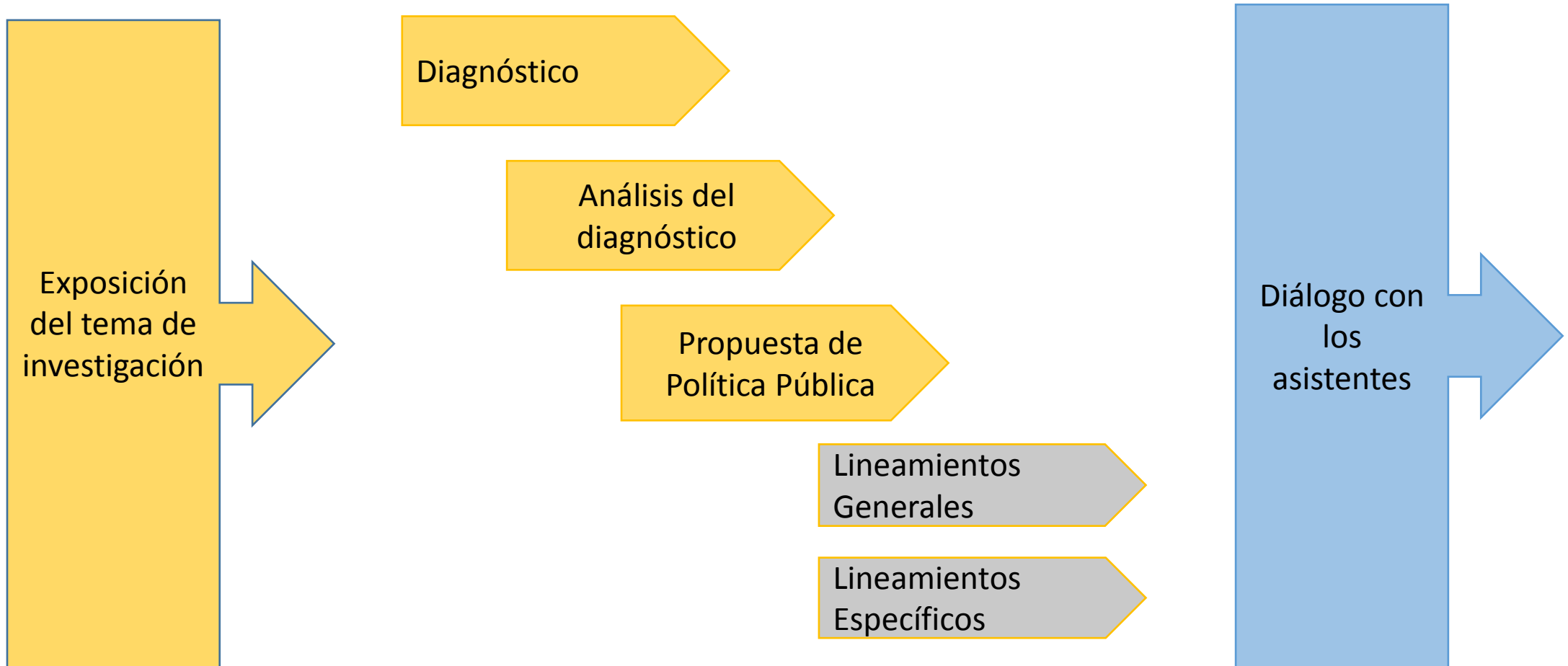
Taller n°2. 11/08/2016



- Objetivo del Taller:

Discutir los avances de la investigación y las propuestas de política pública que se desprenden de ella, para recibir sugerencias respecto a la pertinencia y factibilidad de las propuestas.

Estructura del Taller



Objetivo del Proyecto

Proponer los lineamientos generales y específicos que orienten una regulación de la negociación de condiciones comunes de trabajo en el sector público que den operatividad al Convenio 151 de la OIT.

Diagnóstico



1) El modelo de libertad sindical regulado en Chile para los funcionarios públicos, se caracteriza por el reconocimiento del derecho de organización y por prohibir a nivel legal de forma absoluta los derechos de negociación colectiva y huelga.

- **Derecho a organización**

Art 19 n° 19 CPR, Art. 212 CdT, Art. 84 letra I EA, Art. 82 I EAFM, Ley n°19.296.

- **Derecho a negociar colectivamente**

Art 19 n° 16 CPR, Art. 304 CdT.

- **Derecho de huelga**

Art 19 n° 16 CPR, Art. 384 CdT, Art. 84 letra I EA, Art. 82 I EAFM.

Diagnóstico



2) Pese a ello, Chile se ha comprometido internacionalmente a ajustar su legislación a Tratados Internacionales y Convenios de la materia, especialmente al Convenio 151 de la OIT (ratificado año 2000).

Convenio 151 OIT

- Convenio sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública.
- Garantías previstas por el convenio
 - Protección del derecho de sindicación
 - Facilidades que deben concederse a las organizaciones de empleadores públicos
 - Derechos civiles y políticos
 - 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

Diagnóstico



3) Sin perjuicio de lo anterior, esta antinomia jurídica se ha resuelto con una práctica disociada del marco jurídico.

Desde el año '90, la libertad sindical en el sector público se ha ido desarrollando a través del ejercicio de los tres derechos conformantes de la libertad sindical: i) el derecho de “sindicalización”, ii) el derecho a negociar colectivamente; y iii) el derecho a huelga o paralización.

Diagnóstico

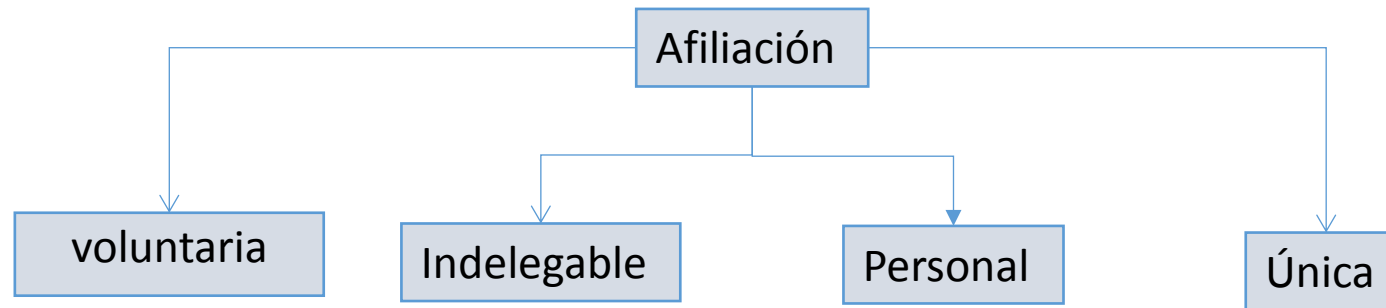
El Estado chileno ha reconocido el cumplimiento del C 151 a través de:



Diagnóstico

Respecto al ejercicio del Derecho de organización:

Se 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



Nadie puede ser obligado a afiliarse para ejercer un cargo.



No puede impedirse su desafiliación .

Hasta abril de 2015, el número estimado de socios en asociaciones activas en el sector público era de 227.519.

Diagnóstico

Respecto al ejercicio del Derecho de organización y afiliación :

- Protección al derecho de organización en la Ley 19.296 - 94:

- Fuero:

- Los miembros de la directiva de la asociación gozarán de fuero (art. 11)

- Permisos:

- deberán conceder a los directores de las asociaciones los permisos necesarios para ausentarse de sus laborales con objeto de cumplir sus funciones fuera del lugar de trabajo. (Art. 31)



- El tiempo durante el cual se haya hecho uso de los permisos se entenderá como efectivamente trabajado.(Art. 34)

Diagnóstico

Respecto al ejercicio del Derecho a negociar colectivamente:

- Los actores reconocen 3 niveles de negociación de “facto” en cumplimiento del C 151.

Nacional

Sectorial

Institucional

- **Sujetos**
- **Procedimiento**
- **Materias**
- **Producto**

Diagnóstico

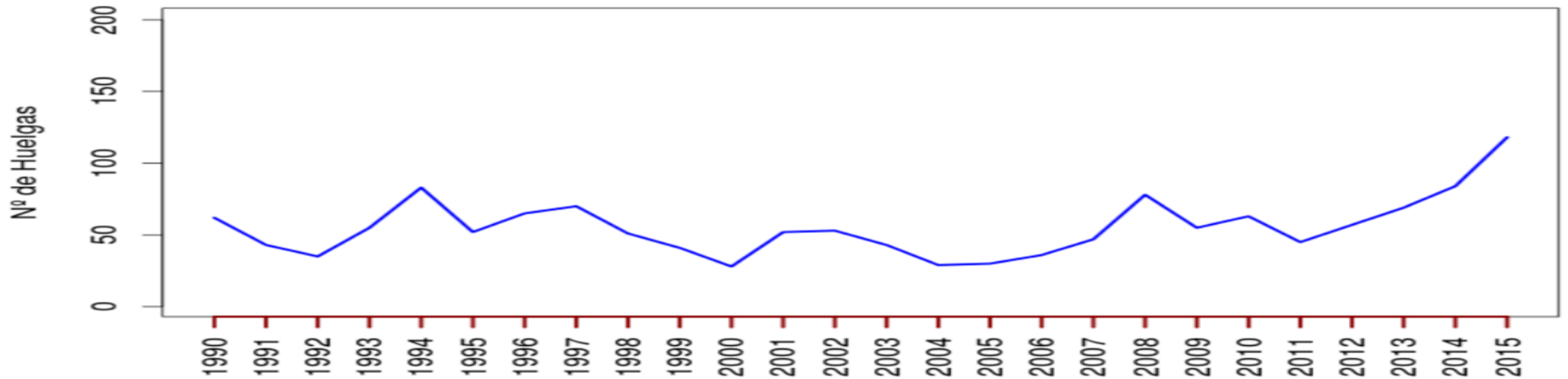
Respecto al ejercicio del Derecho a huelga:

- Pese a la prohibición legal y constitucional, se constata el ejercicio de huelgas en el sector público.
- En los últimos años se ha caracterizado por:
 - Incremento en su número.
 - Incremento de la conflictividad.
 - Declaración de huelgas indefinidas (con mayor duración).
 - Mayor afectación de los derechos fundamentales de la comunidad y, eventualmente, comprometiendo la responsabilidad del Estado por falta de servicio.

Diagnóstico

Respecto al ejercicio del Derecho a huelga:

- **Gráfico 1: Número de huelgas en el sector público (1990-2015)**

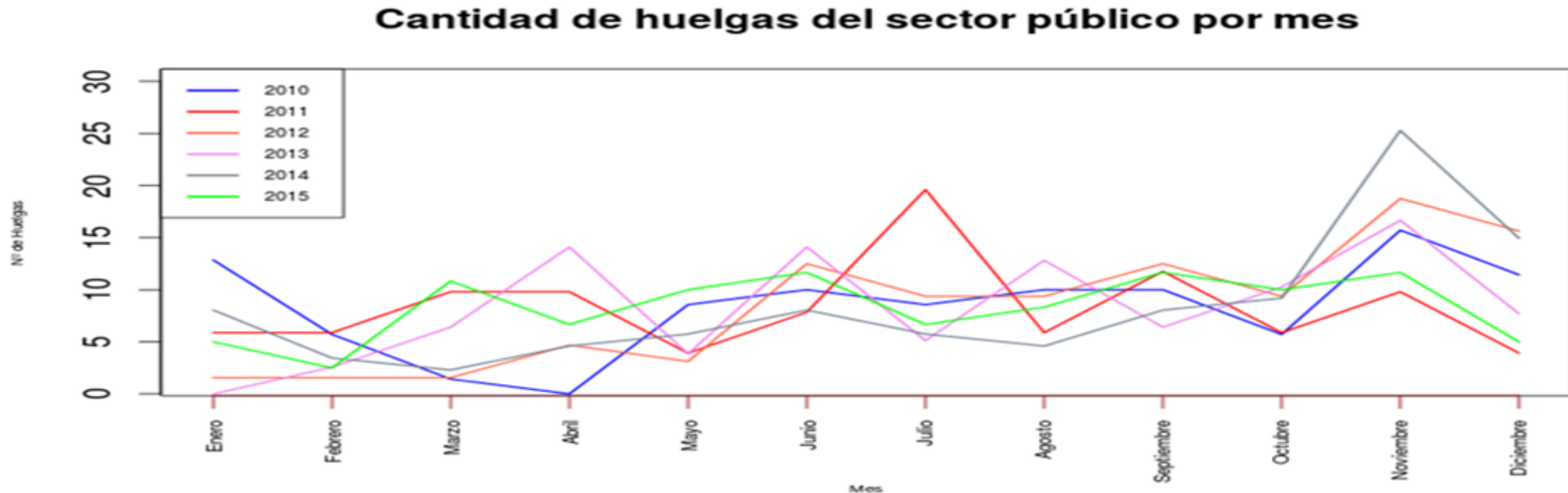


Fuente: Informe anual de huelgas del Observatorio de Huelgas Laborales del COES 2015

Diagnóstico

Respecto al ejercicio del Derecho a huelga:

- **Gráfico 2. Cantidad de huelgas del sector público por mes**

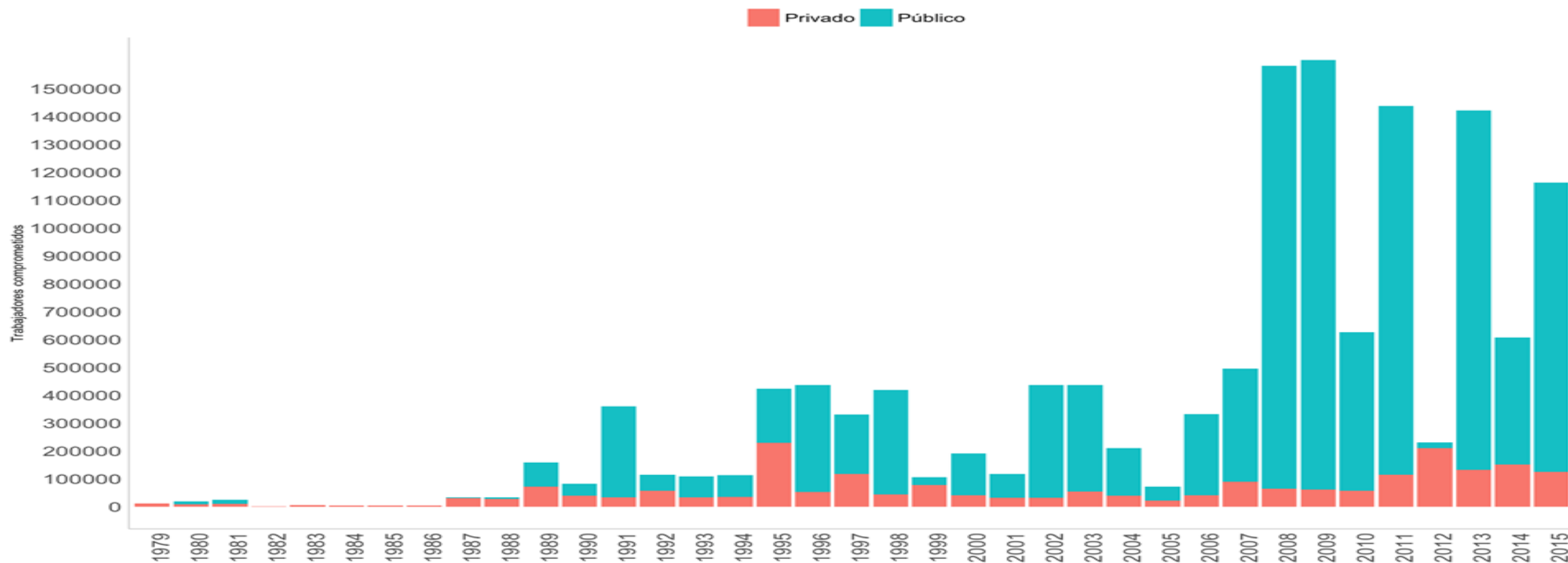


Fuente propia. Realizada con la base de datos del Observatorio de Huelgas Laborales del COES

Diagnóstico

Respecto al ejercicio del Derecho a huelga:

- **Gráfico 3. Trabajadores comprometidos según sector público y privado**

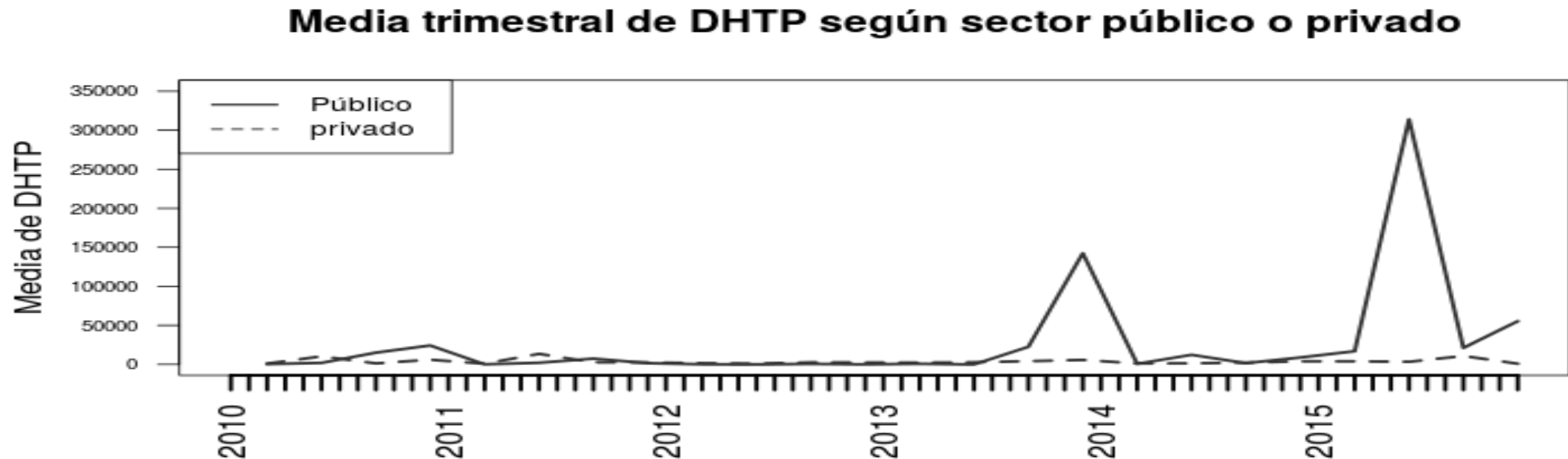


Fuente: Informe anual de huelgas del Observatorio de Huelgas Laborales del COES 2015

Diagnóstico

Respecto al ejercicio del Derecho a huelga:

- **Gráfico 4. Media trimestral de DHTP según sector público o privado**



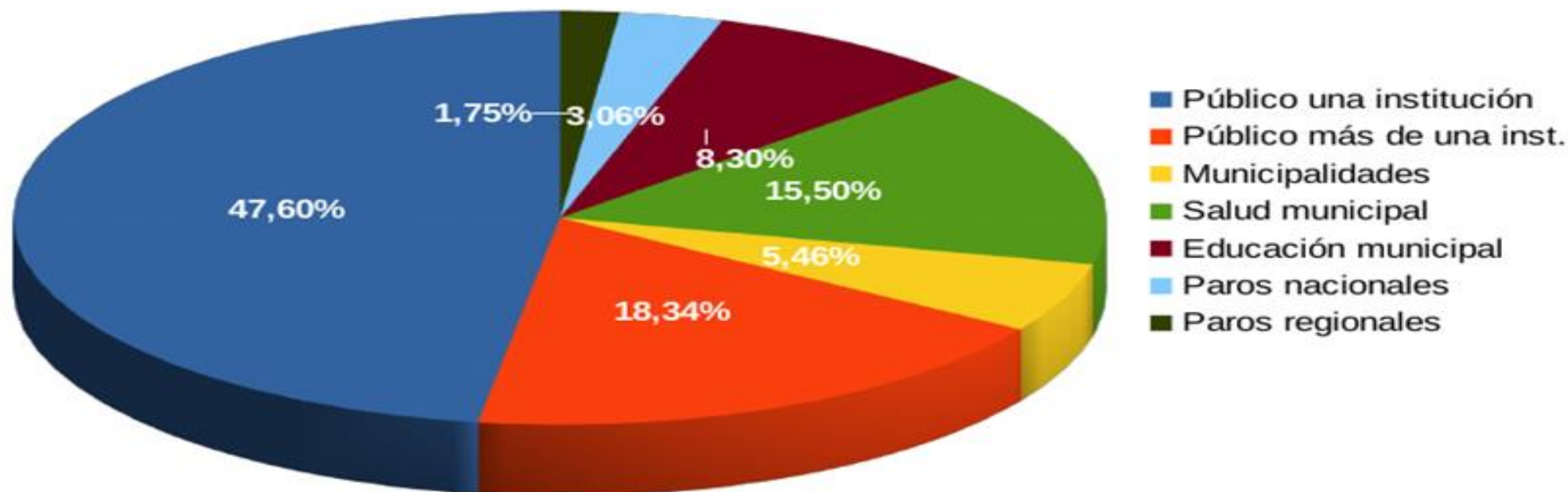
Fuente propia. Realizada con la base de datos del Observatorio de Huelgas Laborales del COES

Diagnóstico

Respecto al ejercicio del Derecho a huelga:

- **Gráfico 5. Porcentaje de huelgas por institución pública**

Porcentaje de huelgas por institución pública

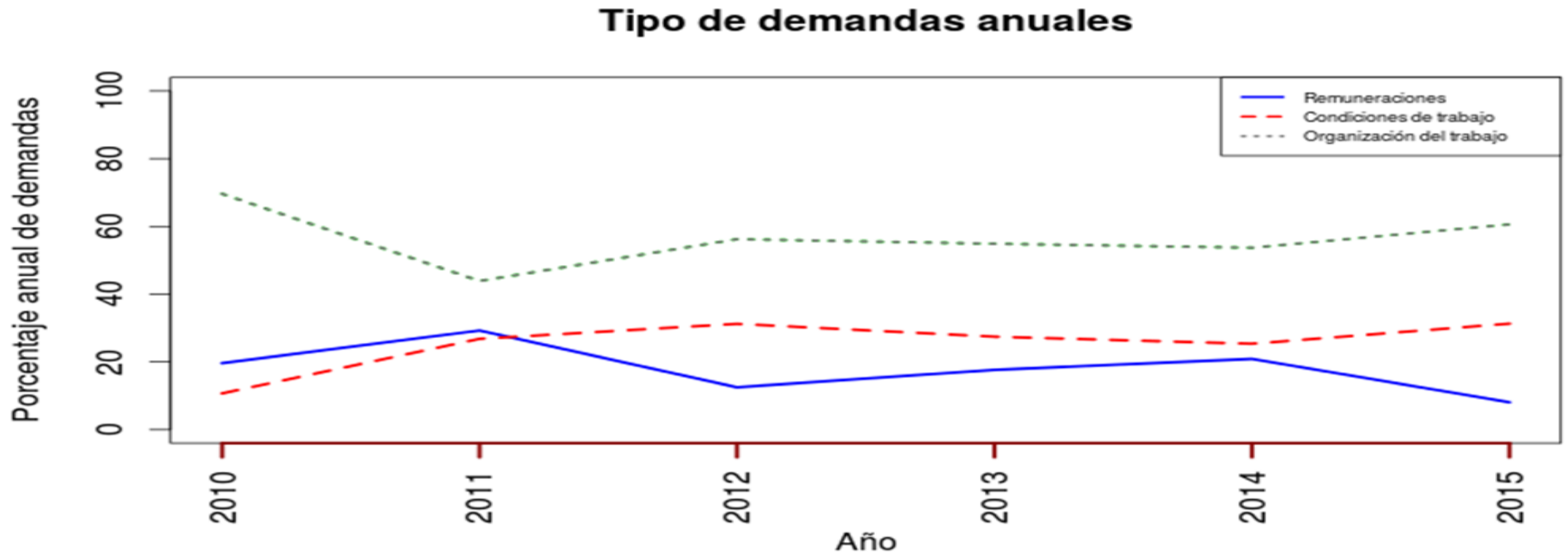


Fuente propia. Realizada con la base de datos del Observatorio de Huelgas Laborales del COES

Diagnóstico

Respecto al ejercicio del Derecho a huelga:

- Gráfico 6. Tipo de demandas por año



Fuente propia. Realizada con la base de datos del Observatorio de Huelgas Laborales del COES

Diagnóstico

Respecto al ejercicio del Derecho a huelga:

- **Gráfico 7. Proporción de huelgas que realizaron turnos éticos por año**



Fuente propia. Realizada con la base de datos del Observatorio de Huelgas Laborales del COES

Análisis del diagnóstico



- **Derecho de organización:**

- Es un derecho que es recogido y protegido constitucional y legalmente.
- En términos generales, se da cumplimiento al C 151.

- **Negociación colectiva y huelga:**

- Hay una antinomia jurídica entre el texto constitucional, la ley y el C 151.
- A su vez, hay una contradicción entre la regulación prohibitiva y una negociación de facto en el mundo público que es reconocida por los actores. El Gobierno ha declarado que cumple el C151, a través de negociaciones desreguladas que se dan a nivel nacional, sectorial e institucional.
- Pese a que los actores, en general, evalúan favorablemente el ejercicio negociador y sobre todo la experiencia de negociación nacional, advierten dificultades que permitirían cuestionar el cumplimiento del C 151.

Propuesta de Política Pública

- **Necesidad de generar una regulación que reconozca y proteja la negociación de las condiciones comunes de empleo y la huelga en el sector público, que sea coherente con el ordenamiento jurídico laboral internacional y con la particularidad de la regulación nacional en materia de empleo público y sanción del gasto público.**

Líneas matrices



- **Regular el fenómeno de negociaciones de condiciones comunes de trabajo en el sector público y huelga:**
 - Reconociendo los derechos fundamentales a negociar colectivamente las condiciones de trabajo y la huelga de los funcionarios públicos y municipales con ciertas restricciones legales.
 - Regulándolos en su particularidad (desde su praxis) y distinguiéndolos respecto a las lógicas presentes en el mundo privado.
 - Creando mecanismos de protección del ejercicio de estos derechos, que permitan dan certeza a los sujetos.
 - Creando instancias y mecanismos que permitan congeniar adecuadamente el ejercicio de estos derechos con los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Lineamientos generales de la Política propuesta

1. Consagrar un concepto de Libertad Sindical a nivel constitucional y legal que comprenda al sector privado y público, reconociendo los tres derechos en su carácter de derechos fundamentales.

- Reconocer que estos derechos fundamentales constituyen un sistema integrado.
- Derogar los artículos 83 letra I del EA y 84 letra I del EAFM que establecen prohibiciones a la sindicalización y a la huelga en el sector público.
- Ajustar la LOCBG, los estatutos administrativos especiales, la Ley 19.296 de asociaciones de funcionarios y la Ley 12927 de Seguridad del Estado.

2. Reconocer que no es posible homologar o aplicar a los funcionarios públicos y municipales la legislación establecida en el CdT en materia de negociación colectiva y huelga.

- El modelo propuesto va destinado al mundo público. Ciertas limitaciones y restricciones propuestas para la huelga podrían ser aplicadas a los servicios públicos desarrollados por privados, pues los mismos tienen por objetivo permitir el ejercicio respetuoso del derecho a huelga y de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Lineamientos generales

3. Regular el modelo en base al funcionamiento y a la práctica actual existente en el país, teniendo en cuenta especialmente aquellos aspectos que los distintos actores sociales destacan que funcionan y son positivos, así como aquellas problemáticas que requieren solución.

Lineamientos generales

Aspectos que funcionan y son positivos:

- Reconocimiento de los niveles de negociación: nacional, sectorial y local.
- Institucionalización de la Mesa del Sector Público como instancia de negociación nacional con un procedimiento validado por los actores, sin perjuicio de los aspectos que se proponen mejorar.
- Validación de la negociación como herramienta para determinar condiciones de trabajo y la agenda de modernización de la función pública.
- Criterios de representatividad (antigüedad, cantidad de afiliados y afiliación a la CUT) de las agrupaciones de los funcionarios públicos partícipes de la negociación.
- Amplitud de materias abordadas en la negociación.
- Efecto *erga omnes* de los acuerdos, una vez que se traducen en ley.

Lineamientos generales

Aspectos que requieren una definición de política de Derecho:

- La definición de los actores que negocian en cada nivel.
- Atribuciones y representación de los actores, sobre todo en los niveles de negociación sectorial e institucional.
- La superposición de materias entre niveles.
- La voluntariedad a la que en definitiva queda sujeta la negociación.
- La carencia de obligatoriedad del acuerdo obtenido en mesa.
- Reconocimiento del derecho a huelga en el sector público y particularidades de su ejercicio.

Lineamientos generales

4. Crear un órgano autónomo del Gobierno constituido por expertos independientes (*Comisión de Garantía de Derechos Fundamentales*) que garantice el ejercicio de los derechos fundamentales de los funcionarios públicos (organización, negociación colectiva y huelga) y concilie su ejercicio con los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Lineamientos específicos : Negociación Colectiva.

1. Reconocer el derecho de negociar colectivamente a los funcionarios públicos, con las siguientes prohibiciones:

- **Prohibiciones personales:**
 - Funcionarios de alto nivel, entendiendo por tales, los directivos o aquellos que en sus funciones normalmente poseen poder decisorio.
 - Empleados de exclusiva confianza política.
 - Funcionarios nombrados por el procedimiento de alta dirección pública.
 - Empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial.
- **Prohibiciones de servicios o institución:**
 - Funcionarios de las fuerzas armadas y policía.

Lineamientos específicos : Negociación Colectiva.

- 2. Regular reconociendo los niveles actuales en los que se da la negociación: nacional, sectorial e institucional.**
- 3. Obligación de negociar del Gobierno frente a la presentación del petitorio de una organización de los funcionarios del sector público, lo cual no implica la obligación de las partes de llegar a un acuerdo dentro de un determinado plazo.**

Lineamientos específicos : Negociación Colectiva

4. **Institucionalizar los criterios de representatividad que determinan las organizaciones de funcionarios públicos que participan de la Mesa del Sector Público. A nivel sectorial e institucional, promover la participación conjunta de las diversas organizaciones de funcionarios.**

5. **Dotar de mayor coordinación a los procesos de negociación colectiva desde el punto de vista del sujeto Gobierno.**
 - Redefinir las funciones del Servicio Civil*, creando una Subdirección de Negociación que tenga facultades para asumir la coordinación de los procesos de negociación de las condiciones de empleo en el sector público (centralizado y descentralizado) en los distintos niveles.

* Servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda y tiene por misión el "fortalecer la función pública y contribuir a la modernización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas y altos directivos, para promover un mejor empleo público y un Estado al servicio de los ciudadanos".

Lineamientos específicos : Negociación Colectiva

6. Delimitar las materias a ser revisadas por nivel.

- Las cuestiones remuneracionales quedarían definidas a nivel nacional, debiendo las negociaciones sectoriales e institucionales implementar estos acuerdos y negociar condiciones de trabajo.
- En los casos de negociación sectorial e institucional, en aquellas materias de índole remuneracional, requerirán mandato de autoridad competente específico y fundado, las que quedarán sujetos a evaluación previa por parte de la DIPRES.

Lineamientos específicos : Negociación Colectiva

7. Dotar de efecto vinculante a los acuerdos nacionales.

- En materias relativas a remuneraciones: obligación del Gobierno de incorporar los acuerdos al proyecto de Ley de Presupuesto de la Nación.
- En materia de condiciones de empleo y otros: obligación del Gobierno de presentar el o los proyectos de ley en los términos y plazos acordados por las partes en la propia negociación.

Lineamientos específicos: Huelga

1. Reconocer el derecho de huelga a los funcionarios públicos, con las siguientes prohibiciones y limitaciones:

- **Prohibiciones personales:**

- Funcionarios de alto nivel, entendiendo por tales, los directivos o aquellos que en sus funciones normalmente poseen poder decisorio.
- Empleados de exclusiva confianza política.
- Funcionarios nombrados por el procedimiento de alta dirección pública.
- Empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial.

- **Prohibiciones de servicios o institución:**

- Funcionarios de las fuerzas armadas y policía.

Lineamientos específicos : Huelga

- **Limitaciones**

- Al inicio de un proceso de negociación colectiva, la ***Comisión de Garantía de Derechos Fundamentales*** establecerá las condiciones que permitan conciliar el ejercicio del derecho de huelga con los derechos fundamentales de los ciudadanos. En especial:
 - Servicios esenciales por naturaleza y por extensión.
 - Servicios mínimos; funciones que deben ser cubiertas por los funcionarios para el resguardo de los derechos fundamentales de los ciudadanos; cuotas de disminución de la actividad por duración de la huelga; entre otros.
 - Mecanismos de protección: como aviso previo, votación de la huelga ante ministro de fe; entrega previa de peticionario a representante competente del Estado y Comisión de Garantía de los Derechos Fundamentales; entre otros.

Misma facultades tendrá frente a una huelga realizada fuera de un proceso de negociación colectiva.

Lineamientos específicos : Huelga

- **Limitaciones**

- La autoridad podrá determinar de forma excepcional aquellos sectores de la actividad estatal que tendrán restricciones temporales al ejercicio de la huelga.
 - Estas restricciones serán limitadas en el tiempo y deberán justificarse en la protección de un derecho fundamental de los ciudadanos que pueda verse especialmente afectado por la paralización en dicho periodo.
 - El abuso de esta facultad por la autoridad estatal, constituirá una práctica antisindical.

Lineamientos específicos: Huelga

2. Prohibir el reemplazo de funcionarios públicos en huelga, salvo en caso de incumplimiento de los requisitos o condiciones establecidas para la huelga por la Comisión de Garantía de los Derechos Fundamentales.

3. Aplicar los descuentos legales derivados del ejercicio de huelga.

- Los descuentos se harán en base del sueldo, en los términos del artículo 72 EA.
- El jefe inmediato deberá informar por escrito las ausencias a CGR, bajo sanción disciplinaria.

4. La huelga será causa justificada de inasistencia para los funcionarios públicos.

5. La huelga no configurará falta de servicio.

Diálogo con los asistentes



**Reconocimiento y
regulación de
Derechos**

**Mecanismos de
protección**

**Particularidades del
ejercicio del Derecho
de Huelga**

**Comisión de Garantía
de Derechos
Fundamentales**



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

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**