



Ph.D. en Ciencias del Trabajo, Universidad
Carolínea de Lovaina (Bélgica)
Director Magíster en Gestión de Personas
en Organizaciones, Facultad de Economía y
Negocios, Universidad Alberto Hurtado

La otra Reforma Laboral

Por Eduardo Abarzúa

Oe

Hemos asistido a una de las huelgas más largas de las que se tenga memoria en el Registro Civil: 18 días hábiles o, en la práctica todo el mes de septiembre. Los trabajadores han conseguido importantes ascensos y se ha comprometido el presupuesto institucional de los próximos dos años. Los ciudadanos han debido renunciar al derecho a la identidad civil y la libre circulación. Ahora se encuentran en huelga los empleados municipales del país, con la probabilidad de una crisis sanitaria por acumulación de basura como el efecto indeseado más sobresaliente.

Son sólo dos ejemplos recientes de las relaciones laborales en el sector público, en el que está prohibida por ley la negociación colectiva y el ejercicio de la huelga. En efecto, los empleados públicos de Chile legalmente no pueden realizar huelgas, restricción contenida en el artículo 19, numeral 16, inciso 2 de la Constitución de 1980. Además, el estatuto administrativo prohíbe al funcionario público "Organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la Administración del Estado; dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, totales o parciales, en la retención indebida de personas o bienes, y en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los

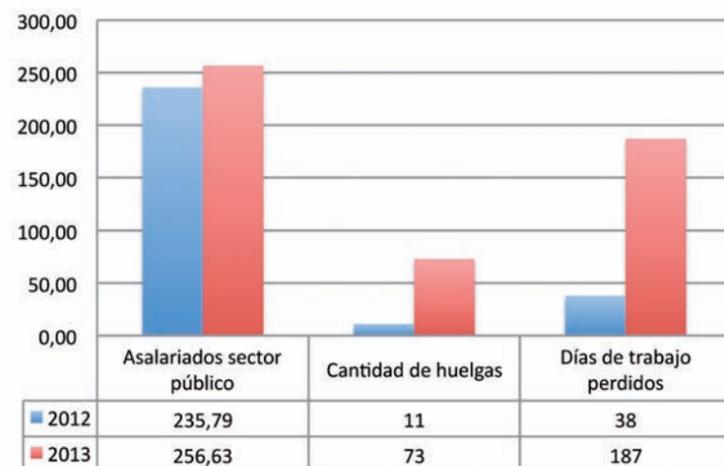
órganos de la Administración del Estado" (artículo 84, letra i)¹.

Es tal la prohibición vigente que no existen estadísticas nacionales respecto de los días de trabajo perdidos por huelga en el sector público, como tampoco alguna institución que lleve alguna cifra o haga seguimiento de estos procesos. En el sector privado, dado que el Código del Trabajo contempla el derecho a la sindicalización,

la negociación y la huelga, la Dirección del Trabajo lleva registros pormenorizados que dan una idea clara de la calidad de nuestras relaciones laborales.

En la tabla siguiente, reconstruida a partir de una mini investigación de prensa, se presenta una aproximación cuantitativa de los días de huelga ocurridos en el sector público durante el 2012. Para el 2013 se incluye hasta el mes de octubre².

Huelgas sector público



El gráfico indica que en lo que va de 2013 se han producido unas 73 huelgas en el sector público, con 187 los días de trabajo perdidos por esta causa. Este número crece si se considera que al hablar de sector público se hace referencia a cerca de 250.000 funcionarios de los Ministerios y Servicios Públicos sin incluir a quienes laboran en las municipalidades, empresas del Estado y Fuerzas armadas. Estos datos contrastan con el sector privado que en 2012 registró 161 huelgas con 1.886 días de trabajo perdidos³ para una masa salarial de 4.614,24 millones de trabajadores.

Ante estas cifras un primer reflejo sería pedir que se cumpla la ley, pues estamos ante una violación neta de la Constitución y el Estatuto administrativo. Más de alguien propondrá endurecer la ley agregando otras penalidades. No hace falta: nuestra ley 12.927 de Seguridad del Estado establece que "toda interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga de los servicios públicos, o de utilidad pública, (...) y que produzcan alteraciones del orden público o perturbaciones en los servicios de utilidad pública o de funcionamiento legal obligatorio (...), constituye delito y será castigado con presidio o relegación menores en sus grados mínimo a medio".

Sin embargo, debemos ser cautos al momento de observar el fenómeno: la huelga es el resultado de un proceso de negociación fallido que se da de manera regular pero informalmente en todos los servicios públicos y municipalidades del país. Dicho proceso se produce entre autoridades y organizaciones de funcionarios, con el acuerdo de las más altas autoridades políticas. Entonces, para prohibir la huelga habría que proscibir la organización y representación de intereses por parte de los funcionarios públicos y lograr que las autoridades cumplan con sus obligaciones constitucionales y normativas, lo que es impracticable por diversas razones.

En primer lugar, existen razones de uso y costumbre que configuran un derecho adquirido, pues en los hechos se produce anualmente una negociación nacional para establecer el reajuste general de remuneraciones del sector público cada vez que se produce el envío de la ley de presupuesto, instancia en la cual el Ministerio de Hacienda normalmente organiza una "mesa del sector público" con la directiva del ANEF y la

CUT para establecer dicho monto. Además, anualmente ocurren negociaciones a nivel de cada servicio de las que nos enteramos cuando no hay acuerdo y se llega al paro. A lo anterior se suma el creciente poder de las asociaciones de funcionarios a nivel nacional y en determinados servicios públicos.

Por otro lado, hay razones ligadas a la adhesión a normas del derecho internacional. En efecto, nuestro país ha ratificado el Convenio N°151 de la OIT "Sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública". Lo anterior implica que el Estado debe desarrollar los ajustes legales necesarios para permitir y proteger el derecho a la sindicación y fomentar la negociación entre los funcionarios públicos y sus autoridades. Como no se aplica en todo su alcance, nuestro país ha sido denunciado por las asociaciones de funcionarios ante la OIT.

Finalmente, existen razones ligadas a la evolución de la sociedad. La negociación colectiva puede ser un factor de legitimidad y flexibilidad para introducir los cambios que se requieren a nivel de los servicios públicos. Por otro lado, hoy son considerados derechos humanos fundamentales la libertad de asociación y sindical y el derecho a la negociación colectiva⁴. Es evidente que el Estado no puede limitar al interior de sus instituciones la libertad de expresión, asociación, reunión y el sufragio universal que se vinculan estrechamente con la plena vigencia de los derechos ya expuestos.

Lo que queda por aclarar es el ejercicio de la huelga. En general, a nivel internacional se reconoce como un derecho, pero no de manera absoluta. Se acepta que sea restringido su ejercicio tanto para el sector privado como público, para trabajadores que se desempeñan en un servicio esencial cuya interrupción amenaza la vida, la salud o la seguridad de la población o las personas. Del mismo modo, cuando se restringe el ejercicio de la huelga, de inmediato se desarrollan mecanismos compensatorios que no signifiquen un menosprecio para aquellos trabajadores que se desempeñan en aquellos servicios.

Resulta necesario, por lo tanto, reconocer y regular el proceso de negociación colectiva en el sector público. Es la actual situación de prohibición extrema que convive con el ejercicio de facto de la huelga y un recono-

cimiento explícito del derecho a negociar colectivamente por parte de la autoridad que genera la situación que ya conocemos y padecemos con demasiada frecuencia.

Pero reconocer y regular la negociación colectiva en el sector público evidentemente no es la extrapolación de la legislación del sector privado. Un sistema de gestión de las relaciones laborales en el sector público debería resolver diversos aspectos que lo configuran. En primer lugar, distinguir tipos de servicios, ya que no todos pueden ser parte de procesos de negociación colectiva, como tampoco todos podrán ejercer el derecho a huelga. En segundo término, articular dos niveles de negociación que hoy se producen de hecho: una negociación salarial de nivel nacional y una negociación descentralizada a nivel de los servicios. También resultará necesario diseñar un cuadro regulatorio y una institucionalidad que lo implemente y que fije, entre otros aspectos, la duración de los procesos de negociación colectiva, las formas de regulación ante la imposibilidad del acuerdo (mediación, conciliación y arbitraje), la duración de los contratos y, por supuesto, cree una organización del más alto nivel que actúe como ente supervisor y que lleve registro de los procesos.

Como en demasiados asuntos, la prohibición no es el camino, más aún cuando se trata de derechos fundamentales que son ejercidos más allá de la norma. La regulación de este proceso significa otra dimensión de la modernización de la gestión pública, lo que permitirá un mayor control y coherencia a nivel gubernamental respecto de las concesiones salariales que se efectúen, más allá de relaciones de fuerza, así como el mejoramiento general de la calidad de las relaciones laborales y los resultados institucionales. ■

¹Desde 1994 la Ley No 19.296 regula a las asociaciones colectivas de los funcionarios de la administración del Estado, cuyas finalidades son, entre otras, la representación de intereses de los asociados en diversas materias y que van desde el nivel nacional al local.

²Información recolectada y sistematizada por Walter Núñez (Magíster en economía aplicada, UAH), a partir de datos reconstruidos desde la prensa escrita y digital.

³Datos elaborados en base a información del INE y de la Dirección del Trabajo.

⁴La Declaración Universal de Derechos Humanos, señala que "toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses" (Artículo 23, numeral 4).