



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE DERECHO**

**“NEGOCIACIÓN COLECTIVA PARA LOS DOCENTES DEL SECTOR
PÚBLICO”**

**MEMORIA DE PRUEBA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADA EN
CIENCIAS JURÍDICAS**

**MEMORISTA: CAROL ZAMORA GALLEGUILLOS
PROFESOR GUÍA: DR. EDUARDO CAAMAÑO ROJO**

Valparaíso, 2012

ÍNDICE

Introducción	3
Capítulo I: La libertad sindical y la negociación colectiva	6
1. Concepto de libertad sindical y negociación colectiva	6
2. Reconocimiento supranacional de la libertad sindical y la negociación colectiva	8
2.1. La libertad sindical y la negociación colectiva en la OIT	8
2.2. La libertad sindical y la negociación colectiva en la Constitución Política de Chile	14
Capítulo II: La negociación colectiva en el sector público	.19
1. La negociación colectiva en el sector público	19
1.1 Justificaciones a la prohibición de negociar colectivamente que afecta a los funcionarios públicos	21
2. Los docentes del sector público	28
2.1 La negociación colectiva en el Estatuto Docente, Ley 19.070 de 1991	28
3. EL Profesor como funcionario de la Administración del Estado	32
4. Legislación aplicable a los docentes del sector público	36
4.1. Proyecto de ley que crea las agencias públicas de educación local y establece otras normas de fortalecimiento de la educación	37
4.2. Críticas a la normativa aplicable	40
5. La negociación colectiva de los funcionarios públicos en el derecho comparado: el caso de los profesores.	45
Conclusiones	48
Bibliografía	51

INTRODUCCIÓN

Desde hace tres décadas la sociedad chilena ha escuchado de la disconformidad y desconcierto de los profesores del sector público. Temas como la llamada “deuda histórica”, las insuficientes remuneraciones, las jornadas y las condiciones de trabajo, entre otros, han sido protagonistas en los medios de comunicación nacionales. Sin embargo, desde nuestro punto de vista jurídico, existe una situación aún más grave, desde la cual se pueden abordar todos los problemas mencionados: la prohibición legal de negociar colectivamente para los docentes del sector público contemplada en los artículos 71 y 88 del DFL 1 de 1997 del Ministerio de Educación, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.070 de 1991, que aprobó el estatuto de los profesionales de la educación. Normas a partir de las cuales se desprende, a *contrario sensu*, la prohibición para los profesores pertenecientes al sector público, de negociar en forma colectiva.

En este trabajo nos centraremos en determinar las causas de la prohibición para negociar colectivamente y las justificaciones que han esgrimido a lo largo del tiempo tanto el Gobierno como la clase política para mantener esta prohibición. Esto importa, toda vez que los convenios internacionales adoptados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ratificados por el Estado de Chile, reconocen expresamente este derecho, incluso para los trabajadores pertenecientes a la Administración Pública.

Estos convenios dejan un margen de libertad a los Estados miembros para que mediante la legislación nacional determinen el alcance de las garantías, establecidas en los mismos, en cuanto a su aplicación a las Fuerzas Armadas y la Policía. Sin embargo, respecto de aquellos trabajadores que desempeñan una función pública, que no es indispensable para garantizar el orden público y la seguridad nacional, la OIT dispone que, en lo que se refiera a la Administración Pública, “la legislación o la práctica nacionales podrán fijar modalidades particulares de aplicación de este convenio”¹.

Al tiempo de redactarse este trabajo la comunidad nacional ha sido testigo de la creciente tensión entre estos trabajadores y el gobierno. Este último, llama a la cordura, al diálogo, a

¹ OIT, Convenio N°154, sobre negociación colectiva, p. 2. disponible en el siguiente enlace: <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/downloads/c154.pdf>

ponerse en el lugar de miles de familias y estudiantes, a retomar el trabajo y luego sentarse a conversar. Sin embargo, no se negocia con los profesores, pues lo tienen prohibido, pero tampoco se sanciona al que trata de negociar, al menos, no en forma evidente. Es entonces cuando vemos la dualidad o doble visión del Estado, que sólo cumple formalmente con su palabra. Se utilizan mecanismos de presión que implican una directa injerencia en el derecho a negociar colectivamente y la libertad sindical y se desconocen acuerdos.

Durante 2011 los estudiantes del país reclamaron por una educación de calidad y por el fin al lucro en la educación. A estas peticiones se sumaron las de los profesores del sector público que siguen disconformes con el estado de la educación y sus condiciones de trabajo. Si bien la clase política ha intentado dar respuestas a las demandas de los estudiantes y trabajadores, éstas vienen como soluciones unilaterales impuestas por el Gobierno que no incluyen instancias de diálogo que involucren a todos los actores sociales afectados con la situación actual del sistema.

En el presente trabajo nos abocaremos a la tarea de establecer la importancia de la negociación colectiva para los funcionarios de la Administración del Estado, y en particular para los profesores, sus efectos y el grado de respeto hacia este derecho fundamental, por parte del Estado de Chile y su responsabilidad ante organismos internacionales por faltar a lo establecido en Convenios internacionales ratificados, por tanto ley de la República. Se excluye de este trabajo, sin embargo, el estudio del derecho a huelga y a sindicalización.

Hemos dividido el estudio en dos capítulos: en el primero abordaremos la libertad sindical y la negociación colectiva desde un punto de vista general, lo que nos permitirá contextualizar la lucha por estos derechos y el reconocimiento de éstos a nivel internacional y constitucional y; en el segundo capítulo, analizaremos el derecho a negociar colectivamente para los funcionarios del sector público y, en particular, nos dedicaremos al análisis de la prohibición para negociar colectivamente que afecta a los profesores del sector público, a partir de este análisis podremos vislumbrar los principales obstáculos que enfrentan los profesores que trabajan para la Administración del Estado. Se hará una breve referencia a los cambios de reglamentación sufridos en el ámbito docente, considerando los perjuicios sufridos por los constantes vaivenes legislativos. En este sentido, será clarificador determinar el contexto social en que se llega a la elaboración del Estatuto Docente como cuerpo normativo dedicado exclusivamente a la función docente. Así,

podremos examinar detalladamente los problemas que presenta la normativa, en cuanto al reconocimiento del derecho a negociar colectivamente, frente a los Convenios internacionales existentes sobre la materia.

Para entender los alcances prácticos del movimiento social por la educación originado en las demandas reivindicativas del magisterio y de los estudiantes, se realizó una entrevista al secretario general y encargado del Departamento Jurídico del Colegio de Profesores de Valparaíso, señor Andrés Reyes Barra. Para determinar desde un punto de vista jurídico el problema de los profesores y en particular de aquellos que se desempeñan en el sector público, fue de vital importancia la entrevista realizada al señor Miguel Zárate Carranza, abogado de la secretaría regional del Ministerio de Educación de la región Metropolitana. Además, se tomó como referencia la tesis de magister del señor Zárate titulada “Procedencia del derecho a indemnización por años de servicios para los profesores contratados”, la que está próxima a ser publicada.

CAPÍTULO I

LA LIBERTAD SINDICAL Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

1. CONCEPTO DE LIBERTAD SINDICAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Definir la libertad sindical implica tratar de fijar con claridad y exactitud en qué consiste una realidad cambiante, lo que nos puede llevar, perjudicialmente, a limitarla y reducirla². No obstante, debemos tener claro que la libertad sindical puede ser vista desde una perspectiva individual y desde una perspectiva colectiva. Al hablar de libertad sindical individual hacemos alusión a los derechos de constitución y de afiliación, es decir, los derechos de todo trabajador a constituir sin permiso previo las organizaciones que estime pertinentes, así como de adherir a éstas, respectivamente. Mientras que la libertad sindical, concebida desde un plano colectivo, conlleva el derecho de huelga y a negociar colectivamente³.

En las legislaciones nacionales e incluso en las propias normas internacionales de trabajo, rara vez se intenta definir esta categoría de derechos, que son indivisibles de los demás derechos humanos, en cuanto expresan la síntesis de todos los derechos y libertades imprescindibles para la existencia y el eficaz funcionamiento de los sindicatos, en condiciones tales que puedan defender y promover los intereses de los trabajadores⁴. Sin embargo, esto no impide, al reconocerle a la libertad sindical la categoría de *derecho*

² Según sostiene MARIO VARAS: "...no resulte fácil acotarla en una definición cerrada que, lejos de dar cuenta de su rica dinámica, tienda a constreñirla en uniformidades que mueven a osificación.

Una revisión de la evolución histórica del concepto, nos permite constatar que la Libertad Sindical ha transitado desde perspectivas estrechas que tendían a subsumirla en derechos tradicionales –como el de asociación- hasta alcanzar hoy por hoy, contornos absolutamente propios que le otorgan una individualidad y contenidos específicos". VARAS CASTILLO, Mario, "Libertad sindical y negociación colectiva en Chile: un diagnóstico de la ley N° 19.759", en *Boletín Oficial de la Dirección del Trabajo*, agosto, 2003.

³ Hablamos en términos generales. El autor SERGIO GAMONAL entiende incorporado dentro de cada perspectiva de la libertad sindical otros derechos, como sucede al hablar de libertad sindical individual, que contemplaría no sólo la libertad de constitución y afiliación, sino que además la libertad sindical negativa. Mientras que la libertad sindical colectiva, contempla la libertad colectiva de reglamentación, libertad colectiva de representación, libertad colectiva de disolución, libertad colectiva de actuación sindical, y la libertad colectiva de federación. Véase: GAMONAL CONTRERAS, Sergio, "La libertad sindical en el ordenamiento laboral chileno y los convenios 87 y 98 de la OIT", en *Cuadernos Jurídicos*, N° 14, año 2000, Universidad Adolfo Ibáñez.

⁴ Véase: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/worker/doc/otros/xviii/cap3/index.htm>

fundamental, establecer los elementos y efectos que le son propios y que por tanto deben entenderse incluidos dentro de este concepto.

Algunos Estados proclaman en su Constitución a la libertad sindical como un derecho fundamental, destacando cuáles son sus principales características y los elementos que la componen. Es el caso de la Constitución española, que en su artículo 28 n°1 señala que “La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato”.

Nuestra Constitución Política no nos dice qué implica la libertad sindical en general; más bien, la estructura de un modo confuso, dividiendo su contenido esencial en el artículo 19, en los números 16 inciso 5°, derecho a negociar colectivamente; 16 inciso 6°, derecho de huelga; y 19, derecho a la sindicación. Lo que es peor, deja al arbitrio de la ley ordinaria la determinación de los casos en que se prohibirá el ejercicio de alguno de estos derechos.

Sin embargo, en la doctrina comparada y nacional es posible encontrar diversos conceptos de libertad sindical. El autor mexicano JOSÉ MANUEL LASTRA dice que “La *libertad sindical* es un derecho natural del ser humano en el sentido de que está fundada sobre los lazos naturales establecidos entre los miembros de una misma profesión. Ésta, es de esencia individualista. Se invoca para fundar un pertenecer a él si está ya fundado, para no pertenecer a ninguno, para dejar de pertenecer o para afiliarse a otro”⁵.

El laboralista español ANTONIO BAYLOS señala que “La libertad sindical se inscribe en una genérica libertad de asociación de la que constituye una especie muy significativa. La libertad sindical implica el derecho a asociarse para la defensa de los intereses de los trabajadores y como tal especie se ha emancipado del tronco común para constituir una libertad pública dotada de contornos bien precisos y diferenciados del género del que procede”⁶.

⁵ LASTRA LASTRA, José Manuel, “La libertad sindical”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIII, 98, mayo-agosto 2000, p.696.

⁶ BAYLOS GRAU, Antonio, *Sindicalismo y derecho sindical*, Editorial Bomarzo, Madrid, España, 2004, p. 9.

El autor nacional, profesor SERGIO GAMONAL, en tanto, define la libertad sindical como aquel “derecho de los trabajadores y sus agrupaciones para organizarse y defender sus intereses comunes”⁷.

A nuestro juicio, es menester utilizar una definición flexible, adaptable a la realidad cambiante y siempre protectora de los derechos del trabajador. Fijar un concepto demasiado rígido de lo que se entiende por libertad sindical puede diluir no solo los contornos de esta libertad, sino que también puede desleír los derechos contemplados en ella.

En cuanto al concepto de negociación colectiva, será tratado en extenso en el capítulo II de este trabajo monográfico. Por ahora, basta señalar que la negociación colectiva es un derecho fundamental⁸ ligado indiscutiblemente a la libertad sindical, pues junto con la huelga constituye uno de sus pilares esenciales. La negociación colectiva es la herramienta a través de la cual se hacen valer los “intereses colectivos de los trabajadores organizados, mediante la acción reivindicativa y participativa”⁹.

2. RECONOCIMIENTO SUPRANACIONAL DE LA LIBERTAD SINDICAL Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

2.1 LA LIBERTAD SINDICAL Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LOS CONVENIOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO¹⁰

Los principales instrumentos internacionales con que cuenta la OIT, en materia de libertad sindical son: la Constitución de 1919 -su preámbulo es parte fundamental, al exponer sus fines y objetivos principales- enmarcada en la Conferencia de Paz, tras la Primera Guerra Mundial; la Declaración de Filadelfia, adoptada en mayo de 1944, “en donde se ampliaron los fines y objetivos que inspiran la política de la OIT, reemplazando los Principios Generales de 1919”¹¹; y la Declaración de la OIT, relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como su seguimiento de 1998¹².

⁷ GAMONAL CONTRERAS, Sergio, op. cit., p. 60.

⁸ En tanto ha sido reconocida como tal por los diversos instrumentos con que cuenta la OIT y por los tratados internacionales sobre derechos humanos

⁹ CAAMAÑO ROJO, Eduardo - UGARTE CATALDO, José Luis, *Negociación Colectiva y Libertad Sindical. Un Enfoque Crítico*, Editorial Legal Publishing, Santiago, Chile, 2008, p.15.

¹⁰ En adelante OIT.

¹¹ CANESSA MONTEJO, Miguel Francisco, *La protección internacional de los derechos humanos laborales*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2008, p. 179.

La Declaración de 1998 “compromete a los Estados Miembros a respetar y promover los principios y derechos comprendidos en cuatro categorías, hayan o no ratificado los convenios pertinentes”¹³. Una de estas categorías la constituyen la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva. Estos principios tienen el carácter de fundamentales y como tal deben ser reconocidos a todas las personas, sin importar su nivel de desarrollo económico social.

Nos parece importante señalar que en la Declaración se ha establecido un mecanismo de seguimiento para asegurar el cumplimiento de los fines y objetivos perseguidos. Consiste en que “Los Estados Miembros que no han ratificado uno o varios de los convenios fundamentales deben presentar cada año una memoria sobre la situación de los principios y derechos considerados señalando los obstáculos que impiden la ratificación y los ámbitos en los que necesitarían asistencia”¹⁴. Se contemplan tres modalidades de ayuda para lograr que los países logren el pleno respeto y promoción de los derechos establecidos en la declaración: *el examen anual*¹⁵, *el informe global*, y *los proyectos sobre cooperación técnica*¹⁶.

De acuerdo a WALKER ERRÁZURIZ es posible resumir la labor de la OIT en los siguientes aspectos: adopción de normas internacionales por medio de convenios y recomendaciones; cooperación técnica a los países miembros que la soliciten; y actividad de investigación, educación y documentación¹⁷.

En lo que respecta a la labor de adopción de normas internacionales, por medio de convenios y recomendaciones, en materia de libertad sindical, la OIT ha aprobado una serie de normas internacionales, entre las cuales encontramos el Convenio N° 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948; el Convenio N° 98 sobre el

¹² Sobre la materia: MONTT BALMACEDA, Manuel, *Principios de derecho internacional del trabajo la O.I.T.*, 2ª. ed., Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 1998, pp. 28 y ss.

¹³ <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/lang--es/index.htm>

¹⁴ Entre otros: CANESSA MONTEJO, op. cit., pp.377-379; <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/lang--es/index.htm>

¹⁵ El *examen anual* se refiere a la memoria anual que deben presentar los Estado Miembros que se encuentren en el supuesto de no haber ratificado los convenios relacionados con los derechos contemplados en la Declaración.

¹⁶ Véase: <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/lang--es/index.htm>

¹⁷ WALKER ERRÁZURIZ, Francisco, *Derecho de las Relaciones Laborales*, Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 2003, pp. 67-68.

derecho de sindicación y de negociación colectiva, de 1949; el Convenio N° 154 sobre la negociación colectiva, de 1981; y el Convenio N° 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, de 1978.

Además, la OIT ha reconocido, desde 1947, la necesidad de establecer un sistema especial de protección de la libertad sindical, y de crear un organismo especial encargado de su protección. Esto, toda vez que la libertad sindical, en los mecanismos contemplados por la Constitución, era protegida siempre que los convenios que la contemplaban fueran ratificados, quedando expuesta, en caso contrario, a la voluntad de los Estados Miembros.

Esta protección especial, independiente de la ratificación de un convenio de Libertad Sindical, se sustenta en las obligaciones derivadas de la calidad de miembro de la Organización y de la consagración de la libertad sindical como un principio general de carácter obligatorio de la Constitución de la OIT.

En virtud de lo anterior, la OIT crea dos órganos especializados que tienen por función velar por el respeto y reconocimiento de la libertad sindical: la Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical, y el Comité de Libertad Sindical¹⁸.

En lo que respecta al principio fundamental en materia de libertad sindical, éste está consagrado en el artículo 2° del Convenio N° 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, el que dispone: “Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”¹⁹.

Con el objeto de hacer cumplir sus postulados, la OIT, en sus resoluciones, ha señalado que su principal función “en materia de libertad sindical y de protección de la persona consiste en contribuir a la aplicación efectiva de los principios generales de la libertad sindical, que constituye una de las garantías primordiales para la paz y la justicia social. Al cumplir su responsabilidad al respecto la organización no debe vacilar en discutir a nivel internacional

¹⁸ Véase: CANESSA MONTEJO, op. cit., pp.407 y ss.

¹⁹ MONTT BALMACEDA, Manuel, *Principios de Derecho Internacional del Trabajo. La O.I.T.*, 2a. ed., Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1998, p 159.

casos cuya índole sea tal que afecten substancialmente al logro de los fines y objetivos de la OIT según se exponen en la constitución de la Organización y en la Declaración de Filadelfia y a los diferentes convenios relativos a la libertad sindical”²⁰.

En cuanto a los derechos sindicales y a las libertades civiles, el Comité destaca la importancia del principio emanado de la Conferencia Internacional del Trabajo, en la resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, en donde se reconoce que “los derechos conferidos a las organizaciones de trabajadores y de empleadores se basan en el respeto de las libertades civiles enumeradas, en particular, en la declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y que el concepto de derechos sindicales carece totalmente de sentido cuando no existen tales libertades civiles”²¹.

La OIT reconoce a la libertad sindical la calidad de derecho fundamental, y sostiene que es necesario que los Estados, al ratificar los convenios relativos a este tipo de derechos, ajusten su ordenamiento y carta fundamental, para asegurar la debida protección y reconocimiento de esta libertad. Plantea, además, que es de suma importancia, para la validez y protección de los derechos fundamentales sindicales, el clima político imperante, siendo necesario, para el efectivo desarrollo de estos derechos, un sistema democrático en donde sea posible el ejercicio de las libertades individuales y colectivas.

Señala también que “un movimiento sindical realmente libre e independiente solo puede desarrollarse dentro del respeto de los derechos humanos fundamentales” (párrafo 32)²².

“El gobierno tiene la obligación ineludible de promover y defender un clima social en el que el respeto de las disposiciones jurídicas sea la única forma de garantizar el respeto y la protección de las personas” (párrafo 34).

“Deben adoptarse todas las medidas adecuadas para garantizar que cualquiera que sea la tendencia sindical, los derechos sindicales puedan ejercerse con normalidad, dentro del

²⁰ MONTT BALMACEDA, op. cit., p.179.

²¹ MONTT BALMACEDA, op. cit., p.180.

²² Los párrafos mencionados corresponden al texto “La libertad sindical, recopilación de decisiones y principios del Comité de libertad sindical del consejo de administración de la OIT”, 5ª ed., Revisada. En: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090634.pdf

respeto de los derechos humanos fundamentales y en un clima desprovisto de violencia, presiones, temores y amenazas de toda índole” (párrafo 35).

El Convenio N° 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1949, se refiere a los principios que deben inspirar el derecho a sindicarse y a negociar colectivamente. En este sentido, la OIT incentiva a los países miembros a entregar una adecuada protección a los trabajadores, impidiendo actos de discriminación y menoscabo de la libertad sindical en relación con el empleo. Se pone énfasis en aquellos actos que impidan la libre afiliación de los trabajadores a un sindicato o coarten dicha libertad. Además, promueve un clima de respeto e independencia entre las organizaciones de trabajadores y empleadores, rechazando cualquier tipo de injerencias que pretendan vulnerar los derechos de los trabajadores –estableciendo en su artículo 2° qué se considera por actos de injerencia- y propone la creación de organismos destinados a garantizar el respeto del derecho de sindicación. Sin embargo, le entrega a la legislación nacional la tarea de determinar el alcance de las garantías señaladas, en lo que se refiere a su aplicación a las fuerzas armadas y a la policía.

Este convenio añade que no tratará la situación de los funcionarios públicos de la administración del Estado, pero que esto no puede interpretarse, de modo alguno, como un menoscabo o un desconocimiento a sus derechos o estatutos.

Por su parte, el Convenio N° 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública de 1978, nace, por decirlo de algún modo, para contrarrestar la situación generada por los Convenios 87 y 98, en tanto éstos no son aplicables a ciertas categorías de empleados públicos, y por el Convenio N° 135 de 1971 y su respectiva recomendación sobre los representantes de los trabajadores, el cual únicamente es aplicable a los trabajadores a nivel de empresa. “La OIT toma en consideración la expansión de los servicios prestados por la administración pública en los distintos países y la necesidad de que existan relaciones laborales sanas entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleados públicos”²³. Procurando la más amplia aplicación del citado convenio, la OIT evita definir la expresión “empleado público”, a fin de que los países no vulneren los derechos de estos trabajadores basándose en interpretaciones restrictivas. Este Convenio señala en su artículo 9 que “los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores,

²³ Cfr. Convenio 151 sobre las relaciones laborales de trabajo en la administración pública de 1978, p. 1.

gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones”. Además, insta a adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva entre los empleados públicos y las autoridades.

Para efectos de impulsar el pleno reconocimiento de la negociación colectiva, la OIT adoptó el Convenio N° 154 de 1981 sobre la negociación colectiva. Este convenio postula que la negociación colectiva será aplicable a todas las ramas de la actividad económica. No obstante, la legislación o la práctica nacional determinarán hasta qué punto las garantías establecidas en este convenio serán aplicables a las fuerzas armadas y policía y, en lo que respecta a la administración pública, de igual modo, señala que la legislación y la práctica nacional podrán fijar la modalidades particulares de aplicación del presente convenio. Este instrumento determina los fines y fija medidas de fomento de la negociación colectiva.

Es claro que para la OIT la efectiva vigencia de la libertad sindical está en directa relación con el respeto de los derechos humanos. Además, esta efectividad va a estar condicionada por el respeto de la libertad sindical en todos sus ámbitos, pues esta libertad presenta una faz orgánica, en lo relativo al derecho de sindicación, y una faz funcional, en virtud de la cual se da curso al ejercicio de los derechos que derivan de la libertad sindical, a través del ejercicio de los derechos de negociación colectiva y de huelga.

2.2. LA LIBERTAD SINDICAL Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE

Nuestra evolución constitucional, en lo que respecta al reconocimiento de la libertad sindical y sus manifestaciones, se condice con el desarrollo que experimentó esta materia en Europa y en países americanos a partir del siglo XIX. En este sentido, las primeras

legislaciones y constituciones proscribían la libertad sindical, para luego, con el paso del tiempo, dar reconocimiento a algunas de las manifestaciones de esta libertad²⁴.

En 1980 se dicta una nueva Constitución. En ella se reconoce, dentro del capítulo III, “De los derechos y deberes constitucionales”, la libertad sindical. El profesor CAAMAÑO indica que en la legislación nacional “se tendía generalizadamente a asociar la libertad sindical de manera exclusiva con el derecho de sindicación, desconociendo el estrecho parentesco entre libertad sindical y negociación colectiva, lo que coincidía, a su vez, con la estructura normativa adoptada por nuestra Constitución Política de la República”²⁵. En efecto, en la historia de la elaboración del artículo referido a la libertad de trabajo, se establecía que “la Constitución asegura la libertad sindical”, generando una serie de interrogantes, todas ellas circunscritas al hecho de si esta libertad implicaba la posibilidad de constituir sindicatos, si se trataba de la libertad de afiliación a un sindicato o si regulaba lo concerniente al paralelismo sindical. Queda en evidencia entonces, el reducido alcance con que se entendía la antedicha libertad²⁶.

Como consecuencia de lo anterior, nuestra Constitución regula de manera separada los derechos de sindicación, de negociación colectiva y de huelga, lo que nos obliga a una rigurosa observancia del artículo 19 números 16 y 19 para determinar el contenido fundamental de la libertad sindical.

El artículo 19 N°16, inciso 5°, establece que el derecho a negociar colectivamente con la empresa en que se labore es un derecho de los trabajadores, salvo los casos en que la ley expresamente no permita negociar. En tanto, el número 16, inciso 6°, establece un limitado y restringido derecho a huelga, en que la ley ordinaria también es la encargada de determinar sus contornos. Lo mismo ocurre con el derecho a sindicarse contemplado en el artículo 19 N°19, donde éste se reconoce en los casos y en la forma que señale la ley.

²⁴ Es el caso de Francia, con la Ley de Chapellier (1791); Inglaterra, con los Combination Acts (1799); y Estados Unidos, que sancionaba la actividad sindical por el delito de conspiración contra la libertad de comercio.

²⁵ CAAMAÑO ROJO, Eduardo, *Las materias objeto de negociación colectiva y la libertad sindical: el fantasma de los “Chicago Boys” a 30 años del plan laboral*, en Revista de la Sociedad Chilena del Trabajo y de la Seguridad Social, 3, 2008, pp. 122 y 123. Véase: actas oficiales de la comisión constituyente, sesión 195ª, celebrada en 30 de marzo de 1976, p.5.

²⁶Véase: Actas oficiales de la comisión constituyente, sesión 195ª, celebrada en 30 de marzo de 1976, p.5.

La tolerancia del constituyente a la intervención del legislador con respecto a las limitaciones y restricciones de la libertad sindical, genera ciertas dificultades a la hora de establecer la efectiva vigencia de la libertad sindical. Esto, fue un tema discutido por la Comisión Constituyente, según consta en las actas oficiales. En este sentido, Jaime Guzmán, al analizar el derecho a sindicarse, plantea “si procede o no establecer algunas excepciones de materias o de campos en los cuales la sindicalización o agremiación no fuera permitida, en razón de la industria o faena”. Sugiere, asimismo, el riesgo que se corre al dejar que el legislador establezca cuándo va a proceder este derecho, tomando en cuenta que se está tratando un derecho esencial de la persona humana y no puede quedar al simple arbitrio de la ley ordinaria un derecho amparado por la Constitución. En la misma línea, Guzmán manifiesta que en épocas pasadas se cometieron algunos abusos, como por ejemplo, prohibir la sindicación a los trabajadores agrícolas. Otros miembros de la comisión, en cambio, planteaban la impropiedad que podría generarse al establecer prohibiciones en el texto constitucional, por lo que éstas debían ser reguladas por la ley ordinaria²⁷.

Finalmente, luego de discutirse el tema, y descartarse la propuesta de Jaime Guzmán, en el sentido de establecer como manera de protección de este derecho un *quórum* especial para la ley que pretendiera limitarlo, la Comisión estimó que el temor de Guzmán era infundado y que en todo caso si debiera temerse algún abuso por parte del legislador era en la dirección totalmente opuesta, es decir, lo que debía inquietar era que el legislador permitiera, carente de todo criterio, la sindicación de cualquier clase de grupos²⁸.

De más está señalar que, si bien al tiempo de la redacción de la Constitución los Convenios N° 87 y 98 no estaban ratificados, Chile tenía y tiene la obligación como miembro de la OIT de incorporar los principios que inspiran a dicha organización y que se encuentran

²⁷Sobre el particular ver: Actas oficiales de la comisión constituyente, sesión 206ª, celebrada en jueves 29 de abril de 1976 y sesión 207ª, celebrada en miércoles 5 de mayo de 1976.

²⁸En el caso de la Constitución española, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 53, al contemplarse la libertad sindical como un derecho fundamental, toda regulación que se haga de ella debe hacerse mediante una Ley Orgánica –ley que exige el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, según dispone el artículo 81.2 de la Carta Fundamental- que respete el contenido esencial de esta libertad. Además, se ha establecido por el Tribunal Constitucional español, en cuanto al contenido de esta libertad, que la regulación de ésta no puede considerarse “como exhaustivo o limitativo sino meramente ejemplificativo, con la consecuencia de que la enumeración expresa de los derechos concretos que integran el genérico de la libertad sindical no agota, en absoluto, el contenido global o total de dicha libertad [STC de 25 de marzo de 1983. En SALA FRANCO, Tomás – ALBIOL MONTESINOS, Ignacio, *Derecho sindical*, 9ª ed., Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2003, p. 44.]

consagrados en el preámbulo de su Constitución. Chile dirigió sus esfuerzos en un sentido abiertamente contrario al desarrollo y fomento de la libertad sindical, minimizando su ámbito de aplicación, principalmente en lo referido al derecho a negociar colectivamente, en tanto este derecho sólo es aplicable a los trabajadores a nivel de empresa. Este escaso reconocimiento constitucional ha sido objeto de numerosas críticas, pero poco se ha hecho para legislar al respecto. Sin embargo, cabe destacar que en noviembre de 2010 surgió un proyecto de reforma constitucional²⁹ sobre la negociación colectiva y el derecho a huelga. El proyecto estaba dirigido a los funcionarios públicos y proponía que las restricciones al ejercicio del derecho a negociar colectivamente fueran establecidas por una Ley Orgánica Constitucional, una fórmula ya insinuada por Jaime Guzmán en 1976. En nuestra opinión, la discusión en torno a establecer limitaciones al derecho a negociar colectivamente a partir de una ley ordinaria o una Ley Orgánica Constitucional tiende a entorpecer el ejercicio de este derecho por los problemas que se generan a la hora de modificar dichas leyes en términos de *quórum*, en particular tratándose de las últimas. Además, una solución como la planteada se contrapone abiertamente a lo dispuesto por el artículo 19 N° 26 de la Constitución, toda vez que este manda que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías constitucionales, no puedan afectar los derechos en su esencia. En consecuencia, no es razonable desde esta perspectiva entender entregada la determinación de las restricciones a este derecho a otra norma que no sea la Carta Fundamental. En la discusión general en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, el proyecto fue rechazado, dándose por terminada su tramitación. Queda en evidencia una vez más el escaso interés por mejorar la situación laboral de los trabajadores de la administración pública y por mantener un sistema laboral en el cual la vigencia de un derecho fundamental depende de una ley de *quórum* ordinario.

En el derecho comparado, en cambio, podemos encontrar casos de consagración de la libertad sindical, coherentes con los principios y derechos básicos que contempla la OIT. Es el caso de Uruguay, en donde la Constitución Política presenta desde 1934 una regulación del derecho de libertad sindical encaminado, en palabras de ERMIDA, “no a reglamentar lo sindical en el sentido de limitarlo, sino a sancionar normas de soporte o de apoyo a la actividad sindical”³⁰.

²⁹ Proyecto de reforma constitucional iniciado por moción de los senadores señores Larraín, García, Letelier, Sabag y Pérez Varela.

De este modo, con la legislación uruguaya denominada “normas de soporte o apoyo” al desarrollo de la actividad sindical, no sólo se consagra constitucionalmente la libertad sindical, sino que además se le entrega al legislador la tarea de promover el sindicalismo, lo que se condice con las exigencias internacionales relativas a la garantía y promoción de la libertad sindical, contenidas en los Convenios N° 87 y 98 de la OIT.

Ahora bien, parece estar claro que la naturaleza del derecho a negociar colectivamente, es la de un derecho fundamental reconocido como tal por nuestra Constitución Política, al incorporarlo dentro de las garantías constitucionales. Además, al formar parte de la libertad sindical, como uno de los tres pilares fundamentales de ésta, debe ser entendido como un derecho esencial de la persona humana. Esto, en la medida de que la libertad sindical ha sido reconocida como un derecho humano esencial por diferentes tratados internacionales y por los diversos instrumentos con que cuenta la OIT.

Desde esta perspectiva, debemos hacer una especial mención al artículo 5° inciso 2°. Dicha norma dispone que “el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile”. Este artículo hace referencia explícita a los tratados internacionales ratificados por Chile, que garantizan derechos esenciales³¹, lo que pone en evidencia que los derechos garantizados por la Constitución son aquellos sustanciales, propios de la naturaleza de la persona humana. Es así como dentro del catálogo de los derechos fundamentales debemos incluir aquellos reconocidos como tales en los tratados internacionales. En este sentido, los convenios de la OIT ratificados por Chile amplían el listado de los derechos esenciales reconocidos a los trabajadores por nuestra Constitución. De esta manera, no es necesario que exista una concordancia entre los derechos esenciales contemplados por la Constitución y los que puedan estar consagrados en los tratados internacionales, pues el artículo 5° de la Constitución no lo exige.

³⁰ ERMIDA URIARTE, Oscar, *Sindicatos en libertad sindical*, 2ª ed., Fundación de cultura universitaria, Montevideo, Uruguay, 1991, p. 28.

³¹ Al momento de redactarse definitivamente la disposición, se consideró que la expresión “derechos”, aprobada previamente por la comisión Ortúzar, era demasiado amplia, por lo que se incorporó el vocablo “esencial”, para evitar posibles abusos. En este sentido véase: THAYER ARTEAGA, William – NOVOA FUENZALIDA, Patricio, *Manual de Derecho del Trabajo*, II, Sindicatos y negociación colectiva, 3ª ed., Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 2003, p.285.

Surge, entonces, el problema de dilucidar cuándo un derecho humano es esencial, pues solo en el caso de estos derechos se hace efectivo el deber de promoción y respeto a que alude el artículo 5° inciso 2°. Para solucionar el asunto, algunos juristas estiman que sería necesario recurrir a lo dispuesto en el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y el artículo 4° del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, ya que éstos distinguen entre derechos garantizados que no admiten suspensión ni siquiera en casos extraordinarios, y los que pueden ser suspendidos en las circunstancias extraordinarias que señalan³².

En materia de libertad sindical y negociación colectiva, Chile ratificó en 1999 los Convenios N° 87 y 98. Al examinar ambos convenios, podemos concluir que la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva son reconocidos como esenciales de la persona humana. En este sentido, los profesores THAYER y NOVOA consideran que la libertad sindical y la negociación colectiva se engloban en un genérico derecho de asociación, señalando que es de la esencia de este derecho “que ampara a todo ser humano trabajador, asociarse libremente para la defensa y promoción de sus derechos como tal”³³, señalando además que “no tendría sentido reconocer el derecho de asociarse si al que se asocia le fuera impedido actuar asociadamente”³⁴.

Tenemos entonces que no sólo debemos atender a las garantías establecidas por la Constitución, sino que también a lo establecido en los tratados internacionales que comprendan derechos esenciales de la naturaleza humana ratificados por Chile y vigentes, ya sea que rijan *in actum* (en tanto la Constitución nada diga) o *ipso iure*.

³² Cfr. THAYER ARTEAGA, William – NOVOA FUENZALIDA, Patricio, v. II, Sindicatos y negociación colectiva, cit., pp. 292 y ss. El tema importa a la hora de establecer si estos derechos humanos consagrados en tratados internacionales se incorporan de inmediato a nuestro ordenamiento jurídico, *self executing*, o por el contrario es necesario ajustar la normativa vigente antes de que comiencen a regir, *non self executing*. Sobre el particular existen distintas opiniones, destacando entre ellas; por un lado, la de Montt Balmaceda y, por otro, la de Rodríguez Grez y los profesores Thayer y Novoa.

³³ THAYER ARTEAGA, William – NOVOA FUENZALIDA, Patricio, v. II, Sindicatos y negociación colectiva, cit., p. 327.

³⁴ *Ibidem*.

CAPÍTULO II

LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA PARA LOS DOCENTES DEL SECTOR PÚBLICO

1. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

Los trabajadores objeto de nuestro estudio, esto es, los profesores del sector público, son aquellos que se desempeñan en establecimientos de educación básica y media, de administración municipal; su empleador, en otras palabras, es la municipalidad y por lo tanto son considerados funcionarios públicos. De hecho, el artículo 2° de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, señala que las municipalidades forman parte de la Administración del Estado, y en consecuencia, los docentes que se desempeñen en los establecimientos educacionales municipales son funcionarios de aquella. Esto ha de predicarse, al menos, de aquellos profesores que ingresan a la dotación docente a través de un decreto alcaldicio³⁵. Es importante clarificar la situación y posición en la que se encuentra el docente del sector público en el ámbito de la administración del Estado, puesto que la cantidad de normas existentes en materia educacional generan un manto de dudas sobre de la calidad jurídica de estos profesores, cuestionándose muchas veces si se trata o no de funcionarios públicos. En este sentido, analizaremos en primer lugar la situación de los funcionarios del sector público de manera general, para luego adentrarnos en la situación específica de los profesores que se desempeñan en este sector.

Sobre los de funcionarios públicos –en virtud de lo dispuesto en el artículo 1° del Código del trabajo en concordancia con el inciso quinto del artículo 19 N° 16 de la Constitución– pesa la prohibición general de negociar colectivamente, restricción que alcanza a los profesores del sector público. Sobre esto nos pronunciaremos en este capítulo, por lo tanto, todo lo dicho respecto de los funcionarios públicos, salvo lo relativo al Estatuto que los rige, será de uno u otro modo aplicable a los docentes del sector público.

³⁵ El dictamen de la Contraloría General de la República N°1.465 del año 1993, señala que ella “tiene competencia para pronunciarse sobre el alcance de las normas contenidas en la ley 19.070, cuando éstas se aplican a los profesionales de la educación que se desempeñan en establecimientos dependientes de los Departamentos de Administración Educacional de Municipalidades (...).//No obstante, carece de atribuciones tratándose de los demás trabajadores de la educación regidos por este Estatuto, por cuanto éstos no poseen la calidad de funcionarios públicos, pues se desempeñan en colegios administrados por personas jurídicas de derecho privado, como son las Corporaciones (...)”. Véase: CAJAS GONZÁLEZ, Nelson, *Estatuto Docente Interpretado*, Editorial LexisNexis, Santiago, Chile, 2002, p.68.

En efecto, en la misma línea de la Constitución, el Código del Trabajo, en su artículo 1º, dispone que las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores se regularán por dicho cuerpo legal. Acto seguido, excluye de la aplicación de este código a “los funcionarios de la Administración del Estado, centralizada y descentralizada, del Congreso Nacional y del Poder Judicial”, así como a “los trabajadores de las empresas o instituciones del Estado o de aquellas en que éste tenga aportes, participación o representación, siempre que dichos funcionarios o trabajadores se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial”.

Del mismo modo, el inciso primero del artículo 304 regula la negociación colectiva como un derecho exclusivo de los trabajadores pertenecientes a empresas del sector privado y en aquellas en que el Estado tenga aportes, participación o representación, y en los incisos siguientes, se fijan límites al reconocimiento de tal derecho, señalando los ámbitos de los que se excluye la negociación colectiva, y entre los se encuentran, justamente, los trabajadores que laboren en empresas o instituciones públicas o privadas cuyos presupuestos, en cualquiera de los dos últimos años calendarios, hayan sido financiados en más de un 50% por el Estado, directamente o a través de derechos o impuestos.

Así, entonces, los trabajadores del sector municipal, al pertenecer a la Administración del Estado, no pueden ejercer el derecho a negociar colectivamente, y por consiguiente los profesores de establecimientos educacionales municipales también se ven afectos a esta prohibición³⁶.

Esta restricción para negociar colectivamente que pesa sobre los funcionarios del sector público ha sido un tema debatido en el desarrollo social y democrático de Chile, más aún cuando a nivel internacional, la OIT ha planteado la necesidad de reconocimiento de este derecho a negociar colectivamente a los trabajadores que pertenezcan a dicho sector. Por ello fue que en 1978, la OIT adoptó el Convenio 151, sobre las relaciones de trabajo en la

³⁶ Ricardo Lagos Escobar, en su calidad de Ministro de Educación, en la discusión en sala de la Ley 19.070 señala, en referencia a los profesores que se desempeñan en el ámbito público o municipal, que “hemos determinado un mecanismo de ingreso a la carrera mediante concursos públicos y abiertos, los cuales, una vez fallados, establecen instancias de apelación para los profesores. Lo más importante es que luego de un período de tiempo, el profesor adquiere la titularidad del cargo, es decir, la permanencia y estabilidad laboral de la que hoy carece. //A partir de este elemento, entendiéndolo que es el empleador a nivel municipal, definimos que este profesor desempeña una función pública y, en consecuencia, se le aplican también las normas que dicen relación con aquellos que tienen funciones de carácter público—Este nos parece un elemento importante y esencial desde el punto de vista de los profesores que están en el ámbito público o municipal”. Véase: Historia de la Ley N° 19.070.

administración pública, el que tiene como objetivo promover las sanas relaciones entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleados públicos. De este modo, la OIT tomaba en cuenta la dificultad que se plantea al intentar delimitar el campo de aplicación de un instrumento internacional y la adopción de definiciones que sean consecuentes con los fines perseguidos por dicho instrumento, en razón de las diferencias que presentan los ordenamientos jurídicos de los Estados partes, en cuanto a la regulación de los empleos públicos y los empleos privados.

Este problema se hace más notorio al observar la aplicación que los diferentes Estados partes han hecho del Convenio sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, de 1949. Los órganos de control de la OIT han señalado que muchas veces los gobiernos lo han aplicado de tal forma, que numerosos grupos de empleados públicos han sido excluidos del reconocimiento de tales derechos³⁷.

1.1. JUSTIFICACIONES A LA PROHIBICIÓN DE NEGOCIAR COLECTIVAMENTE QUE AFECTA A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

La prohibición que afecta al sector público, al menos en Chile, tiene diversas justificaciones. Se dice por una parte que la negociación entre los funcionarios públicos y el Estado es cuestionable, toda vez que “las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos son reguladas por la ley y por actos unilaterales del ente público, conformándose no una relación contractual, sino una relación estatutaria, lo que excluye la posibilidad de negociar colectivamente y de establecer instancias representativas del personal”³⁸.

De este modo, si entendemos la relación entre el empleado público y el Estado como una relación de carácter estatutaria, es el Derecho Administrativo el llamado a regularla. Lo contrario, esto es, pensar que se trata de una relación laboral, implica que es el Derecho del Trabajo el encargado de la regulación. El límite entre una disciplina y otra, en el ámbito de las relaciones laborales de los funcionarios públicos, no se ve del todo claro para algunos autores.

³⁷ Véase: Preámbulo de Convenio N° 151 OIT.

³⁸ GAMONAL CONTRERAS, Sergio, *Derecho Colectivo del Trabajo*, Editorial LexisNexis, Santiago, Chile, 2011, p.301.

Con todo, no podemos desconocer que fruto del continuo desarrollo económico de los Estados, éstos han incursionado en áreas que son propias del derecho privado, adoptando sus formas, lo que hace asimilable ciertas labores desempeñadas en el sector público a las realizadas en el sector privado.

Por regla general, los funcionarios públicos se rigen por el Estatuto Administrativo. Este cuerpo normativo no sólo regula la carrera funcionaria, sino también el ingreso y la desvinculación de los funcionarios, así como los derechos, obligaciones y prohibiciones propios de su cargo. Se trata de derechos, obligaciones y prohibiciones que no derivan del vínculo sino que son preexistentes a él, y son creados por el legislador. Por eso se dice que la relación entre el empleado público y el Estado es de carácter estatutaria y no contractual. El trabajador, al acceder a un puesto de trabajo en la administración pública, no está en posición de discutir las condiciones de la contratación, pues éstas vienen preestablecidas en el Estatuto Administrativo. Así, por ejemplo, las remuneraciones son objeto de la Ley de Presupuesto³⁹. De aquí se deriva otro argumento a favor de la posición que sostiene que no debe reconocerse a los funcionarios públicos un derecho a negociar colectivamente con su empleador, que es el Estado, pues éste no tiene poder de decisión sobre las condiciones de aquéllos, las que vienen dadas por ley. En último término, tales funcionarios trabajan en la administración pública, y quien regularía las condiciones de trabajo sería un poder en particular: el legislativo, a través de la ley.

Otro factor que es considerado a la hora de avalar la prohibición de negociar colectivamente deriva de la importancia, para el normal desarrollo del país, de las actividades que realizan los funcionarios del sector público, lo que viene a validar la supremacía del Estado, el que ejerce su poder de *imperium* sobre los servidores públicos⁴⁰.

Considerando lo expuesto, nos parece antojadiza la idea de justificar la prohibición a los funcionarios públicos de negociar colectivamente, fundándola meramente en la circunstancias de ser éstos subordinados del Estado, pues así se haría aplicable una normativa que genera desigualdad e injusticia. Si bien es cierto la estabilidad laboral de la

³⁹ En este sentido el artículo 93 del Estatuto Administrativo señala que “los funcionarios tendrán derecho a percibir por sus servicios las remuneraciones y demás asignaciones adicionales que establezca la ley en forma regular y completa”.

⁴⁰ Véase: HERNÁNDEZ ALVAREZ, Oscar, “La negociación colectiva de los empleados públicos” en OJEDA AVILÉS, Antonio-ERMIDA URIARTE, Oscar, *La Negociación Colectiva en América Latina*, Ed. Trotta, Madrid, España, 1993, p. 87.

función pública, así como los beneficios que se derivan de trabajar para el Estado (derecho al ascenso, beneficios en salud y en materia asistencial, permisos y derechos económicos, por ejemplo), respaldan la idea de no reconocer el derecho a negociar colectivamente, por ser aquéllas condiciones más favorables que las de los trabajadores del sector privado, también es cierto que hoy en día la provisión de cargos para la administración pública no es para puestos de planta o a contrata, que son los empleos públicos en sentido estricto, sino que para puestos a honorarios, caso en el cual el trabajador está sujeto a las condiciones que tal contrato de honorarios le impone, y no a las prescritas en el Estatuto Administrativo⁴¹. Esto, a pesar de que el inciso primero del artículo 11 de esta ley, señala que “podrá contratarse sobre la base de honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la institución”. Y considerando, además, que el inciso segundo de la misma norma, prescribe que “se podrá contratar sobre la base de honorarios, la prestación de servicios para cometidos específicos”⁴².

Así las cosas, y aun a pesar de las expresas disposiciones de carácter prohibitivo, la negociación colectiva tiene lugar en el sector público a través de procesos negociadores no convencionales. Justamente, en las áreas vinculadas a la salud y a la educación encontramos los movimientos sociales de carácter sindical más importantes y con mayor participación de trabajadores, siendo esos movimientos los que llevan a cabo estos procesos negociadores. Es así como cobra mayor importancia la necesidad de reconocer el derecho a negociar colectivamente a los profesores de este sector, a fin de evitar procesos negociadores informales, que sólo tienden a distorsionar el sistema y que provocan un aumento de la conflictividad cada vez que se desconocen los acuerdos, amparados precisamente en la informalidad de la negociación.

⁴¹ Existe amplia discusión en torno a la normativa que rige a los trabajadores de la administración pública contratados a honorarios, pues el Estado no les reconoce la calidad de empleados públicos por lo tanto no se acogen a la normativa del Estatuto Administrativo, pero tampoco se les aplica la normativa del Código del Trabajo. En el caso de estos trabajadores los derechos y obligaciones propios de su relación laboral derivan del contrato celebrado por él, desconociéndose el vínculo de subordinación y dependencia existente entre este trabajador y el Estado, su empleador, vínculo que haría aplicable el Código del trabajo. En este sentido: Dictamen 15.557, de 1992, citado en PANTOJA BAUZÁ, Rolando, *Estatuto administrativo interpretado: DFL N° 29 de 2005 del Ministerio de Hacienda*, 7a. ed., Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 2007, p. 221.

⁴² Se entiende por “labores accidentales y no habituales” aquellas que siendo propias del organismo de que se trate, son ocasionales, circunstanciales y distintas de las realizadas por el personal de planta o a contrata. Véase Dictámenes 25.095, de 1994; 2.376, de 1990; y 20.045, de 2003, Contraloría General de la República, en PANTOJA BAUZÁ, Rolando, op. cit., p. 221.

Según BUENO MAGANO, “la desmesurada ampliación de las actividades del Estado y la multiplicación de sus servidores, se tornó extremadamente difícil mantener a éstos al margen de las conquistas de los empleados de las empresas privadas, obtenidas a través de convenciones colectivas y huelgas”⁴³. BUENO MAGANO agrega que la elección de un sistema democrático hace necesaria la aplicación de un modelo que prefiera las soluciones derivadas de un proceso negociador por sobre aquéllas derivadas de un acto impositivo. Y, por último, sostiene que la adopción de las normas laborales del derecho del trabajo no disminuiría la preeminencia del Estado por sobre la de sus funcionarios públicos, toda vez que éste conserva el poder de escoger modelos contractuales que exceden al derecho común⁴⁴.

En nuestra opinión, un trato diferente de la ley a las relaciones laborales entre funcionarios públicos y Estado, respecto de las existentes en el sector privado –siendo desigual, según se ha dicho, en el caso de aquéllas–, se justificaría en la medida que las funciones que realizan los trabajadores en uno y otro caso fuesen absolutamente opuestas. Sin embargo, numerosas labores se dan en ambos sectores sin mayores diferencias y bajo un mismo supuesto: el trabajo humano. Si tomamos nuevamente como ejemplo el ámbito de la salud y la educación, notaremos enseguida que las funciones desarrolladas por los trabajadores del sector público de tales áreas son exactamente las mismas que las desempeñadas por los trabajadores de iguales ámbitos en el sector privado. Así también, el concepto de trabajador, descrito por el Código del Trabajo como “toda persona natural que preste servicios personales intelectuales o materiales bajo dependencia o subordinación, y en virtud de un contrato de trabajo”, es representativo de aquéllos que se desempeñan tanto en el sector público como en el sector privado. Lo que cambia de un sector a otro es la naturaleza del empleador, no la del trabajador. Así, entonces, parece aún más difícil intentar justificar diferencias tan evidentes en materias de libertades sindicales entre uno y otro sector.

⁴³ BUENO MAGANO, Octavio, Régimen jurídico del Servidor Público, *Revista de Derecho Laboral*, Montevideo, tomo XXX, N° 145, 1987, pp. 72 y 73, citado por HERNÁNDEZ ALVAREZ, Oscar, en *La Negociación Colectiva en América Latina*, Editorial Trotta, Madrid, España, 1993, p. 86.

⁴⁴ Cfr. *Ibidem*

En definitiva, en lo relativo a los funcionarios públicos, al tener prohibido el derecho a negociar colectivamente se ha optado por reemplazar éste, por un escueto derecho de asociación.

Precisamente, a partir de lo dispuesto por el artículo 19, N° 15, de la Constitución, disposición en que se reconoce “el derecho a asociarse sin permiso previo”, se dicta la Ley N° 19.296, que establece normas sobre Asociaciones de Trabajadores de la Administración del Estado. El objetivo de ésta, según consta en el mensaje del proyecto, fue “dar una mayor fluidez a las relaciones laborales existentes entre el Estado y sus funcionarios”⁴⁵. El artículo 1° reconoce a los trabajadores de la Administración del Estado el derecho de constituir, sin autorización previa, las asociaciones de funcionarios que estimen convenientes, con la sola condición de sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas. Por estar expresamente consideradas las Municipalidades, queda claro una vez más, que los profesores del sector público son también destinatarios de esta norma

2. LOS DOCENTES DEL SECTOR PÚBLICO

2.1. TRASPASO DE LOS DOCENTES DESDE EL GOBIERNO CENTRAL A LOS GOBIERNOS LOCALES

En la década de los '70 del siglo pasado el sistema educativo chileno, al igual que las normas que lo regulan, sufrieron diversas modificaciones. En los años '80 se descentraliza la educación y se traspasa a los gobiernos locales. Desde entonces hablamos de la “educación municipal”.

En 1974 la educación quedó bajo el control de los militares. El Ministerio de Educación controlaba aspectos pedagógicos y el cargo de Ministro de Educación lo ocupaban altos mandos de la Armada. Por otra parte, el Comando de Institutos Militares se encargó de la vigilancia de la ideología, la disciplina y la seguridad nacional. La política educacional impuesta por la dictadura de Augusto Pinochet se basó en el modelo neoliberal, lo que condujo a una reducción de los recursos destinados a educación y la implementación del modelo de mercado en las relaciones laborales en general.

⁴⁵ Mensaje del proyecto de Ley N.° 19.296.

En el marco de la dictación de la Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal, Decreto Ley N° 1289 de 1976, se traspasan una serie de facultades, propias del poder administrativo, a las Municipalidades. En este contexto, se norma el traspaso de los servicios educacionales del sector público a las Municipalidades, lo que conlleva la transferencia de activos, recursos humanos y financieros, estipulando que la normativa aplicable al sector traspasado será el Código del Trabajo. Esto implica que el profesor deja la categoría de empleado público y pasa a ser un trabajador privado. De este modo, el profesor del sector público deja de regirse por el Estatuto Administrativo y por las normas especiales aplicables al magisterio. Además, de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto Ley N° 3477 de 1980, es posible que las Municipalidades entreguen la administración de escuelas a personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro⁴⁶.

Como consecuencia de estas reformas, los profesores del sector público ya no dependían del Ministerio de Educación, sino del alcalde de la comuna en que se encuentra el establecimiento respectivo. A pesar de esta situación, el profesorado traspasado no ocupó la categoría de funcionario municipal, pues la ley sobre subvenciones, Decreto Ley N° 3476, consideraba que las escuelas traspasadas eran “servicios o empresas privadas administradas por la Municipalidad, pero sin ser incorporadas jurídicamente a la Municipalidad”⁴⁷.

La situación laboral de los profesores que habían pertenecido al sector fiscal desmejoró considerablemente. El profesorado se vio perjudicado en ámbitos como la estabilidad de la función docente, la estructura de escalafones que le permitía participar de la escala única de remuneraciones, el sistema de ascensos y calificaciones y las asignaciones por título, entre otras garantías que también se vieron afectadas.

El nuevo sistema generó grandes desigualdades, ya que las condiciones laborales de los profesores dependían de los recursos que tenía a su disposición cada Municipalidad. Así, en tanto se tratara de los municipios más adinerados, los profesores podían negociar, en forma individual a través del contrato de trabajo, mejores remuneraciones y condiciones laborales.

Más que un esfuerzo por descentralizar recursos y dar autonomía a las comunas, éste fue un esfuerzo de la dictadura por mantener un control de las comunidades, introduciendo la

⁴⁶ Véase: CORNEJO, Rodrigo – REYES, Leonora, “La cuestión docente en América Latina. Estudio de caso: Chile”, *Foro Latinoamericano de Políticas Educativas*, 2007, p.23.

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 24

ideología imperante a través del modelo educacional. El Ministerio del Interior de la época intervino numerosos colegios y el Ministerio de Educación pasó a ser una especie de contralor de aspectos principalmente técnicos. Mientras, la política educacional era manejada por las Municipalidades.

Para facilitar la adaptación de los profesores a estos cambios, el régimen militar adoptó una serie de reformas que en teoría venía a mejorar la situación laboral del docente del sector público⁴⁸. En 1978 se dictó el Decreto Ley N° 2.327 que establece la carrera docente, regulación que no provocó los efectos esperados en materia de asignaciones y reconocimiento de la función docente. Las malas condiciones laborales se arrastraban desde enero de 1974, pues los profesores fueron incorporados a la escala única de remuneraciones, en un intento por homogeneizar la regulación dada a las distintas categorías de empleados públicos, pero no se les hizo aplicable las asignaciones de que gozaban el resto de los funcionarios. La situación no mejoró, a pesar de la seguidilla de decretos leyes que se dictaron y que tenían por objeto crear el marco normativo de la descentralización.

En definitiva, la dictadura pone en marcha una reforma financiera que tiene por objeto transformar el sistema de financiamiento de la educación chilena, mediante la implementación de un modelo basado en la demanda. De este modo, el régimen militar impulsa la entrada de los privados a lo que será el mercado de la educación⁴⁹.

En adelante el gremio de los profesores unió fuerzas para presionar al Gobierno con demandas reivindicativas de su estatus profesional y condiciones laborales, específicamente el aumento de las remuneraciones. Así, las políticas educacionales, los programas educativos y participación en los procesos decisorios del marco educativo en general, no fueron tema de interés para el profesorado. Esto condujo a la progresiva exclusión del gremio en la elaboración de las propuestas educativas.

⁴⁸ Se reforma el sistema previsional y se da al profesorado la posibilidad de elegir entre el sistema previsional de los empleados públicos y el sistema previsional del sector privado, haciendo más atractivo este último sistema con una disminución en los descuentos por previsión.

⁴⁹ Sobre el particular, la Organización para la cooperación y desarrollo económico (OCDE) señala que “basarse en mecanismos de mercado (e.g. la competencia entre escuelas y pago de incentivos a los docentes) para producir en el futuro una mayor efectividad y eficiencia en el sistema educacional no es una estrategia de alto rendimiento”. En: Informe de la OCDE sobre indicadores de la enseñanza, 2004, disponible en: http://www.mineduc.cl/biblio/documento/Texto_Libro_OCDE1.pdf

El deterioro de las condiciones laborales fue significativo, lo que explica que el principal objetivo de los profesores traspasados fuera el aumento de las remuneraciones. Para 1990 éstas estaban un 38% por debajo de las remuneraciones obtenidas durante 1960⁵⁰. El problema puede resumirse así: los profesores traspasados a las Municipalidades, además de perder los derechos y beneficios propios de un funcionario público, no ganaron las prerrogativas concedidas al sector privado, en especial, el derecho a negociar colectivamente sus remuneraciones y condiciones laborales⁵¹.

2.2. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL ESTATUTO DOCENTE, LEY N° 19.070 DE 1991

Actualmente los profesores que prestan servicios en establecimientos de educación básica y media, de administración municipal o particular, así como los de educación prebásica subvencionada se rigen por las normas del Estatuto Docente.

El Estatuto Docente surge a iniciativa de los profesores a través de la Asociación Gremial de Educadores de Chile (AGECH)⁵². La propuesta de Estatuto tenía un carácter reivindicativo que pretendía restablecer el estatus que tenía el profesor del sector público con anterioridad al golpe militar.

Luego de la democratización del Colegio de Profesores, la AGECH se disuelve y pasa a formar parte de éste con la intención de mantener la unidad del gremio. En adelante, el Colegio de Profesores llevó adelante la lucha reivindicativa del profesorado.

⁵⁰ Véase: ROJAS RAMOS, Patricio, “Remuneraciones de los profesores en Chile”, *Estudios públicos*, N°71,1998. p. 134

⁵¹ El Decreto Ley N° 2.758 de 1979 dispone que “tampoco podrá existir negociación colectiva en las empresas o instituciones públicas o privadas cuyos presupuestos en cualquiera de los dos últimos años calendarios hayan sido financiados en más de un 50% por el Estado, directamente, o a través de derechos o impuestos”. Esta disposición es aplicable a los docentes del sector municipal, pues sus sueldos son financiados con la subvención estatal. Véase: ROJAS RAMOS, Patricio, “Remuneraciones de los profesores en Chile”, op. cit., p. 134

⁵² Asociación Gremial de Educadores de Chile, fundado sobre la base del Decreto Ley N° 3621 que transformaba los colegios profesionales en asociaciones gremiales. De acuerdo con el decreto estas asociaciones no tenían carácter sindical ni reivindicativo, razón por la que carecían del derecho a negociar colectivamente sus remuneraciones o condiciones de trabajo. Sobre el particular véase: CORNEJO, Rodrigo – REYES, Leonora, “La cuestión docente en América Latina. Estudio de caso: Chile”, op. cit., p. 30.

En 1990 se envía la propuesta de Estatuto al Congreso, la cual se aprueba en agosto de 1991. Sin embargo, la aprobación del Estatuto no generó los resultados esperados, pues no se evidenciaron grandes mejoras. El Estatuto Docente no logró articular la llamada “Carrera Docente”. Tampoco marcó mayores diferencias entre los profesores del sector público y los pertenecientes al sector privado en cuanto a remuneraciones y beneficios. Sólo estableció una remuneración mínima nacional en base a la cual se pueden ajustar los sueldos de los privados y los del sector municipal. Además, estableció que los profesores del sector público y privado sujetos al Estatuto se regirían supletoriamente, en lo relativo a las condiciones laborales, por el Código del Trabajo. Asimismo, la aprobación de este Estatuto provocó conflictos con la clase política, al verse vulnerada la confianza depositada por el Colegio de Profesores en las negociaciones sostenidas con el Ministerio de Educación, con ocasión de la aprobación del cuerpo normativo. En este sentido “los senadores designados impidieron que los aspectos mutuamente consensuados entre el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores se concretaran y finalmente, el Estatuto sufrió modificaciones absolutamente contradictorias con lo prometido, agregando nuevas causales de despido, y por lo tanto, mayor inestabilidad laboral”⁵³.

En esencia, este cuerpo normativo “establece los requisitos, deberes y derechos de carácter profesional, comunes a todos los profesionales de la educación, regulando, además, la carrera de los profesionales del sector municipal y el contrato de los que se desempeñan en el sector particular”⁵⁴.

En cuanto a la negociación colectiva, los profesores del sector público quedaron excluidos de su aplicación, pues se consideró que el Estatuto Docente venía a mejorar las remuneraciones del sector docente, al introducir la “remuneración básica mínima nacional”⁵⁵ la cual se complementa con un sistema de asignaciones al sector municipal. En

⁵³ ASSAEL, Jenny – PAVEZ, Jorge “La experiencia del sindicalismo magisterial de concertación y conflicto en el sector educativo. La experiencia del sindicalismo docente en Chile”, Seminario Internacional, *Sindicalismo magisterial, concertación y reforma educativa en América Latina. Condiciones, obstáculos y consecuencias*, 19 de noviembre de 2001, San Pedro Sula, Honduras, p. 4. Citado por: CORNEJO, Rodrigo – REYES, Leonora, “La cuestión docente en América Latina. Estudio de caso: Chile”, op. cit., p. 41.

⁵⁴ ROJAS RAMOS, Patricio, “Remuneraciones de los profesores en Chile”, op. cit., p. 135.

⁵⁵ “El sistema tiene como punto de partida la remuneración básica mínima nacional, la cual es el producto resultante de multiplicar el valor mínimo de la hora cronológica fijado por ley, por el número de horas docentes por las cuales se haya designado o contratado a cada profesional de la educación. Dicha remuneración beneficia a todos los docentes del país.//En el sector municipal, sobre dicha remuneración se fijan cuatro asignaciones: de experiencia, de perfeccionamiento, de desempeño difícil y la de responsabilidad docente directiva y técnico-pedagógica. Las dos primeras son de carácter permanente y constituyen la

cambio, como contrapartida a este sistema de asignaciones, al sector privado se le reconoce el derecho a negociar colectivamente⁵⁶.

De acuerdo con lo que señala el Gobierno de la época, los profesores que se desempeñan en establecimientos administrados por las Municipalidades ejercen sus funciones en un establecimiento público, pues éstas son catalogadas como servicios públicos dentro de la nomenclatura y clasificación de los servicios del Estado⁵⁷. Además, justifica la exclusión del derecho a negociar colectivamente fundado en una serie de dictámenes emanados de la Contraloría General de la República que señalan, respecto a los profesionales de la educación que fueron traspasados desde el Ministerio de Educación a las Municipalidades, que “eran y han continuado detentando la calidad de Servidores Públicos, si bien regidos por el Código del Trabajo, pero a quienes por esa misma calidad que detentan les está impedido declararse en huelga y participar del proceso de negociación colectiva”⁵⁸.

En el mismo sentido, era el ánimo del Gobierno hacer aplicable supletoriamente al sector municipal, no las normas del Código del Trabajo, sino que preferentemente -en virtud de la condición de servidor público- las normas del Estatuto Administrativo, normas que consideraban más adecuadas dado el ámbito en donde se desempeñan estos docentes. Sin embargo, luego de la discusión en el Senado, la opción del Gobierno no prosperó, pues se buscaba establecer una regulación lo más común posible para docentes del sector público como privado.

A pesar de la prohibición, constantemente el gremio de los profesores y el Estado se enfrentan en negociaciones informales, las que dicen relación con las “demandas históricas” del sector docente y las políticas educativas. Estas negociaciones tienen un carácter cíclico en la evolución y desenlace, lo que se repite en los conflictos educativos que tienen lugar en Latinoamérica.

Así, analizando las etapas que siguen estos procesos negociadores encontramos en primer lugar la confrontación que se da a través de huelgas y movilizaciones guiadas por el

columna vertebral de la carrera docente. La de experiencia implica un incremento del 100% de la remuneración básica mínima nacional a los treinta años de servicios, mediante un sistema de bienios. La de perfeccionamiento puede significar un incremento de hasta un 40% por sobre la remuneración señalada". Historia de la Ley N° 19.070, p. 7.

⁵⁶ Historia de la Ley N° 19.070, pp. 6-7.

⁵⁷ Historia de la Ley N° 19.070, p. 756.

⁵⁸ Historia de la Ley N° 19.070, p. 757.

Colegio de profesores contra el Estado; luego, se dan una serie de negociaciones entre los representantes del Ministerio de Educación, el Ejecutivo, el gremio de los profesores y, desde hace ya un buen tiempo, representantes de los estudiantes.; casi de inmediato se dan a conocer una serie de acuerdos - generalmente precarios y de corto plazo- y puntos sobre los cuales hay consenso entre las partes en conflicto; posteriormente, como señalan los autores GENTILI, SUÁREZ, STUBRIN Y GINDÍN, viene “un periodo de relativa estabilidad , no exento de amenazas, sospechas y conflictos menores; finalmente y casi de manera inexorable, una nueva ronda de confrontaciones y conflictos que emergen como una evidencia más de las condiciones que impiden estructurar y llevar a la práctica criterios democráticos y participativos para la gobernabilidad educativa y el funcionamiento adecuado de la educación pública”⁵⁹.

3. EL PROFESOR COMO FUNCIONARIO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Como punto de partida debemos identificar las categorías de profesionales de la educación que conviven en nuestro sistema educacional. Esto lo conseguiremos atendiendo al ámbito en donde ejercen sus funciones. De acuerdo a lo que establece el artículo 1° del Estatuto Docente, DFL N° 1, podemos distinguir entre profesores que prestan servicios en establecimientos educacionales de educación básica y media de administración municipal, de aquellos que también desarrollan sus funciones en establecimientos de educación básica y media, pero de administración particular reconocida oficialmente. Además, encontramos a los profesionales de la educación pre-básica subvencionada conforme al Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación. También tenemos a los docentes que ejercen sus funciones en los establecimientos de educación técnico-profesional administrados por corporaciones privadas sin fines de lucro, según lo dispuesto en el Decreto Ley N° 3.166, de 1980. Por último, están aquellos profesionales de la educación que ocupan cargos directivos y técnico-pedagógicos en los departamentos de administración de educación municipal que por su naturaleza requieren ser servidos por éstos. A todos estos educadores se les aplica el Estatuto de los Profesionales de la Educación.

⁵⁹ Cfr. GENTILI ET AL., “Reforma educativa y luchas docentes en América Latina”, p. 125. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302004000400009&script=sci_arttext

El mismo Estatuto Docente, en su artículo 19, señala qué establecimientos pertenecen al denominado “sector municipal”, y dispone que pertenecen a este sector “aquellos establecimientos educacionales que dependen directamente de los Departamentos de Administración Educacional de cada Municipalidad, o de las Corporaciones Educacionales creadas por éstas o los que habiendo sido municipales son administrados por corporaciones educacionales privadas, de acuerdo con las normas establecidas en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3.063, de Interior, de 1980”.

De acuerdo con el Decreto Ley N° 3.477 de 1980, las Municipalidades podían organizar los servicios educacionales traspasados a través de los Departamentos de Administración Educación Municipal (DAEM), o bien, por medio de corporaciones de derecho privado, las que más tarde son declaradas ilegales por la Contraloría General de la República. A pesar de la ilegalidad de estas corporaciones, se permitió que las que ya habían sido creadas siguieran en funcionamiento⁶⁰. En las comunas restantes, la administración de los servicios educacionales traspasados debía quedar en manos de los Departamentos de Administración Municipal.

En el caso de los establecimientos educacionales administrados por las corporaciones de derecho privado ya mencionadas, el personal que labora en éstas se rige por las leyes laborales o previsionales del sector privado. En este caso, el personal traspasado y el que se contrata posteriormente por la municipalidad no es considerado parte de la dotación de ésta y, por tanto, dicho personal se registrará en todo por las normas laborales, remuneraciones y de previsión aplicables al sector privado. A pesar de lo dicho, esto es, de la vigencia de la normativa del sector privado en materias laborales, el legislador considera que estos establecimientos pertenecen al sector municipal⁶¹. En consecuencia, a partir de lo dispuesto

⁶⁰ El artículo 26 del Decreto Ley N°3.477 de 1980 dispone “Agrégase al decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, del Ministerio del Interior, los siguientes artículos:

“Artículo 12.- Las Municipalidades que tomen a su cargo servicios de las áreas de educación, de salud o de atención de menores, para los efectos de la administración y operación de ellos, podrán constituir, conforme a las normas del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, con organizaciones de la comuna, interesadas en los servicios referidos, una o más personas jurídicas de derecho privado, o podrán entregar dicha administración y operación a personas jurídicas de derecho privado que no persigan fines de lucro. En los estatutos de las personas jurídicas que constituyan las Municipalidades deberá establecerse que la presidencia de ellas corresponderá al Alcalde respectivo, quien podrá delegarla en la persona que estime conveniente y que el número de directores no podrá ser superior a cinco”.

⁶¹ El artículo 19 del Estatuto Docente dispone que el Título III De la carrera de los profesionales de la educación del sector municipal “se aplicará a los profesionales de la educación que desempeñen funciones en los establecimientos educacionales del sector municipal integrando la respectiva dotación docente. Del mismo modo se aplicará a los que ocupan cargos directivos y técnicos pedagógicos en los organismos de

por el artículo 71⁶² del Estatuto Docente no le son aplicables las normas relativas a la negociación colectiva, es decir, no disponen del derecho a negociar colectivamente. Reafirma la idea anterior lo dispuesto por el artículo 88 del mencionado cuerpo normativo que dispone: “los profesionales de la educación particular tendrán derecho a negociar colectivamente conforme a las normas del sector privado”.

La regulación de los establecimientos sujetos a las normas del Decreto Ley N°1-3.063, esto es, aquellos establecimientos educacionales dependientes de corporaciones de derecho privado creadas por las municipalidades, es bastante compleja. Por un lado, los profesionales que laboran en este tipo de establecimientos forman parte del sector municipal y, por lo tanto, están sujetos a la prohibición de negociar colectivamente; y por otro, en materia de relaciones laborales se considera que las normas aplicables deben ser las que regulan al sector privado. Cabe preguntarse si los docentes sujetos a este decreto ley pueden ser considerados funcionarios públicos o no. Al respecto, la Contraloría General de la República, en su dictamen N° 31.265 del año 1991, sostiene que “tanto la facultad de interpretar, como de fiscalizar las normas de carácter laboral por las que se rigen los profesionales de la educación que se desempeñan en establecimientos administrados por las corporaciones a que se refiere el Decreto con Fuerza de Ley N°1-3.063 del año 1980, del Ministerio del Interior, por no ser funcionarios públicos corresponde única y exclusivamente a la Dirección del Trabajo”. Por lo que debemos precisar que, a pesar de no ser considerados funcionarios públicos, los docentes de estos centros educacionales están sujetos a una prohibición que no tendría relación alguna con ellos, pues dicha prohibición, de acuerdo con lo que establece nuestro ordenamiento jurídico, sólo debería afectar a los docentes considerados funcionarios públicos⁶³.

Al respecto, cabe preguntarnos si los profesores que se desempeñan en estas corporaciones de derecho privado pueden constituir sindicatos, pues como hemos visto no son

administración de dicho sector. Para estos efectos se consideran "sector municipal" aquellos establecimientos educacionales que dependen directamente de los Departamentos de Administración Educacional de cada Municipalidad, o de las Corporaciones Educacionales creadas por éstas o los que habiendo sido municipales son administrados por corporaciones educacionales privadas, de acuerdo con las normas establecidas en el decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de Interior, de 1980.

⁶² El Dictamen N° 16.693 del año 1992 de la Contraloría General de la República establece que “a los profesionales de la educación que se desempeñan en establecimientos municipales, les está vedado constituir sindicatos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 71, de la Ley 19.070; prohibición que no afecta su derecho a sindicarse como trabajadores de un colegio particular”.

⁶³ Dictamen N° 1.465 del año 1993, p.68.

funcionarios públicos. Pues bien, aunque pudieran constituir sindicatos, éstos carecerían de su función esencial, es decir, estaríamos en presencia de sindicatos que no pueden llevar adelante negociaciones colectivas, un verdadero absurdo. Así, todavía nos resta una pregunta: ¿pueden estos profesores formar parte de alguna asociación de funcionarios públicos? La respuesta es más clara aún: estos profesores no son funcionarios públicos, y por lo tanto nos encontramos con una categoría de profesores en que la libertad sindical ha sido suprimida en grado máximo.

En nuestra opinión, el trato legal es bastante cómodo, poco claro e injusto. La cantidad de normas aplicables y las excepciones para cada caso en particular son excesivas, pues no sólo se hace referencia al tipo de establecimiento en donde se desempeña cada profesional, sino que también el legislador ha llegado a establecer que respecto de ciertos derechos rige un sistema normativo, y respecto de otros rige uno totalmente diferente. Si analizamos las normas concernientes a los docentes del sector privado nos encontramos con que la legislación aplicable es prácticamente la misma que rige en el sector municipal, con algunas excepciones, las que en lo relativo a negociación colectiva tienden a desmejorar la situación del empleado público, utilizando las justificaciones que ya expusimos en este trabajo, cuando nos referimos a la negociación colectiva en el Estatuto Docente. En este sentido, consideramos que el legislador ha extendido la prohibición de negociar colectivamente con un criterio demasiado simplista, pues ha negado este derecho incluso a profesores que se desempeñan en corporaciones de derecho privado bajo las normas del código del trabajo, por el solo hecho de haber sido constituidas por la entidad municipal, y lo que es más grave, se trata de corporaciones que luego fueron consideradas ilegales.

Con el mérito de lo expuesto, diremos que los profesores del sector público son aquellos que se rigen por las normas derecho público, mantienen una relación laboral de carácter estatutario y pertenecen al denominado “sector municipal” de acuerdo con lo que establece el artículo 19 inciso 2° de la Ley N° 19.070, tomando en cuenta la situación especial de los establecimientos educacionales regidos por el Decreto Ley N°1-3.063, que ya analizamos, y que están incluidos en dicho artículo.

4. LEGISLACIÓN APLICABLE A LOS DOCENTES DEL SECTOR PÚBLICO

Ya determinamos quiénes son los profesores pertenecientes al sector público, esto es, son todos aquellos considerados por el artículo 19 inciso 2° de la Ley 19.070.

Respecto a la legislación aplicable a estos profesionales tenemos: el Decreto con Fuerza de Ley 1°, de 1996, del Ministerio de Educación que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.070 de 1991, que aprobó el Estatuto de los Profesionales de la Educación, y de las leyes que la complementan o modifican. Este cuerpo normativo en su artículo 1° señala quiénes quedarán afectos a él⁶⁴. Entre estos se menciona a los profesionales de la educación que prestan servicios en establecimientos de educación básica y media, de administración municipal. Además, el artículo 71 del mencionado Decreto con Fuerza de Ley dispone que “los profesionales de la educación que se desempeñan en el sector municipal se registrarán por las normas de este Estatuto de la profesión docente, y supletoriamente por las del Código del Trabajo y sus leyes complementarias”. También debemos considerar, en forma supletoria, las normas del Código del Trabajo y sus leyes complementarias.

Como ya lo hemos señalado, el personal docente que nos ocupa no estará afecto a las normas sobre negociación colectiva que establece el Código del Trabajo. Sobre el particular haremos aplicables las normas de la Ley N°19.296 sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, normativa que permitiría una especie de diálogo sobre condiciones de trabajo y remuneraciones, digamos por ahora, similar al que se produciría en una negociación colectiva.

En materia educacional, en general, rige también la Ley N° 20.529 sobre el Sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización; el Decreto Ley 3.166 de 1980, que autoriza la entrega de la administración de determinados establecimientos de educación técnico profesional a las instituciones o a las

⁶⁴ Artículo 1°: Quedarán afectos al presente Estatuto los profesionales de la educación que prestan servicios en los establecimientos de educación básica y media, de administración municipal o particular reconocida oficialmente, como asimismo en los de educación pre-básica subvencionados conforme al decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, así como en los establecimientos de educación técnico-profesional administrados por corporaciones privadas sin fines de lucro, según lo dispuesto en el decreto ley N° 3.166, de 1980, como también quienes ocupan cargos directivos y técnico-pedagógicos en los departamentos de administración de educación municipal que por su naturaleza requieran ser servidos por profesionales de la educación.

personas jurídicas que indica; la Ley 20.501 sobre calidad y equidad de la educación, el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1998 del Ministerio de Educación, sobre subvención del estado a establecimientos educacionales; y la Ley General de Educación, N° 20.370 de 2009.

4.1. PROYECTO DE LEY QUE CREA LAS AGENCIAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN LOCAL Y ESTABLECE OTRAS NORMAS DE FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN

A lo largo de 2011 ha tenido lugar una serie de manifestaciones sociales cuyo objetivo principal era y sigue siendo la calidad de la educación estatal y el lucro como agente distorsionador y perverso de la educación de calidad en las instituciones educacionales de carácter privado y en aquellas instituciones subvencionadas por el Estado. El Gobierno, en un intento por restablecer el orden y la armonía social, con fecha 29 de noviembre del mismo año presenta un proyecto de ley que crea las agencias públicas de educación local y establece otras normas de fortalecimiento de la educación estatal. Este proyecto se divide en dos partes: la primera, que dice relación con la creación y regulación de las agencias públicas ya mencionadas, y la segunda, que contempla la modificación de algunos cuerpos legales a fin de “fortalecer la educación estatal, facilitando su gestión tanto a los municipios que mantengan el servicio educativo como a las agencias públicas de educación local”⁶⁵.

En lo que a nosotros nos interesa, es importante analizar las posibles implicancias que puede tener este proyecto, de llegar a convertirse en ley, en la normativa vigente.

De acuerdo con el proyecto, la nueva ley tendría como objetivo mejorar la educación municipal avanzando en la descentralización de las atribuciones en los niveles locales y para esto se crearían las llamadas agencias públicas de educación local, las que tendrían a su cargo la administración de las prestaciones del servicio educativo estatal.

El proyecto hace hincapié en la necesidad de una educación de calidad y señala que juegan en contra de esta finalidad diversos factores, entre los que destaca la falta de claridad respecto de las funciones que corresponden a los municipios en la labor educativa, la dificultad de éstos para desarrollar políticas de recursos humanos y el necesario

⁶⁵ Proyecto de ley que crea las agencias públicas de educación local y establece otras normas de fortalecimiento de la educación estatal.

compromiso que debe existir en el alcalde de la comuna para mejorar los resultados en materia educacional. Lo anterior es difícil de lograr, toda vez que son bastante numerosos los servicios que debe manejar la municipalidad, lo que impide la focalización en el problema específico de la educación. También constituiría un factor determinante en la calidad de la educación, de acuerdo con el mensaje del proyecto, el ciclo político de las alcaldías, lo que impediría una visión a largo plazo para el progreso en proyectos educacionales.

Las agencias públicas de educación local serían entidades autónomas, contarían con “todas las atribuciones para gestionar los establecimientos a su cargo –desde el punto de vista administrativo, financiero y pedagógico-; descentralizadas y con giro único educacional; y podrán agrupar el servicio educativo de más de una comuna”⁶⁶. Estas agencias se constituirían en aquellas comunas en donde la evaluación de la calidad de la educación no alcance los estándares exigidos. En caso contrario las comunas que no presenten problemas en la administración de sus establecimientos educacionales, en cuanto calidad e igualdad, continuarán con su administración.

Estas agencias lograrían un aumento en las atribuciones de los encargados de la educación local y permitirían que los directores de los establecimientos educacionales, además de aumentar sus atribuciones, pudieran constituir su equipo de trabajo. Esto implicaría que los cargos correspondientes a las áreas de inspectoría general, la unidad técnico pedagógica (UTP) o subdirección fueran asumidas por un grupo de personas vinculadas con quien ejerce al cargo de director, quien sería el encargado de seleccionar al personal que llenará los mencionados cargos. La finalidad del proyecto es asimilar los cargos de directores al régimen de del sistema de alta Dirección Pública.

De la lectura del proyecto de ley y su mensaje, no es posible determinar, a nuestro juicio, si el régimen jurídico aplicable a los profesores del sector público sufrirá modificaciones. Esto en la medida que los establecimientos educacionales sean traspasados a las agencias.

El proyecto desarrolla aspectos técnicos relativos a la constitución de las agencias públicas y señala cuál es la normativa aplicable. Establece los requisitos que deben cumplirse para

⁶⁶ Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que crea las agencias públicas de educación local y establece otras normas de fortalecimiento de la educación estatal.

llenar los cargos directivos y la regulación a la que se sujetan. Sólo hace mención a los profesionales de la educación del sector municipal en el artículo 5 transitorio, respecto de los cuales se señala que sus derechos y obligaciones mantendrán su vigencia y continuidad una vez traspasados a las mencionadas agencias. Luego dispone que las nuevas contrataciones que realicen las agencias para prestar servicios dentro de ellas se regirán por las normas del Código del Trabajo.

Cabe preguntarse cómo se logrará un todo armónico entre el nuevo régimen aplicable (Código del Trabajo) y el Estatuto Docente, cuerpo normativo que no sólo regula a los profesores del sector público, sino que también a los del sector privado, con algunas excepciones. En este proyecto sólo se hace mención al Estatuto de los Profesionales de la Educación con el propósito de hacer pequeñas modificaciones, que en nada se relacionan con el tema que nos ocupa, por lo que no queda claro cuál será el destino de este. Si estamos a lo que dispone el artículo 5 transitorio, el cuerpo normativo que pasará a regular las relaciones laborales de los profesionales de la educación sería el Código del Trabajo.

Otra pregunta que surge, en la medida que entendemos que el régimen aplicable será de derecho privado, es si la prohibición para negociar colectivamente seguirá pesando sobre los profesores del sector público. Como ya hemos visto, el legislador en algunos casos hace aplicable la normativa del Código del Trabajo, salvo en lo que respecta a la negociación colectiva, como la situación de los profesionales de la educación que laboran en establecimientos educacionales regidos por el Decreto con Fuerza de Ley N°1-3.063 del año 1980, del Ministerio del Interior, que la ser considerados como parte del sector municipal se les hace aplicable la prohibición contenida en el Título III del Estatuto Docente.

También nos gustaría hacer presente que el legislador una vez más estaría potenciando la multiplicidad de normativa aplicable para un mismo grupo de trabajadores, pues según el proyecto de ley, las municipalidades bien evaluadas en la gestión educacional pueden mantener la administración de los establecimientos educacionales. Así, perfectamente pueden convivir en la región profesores del sector público sujetos a las disposiciones del Estatuto Docente y otros sujetos a las del Código del Trabajo, como sucede en el caso expuesto más arriba, lo que genera aún más confusión. Esto nos parece todavía más grave tratándose de la vigencia del derecho a negociar colectivamente, pues no sabemos cuál será

la naturaleza del cargo de profesor dependiente de una agencia y por tanto pudiera ser que estos dispongan de tal derecho, generando una diferencia absurda respecto de aquellos que dependan de las Municipalidades, o bien, puede ser que la prohibición del artículo 71 del Estatuto Docente también les sea aplicable.

En definitiva, nos parece necesario que el legislador aclare cuál sería el régimen jurídico aplicable y sus alcances.

4.2. CRÍTICAS A LA NORMATIVA APLICABLE

Como hemos señalado con anterioridad, la situación laboral de muchos funcionarios públicos se asemeja o es prácticamente idéntica a la de los trabajadores del sector privado, cuestión que invalida argumentos basados en la especialidad, importancia o interés público comprometido a efectos de prohibir el ejercicio del derecho a negociar colectivamente. Un claro ejemplo de la equivalencia en la naturaleza de las funciones realizadas se da en el caso de los profesionales que ejercen labores docentes. No existen diferencias sustanciales en el ejercicio profesional de aquellos profesores que se desempeñan en el sector público de los que se desempeñan en el sector privado. Es más, ambos profesionales docentes se rigen por las normas del Estatuto Docente y el Código del Trabajo, prevaleciendo, en el caso de los docentes del sector público el primer cuerpo normativo y en el caso de los profesores del sector privado la aplicación del segundo.

Las diferencias pueden ser más bien de carácter formal. Conocidas son las condiciones en que trabajan los profesionales docentes del sector público (escasez de salas, excesivo número de estudiantes por curso, falta de material y espacio para desarrollar adecuadamente las clases, etc.), condiciones que claramente pueden reproducirse en el sector privado, si los ingresos no son bien administrados, situación que ha sido objeto de los reclamos sociales vistos durante 2011, al reconducirse el problema de las condiciones en que se desarrolla el trabajo docente al tema del lucro en la educación.

A pesar de no encontrar mayores diferencias entre las labores docentes desarrolladas en uno y otro ámbito, el legislador se basa en la circunstancia del empleador, para justificar la arbitrariedad en el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva. En efecto, lo que

genera la desigualdad es que al docente del sector público se le hace aplicable el Estatuto Docente, que en cuanto a la negociación colectiva dispone en el artículo 71, Título III “De la carrera de los profesionales de la educación del sector municipal”, que “el personal al cual se aplica este Título no estará afecto a las normas sobre negociación colectiva”.

Cuando nos referimos al derecho a negociar colectivamente en el sector público, en el primer apartado de este capítulo, hicimos presente los principales argumentos que tiene la doctrina para negar el derecho de negociación colectiva a los funcionarios públicos, dentro de los cuales debemos incluir a los profesionales de la educación que desempeñen funciones en los establecimientos educacionales del sector municipal.

Dentro de los argumentos que se dan para la prohibición de negociar colectivamente en el sector público, es menester reparar en aquel que indica que la estabilidad laboral del funcionario administrativo y los beneficios económicos que le reporta el trabajo en la administración pública hacen innecesaria la negociación colectiva, pues se encuentran en mejor pie que los trabajadores del sector privado. Apoya este argumento la propia Ministra del Trabajo, señora Evelyn Matthei, que al manifestar su opinión respecto al proyecto de reforma constitucional sobre la negociación colectiva en el sector público, al cual aludimos en el capítulo anterior, señala que “en el sector público la mayor parte de los trabajadores cuentan con inamovilidad en sus empleos, en tanto los privados son evaluados permanentemente según su desempeño”⁶⁷.

Es difícil concordar con el argumento señalado por la Ministra del Trabajo, pues cada vez son mayores los requisitos impuestos al trabajador docente para mantener su empleo. Sobre todo si tenemos en cuenta las normas referidas a la evaluación docente contenidas en el Estatuto de los Profesionales de la Educación⁶⁸, la Ley N° 19.961 sobre Evaluación Docente y las reformas introducidas al sistema educacional por la Ley N° 20.529⁶⁹ sobre el sistema

⁶⁷ Argumento planteado por la Ministra del Trabajo Evelyn Matthei a la luz del informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en el proyecto de reforma constitucional sobre negociación colectiva y huelga.

⁶⁸ Artículo 18 del Estatuto Docente dispone “Los profesionales de la educación son personalmente responsables de su desempeño en la función correspondiente. En tal virtud deberán someterse a los procesos de evaluación de su labor y serán informados de los resultados de dichas evaluaciones. El profesional de la educación gozará del derecho a recurrir contra una apreciación o evaluación directa de su desempeño, si la estima infundada. El Reglamento establecerá las normas objetivas y el procedimiento de la evaluación de la labor y desempeño de los profesionales de la educación. A la vez fijará las normas que les permita ejercer el derecho señalado en el inciso anterior y, asimismo, aquellas que los habilite para ejercer su derecho a defensa contra las imputaciones que puedan ser objeto en virtud del artículo 17 de esta ley.

nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización, publicada el 27 de agosto de 2011; y la Ley General de Educación, N° 20.370, de 2009.

Si bien nos parece adecuada la evaluación de desempeño, dada la importancia de la labor realizada en el proceso formativo de la persona, no es menos cierto que los métodos utilizados por el legislador pueden identificarse con la evaluación de desempeño propia del sector privado a que se refiere la Ministra. Actualmente se evalúa el desempeño de los profesores de acuerdo a los logros obtenidos en el proceso evaluativo denominado “evaluación docente”, en categorías denominadas: Insuficiente, Básico, Competente y Destacado. Los resultados de estas evaluaciones se consideran como antecedentes para los concursos públicos propios de la carrera administrativa⁷⁰.

Otro asunto importante de destacar es la falta de uniformidad de la legislación aplicable a los profesionales de la educación, lo que hace necesario atender constantemente a una serie de excepciones y normas especiales, lo que genera un desorden legislativo y provocan dudas acerca de la naturaleza jurídica de la función docente en el sector público.

En suma tenemos que la abundante legislación que regula la función docente del sector público no sigue los lineamientos establecidos por los organismos internacionales en orden a equipar con el sector privado las condiciones laborales y derechos sindicales vigentes. De este modo el legislador ha optado por un régimen diferenciado en el que es posible vislumbrar aspectos propios del derecho privado, siempre que por conveniencia la situación lo amerite.

La legislación actual no cumple con los estándares que impone la OIT en orden a reconocer el derecho a negociar colectivamente a los funcionarios de la Administración del Estado. Esto a pesar de que en la práctica se llevan a cabo constantemente negociaciones de

⁶⁹ Esta ley en su artículo 3° letra d establece que se fijarán “estándares de desempeño de docentes, docentes directivos y docentes técnico pedagógicos que servirán de orientación para la elaboración de las evaluaciones consideradas en el decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio de Educación, de 1997, que fija el texto refundido coordinado y sistematizado de la ley N° 19.070, que aprueba el Estatuto de los Profesionales de la Educación. Estos estándares también servirán para validar los mecanismos de evaluación de los docentes de aula, docentes directivos y docentes técnicos pedagógicos que presenten voluntariamente a la Agencia de la Calidad los sostenedores de establecimientos educacionales particulares pagados y subvencionados, así como los sostenedores del sector municipal o de otras entidades creadas por ley, que desarrollen sistemas de evaluación complementarios.

⁷⁰ Artículo 70 del Estatuto de los Profesionales de la Educación.

carácter informal entre el Gobierno y los profesores del sector público. Para esto los docentes se organizan a través del Colegio de Profesores, que tiene la naturaleza de asociación gremial, organizada mediante el sistema de filiales a nivel regional, provincial, comunales y de establecimientos educacionales. A pesar de que los profesores tienen derecho a formar asociaciones de funcionarios públicos -por ser funcionarios de las municipalidades y por tanto ser considerados funcionarios de la Administración del Estado- los docentes han preferido la organización a través del Colegio de Profesores. La Ley N° 19.296 en su artículo 1° reconoce, a los trabajadores de la Administración del Estado, incluidas las Municipalidades, 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 misma. Si analizamos lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley N° 19.475, de 1996, que modifica Ley N° 19.296, sobre asociaciones de funcionarios de la administración del estado, tenemos que los profesores pertenecientes al sector municipal tienen derecho a constituir estas asociaciones de funcionarios públicos, es más, deben adecuar sus estatutos a la ley 19.296⁷¹.

No obstante esta facultad, el Colegio de Profesores, durante el periodo de transición democrática, desplegó una estrategia a nivel nacional que tenía por objeto lograr que todos los profesores unieran fuerzas a través de una sola organización, evitando la atomización del movimiento⁷². Así, con la cooperación del sindicato de educadores de Noruega el Colegio de Profesores debió enfrentar el problema surgido tras la municipalización, esto es, la autonomía local y la proliferación de grupos de profesores resueltos a llevar adelante una lucha reivindicativa de carácter local. De esta manera, el Colegio de Profesores prepara dirigentes a nivel local para que lideren a los docentes desde la comuna, pero sin salir del Colegio de Profesores.

En el marco de la normativa internacional, es claro que nuestro legislador ha pasado por alto los convenios de la OIT relativos al reconocimiento del derecho a negociar

⁷¹ El artículo 2° de la ley 19475 dispone “Las asociaciones, federaciones y confederaciones o agrupaciones de funcionarios de planta y a contrata de las Municipalidades, del personal que se desempeña en los servicios de salud administrados directamente por aquéllas, y del personal docente dependiente de la misma administración, que no hubieren adecuado sus estatutos conforme a lo señalado en el artículo primero transitorio de la ley N° 19.296, deberán hacerlo en el plazo de un año, contado desde la entrada en vigor de la presente ley”.

⁷² CORNEJO, Rodrigo – REYES, Leonora, “La cuestión docente en América Latina. Estudio de caso: Chile”, op. cit, p.40.

colectivamente a los funcionarios de la Administración del Estado. Sobre el particular, el Convenio N° 151 de la OIT, sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, de 1978, dispone en su artículo 9 que “Los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones”. Este convenio ha dispuesto que los alcances de las garantías reconocidas a los trabajadores de la Administración del Estado, solo guarden relación con las características del cargo, en cuanto al poder decisorio y carácter directivo del mismo. Así, como ya hemos señalado, es difícil encontrar justificación a la prohibición de negociar colectivamente que recae en los funcionarios docentes del “sector municipal” o público, pues las características de sus funciones no pueden igualarse a aquellas desempeñadas por otro tipo de funcionarios de la administración del Estado. Además, la legislación vigente cae en absurdos, como el que tratamos a propósito de los profesores que se desempeñan en las corporaciones municipales de derecho privado, situación que deriva en la privación de un derecho esencial de la persona humana, la libertad sindical.

Asimismo, el Convenio N° 154 de la OIT, sobre la negociación colectiva de 1981, además de reconocer el derecho a negociar colectivamente busca estimular y fomentar el ejercicio de este derecho por todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividad a que se aplique este convenio. El Convenio N° 154 en su artículo primero número dos señala que “la legislación o la práctica nacionales podrán determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía”, lo que nos lleva, otra vez, a concluir que la posibilidad de limitar o prohibir el derecho a negociar colectivamente se entiende sólo respecto de aquellos trabajadores pertenecientes a las ramas mencionadas. Por otra parte el mismo artículo primero, en su número tres dispone que “en lo que se refiere a la administración pública, la legislación o la práctica nacionales podrán fijar modalidades particulares de aplicación de este convenio”. Queda claro entonces que el interés de la OIT es propender al reconocimiento del derecho a negociar colectivamente para los trabajadores en general y la posibilidad de eximir del ejercicio de este derecho se reduce exclusivamente a los funcionarios de las fuerzas armadas y policía.

Sobre el particular, Chile no ha ratificado el Convenio N° 154 lo que evidencia la falta de intención del legislador de reconocer el derecho a negociar colectivamente a todos los trabajadores, y en especial a los trabajadores de la Administración Pública. Apoya esta idea el rechazo al proyecto de reforma constitucional sobre el derecho a negociar colectivamente y el derecho a huelga de los funcionarios públicos, el cual pretendía que las limitaciones a estos derechos estuvieran contenidas en una Ley Orgánica Constitucional.

5. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO: EL CASO DE LOS PROFESORES

En el caso de Latinoamérica la mayoría de los conflictos sociales han tenido lugar en el sector educacional, lo principales problemas se relacionan, específicamente, con los docentes y sus demandas, las que tienen un carácter marcadamente reivindicativo. En palabras de GENTILI, SUÁREZ, STUBRIN Y GINDÍN en “América Latina, el aumento de la conflictividad docente parece estar mostrando la distancia existente entre los ambiciosos programas de reforma educativa implementados en los países de la región durante la época de los 90’ y la fragilidad o precariedad de las condiciones políticas, económicas-financieras y normativas sobre las cuales descansa la misma reproducción de los procesos de escolarización, al menos tal como se habían venido perfilando durante el último siglo”⁷³.

Los temas en conflicto entre los sindicatos docentes y el Estado, en el contexto latinoamericano, son principalmente las remuneraciones, las condiciones laborales, el presupuesto para la educación, la falta de incentivos y estímulos económicos para el sector, los estatutos docentes -como convenios colectivos que regulan al sector y no como cuerpo normativo establecido por el poder legislativo, que constituye el caso chileno-, normas reguladoras de instituciones educacionales y relativas a capacitación y perfeccionamiento profesional⁷⁴. Al observar la experiencia chilena podemos concluir claramente que Chile forma parte de lo que podemos llamar como “la cuestión educacional en América Latina”.

⁷³ GENTILI ET AL., op. cit., p. 1253.

⁷⁴ GENTILI ET AL op. cit., p. 1254.

El problema social educacional se intenta resolver mediante negociaciones que como vimos tienen un carácter cíclico en la evolución y desenlace y de las cuales no resultan soluciones de fondo para el problema de la educación pública a nivel latinoamericano.

Como en Chile, a nivel latinoamericano, los conflictos tienen como protagonistas al magisterio y al Gobierno central. Incluso, en países con un sistema educativo descentralizado no es frecuente que los conflictos se den a nivel local o de municipalidades. Esto tiene su explicación en las carencias económicas a nivel local, lo que hace más efectiva la negociación directa con quién debe disponer de los recursos, es decir, el Gobierno central.

En el caso de nuestro país, el sector de la educación no sólo debe lidiar con el problema de las condiciones laborales y la políticas educacionales del Estado, sino que además con la prohibición de negociar colectivamente que pesa sobre los profesores pertenecientes al “sector municipal” o público, precisamente por pertenecer a este sector.

En el derecho comparado la técnica legislativa recurre constantemente a la clasificación de las labores desempeñadas por los trabajadores contratados por el Estado, para determinar la plena vigencia del derecho a negociar colectivamente. Tal es el caso de Venezuela, que en su Constitución Política de 1999, en el artículo 90 reconoce el derecho a negociar colectivamente sin hacer distinción entre trabajadores del sector público o privado. Una ley orgánica constitucional determina los alcances de este derecho, haciendo referencia a los funcionarios de carrera y a los obreros al servicio de los entes públicos y dispone, en términos simples, que éstos gozan del derecho a negociar colectivamente.

Usualmente la distinción entre trabajadores afectos al derecho a negociar colectivamente va por el lado de determinar la naturaleza de las funciones desarrolladas en el ámbito público. Así, en algunas legislaciones se distingue entre labores en que se requiere un esfuerzo físico y aquellas en que se exige más bien un esfuerzo intelectual. Otros ordenamientos plantean que se debe atender al hecho de que algunas labores conllevan un poder decisorio y hay otras en que no existe gran diferencia con las labores desarrolladas por trabajadores del sector privado⁷⁵.

⁷⁵ Cfr. MAGANO, Octavio, Régimen jurídico del Servidor Público, *Revista de Derecho Laboral*, Montevideo, tomo XXX, N° 145, 1987, pp. 72 y 73, citado por HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Oscar, en *La Negociación Colectiva en América Latina*, op. cit., p. 86.

Desde nuestro punto de vista, resultaría ideal que el legislador optara por reconocer constitucionalmente el derecho a la negociación colectiva, y en general, la libertad sindical, para luego establecer algunas excepciones moderadas, considerando los criterios utilizados por la OIT. Todo lo contrario al caso chileno, en donde, como ya hemos señalado, se prohíbe la negociación colectiva en el sector público y se opta por reemplazar este derecho por otro aplicable a toda persona, independientemente de su calidad de trabajador, cual es el derecho de asociación, consagrado en el artículo 19 N.º 15, de la Constitución Política, norma a partir de la cual se dicta la Ley N° 19.296, sobre Asociaciones de Trabajadores de la Administración del Estado, ley que establece las particularidades a las que se ven sometidos los funcionarios públicos en el ejercicio de su derecho de asociación.

Sin embargo, distinciones hechas sobre la base de la naturaleza de las funciones realizadas, parece no ser del todo conveniente, en la medida que las labores desempeñadas por los trabajadores del sector público cada vez se asemejan más a las actividades realizadas en el sector privado. También debemos considerar lo complejo que resulta clasificar las diversas funciones, pues hay casos en que no queda muy claro cuál es la naturaleza de éstas, lo que da lugar a variadas interpretaciones.

CONCLUSIONES

En virtud de lo expuesto es difícil justificar la vigencia de la prohibición para negociar colectivamente que afecta a los docentes del sector público. No existen argumentos de peso que hagan imposible el ejercicio de este derecho por parte de los profesores del sector público, menos aún, cuando las funciones desempeñadas por ellos se identifican plenamente con las desarrolladas por la comunidad docente del sector privado.

A pesar de la prohibición, los profesores del sector público se organizan a través del Colegio de Profesores. Esta asociación gremial, que tiene un funcionamiento similar al de los sindicatos, constantemente se ve envuelta en procesos negociadores cuyos objetivos son lograr remuneraciones dignas y condiciones de trabajo decente, entre otros.

A todas luces parece un contrasentido que el legislador prohíba la negociación colectiva a los docentes del sector público cuando el Gobierno acepta instancias de diálogo que distorsionan el sistema y constituyen verdaderas negociaciones, las que luego son desconocidas por las autoridades. Las autoridades se escudan en la ley, sosteniendo que las reuniones realizadas no tienen la naturaleza de negociaciones, toda vez que los profesores del sector público no disponen de este derecho y se les da a dichas negociaciones el carácter de diálogos sobre temas de interés para las partes. En la práctica es sabido que, cuando estas conversaciones llegan a buen término y se generan compromisos que deberán cumplirse en un lapso de tiempo más o menos breve, estos diálogos constituyen verdaderas negociaciones. Este tipo de negociaciones evidentemente están al margen de la ley, pero no son sancionadas para no contravenir abiertamente los Convenios de la OIT ya ratificados. En definitiva es más cómodo ignorar la normativa de la OIT y la propia legislación, que sancionar al trabajador y arriesgar el rechazo internacional.

La OIT es clara en señalar que la legislación nacional podrá limitar el derecho a negociar colectivamente, respecto de los funcionarios de las Fuerzas Armadas y la Policía. De lo anterior concluimos que, en ningún momento se está entregando un margen de discrecionalidad al Estado, para que determine la vigencia de este derecho respecto de los trabajadores pertenecientes al sector público. Es más, para la Organización Internacional del Trabajo la negociación colectiva constituye un principio fundamental y un instrumento destinado a conseguir justicia social. Asimismo, en la declaración de la OIT relativa a los

principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, de 1998, se afirma que todos los Estados Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios fundamentales de la Organización, se comprometen a respetar, promover y hacer realidad los principios relativos a los derechos fundamentales objeto de dichos convenios. Estos principios fundamentales son, entre otros, la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.

A pesar de lo dicho, y sin restarle responsabilidad a los Gobiernos desde el retorno a la democracia, el mayor problema radica en la propia pasividad de los trabajadores afectados por esta prohibición. Sus demandas se asocian a las demandas del sector público en general, sobre todo en temas de reajustes a las remuneraciones, perdiéndose la figura del profesor dentro del concepto de funcionario público. Quizás, la mayoría piense en que la unión hace la fuerza, pero está claro que la posición de los trabajadores de la educación en el mundo del trabajo del sector público es mucho más nítida, pues tras un breve análisis, es posible determinar las funciones que deben desempeñar y sus principales responsabilidades, distinguiéndose claramente del resto de trabajadores considerados también empleados públicos. Así es posible diferenciarlos de los demás “funcionarios públicos” y se hace evidente que este es un caso en donde el derecho administrativo debería huir y dar paso al derecho del trabajo.

Creemos que el camino seguido por los docentes del sector público no es el más adecuado, toda vez, que atomizan sus problemas en vez de hacer de ellos uno solo, esto es, la prohibición del derecho a negociar colectivamente. Con esto queremos decir que al analizar los fenómenos sociales, relativos al ámbito educacional, que han tenido lugar durante los últimos años, nos perdemos en las demandas del conjunto de los actores sociales y no logramos vislumbrar cuál es el problema real de los profesores del sector público en Chile.

Así, cada vez que se exigen aumentos en las remuneraciones asociamos sus demandas a las del resto de los funcionarios públicos, y cuando se exigen reformas en el modelo educacional y recursos necesarios para una educación de calidad, vemos la lucha de padres y jóvenes estudiantes. Entonces, parece más claro y conveniente luchar por un derecho que englobe el resto de las demandas y ese sería el derecho a negociar colectivamente. Lo anterior cobra mayor fuerza, cuando observamos que la normativa aplicable a los

profesores del sector público se equipara cada vez más a la que rige el sector privado de la educación.

Nos parece urgente una reforma al sistema vigente. El legislador ha articulado una serie de leyes que no vienen más que encasillar al profesional de la educación en un sistema poco flexible y hasta contradictorio. Además, parece un contrasentido que en un Estado de derecho democrático las principales reformas educacionales se hagan sin la participación democrática de los principales actores sociales del sector educativo.

Al redactar este trabajo ha quedado en evidencia la dificultad que existe para dilucidar la pertenencia al sector público o privado de los profesores que se desempeñan bajo la dirección municipal. La cantidad de normas aplicables al sector y la vigencia de leyes que son abiertamente contrarias a las disposiciones contenidas en los Convenios de la OIT y también nuestra Constitución -como es el caso de los profesores que laboran en las corporaciones educacionales de derecho privado pertenecientes a las municipalidades-, hacen necesaria una reformulación de la normativa vigente. No es aceptable que leyes con origen en la dictadura militar sigan vigentes cercenando el derecho a negociar colectivamente, incluso a profesores que no son considerados funcionarios públicos y, que por tanto, debieran regirse por las normas del Código del Trabajo en materia de negociación colectiva. Sin embargo, la confusión es tal, que ha derivado en que los profesores no entiendan el fundamento ni las consecuencias de las diferencias existentes entre quienes trabajan para las corporaciones y quienes trabajan para el DAEM de cada Municipalidad⁷⁶.

Creemos que el principal problema que debe enfrentar el sector de la educación en Chile es la falta de información. El Colegio de Profesores ha abogado por una lucha en unidad, sin embargo, falta un elemento esencial para que las demandas de los profesores representen a cada uno de los trabajadores del sector docente, y nos parece que ese elemento es el pleno conocimiento de la normativa que los rige y sus consecuencias específicas. Este conocimiento podrá permitirles la convicción interna de la justicia de sus demandas.

⁷⁶ Es posible concluir esto luego de conversaciones informales sostenidas con profesores y directivos de distintos colegios de las ciudades de Valparaíso y Caldera, en la Región de Atacama. Además, se realizó una entrevista al encargado del Departamento Jurídico del Colegio de Profesores de Valparaíso, señor Andrés Reyes Barra.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Actas oficiales de la Comisión Constituyente (Actas oficiales de la Comisión de estudio de la nueva Constitución Política de la República), Editorial Gendarmería de Chile, Santiago, Chile, 15 v.

ALDUNATE RAMOS, Francisco Javier, *Manual práctico de derecho administrativo*, Editorial Punto Lex - Thomson Reuters, Santiago, Chile, 2009.

BAYLOS GRAU, Antonio, *Sindicalismo y derecho sindical*, Editorial Bomarzo, Madrid, España, 2004.

BAYLOS GRAU, Antonio, *Sindicalismo y derecho sindical. Serie Básicos de Derecho Social*, 1, 4ª. ed., Editorial Bomarzo, Albacete, España, 2009.

BORRAJO DACRUZ, Efrén, *Introducción al derecho del trabajo*, 16a ed., Editorial Tecnos, Madrid, España, 2007.

CAAMAÑO ROJO, Eduardo - UGARTE CATALDO, José Luis, *Negociación Colectiva y Libertad Sindical. Un Enfoque Crítico*, Editorial Legal Publishing, Santiago, Chile, 2008.

CABANELLAS, Guillermo, *Derecho sindical y corporativo*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1959.

CAJAS GONZÁLEZ, Nelson Enrique, *Estatuto docente interpretado*, Editorial LexisNexis, Santiago, Chile, 2002.

CANESSA MONTEJO, Miguel Francisco, *La protección internacional de los derechos humanos laborales*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2008.

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS JURÍDICOS PUNTOLEX, *Jurisprudencia Judicial Municipal*, Editorial PuntoLex, Santiago, Chile, 2008.

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS JURÍDICOS PUNTO LEX, *Jurisprudencia Judicial Administrativa*, Editorial PuntoLex, Santiago, Chile, 2007.

ERMIDA URIARTE, Oscar, *Sindicatos en libertad sindical*, 2ª ed., Fundación de cultura universitaria, Montevideo, Uruguay, 1991.

GAMONAL CONTRERAS, Sergio, *Trabajo y derecho*, Editorial Legal Publishing, Santiago, Chile, 2010.

GAMONAL CONTRERAS, Sergio, *Derecho Colectivo del Trabajo*, Editorial LexisNexis, Santiago, Chile, 2011.

HERNÁNDEZ ALVAREZ, Óscar, *La libertad sindical*, recopilación de decisiones y principios del comité de libertad sindical del consejo de administración de la OIT, 3ª ed., Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 1985.

MACCHIAVELLO, Guido, *Derecho Colectivo del Trabajo*, Editorial Jurídica, Santiago, Chile, 1989.

MONTT BALMACEDA, Manuel, *Principios de derecho internacional del trabajo la O.I.T.*, 2ª ed., Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 1998.

NIKKEN, Pedro, *La protección internacional de los derechos humanos: su desarrollo progresivo*, Editorial Civitas, Madrid, España, 1987.

OJEDA AVILÉS, Antonio-ERMIDA URIARTE, Oscar, *La Negociación Colectiva en América Latina*, Editorial Trotta, Madrid, España, 1993.

OIT, *Derechos fundamentales en el trabajo y normas internacionales del trabajo*, edición del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, España, 2003.

PALOMEQUE LÓPEZ, Manuel Carlos - ÁLVAREZ DE LA ROSA, Manuel, *Derecho del trabajo*, 16ª ed., Editorial universitaria Ramón Areces, Madrid, España, 2008.

PANTOJA BAUZÁ, Rolando, *Estatuto administrativo interpretado: DFL N° 29 de 2005 del Ministerio de Hacienda*, 7ª. ed., Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 2007.

SALA FRANCO, Tomás – ALBIOL MONTESINOS, Ignacio, *Derecho sindical*, 9ª ed., Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2003.

SALA FRANCO, Tomás, *Sistema de negociación colectiva en la Europa comunitaria (Primera parte)*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2008.

SEPÚLVEDA GÓMEZ, María, *Los medios de protección de la libertad sindical*, Editorial Bomarzo, Albacete, España, 2006.

SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Tratado de derecho constitucional*, 2a. edición, v.4: La constitución de 1980: bases de la institucionalidad nacionalidad y ciudadanía justicia electoral, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 1997.

THAYER ARTEAGA, William, *Hacia una nueva cultura laboral. Efectos y proyecciones de la ratificación de los convenios 87 y 98 de la OIT*, Fundación Científica y tecnológica, Asociación Chilena de Seguridad, Santiago, Chile, 1999.

THAYER ARTEAGA, William - NOVOA FUENZALIDA, Patricio, *Manual de Derecho del Trabajo*, I, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 1999.

THAYER ARTEAGA, William – NOVOA FUENZALIDA, Patricio, *Manual de Derecho del Trabajo*, II, 3ª ed., Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 2003.

UGARTE CATALDO, José Luis, *Tutela de derechos fundamentales del trabajador*, Editorial Legal Publishing, Santiago, Chile, 2009.

UGARTE CATALDO, José Luis, *Nuevo Derecho del Trabajo*, Editorial LexisNexis, Santiago, Chile, 2007.

WALKER ERRÁZURIZ, Francisco, *Derecho de las Relaciones Laborales*, Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 2003.

WALKER LINARES, Francisco, *Esquema del derecho del trabajo y de la seguridad social en Chile*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 1965.

WALKER LINARES, Francisco, *Panorama del derecho social chileno*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 1947.

WALKER LINARES, Francisco, *Lecciones elementales de economía social y legislación del trabajo. Derecho del Trabajo*, Editado por Flavio Valencia Guevara, Santiago, Chile, 1933.

WALKER LINARES, Francisco, *Derecho del trabajo*, 3ª. ed., Editorial Nascimento, Santiago, Chile, 1936.

YAMIN, Alicia Ely, *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: del invento a la herramienta*, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ciudad de México, México, 2006.

REVISTAS

CAAMAÑO ROJO, Eduardo, “Las Materias Objeto de Negociación Colectiva y la Libertad Sindical: El Fantasma de los Chicago Boys a 30 años del Plan Laboral”, en *Revista de La Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, N° 3, 2008, pp. 117-138.

CORNEJO, Rodrigo – REYES, Leonora, “La cuestión docente en América Latina. Estudio de caso: Chile”, *Foro Latinoamericano de Políticas Educativas*, 2007, pp.1-103. Disponible en: <http://www.opech.cl/inv/investigaciones/FLAPE%20FINAL%20Y%20ENVIADO.pdf>

GAMONAL CONTRERAS, Sergio, “La libertad sindical en el ordenamiento laboral chileno y los convenios 87 y 98 de la OIT”, en *Cuadernos Jurídicos*, N° 14, Universidad Adolfo Ibañez, Viña del Mar, Chile, año 2000.

IRARRÁZAVAL, Andrés, “Historia de la regulación de sindicatos y de la negociación colectiva: la visión de Jorge Alessandri R. como presidente del Consejo de Estado”, en *Revista de Historia de Chile y América*, Vol. 8, N° 1, Centro de Estudios Bicentenario, Santiago, Chile, 2009, pp. 35-53.

LASTRA LASTRA, José Manuel, “La libertad sindical”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIII, 98, mayo-agosto 2000, pp. 695-723.

MARZI MUÑOZ, Daniela, “Tutela de derechos fundamentales en el sector público y el avance de la realidad”, en *Gaceta Jurídica*, Editorial Legal Publishing, año 2010, diciembre, N° 366, pp.15-27.

MIZALA, Alejandra -ROMAGUERA, Pilar, “Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile”, en *Documentos de trabajo*, N° 116, Centro de economía aplicada, Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago, Chile,

ROJAS RAMOS, Patricio, “Remuneraciones de los profesores en Chile”, *Estudios públicos*, N° 71, 1998. pp 1-175.

UGARTE CATALDO, José Luis, “Libertad sindical y Constitución: Cómo superar una vieja lectura”, en *Revista laboral chilena*, Santiago, Chile, mayo de 2000, pp. 69-79.

VARAS CASTILLO, Mario, “Libertad sindical y negociación colectiva en Chile: un diagnóstico de la ley N° 19.759, en *Boletín Oficial de la Dirección del Trabajo*, agosto, 2003.

VARAS CASTILLO, Mario, “Libertad Sindical y Negociación Colectiva en el Sector Público” en *Revista Laboral Chilena*, julio 2005, N.° 138

PÁGINAS WEBS

GENTILI ET AL., “Reforma educativa y luchas docentes en América Latina”, p. 125.
Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302004000400009&script=sci_arttext

Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/lang-es/index.htm>

La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. Disponible en el siguiente enlace: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090634.pdf

OIT, Convenio N°154, sobre negociación colectiva. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/downloads/c154.pdf>