



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

servir
HERRAMIENTA DEL PERÚ QUE CRECE

Negociación Colectiva en el sector público

ESTA PUBLICACIÓN SE ENTREGA VÍA VIRTUAL

Contenido

Presentación	3
1. Sindicalización en el sector público	4
2. Negociación colectiva en el sector público	7
3. Principales materias negociadas colectivamente y acordadas	13
Conclusiones	16
Fuentes	17

Elaborado por:
Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Pasaje Francisco de Zela 150 Piso 10 -
Jesús María, Lima 11 - Perú
info@servir.gob.pe
www.servir.gob.pe

Octubre 2016

Presentación

El presente documento analiza la evolución de una serie de indicadores referidos al ejercicio de la sindicalización y la negociación colectiva por parte de los servidores públicos durante el período 2006 – 2014, contruidos sobre la base de la información contenida en los registros administrativos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que se encontraba disponible a la fecha de elaboración del presente informe. Son tres los temas analizados: nivel de sindicalización, evolución de los convenios colectivos registrados y materias negociadas.

Al respecto, se aprecia que la afiliación sindical no es elevada en el sector público, sin embargo, ostenta niveles por encima de los observados en el sector privado formal: 16% vs 6%, respectivamente. Asimismo, la tasa de sindicalización no difiere mucho entre hombres y mujeres en el sector público, a diferencia del sector privado formal, donde la tasa de afiliación sindical es significativamente mayor para los hombres respecto de las mujeres.

En el período 2009 – 2014, se registró cierta tendencia creciente en el número de convenios colectivos registrados en el sector público ante la Autoridad Administrativa de Trabajo, al pasar de 81 a 106, concentrándose la mayoría en empresas públicas y gobiernos locales (75%).

Cabe resaltar que predominan los convenios colectivos registrados con un plazo de vigencia no mayor a un año (93%), aquellos negociados con sindicatos mixtos (de obreros y empleados) y de obreros (65%), y se observa una trayectoria creciente de la incidencia de las negociaciones colectivas solucionadas vía laudos arbitrales (21%).

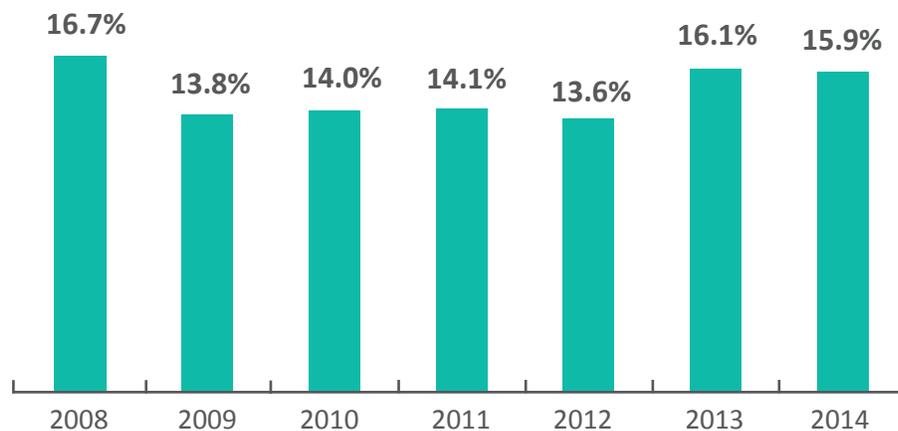
Adicionalmente, en el período en análisis las entidades públicas han venido acordando con sus organizaciones sindicales incrementos remunerativos a pesar de la prohibición establecida en las correspondientes leyes anuales de presupuesto del sector público y en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (desde el año 2013); aunque se debe precisar que aproximadamente solo el 12% de entidades públicas suscribe acuerdos vía negociación colectiva, según lo registrado por la Autoridad Administrativa de Trabajo.

1. Sindicalización en el sector público

El ejercicio del derecho a la sindicalización se encuentra directamente vinculado al desarrollo de la negociación colectiva. En tal sentido, es importante señalar que el 16% de servidores públicos se encuentra afiliado a una organización sindical, como se aprecia en el Gráfico 1¹. Dicha tasa de afiliación sindical² ha fluctuado en torno al 15% en el período comprendido entre los años 2008 y 2014.

El nivel de afiliación sindical registrado se explica, fundamentalmente, por los servidores de carreras especiales (sobretudo salud y educación), de municipalidades y de empresas públicas organizados colectivamente (sujetos al régimen de contratación privado regulado por el Decreto Legislativo N° 728 en los 2 últimos casos).

Gráfico 1
Sector Público: Tasa de afiliación sindical*, 2008 - 2014



*Promedio mensual en cada año.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla Electrónica.

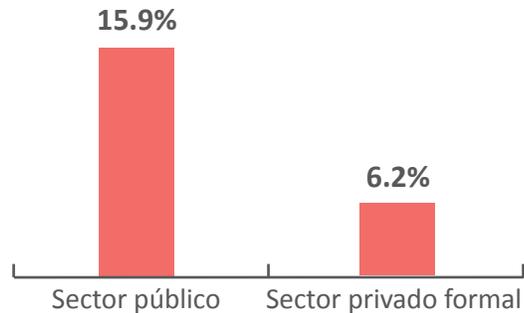
Elaboración: SERVIR - GPGSC.

Si bien el nivel de sindicalización en el sector público resulta bajo, representa casi el triple de la tasa de afiliación sindical correspondiente al sector privado formal, la cual asciende apenas a 6%, como figura en el Gráfico 2.

¹. Considera los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, además de las empresas públicas. No incluye a los locadores de servicios.

². Entendida como el porcentaje de servidores públicos afiliados a una organización sindical.

Gráfico 2
Tasa de afiliación sindical* en los sectores público y privado formal, 2014



*Promedio mensual del año 2014.

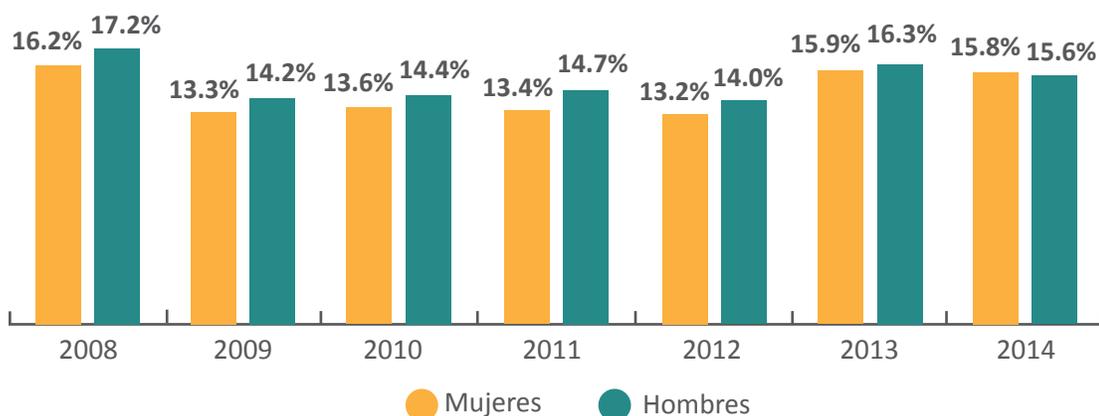
Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla Electrónica.

Elaboración: SERVIR- GPGSC.

Al analizar la tasa de afiliación sindical según sexo, se observa que el porcentaje de servidores hombres sindicalizados ha tendido a superar ligeramente al porcentaje de mujeres sindicalizadas en el servicio civil, aunque se han equiparado en el año 2014 (ver Gráfico 3).

Dicha paridad se explicaría, entre otras razones, por la importante presencia femenina en grupos ocupacionales con significativos niveles de organización sindical, tales como enfermeras en el sector Salud y profesoras de educación inicial y primaria en el sector Educación³.

Gráfico 3
Sector Público: Tasa de afiliación sindical* según sexo, 2008 - 2014



*Promedio mensual en cada año.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla Electrónica.

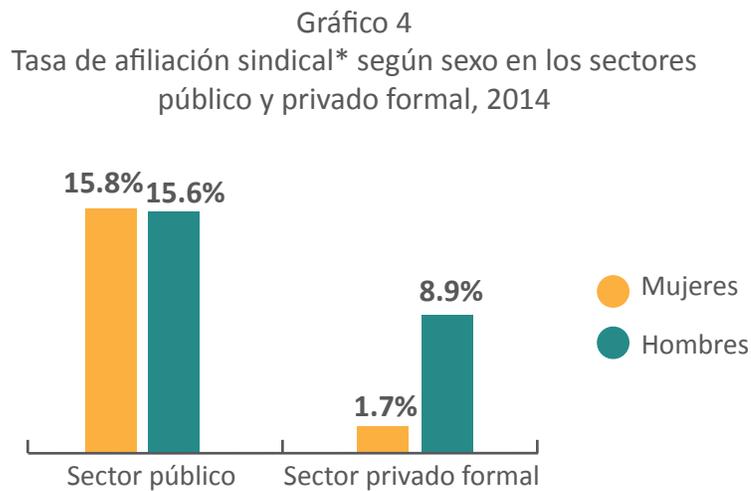
Elaboración: SERVIR- GPGSC.

³ SERVIR (2012), p. 3. SERVIR (2016), p. 4.

Negociación Colectiva en el Sector Público

Es importante resaltar que, a diferencia del sector público, en el caso del sector privado formal sí existe una clara brecha entre los niveles de sindicalización de hombres y mujeres, considerando que la tasa de afiliación sindical masculina asciende a 8.9%, mientras que la femenina es de solo 1.7% (ver Gráfico 4).

Esta brecha estaría sustentada, fundamentalmente, por el predominio de los obreros -categoría ocupacional compuesta mayoritariamente por hombres- en el grupo de trabajadores sindicalizados en el sector privado formal.



*Promedio mensual del año 2014.

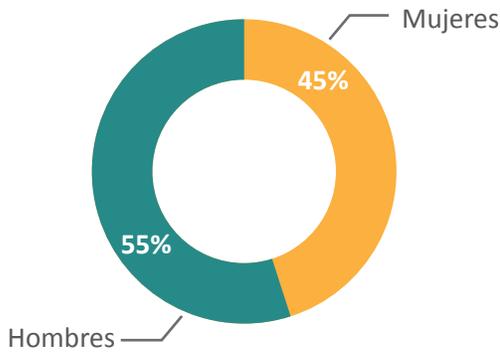
Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla Electrónica.

Elaboración: SERVIR- GPGSC.

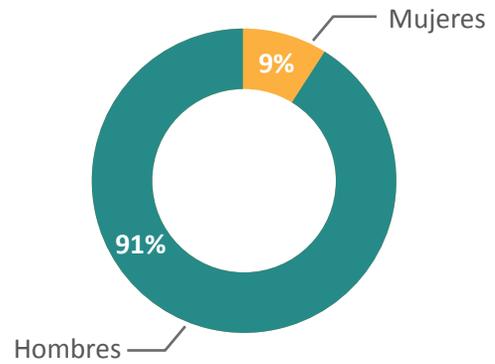
Finalmente, cabe señalar que del total de servidores públicos sindicalizados el 55% son hombres, mientras que el 45% son mujeres; en cambio, de la totalidad de trabajadores sindicalizados en el sector privado formal el 91% son hombres, en tanto, solo el 9% son mujeres, como se observa en el Gráfico 5.

Gráfico 5

Sector Público: Composición de la afiliación sindical según sexo, 2014*



Sector Privado Formal: Composición de la afiliación sindical según sexo, 2014*



*Promedio mensual.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla Electrónica.

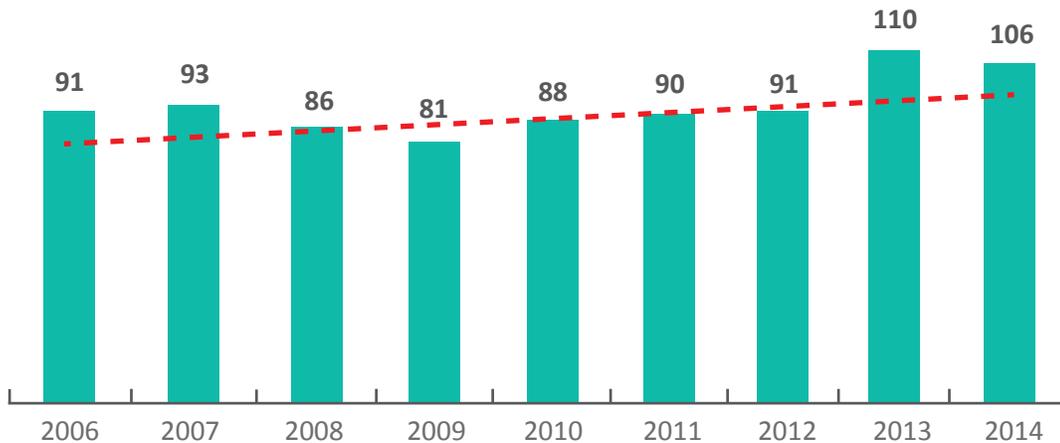
Elaboración: SERVIR- GPGSC.

2. Negociación colectiva en el sector público

En el período 2009 – 2014, se observa cierta tendencia creciente de la cantidad de convenios colectivos entre entidades públicas y organizaciones sindicales registrados ante la Autoridad Administrativa de Trabajo, pasando de 81 en el año 2009 a 106 en el año 2014, revirtiéndose, así, la caída registrada en los años previos, como figura en el Gráfico 6.

Gráfico 6

Sector Público: Convenios colectivos registrados, 2006 - 2014



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Anuarios Estadísticos Sectoriales.

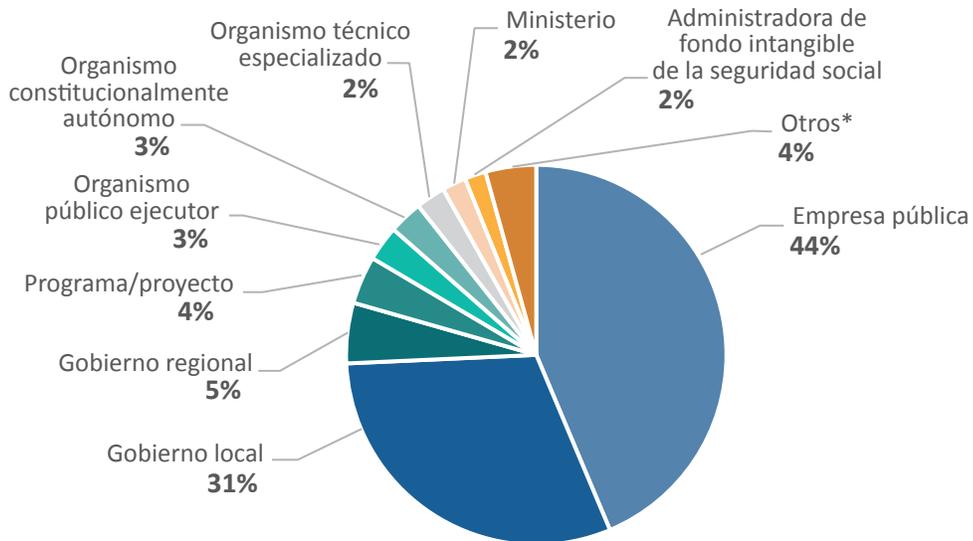
Elaboración: SERVIR- GPGSC.

Negociación Colectiva en el Sector Público

Del total de convenios colectivos registrados en el período 2006 – 2014, el 75% correspondió a empresas públicas (44%) y gobiernos locales (31%), mientras que el 25% restante se dividió equitativamente entre gobiernos regionales, programas / proyectos, organismos públicos ejecutores, organismos constitucionalmente autónomos, organismos técnicos especializados, ministerios, entre otros (ver Gráfico 7).

Ello nos muestra que la negociación colectiva en el Estado se desarrolla, principalmente, en la actividad empresarial y a nivel de las municipalidades, entidades cuya principal fuente de financiamiento son los recursos generados por ellas mismas y cuentan con servidores sujetos al régimen laboral de la actividad privada (fundamentalmente obreros en el caso de las municipalidades).

Gráfico 7
Sector Público: Convenios colectivos registrados según tipo de entidad, 2006 - 2014

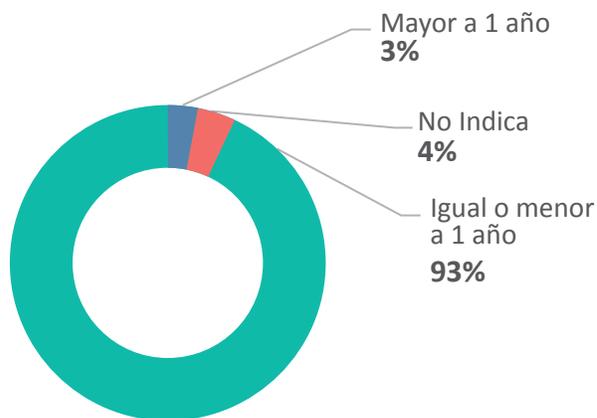


*Fuerzas armadas y policiales, universidad, entidad de tratamiento especial, Poder Judicial, Poder Legislativo, ZOFRATACNA, Centro Vacacional Huampaní y SENATI.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Anuarios Estadísticos Sectoriales.
Elaboración: SERVIR- GPGSC.

De otro lado, como se desprende del Gráfico 8, existe un claro predominio de los convenios colectivos registrados con un plazo de vigencia de hasta un año, considerando que representan el 93% del total. Ello refleja que aún no se ha desarrollado una cultura de negociación que busque obtener acuerdos por períodos más largos de tiempo y que –desde el año 2013- no se vendría siguiendo la pauta establecida en la disposición de la Ley N° 30057, Ley del Servicio del Civil⁴, que señala que los acuerdos suscritos entre los representantes de una entidad pública y los servidores civiles tienen un plazo de vigencia no menor de 2 años.

Gráfico 8
Sector Público: Convenios colectivos registrados según plazo de vigencia, 2006 - 2014



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Anuarios Estadísticos Sectoriales.
Elaboración: SERVIR- GPGSC.

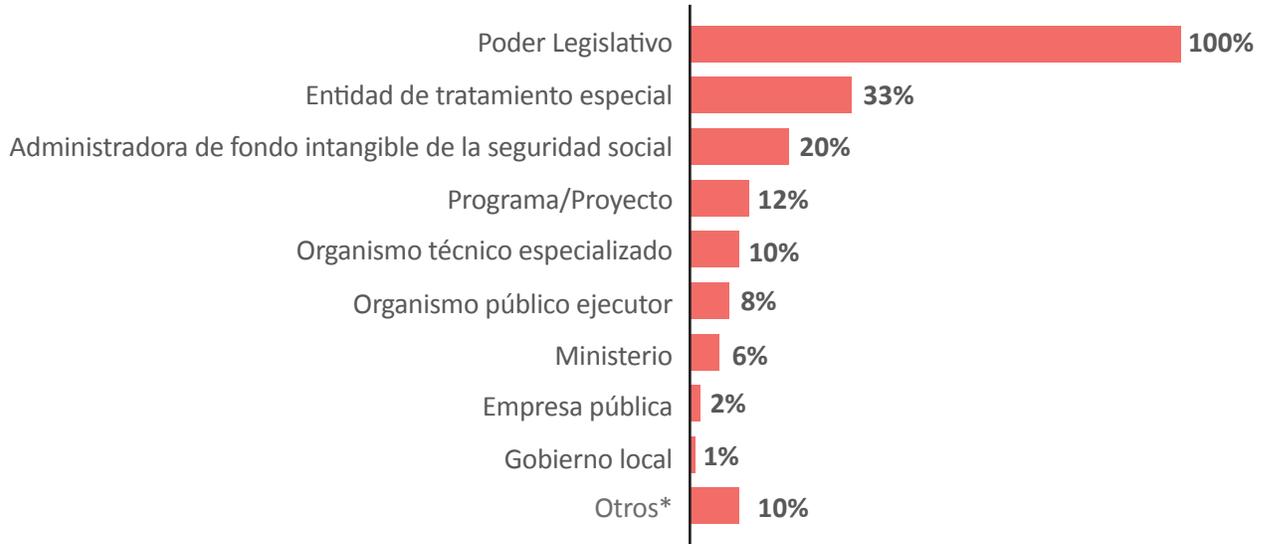
Sin perjuicio de ello, se observa algunos tipos de entidades públicas con una incidencia significativa de convenios colectivos registrados con vigencia mayor a un año, como es el caso del Poder Legislativo, entidades de tratamiento especial y la administradora del fondo intangible de la seguridad social (ver Gráfico 9).

⁴. “Artículo 44. De la negociación colectiva
(...)”

d) Los acuerdos suscritos entre los representantes de la entidad pública y de los servidores civiles tienen un plazo de vigencia no menor de dos (2) años y surten efecto obligatoriamente a partir del 1 de enero del ejercicio siguiente. Similar regla se aplica a los laudos arbitrales.
(...)”.

Gráfico 9

Sector Público: Incidencia de convenios colectivos registrados con vigencia mayor a 1 año según tipo de entidad, 2006 - 2014



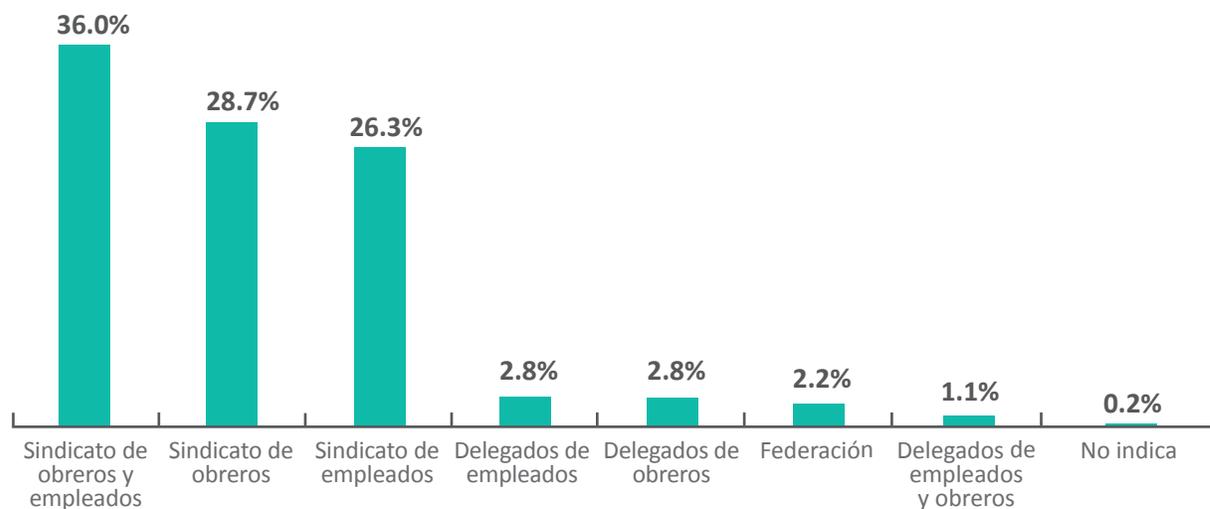
*ZOFRATACNA, Centro Vacacional Huampaní y SENATI.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Anuarios Estadísticos Sectoriales.

Elaboración: SERVIR- GPGSC.

En cuanto al tipo de organización sindical con la que se suscriben los convenios colectivos en el sector público, en el Gráfico 10 se aprecia que los acuerdos se producen mayoritariamente con sindicatos mixtos (de obreros y empleados) y de obreros, los cuales absorben el 65% de convenios colectivos registrados ante la Autoridad Administrativa de Trabajo, con un predominio de los primeros (36%). Ello es congruente con la concentración, descrita previamente, de convenios colectivos registrados en empresas públicas y municipalidades, donde predominan los obreros en la población sindicalizada (bajo el régimen laboral de la actividad privada).

Gráfico 10
Sector Público: Convenios colectivos registrados
según tipo de organización sindical, 2006 - 2014



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Anuarios Estadísticos Sectoriales.
Elaboración: SERVIR - GPGSC.

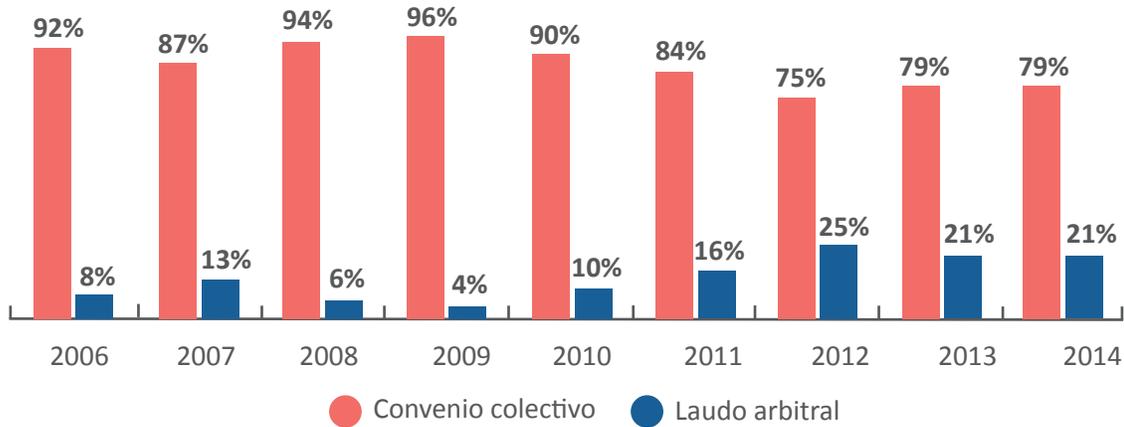
Por otra parte, es importante señalar que si bien las negociaciones colectivas solucionadas vía laudos arbitrales representan solo el 21% del total de las registradas ante la Autoridad Administrativa de Trabajo, muestran una tendencia creciente entre los años 2009 y 2014, período en el que su participación se quintuplicó, como figura en el Gráfico 11.

La mayor incidencia de las negociaciones colectivas solucionadas mediante laudos arbitrales se explicaría, al menos en parte, por el establecimiento del arbitraje potestativo para el régimen de la actividad privada en el año 2011⁵. Este mecanismo permite a las partes incluidas en la negociación colectiva interponer el arbitraje cuando no se ponen de acuerdo en la primera negociación, en el nivel o su contenido; y cuando durante la negociación se adviertan actos de mala fe que tengan por efecto dilatar, entorpecer o evitar el logro de un acuerdo.

Otra razón que explicaría el incremento de la participación de las negociaciones colectivas solucionadas vía laudos arbitrales es que se estaría utilizando este mecanismo para eludir la prohibición de acordar incrementos remunerativos vía negociación colectiva, establecida en las correspondientes leyes anuales de presupuesto del sector público y en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (desde el año 2013 en este último caso).

⁵. Mediante el Decreto Supremo N° 014-2011-TR, modifican el D.S. N° 011-92-TR y crean el Registro Nacional de Árbitros de Negociaciones Colectivas.

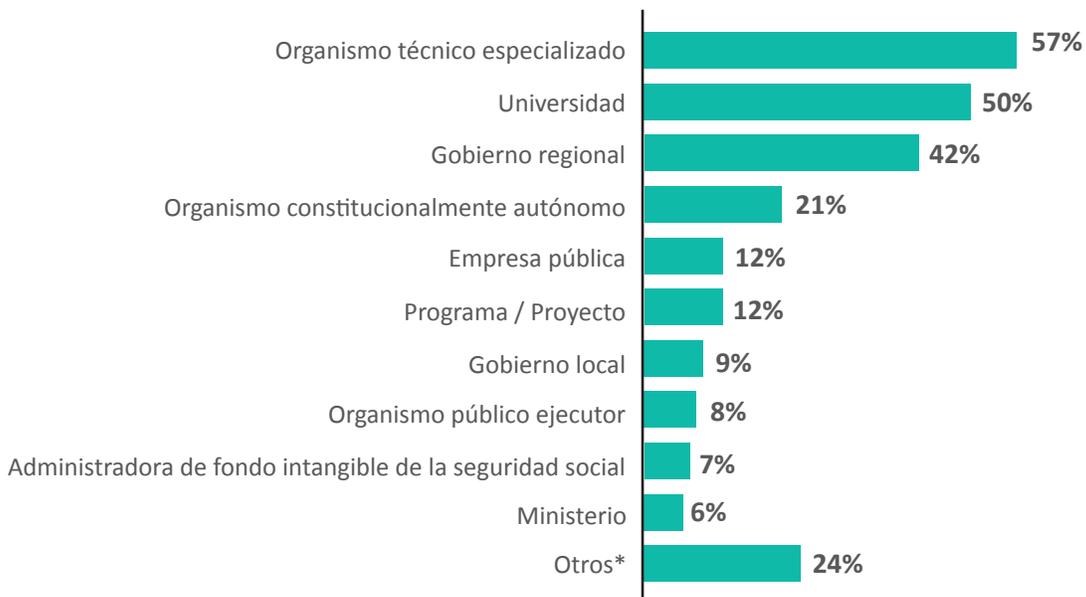
Gráfico 11
Sector Público: Convenios colectivos registrados según tipo, 2006 - 2014



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Anuarios Estadísticos Sectoriales.
Elaboración: SERVIR- GPGSC.

Las entidades públicas con mayor incidencia de negociaciones colectivas solucionadas vía laudos arbitrales son los organismos técnicos especializados (57%), universidades (50%), gobiernos regionales (42%), organismos constitucionalmente autónomos (21%) y empresas públicas (12%), como se observa en el Gráfico 12.

Gráfico 12
Sector Público: Incidencia de laudos arbitrales registrados según tipo de entidad, 2006 - 2014

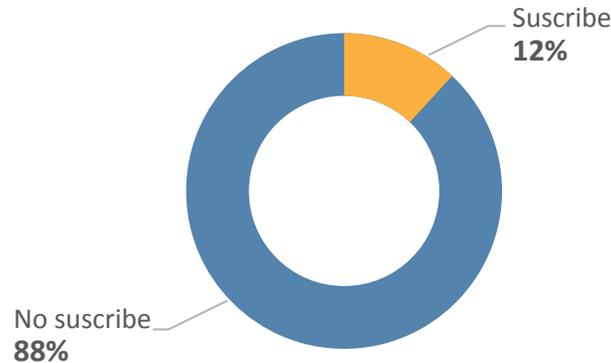


*ZOFRATACNA, Centro Vacacional Huampaní y SENATI.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Anuarios Estadísticos Sectoriales.
Elaboración: SERVIR- GPGSC.

Finalmente, no se debe perder de vista que de las más de 2,000 entidades públicas que existen en el país, alrededor de 240 el -12%- suscriben acuerdos vía negociación colectiva con sus respectivas organizaciones sindicales, según lo registrado por la Autoridad Administrativa de Trabajo (ver Gráfico 13).

Gráfico 13
Sector Público: Distribución de entidades según suscripción de convenios colectivos, 2006 - 2014

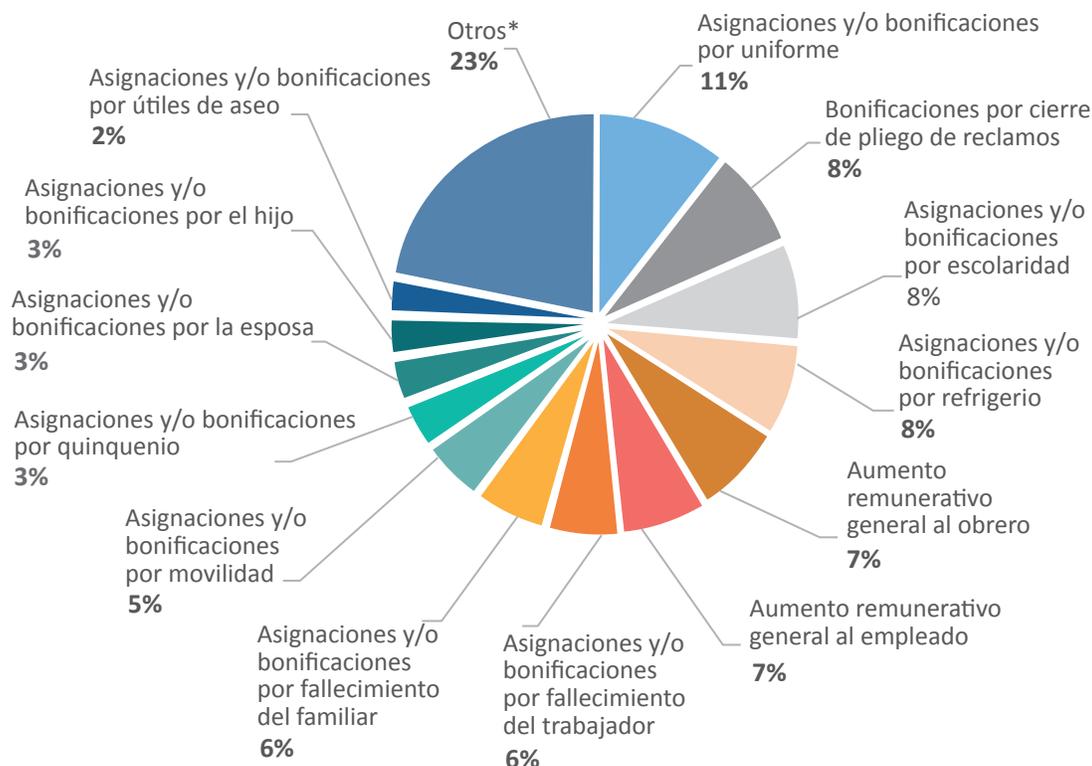


Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Anuarios Estadísticos Sectoriales.
Elaboración: SERVIR- GPGSC.

3. Principales materias negociadas colectivamente y acordadas

En el período comprendido entre los años 2006 y 2014, las organizaciones sindicales y las entidades públicas han venido negociando y acordando diversas materias, siendo las más recurrentes “asignación y/o bonificaciones por uniforme”, “bonificación por cierre de pliego de reclamos”, “asignaciones y/o bonificaciones por escolaridad”, “asignaciones y/o bonificaciones por refrigerio”, “aumento remunerativo general al obrero”, “aumento remunerativo general al empleado” y “asignaciones y/o bonificaciones por fallecimiento del trabajador”, como se desprende del Gráfico 14.

Gráfico 14
Sector Público: Convenios colectivos registrados según materia acordada, 2006 - 2014



*Asignaciones y/o bonificaciones por trabajo nocturno, asignaciones y/o bonificaciones por horas extras, bonificación extraordinaria por única vez, bonificación única por productividad, cláusula de salvaguarda, otras asignaciones y bonificaciones.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Anuarios Estadísticos Sectoriales.

Elaboración: SERVIR- GPGSC.

Es importante resaltar que en el período en análisis se han venido acordando mejoras remunerativas vía negociación colectiva a pesar de la prohibición de la negociación de incrementos remunerativos de cualquier índole en las entidades públicas, establecida en las correspondientes leyes anuales de presupuesto del sector público y en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (desde el año 2013), que solo permite negociar mejoras de compensaciones no económicas (lo cual incluye condiciones de trabajo y empleo)⁶.

⁶. "Artículo 42. Solicitudes de cambio de condiciones de trabajo o condiciones de empleo

Los servidores civiles tienen derecho a solicitar la mejora de sus compensaciones no económicas, incluyendo el cambio de condiciones de trabajo o condiciones de empleo, de acuerdo con las posibilidades presupuestarias y de infraestructura de la entidad y la naturaleza de las funciones que en ella se cumplen."

"Artículo 44. De la negociación colectiva

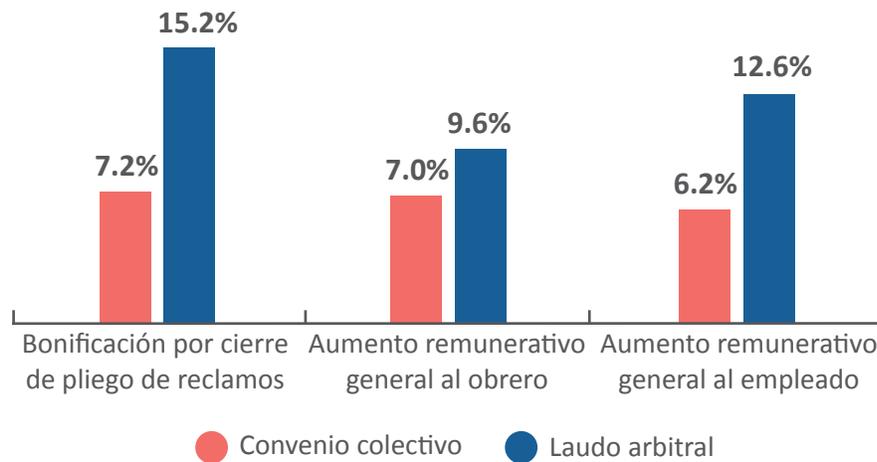
(...)

b) La contrapropuesta o propuestas de la entidad relativas a compensaciones económicas son nulas de pleno derecho.

(...)"

De otro lado, en el Gráfico 15, se puede apreciar que existe una mayor incidencia de bonificaciones por cierre de pliego de reclamos y aumentos remunerativos generales a obreros y empleados establecidos vía laudos arbitrales, respecto de los acordados directamente entre las partes.

Gráfico 15
Sector Público: Convenios colectivos registrados según materia acordada y tipo de convenio, 2006 - 2014



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Anuarios Estadísticos Sectoriales.
Elaboración: SERVIR- GPGSC.

Conclusiones

Existe un escaso nivel de afiliación sindical por parte de los servidores públicos, considerando que solo el 16% de ellos forma parte de una organización sindical. No obstante, dicha tasa se ubica por encima de la registrada en el sector privado formal, donde únicamente el 6% de trabajadores se encuentra afiliado a una organización sindical.

Es importante destacar que en el sector público se observa paridad en el nivel de sindicalización entre mujeres y hombres (15.8% vs. 15.6%, respectivamente), a diferencia de lo que ocurre en el sector privado formal, donde la tasa de afiliación sindical es significativamente menor para las mujeres en relación a la de los hombres (1.7% vs. 8.9%, respectivamente).

En el período 2009 – 2014, se registró cierta tendencia creciente en el número de convenios colectivos acordados entre entidades públicas y organizaciones sindicales, registrados ante la Autoridad Administrativa de Trabajo. Predominaron claramente los convenios colectivos registrados correspondientes a empresas públicas (44%) y gobiernos locales (31%), constituyendo el 75% del total entre los años 2006 y 2014 (entidades con servidores bajo el régimen laboral de la actividad privada y recursos generados por ellas mismas).

De otro lado, el 93% de convenios colectivos registrados en el período en análisis tuvo una vigencia igual o menor a un año, reflejando prácticamente la ausencia de una cultura de negociación colectiva que busque obtener acuerdos por períodos más largos de tiempo, además de la falta de seguimiento de la pauta establecida desde el año 2013 en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, sobre la materia.

En cuanto al tipo de organización sindical con la que se suscriben los convenios colectivos en el sector público, existe un claro predominio de los acuerdos con sindicatos mixtos (de obreros y empleados) y sindicatos exclusivamente de obreros, considerando que representan casi las dos terceras partes del total de convenios colectivos registrados ante la Autoridad Administrativa de Trabajo, lo cual es consistente con la concentración de convenios colectivos registrados en empresas públicas y municipalidades, entidades con participación mayoritaria de obreros en la población sindicalizada (sujetos al régimen de la actividad privada).

Por otro lado, entre los años 2009 y 2014 se quintuplicó la incidencia de negociaciones colectivas solucionadas vía laudos arbitrales, incrementándose de 4% a 21%, lo cual tendría su explicación, al menos en parte, en el establecimiento del arbitraje potestativo a partir del año 2011 (para el régimen de contratación de la actividad privada), así como en el uso de la vía arbitral como un mecanismo para eludir la prohibición de acordar incrementos remunerativos vía negociación colectiva, establecida en las correspondientes leyes anuales de presupuesto del sector público y en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (desde el año 2013 en este último caso).

En lo referido a las materias negociadas colectivamente, se observa que entre los años 2006 y 2014 se han venido acordando (y, sobretodo, estableciendo mediante laudos arbitrales) mejoras remunerativas, a pesar de la prohibición establecida en las correspondientes leyes anuales de

presupuesto del sector público y desde el año 2013 en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, que solo permite negociar mejoras de compensaciones no económicas.

Finalmente, se observa que alrededor del 12% de entidades públicas del país vienen suscribiendo acuerdos vía negociación colectiva con sus respectivas organizaciones sindicales, según lo registrado por la Autoridad Administrativa de Trabajo.

Fuentes

- Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR (2012). La Mujer en el Servicio Civil Peruano.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR (2016). La Mujer en el Servicio Civil Peruano.
- Decreto Supremo N° 014-2011-TR. Modifican el D.S. N° 011-92-TR y crean el Registro Nacional de Árbitros de Negociaciones Colectivas. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2011.
- Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. 2013.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE. Anuarios estadísticos sectoriales 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE. Planilla electrónica 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014.



Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR

Pasaje Francisco de Zela 150 Piso 10 - Jesús María
Central Telefónica: (511) 2063370
Correo electrónico: info@servir.gob.pe



Mayor información

www.servir.gob.pe

Síguenos:



/SERVIRPERU



/@SERVIR_PERU



/ServirTV