

# Relaciones laborales en el sector público: desarrollo histórico y propuestas regulatorias

Eugenio Rivera U.

Chile21

## *Resumen /*

El artículo se estructura en dos partes principales. Luego de una introducción, la primera parte privilegia un enfoque histórico, partiendo por la política laboral hacia el sector público del Presidente Aylwin, centrada en la aprobación de la Ley N° 19.296 que permitió la creación de las asociaciones de empleados públicos y que hizo posible la labor sindical, la negociación colectiva y la huelga de facto. A continuación se analiza la dinámica negociadora entre las organizaciones del sector público con los sucesivos gobiernos a la fecha. En la actualidad son muchas las voces que consideran que la situación en que se encuentran las relaciones laborales no puede sostenerse. En este contexto, se analiza primero la visión que las asociaciones del sector público tienen respecto de la modernización del Estado, para luego concentrarse en los problemas políticos que subyacen al debate. A continuación se evalúan diversas propuestas, quedando en claro que el desafío más importante es político: las organizaciones valoran la actual situación de las relaciones laborales. No obstante, de todos modos, existe la posibilidad de negociar un acuerdo. Para ello se propone una estrategia con el fin de avanzar en el mejoramiento de las relaciones laborales en el sector público.



1 /

## Introducción

Este trabajo procura evaluar el estado y las perspectivas de las relaciones laborales en el sector público, junto con analizar las propuestas para su regulación.

¿Qué ha de entenderse por el concepto de relaciones laborales? Una definición clásica las entiende como el “conjunto de prácticas y reglas que estructuran las relaciones entre los trabajadores, los empleadores y el Estado (Dion 1986, citado por Egaña 2016). Pueden involucrar directamente a los actores implicados o a sus representantes (sindicatos u organizaciones de empleados), y fundarse en la costumbre o dar lugar a la producción de reglas formales como acuerdos, convenciones, reglamentos o leyes (Dion 1986). Las relaciones laborales del sector público tienen un carácter complejo, ya que el Estado cumple un doble rol: (1) es responsable de velar por las condiciones laborales mínimas de los trabajadores y (2) es al mismo tiempo el empleador. Las decisiones acerca de las condiciones laborales de los funcionarios son limitadas por el uso de fondos públicos y los problemas estructurales de larga data en los servicios públicos (Egaña 2016).

El sector público enfrenta una situación compleja en esta materia. Su complejidad deriva del hecho que, en la práctica, las relaciones laborales que en él se desenvuelven están entregadas a reglas y prácticas informales que contravienen la ley.

En efecto, la negociación colectiva es una realidad en el país<sup>[1]</sup> a pesar

---

[1] Incluso el Gobierno de Chile ha dado cuenta de esta práctica de interlocución en las memorias del Convenio N° 151, presentadas a la OIT en 2009 y 2014, como una “práctica nacional”, afirmando que “... a partir de los Gobiernos de la Concertación (desde el año

de las prohibiciones existentes.<sup>[2]</sup> Al contrario de lo que ocurre en el sector privado, se negocia a nivel nacional, sectorial (equivalente probablemente a la negociación ramal prohibida por la legislación) e incluye una amplia variedad de temas, incluidos asuntos políticos complejos y problemas nacionales como la reforma de las pensiones.<sup>[3]</sup> La huelga, por su parte, está constitucionalmente prohibida en el sector público, pero es tolerada por el Estado como lo prueba el hecho de que prácticamente todos los años asistimos a paros en el sector.

Un tema crucial de las negociaciones colectivas, junto a las remuneraciones, es el de la carrera funcionaria. El reclutamiento del personal

.....  
1990 a la fecha) se ha generado una práctica anual donde el Gobierno negocia un reajuste general de remuneraciones con los representantes de las diferentes asociaciones de funcionarios del sector público, quienes actúan coordinados por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). El Gobierno destaca asimismo que ha negociado en diferentes oportunidades mejoras salariales sectoriales con las asociaciones de funcionarios correspondientes (...) La Comisión toma nota de que en materia de negociaciones con la Mesa del Sector Público durante los años 2011, 2012 y 2013, la CUT y los presidentes de las distintas agrupaciones de funcionarios que conforman el sector público suscribieron un protocolo de acuerdo con el Gobierno” (Rajevic 2016, 6).

[2] Irureta ha cuestionado este punto señalando que puede plantearse una argumentación alternativa, a saber, “que la prohibición en el ejercicio de la negociación colectiva es meramente legal, pero no constitucional. En efecto, la norma del inciso quinto deja abierta la posibilidad de que todos los trabajadores, independiente de la naturaleza jurídica de su empleador, puedan llevar a cabo procesos de negociación colectiva. Se trata de un derecho amplio, flexible y aplicable incluso a grupos espontáneos de trabajadores. Más aún, la voz ‘empresa’, para estos efectos, se encuentra redactada en términos generales y sería perfectamente aplicable a un servicio público creado por ley. Desde esta perspectiva, si la Constitución hubiese querido prohibir expresamente el derecho de negociación colectiva en el ámbito de la Administración, entonces lo habría señalado de manera formal, ya que no tendría sentido prohibir la huelga (que es una instancia más de la negociación) si se estima que el proceso general no era aplicable a los funcionarios. Por otra parte, hay que tener presente que parte de la jurisprudencia ha estructurado la garantía del Art. 19 N° 16 como un derecho aplicable a todo tipo de trabajo, incluido por cierto el del funcionario, cuestión que obligaría a una interpretación más amplia del ámbito subjetivo de la negociación” (Irureta 2006, 172-3, citado en Rajevic 2016).

[3] De hecho la ANEF convocó a un paro nacional para el 4 de noviembre del 2016 en apoyo al movimiento “No + AFP”. No obstante Carlos Insunza, en entrevista con el autor, señalaba que si bien el movimiento sindical siempre ha expresado ideas políticas y aun cuando los temas son mayores por las facultades más amplias del Estado, no se han implementado materias que vayan más allá de sus ámbitos de representación.

del sector público es hoy predominantemente a contrata, a pesar de las demandas por la existencia de un servicio civil. Mientras que las asociaciones del sector público han persistido en su demanda por el establecimiento pleno de un régimen de servicio civil como modalidad fundamental del empleo público, los sucesivos gobiernos no han podido definir una política clara al respecto. De esa forma, si el sistema de contrata ha sido el mecanismo fundamental de crecimiento del número de funcionarios públicos, y si la planta muestra un crecimiento sustancialmente menor, la negociación colectiva ha incorporado permanentemente la demanda por transformar puestos de trabajo a contrata y de honorarios en formas más estables (de planta).

Respecto de la regulación de las relaciones laborales, las asociaciones de funcionarios temen que se oriente bajo los principios de la legislación laboral del sector privado, lo que se consideraría como un grave retroceso al compararlo con las características que tiene la negociación colectiva y la huelga que de facto impulsan las asociaciones del sector público. Las propuestas de regulación legal de las relaciones laborales les parecen particularmente peligrosas para la capacidad de movilización de las asociaciones, habida cuenta de la correlación de fuerzas políticas y la mirada de grupos relevantes del gobierno de Michelle Bachelet que comparten las visiones de la derecha. No obstante lo anterior, y como veremos más adelante, tanto el ex presidente de la ANEF (Agrupación Nacional de Empleados Fiscales), Raúl de la Puente, como su actual presidente, Carlos Insunza, sostuvieron, en entrevistas con el autor que, bajo determinadas condiciones, sí están interesados en regular la negociación colectiva. En cuanto al tipo de regulación, predomina entre los dirigentes la visión de que la ley debe establecer el derecho y definir normas muy generales que rijan la negociación colectiva y la huelga dejando que las partes determinen la forma y las características de las negociaciones y el ejercicio del derecho a huelga.

El trabajo se estructura en dos partes. La primera privilegia un enfoque histórico e incluye tres secciones. En la subsección 2.1 se aborda la política laboral del Presidente Patricio Aylwin hacia el sector público, centrada en la aprobación de la Ley N° 19.296 que permitió la creación de las asociaciones de empleados públicos y que hizo posible la labor sindical, la negociación colectiva y la huelga de facto, pese a estar consti-

tucionalmente prohibida.<sup>[4]</sup> En la subsección 2.2 se analiza la dinámica negociadora entre la ANEF y las otras organizaciones del sector público con los sucesivos gobiernos, desde Ricardo Lagos hasta Sebastián Piñera. Como se verá, los trabajadores del sector público han sacado partido de las posibilidades que abrió la Ley N° 19.296. Al mismo tiempo se observa que las negociaciones han seguido dos carriles paralelos. Por una parte, esfuerzos continuos de concordar agendas de colaboración entre el Gobierno y los trabajadores en torno a la modernización del Estado y las condiciones laborales y, por la otra, negociaciones anuales, salariales y de beneficios de diferente índole, que adquieren altos grados de virulencia y que culminan con frecuencia en huelgas. En la tercera subsección, se analiza la política laboral bajo la segunda administración de la Presidenta Michelle Bachelet. Queda de manifiesto la existencia de dos períodos: el primero mientras fue ministro de Hacienda Alberto Arenas, en que se lograron importantes acuerdos, incluidos aumentos salariales. El segundo, a partir de mayo de 2015, en que asume como ministro de Hacienda Rodrigo Valdés, hasta su salida del Gobierno en agosto de 2017, caracterizándose el período por la imposibilidad de alcanzar acuerdos en las rondas de negociación, lo que trajo consigo paralizaciones y situaciones de alta conflictividad.

Bajo el segundo gobierno de Michelle Bachelet, llama la atención la configuración desde la Dirección Nacional del Servicio Civil de una nueva política de desarrollo de personas que amplía el espectro de temas de negociación y que impulsa la participación funcionaria en variados ámbitos. Al mismo tiempo, las negociaciones salariales y el debate en torno al empleo público alcanzan niveles inéditos de confrontación, lo que se ve expresado en las huelgas del Registro Civil y las movilizaciones nacionales de los años 2015 y 2016.

Aún considerando la cercanía histórica con los partidos de la Concertación, es creciente el número de dirigentes que se margina de estos partidos. Pese al triunfo de un militante comunista en la última elección de la ANEF, se coincide en que las organizaciones gozan de indepen-

---

[4] Es interesante la observación de Raúl de la Puente, en entrevista con el autor, de que en Chile se negocia colectivamente desde 1991 incluyéndose el reajuste y la discusión sobre la propia Ley de Asociaciones.

dencia respecto de los partidos políticos. Más aún, como señalaba Luis Sánchez, alto asesor del ministerio de Hacienda, las organizaciones sindicales inciden significativamente en las decisiones de los partidos en que militan. Son muchos los asesores gubernamentales, los analistas y los propios dirigentes de las asociaciones que consideran que la situación de las relaciones laborales del sector público no pueden mantenerse en sus modalidades actuales.

Este es el tema de la segunda parte y final, que consta de cuatro subsecciones. Se analiza primero (subsección 3.1) la visión general que las asociaciones del sector público tienen respecto de la modernización del Estado, del modelo económico y social en que se inserta la concepción del Estado vigente y lo que denominan la persistencia de la herencia de Pinochet y las deficiencias que a su juicio tiene el modelo de empleo público. En la subsección 3.2 el análisis se concentra en caracterizar los problemas políticos que subyacen al debate sobre las relaciones laborales en el sector público. Luego, en la subsección 3.3, se evalúan las diversas propuestas para regular las relaciones laborales. Si bien existen diferencias claras en las visiones técnicas, el desafío más importante es sin duda político: las organizaciones se ven a sí mismas como actores sociales y políticos y valoran la actual situación de las relaciones laborales. No obstante, las propuestas de regulación toman como referencia principal las prácticas vigentes y la experiencia acumulada, por lo que existen posibilidades de negociar un acuerdo. Para ello se propone, en la última subsección, una estrategia con el fin de avanzar en el mejoramiento de las relaciones laborales en el sector público.

## 2 /

# Evolución de las relaciones laborales en el sector público (1990-2017)

## *2.1. El gobierno de Patricio Aylwin y las relaciones laborales: la Ley de Asociaciones del sector público*

El desarrollo de las relaciones laborales en el Estado bajo el gobierno del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) solo puede ser entendido como resultado del rol que jugaron los trabajadores organizados en la

lucha contra Pinochet, así como por el estrecho vínculo establecido por el futuro primer Presidente democrático con las organizaciones de los trabajadores. En el Programa de Gobierno apareció solo una pequeña referencia al tema: en el apartado sobre legislación laboral y bajo el concepto de negociación colectiva en la letra h), se señalaba que “se legislará de manera particular respecto de los trabajadores del sector público, campesinos, y otros que pudieran requerir de regímenes laborales especiales, para atender a su especificidad y mejor resguardo de sus derechos” (Concertación de Partidos por la Democracia 1989, 29).

No obstante, la Ley N° 19.296, publicada el 14 de marzo de 1994, constituye un punto de referencia central para el análisis de las relaciones laborales en el sector público durante los últimos 23 años. Ello porque muestra paradójicamente hasta qué punto la actuación al margen del derecho vigente es tolerada por la propia ley.

El 20 de mayo de 1992 el Presidente de la República remite al Parlamento un proyecto de ley sobre asociaciones de funcionarios del sector público. Se trata de una ley de cuyo origen y tramitación se sabe poco.<sup>[5]</sup> La ley 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 convenientes, con la sola condición de sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas.<sup>[6]</sup> Crucial es constatar que estas asociaciones pueden tener carácter nacional, regional, provincial o comunal según la estructura del servicio a que pertenecen, y que pueden también constituir federaciones y confederaciones. Un aspecto central es que entre las finalidades de las asociaciones se incluyen: i) promover el mejoramiento económico de sus afiliados y de las condiciones de vida y de trabajo de los mismos, en el marco que esta normativa permite (Art. 7 letra a); ii) recabar información sobre la acción del servicio público correspondiente y de los planes, programas y resoluciones relativos a sus funcionarios (Art. 7 letra c); y (iii) dar a

.....  
[5] Al contrario de lo que sucede en la actualidad, la Biblioteca del Congreso no preparaba para su sitio web la “Historia Fidedigna” que incluye todos los debates realizados en las comisiones y en la sala de ambas cámaras.

[6] La Ley excluye a las FFAA, a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, a los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa y a las empresas del Estado que de acuerdo con la ley puedan constituir sindicatos (Art. 1).



conocer a la autoridad sus criterios sobre políticas y resoluciones relativas al personal, a la carrera funcionaria, a la capacitación y a materias de interés general para la asociación (Art. 7 letra e).<sup>[7]</sup> Especialmente valorada por las asociaciones de funcionarios públicos es la posibilidad de disponer de al menos 22 horas semanales para cada director de asociación de carácter nacional, y 11 para los directores de carácter regional y provincial (Art. 31).

En los hechos, la Ley N° 19.296 abrió las puertas para la negociación colectiva en el sector público y creó las condiciones para el desarrollo de las huelgas en el Estado.<sup>[8]</sup> Todo ello pese a que la Constitución prohíbe expresamente que se declaren en huelga los funcionarios del Estado y las municipalidades (Art. 19 N° 16 inc. final). Siguiendo este mandato constitucional, el Art. 84 letra i del Estatuto Administrativo prohíbe a los funcionarios "... dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, totales o parciales, en la retención indebida de personas o bienes, y en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la administración del Estado".<sup>[9]</sup> El funda-

[7] Sin duda estas normas que permiten involucrarse a las asociaciones en las políticas institucionales, así como en las acciones de las instituciones, contrasta fuertemente con el caso de los sindicatos regidos por el Código Laboral, que en su Art. 220 N° 7 se limita a señalar que ellos podrán "canalizar inquietudes y necesidades de integración respecto de la empresa y su trabajo".

[8] Los análisis de la política laboral del gobierno de Aylwin prestan poca atención a su análisis (Cortázar s/f; Bonifaz y Bravo 1998), y las breves referencias son muy críticas. Es el caso de Bonifaz y Bravo, al analizar el curso de las relaciones laborales hasta 1997, llaman la atención sobre el hecho de que, pese a estar prohibidas (tácitamente) la negociación colectiva y (explícitamente) la huelga, los trabajadores del sector público las ejercen de hecho. Esa práctica es para los autores altamente inconveniente, pues se ejerce a nivel agregado, disminuyendo los costos asociados a la ilegalidad de la acción, la huelga es votada por las cúpulas, no se establecen plazos ni procedimientos ni duración de los acuerdos y no se prevén procedimientos para cautelar la provisión de servicios esenciales para la población (1998, 359).

[9] Por su parte, "el artículo 1° del Código del Trabajo excluye a todos los funcionarios del Estado de la aplicación de sus normas, dentro de las que se encuentran las relativas a la negociación colectiva, y el artículo 304, en lo que interesa, excluye de la negociación colectiva a los trabajadores de las instituciones públicas cuyo presupuesto, en cualquiera de los dos últimos años calendario, haya sido financiado en más de un 50% por el Estado. Con la mencionada exclusión del procedimiento de negociación colectiva y en concreción del mandato constitucional, también se les excluye de la posibilidad de acordar una huelga legal" (Congreso Nacional 2011, 2).

mento tradicional de esta prohibición se encuentra en el principio de continuidad de los servicios públicos, pues estos deben atender las necesidades públicas en forma continua y permanente. Así lo señalan también los Art. 3 inc. 1, y Art. 28 de la LOCBGAE. Precisamente este último define a los servicios públicos como “órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua”. Incluso el Art. 11 de la Ley N° 12.927 sobre Seguridad Interior del Estado, sanciona con presidio o relegación “toda interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga de los servicios públicos o de utilidad pública (...) producidos sin sujeción a las leyes y que produzcan alteraciones del orden público o perturbaciones en los servicios de utilidad pública o de funcionamiento legal obligatorio o daño a cualquiera de las industrias vitales”. Con todo, la investigación de estos hechos solo puede iniciarse, conforme al Art. 26 de la misma Ley, “por denuncia o querrela del Ministerio del Interior, del Intendente Regional respectivo o de la autoridad o persona afectada”. Como es bien sabido, en los hechos los servicios públicos sí realizan paralizaciones. Más aún, entre 1987 y 2006 el 13,2 por ciento de las huelgas correspondió a los sectores público y municipal, pero esa proporción llegó a representar el 69,7 por ciento de los trabajadores comprometidos y el 55,5 por ciento de los días-persona de trabajo perdidos (Armstrong et al. 2007, 206).

La Ley N° 19.296 generó, pues, una paradoja: creó las condiciones para que se transgrediera el derecho vigente. Se generó así una negociación colectiva atípica, tanto porque las asociaciones poderosas “se ‘saltan’ todos los conductos legales y negocian directamente con las autoridades (...) en ocasiones iniciando el proceso con una huelga absolutamente ilegal”, como porque las autoridades aceptan estos procedimientos “dando lugar a modificaciones legales y a acuerdos sobre remuneraciones y condiciones de trabajo en distintos niveles, que poseen el carácter de convenios colectivos sui generis” (Walker 2003, 593). Así, las organizaciones de trabajadores del sector participan en deliberaciones destinadas a concordar el monto o porcentaje del reajuste del sector público desde el año 1990, bajo la coordinación de la CUT (Central Unitaria de Trabajadores) y que han denominado Mesa del Sector Público (MSP), instancia de interlocución que con el tiempo ha empezado a abordar

otros beneficios, como los aguinaldos de Navidad y Fiestas Patrias o los beneficios de escolaridad. Debe estimarse que en este periodo se legitimó una cierta cultura de la informalidad, o al margen de las reglas, en las relaciones laborales del sector público, lo cual se ha mantenido a lo largo de los distintos gobiernos.

Cabe hacer presente que la ANEF está constituida por 185 asociaciones. Por su parte la MSP, que cubre un gran espectro del sector público y que lidera las negociaciones con las autoridades públicas, está constituida por las siguientes quince organizaciones: la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), el Colegio de Profesores, la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales (Asemuch), Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud (Confenats), Federación Nacional de Asociaciones de Funcionarios Técnicos de los Servicios de Salud (Fentess), Confederación Nacional de la Salud Municipal (Confusam), Asociación de Funcionarios de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Ajunji), Federación Nacional de Profesionales Universitarios de los Servicios de Salud (Fenpruss), Federación Nacional de Funcionarios de la Subsecretaría de Salud (Fenfussap), Federación de Asociaciones de Funcionarios de la Universidad de Chile (Fenafuch), Federación Nacional de Funcionarios de las Universidades Estatales de Chile (Fenafuech), Asociación Nacional de Trabajadores de Universidades Estatales (Antue), Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud Unitaria (Fentas Unitaria) y Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud Nacional (Fenats Nacional). La ANEF y la MSP representan, en consecuencia, una fuerza sindical que posee una gran representatividad.<sup>[10]</sup>

---

[10] En lo referido al mecanismo de elección de autoridades, la Ley señala que tendrán derecho a voto para elegir al directorio de la asociación todos los funcionarios que se encuentren afiliados con una anticipación de al menos 90 días antes de la elección. Específicamente, mientras en la CUT no existe todavía voto universal (debería empezar a regir en la próxima elección), en la ANEF los miembros del Directorio Nacional, Directivas Regionales y Provinciales de ANEF, son elegidos en un mismo acto, en votación universal, secreta e informada. Por su parte, en el Colegio de Profesores tienen derecho a voto todos los colegiados y colegiadas con las cuotas sindicales al día.

## *2.2. Gobierno y asociaciones de funcionarios públicos: la dinámica negociadora desde Lagos a Piñera*

La Ley de Asociaciones, surgida “para suplir la falta de sindicatos” (Rajevic 2016, 4) en el sector público, representó el reconocimiento explícito del derecho de los trabajadores del sector a organizarse para defender sus derechos y generó un sistema de creación de estas asociaciones “similar al de los sindicatos (...) basado en una amplia libertad y simplicidad que garantiza una constitución rápida y sin trabas” (Walker 2003 citado en Rajevic 2016, 4). Al mismo tiempo desencadenó un amplio proceso de negociaciones colectivas, culminando muchas de ellas en importantes huelgas.

Como se señaló anteriormente la negociación de facto tuvo lugar pese a que la normativa nacional excluye explícitamente esta opción. Más aún, el ejercicio de facto de tales derechos es percibido por las asociaciones del sector público como mucho más favorable que lo que rige bajo la legalidad del Código del Trabajo. En efecto, en contraposición a la legislación laboral que rige el sector privado, en el sector público tiene lugar una negociación colectiva más allá de las empresas, asimilable al concepto de negociación ramal, que por su carácter no regulado escapa a la normativa constitucional y legal. Esta situación permite garantizar a los actores sociales que puedan ejercer su autonomía colectiva con entera libertad, lo que potencia la fuerza negociadora de los trabajadores. Al no ocurrir esto en el sector privado se dificulta su acción sindical inclinándolo sistemáticamente la balanza a favor de los empleadores. Esta asimetría deriva de una matriz ideológica en que la negociación colectiva es vista como una amenaza, un obstáculo e incluso, como un impedimento para el desarrollo de la actividad empresarial. Lo anterior implica que el Estado “no solo no asume un rol promocional de la negociación colectiva, sino que abandona la neutralidad con la que debería actuar –al menos en el ejercicio de la potestad normativa– y derechamente diseña un sistema que desincentiva esta forma de modelar las relaciones de trabajo, inclinándolo a favor de los empleadores” (Congreso Nacional 2011 A, 22). Del mismo modo, y a diferencia del sector privado, las negociaciones en el sector público no están restringidas a las materias a negociar, pues “a raíz de las múltiples atribuciones que la legislación

considera que son exclusivas del empleador, en la práctica se desvirtúa lo establecido en los Convenios N° 98, N° 151 y N° 154 de la OIT, los que centran los contenidos de la negociación colectiva en las condiciones de trabajo y de empleo y en la regulación de los mismos” (Congreso Nacional 2011 A, 15).

En este contexto, la ANEF optó por hacer uso de la capacidad de negociación lograda para mejorar remuneraciones y condiciones laborales y participar en la determinación de los caminos que debía seguir la modernización del Estado. En relación con las negociaciones, destacan tanto aquellas referidas a los programas de mejoramiento del desempeño como las negociaciones salariales.

Respecto a la participación en la modernización del Estado, que representa un agudo contraste con las limitaciones que pesan sobre los sindicatos del sector privado en cuanto a poder participar en los asuntos de la empresa, cruciales fueron los protocolos firmados entre la ANEF y representantes del Gobierno en octubre de 2000 y junio de 2001. En el primero se destacaba el reconocimiento por parte del Presidente Ricardo Lagos de los funcionarios públicos como actores fundamentales de la modernización, y la afirmación de que la reforma del Estado debería implementarse con el más pleno respeto de los derechos laborales y funcionarios, establecidos en los convenios de la OIT vigentes en Chile. Se manifestaba el acuerdo de que se debería entregar una información amplia y pormenorizada acerca de los objetivos, programas y proyectos que se propone el Gobierno en general y respecto de cada servicio público. Se acordaba además la constitución de una mesa de trabajo entre la ANEF y el Gobierno sobre el proyecto de modernización del Estado (Proyecto de Modernización del Estado 2001, 2-4) En el segundo protocolo se reafirmaba el acuerdo de respetar la estabilidad del empleo público, el respeto de la carrera funcionaria y la protección a los actuales beneficios remuneratorios (Proyecto de Modernización del Estado 2001, 10).

En diciembre de 2001, se logró un acuerdo entre el Gobierno y la ANEF para transformar en inamovibles 2.000 de los 5.000 cargos directivos del sector público. Raúl de la Puente sostuvo que el nuevo trato laboral “es un avance importante en la modernización del Estado, porque pone al funcionario como eje de este proceso (...) apoya el desarrollo de una carrera funcionaria transparente, con incentivos de carácter colec-

tivo que no existían, y el término del empleo temporal o precario que afecta al 45 por ciento de los trabajadores del sector público”.<sup>[11]</sup>

Los buenos propósitos y el acuerdo entre el Gobierno y la ANEF no perduraron. La tramitación del proyecto que se transformaría en la Ley N° 19.882 del 4 de junio de 2003 no respondió a las expectativas de la ANEF. Los enfrentamientos con las autoridades al momento de aprobarse el proyecto en la Cámara de Diputados, en especial con el ministro de Hacienda, alcanzaron ribetes virulentos.

La Ley incluyó la ampliación de la carrera funcionaria a niveles jerárquicos, concursos internos para las promociones, perfeccionamiento del sistema de calificaciones de los funcionarios, mayor esfuerzo de capacitación, bonificación por retiro, nueva política de remuneraciones incrementando la asignación de modernización de la Ley N° 19.553 en 8 por ciento en tres años, reemplazo del incentivo por desempeño individual por uno de desempeño colectivo, premio anual por excelencia institucional, aumento de las remuneraciones ligadas al desempeño de 5 por ciento a un 9 por ciento y extensión del beneficio salarial en la estructura de incentivos que tienen instituciones como el SII y FONASA a otras instituciones, y creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2003, 4-10).

Nicolás Eyzaguirre, entonces ministro de Hacienda, apuntó que mientras el Centro de Estudios Públicos (CEP) proponía establecer normas similares al Código del Trabajo, el Ejecutivo estimaba que “la especificidad de la función pública hace del servicio público un área laboral especial, en la cual debe buscarse el equilibrio entre la estabilidad y la flexibilidad, el mérito y la capacitación” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2003, 51). Raúl de la Puente sostuvo que el proyecto de ley no reflejaba las expectativas de progreso de los funcionarios públicos; no se contemplaba el daño previsional y la concursabilidad no ofrecía garantías de transparencia e idoneidad, de modo que discrepaba de ubicar al Servicio Civil en Hacienda y prefería un ministerio político (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2003, 54). Clave en la discusión fue la demanda de la ANEF de tener instancias de negocia-

---

[11] Ver <http://bit.ly/2F78NJD>.

ción paritarias e igualitarias con la autoridad, aun cuando el proyecto ampliaba la participación funcionaria en los Comités de Concursos y otras instancias en un marco de respeto y coherencia con las facultades propias de la autoridad ejecutiva y de un régimen laboral estatutario (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2003, 55). Alberto Arenas, entonces Director de Presupuestos, llamó la atención en cuanto a que se enfrentaban discrepancias permanentes con la ANEF en temas del tipo de institucionalidad para los Recursos Humanos y su ubicación, que son propias de la autoridad.

Durante la discusión legislativa en la Comisión de Hacienda del Senado, el presidente de la ANEF expresó en detalle sus objeciones sustantivas al proyecto, resaltando la discordancia existente entre el acuerdo Gobierno-ANEF sobre Nuevo Trato Laboral y el proyecto de ley. El primero se había planteado la necesidad de “fundar una nueva institucionalidad para el desarrollo integral del personal” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2003, 54), definida como un conjunto de programas, normativas y estructuras que articularan de manera integral, sistemática y sostenida en el tiempo, los distintos factores que intervienen en la vida laboral de los funcionarios públicos, la remuneración, la gestión del personal, la capacitación, el perfeccionamiento, el clima organizacional, la promoción y la información, basándose en un nuevo sistema de relaciones laborales fundadas en el bipartismo y asentadas en una nueva carrera funcionaria, con garantías de derechos de participación y negociación a través de sus organizaciones formales representativas. El proyecto, sin embargo, se limitaba a la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil, cuyas funciones y roles se apartaban de la discusión previa, así como del espíritu y el contenido del acuerdo. Del mismo modo, el presidente de la ANEF manifestó que la propuesta legislativa no se hacía cargo del compromiso de iniciar un proceso de regularización de los empleos a contrata y honorarios, lo que debilitaba la carrera funcionaria y no contemplaba una adecuada representación de los trabajadores del sector público en el comité de selección. Criticó además que no se hubiese involucrado a la ANEF en la discusión sobre el Sistema de Alta Dirección Pública, la cual “estratifica la función pública creando una casta de funcionarios privilegiada económica y laboral; institucionaliza la inequidad entre los funcionarios, profundizando la brecha salarial en-

tre los que ganan más y los que ganan menos, lo que es absolutamente contradictorio con el discurso oficial del Gobierno sobre la distribución del ingreso y eliminación de las desigualdades” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2003, 54). Se reiteró, además, la crítica a la ubicación del Servicio Civil en el Ministerio de Hacienda.

El balance de la ANEF sobre la implementación de los acuerdos de un Nuevo Trato Laboral fue negativo. En efecto, en la propuesta para la negociación sectorial ANEF-Gobierno de octubre de 2006, se constató “el grave incumplimiento del gobierno del Presidente Lagos de protocolos y acuerdos suscritos con la ANEF el 5 de diciembre de 2001, que recogían nuestras aspiraciones y demandas más sentidas”.

En este contexto de frustración, la candidatura presidencial de Michelle Bachelet apareció como una posibilidad de encarar y superar el retroceso experimentado por la política de la ANEF. El 7 de enero de 2006, la entonces candidata suscribió una serie de compromisos con la organización. El documento llama la atención, en primer lugar, por la presencia de compromisos generales, como el de profundizar el sistema democrático y fortalecer las instituciones públicas, lo que denota la relevancia que le da la organización al debate sobre los problemas generales del país. Aparece además el compromiso de dignificar en forma permanente la función pública y a sus funcionarios, lo que implica “una real carrera funcionaria”. Específicamente, en dicho documento, la futura Presidenta se comprometía a “resolver la inestabilidad y precariedad del empleo en la administración pública, debido al alto porcentaje de personal a contrata o a honorarios, a través del envío de leyes que permitan tener plantas que efectivamente respondan a las necesidades y requerimientos de las instituciones, dando cumplimiento a lo establecido en el Estatuto Administrativo”.

En el mencionado documento de compromisos, también se comprometía a “trabajar, junto a la ANEF, una nueva Ley de Trato Laboral, que se haga cargo de los problemas de la actual normativa y que aborde la carrera funcionaria en forma integral, perfeccionando los sistemas de concursos, la capacitación, los sistemas de becas, la participación, entre otras”. Asumía asimismo el compromiso de promover la participación de las y los trabajadores en los procesos de modernización de las instituciones del Estado, ampliar los espacios institucionales de participación



con derecho a voz y voto para las asociaciones de funcionarios y empleados públicos en general, y regular los actuales espacios de participación. Finalmente, promovía el establecimiento de un marco regulatorio que institucionalice la negociación colectiva en el sector público de acuerdo al Convenio N° 151 de la OIT, ratificado por Chile el 17 de julio de 2000, asegurando así condiciones igualitarias en las capacidades de negociación, estableciendo mecanismos de solución de conflictos reconocidos por la OIT y sanciones a las prácticas antisindicales al interior del Estado, de manera de hacerse cargo de sus particularidades (ANEF 2006 B). En el ejercicio de este derecho se pretendía evitar –mediante un sistema eficiente que canalice las demandas de los funcionarios con la generación de convenios sectoriales– la superposición de negociaciones en distintos niveles (Convenios N° 87 y N° 98 de la OIT suscritos por Chile en febrero de 1999). Finalmente, Bachelet se comprometía a reconocer el derecho a huelga del personal civil del gobierno central, en el marco de las restricciones normativas y éticas de la función pública. Este derecho se podría ejercer garantizando que la ciudadanía reciba de manera permanente y oportuna las prestaciones que demande.<sup>[12]</sup>

Es interesante destacar la definición que la ANEF, bajo las circunstancias señaladas, hace de su organización y sus objetivos. En la cuenta de gestión del directorio del período junio 2006 - marzo 2007, el organismo queda definido como un proyecto sindical orientado a desarrollar un sindicalismo sociopolítico, lo que hace de la ANEF un actor social, con vocería pública que gravite en la clase política, en el Gobierno y en los distintos sectores sociales, involucrándose por lo tanto en el debate nacional (ANEF 2007).

La evaluación del cumplimiento de los compromisos asumidos por la candidata Bachelet no fue positiva. El 18 de octubre de 2009, al convocar a un paro nacional, el directorio nacional de la ANEF señala que la última oferta del Gobierno es insuficiente, ya que no da cuenta de los compromisos suscritos por la Presidenta con la organización, en cuanto a “resolver la inestabilidad y precariedad del empleo en la administración pública, a través del envío de leyes que permitan tener plantas que efectivamente respondan a las necesidades y requerimientos de

---

[12] La ANEF tiene como base de sus argumentaciones los convenios de la OIT indicados.

las instituciones, dando cumplimiento a lo establecido en el Estatuto Administrativo. Si bien valoramos los avances alcanzados en otras materias del proceso de negociación, entendemos que, sin un acuerdo en esta materia, resulta imposible culminar con éxito dicho proceso, ni dar cumplimiento a los mandatos de nuestra Asamblea Nacional”.<sup>[13]</sup>

El triunfo del Presidente Sebastián Piñera en la elección presidencial de 2009-2010 representó un giro relevante. Durante veinte años la ANEF había operado en el contexto de gobiernos sustentados por los partidos en que la mayoría de sus dirigentes militaban o habían militado. Existían estrechos vínculos entre los dirigentes y numerosos parlamentarios y autoridades intermedias y altas de las sucesivas administraciones. Los partidos Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI) representaban, por el contrario, a los adversarios políticos históricos de las asociaciones de empleados públicos. Más aún, de acuerdo con dicha perspectiva estos partidos eran herederos de la dictadura de Pinochet y corresponsables de las agresiones de que habían sido objeto los funcionarios públicos.

Si bien la organización reconocía que sus actividades recientes se habían desarrollado en el marco del modelo económico y social heredado del gobierno militar y administrado por los gobiernos de la Concertación, frente a los cuales la ANEF había expresado fuertes críticas, “no daba lo mismo un gobierno de derecha: hoy estamos frente a un nuevo escenario, nuestra contraparte es un gobierno dirigido por empresarios y gerentes, con una visión neoliberal de la sociedad y una concepción subsidiaria del Estado, junto a una política de flexibilidad laboral” (ANEF 2011, 3). Desde el punto de vista de los procesos de negociación, se creía “que este es un gobierno con autoridades con un muy buen nivel académico, pero con un grave desconocimiento de la administración pública, y de quienes trabajamos en su interior. Constatamos que ellas buscan imponer más que negociar, y si negocian lo hacen solo bajo una fuerte presión; aun cuando son educados en sus relaciones, son duros en sus respuestas; en general atienden finalmente, pero NO ESCUCHAN. Hemos comprobado que dicen, pero NO HACEN LO QUE ANUNCIAN,<sup>[14]</sup> y se

---

[13] Ver <http://bit.ly/2rBlhaa>.

[14] En mayúsculas en el original.

debe estar siempre alerta a la letra chica que normalmente anula o diluye lo que se proclama. Tampoco observamos en ningún sector un interés sistemático por instalar mesas de diálogo o negociación permanente con las organizaciones sindicales” (ANEF 2011, 5). El primer gran conflicto se desarrolló en torno a las exoneraciones de funcionarios realizadas por la administración, realizándose un paro nacional en septiembre 2010 en rechazo a los despidos, y siete paros nacionales en los meses de noviembre y diciembre en el marco del reajuste general (ANEF 2011, 11).

Bajo este clima altamente conflictivo, el senador Hernán Larraín consiguió apoyo transversal para presentar en el año 2011 un proyecto de reforma constitucional sobre negociación colectiva y derecho a huelga de los funcionarios públicos. Aunque la iniciativa fue rechazada en la sala del Senado, el análisis del debate realizado en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento resulta de gran interés para entender la visión de la ANEF y otras organizaciones sobre la posibilidad de legislar sobre la materia, y constituye un antecedente crucial para evaluar prospectivamente los posibles caminos que se habrán de explorar para abordar las relaciones laborales en el sector público en el próximo gobierno que se inicia el 2018.<sup>[15]</sup> En efecto, al exponer frente a la citada comisión el entonces presidente de la ANEF consideró muy valiosa la iniciativa presentada (Congreso Nacional 2011 A).

### *2.3. La segunda administración de Bachelet y las relaciones laborales*

Al contrario de su primera candidatura presidencial, Michelle Bachelet fue mucho más recatada en lo que a relaciones laborales en el sector público se refiere: “Aspiramos a un sector público que se identifique con una gestión de calidad, que disponga eficientemente de los recursos que

---

[15] Aunque esta fue la iniciativa que logró avanzar más, no es la única. Rajevic sintetiza los siete proyectos de reforma constitucional que han sido presentados (2015, 8-9). Señala también que no hay mociones, pues las normas que establezcan “las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva” y determinen “los casos en que no se podrá negociar” son de iniciativa presidencial exclusiva. Por otra parte, Rajevic sintetiza los tratados internacionales ratificados por Chile que contienen derechos laborales colectivos aplicables a los funcionarios (2015, 10-12).

se le asignan y en permanente proceso de innovación, para lo que resulta fundamental que los funcionarios públicos trabajen en condiciones de dignidad. Para ello, evaluaremos la institucionalización de la negociación colectiva en el sector público, estudiando mecanismos que se hagan cargo de sus especiales particularidades” (Citado en Egaña 2016, *slide 4*).

Producto de la experiencia respecto a las dificultades encontradas en 2011 para reformar las disposiciones constitucionales respecto de la negociación colectiva y la huelga, y considerando que el Gobierno mostraba una nueva mirada sobre el curso de las relaciones laborales, la administración prefirió centrarse en impulsar el instructivo presidencial sobre buenas prácticas laborales en desarrollo de personas en el Estado (N° 001 del 26 de enero de 2015).

El instructivo parte señalando que los desafíos del empleo público deben ser enfrentados con una política de Estado que trascienda los diversos gobiernos, para así consolidar relaciones laborales participativas con los funcionarios y sus asociaciones representativas, de manera de facilitar el avance en la modernización del Estado y con el objetivo final de construir una sociedad más justa e inclusiva en nuestro país. Concepto fundamental es el de trabajo decente, que en los términos de la OIT es el trabajo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades según cuatro objetivos estratégicos: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social.<sup>[16]</sup> Por su parte, según se señala en el Instructivo Presidencial, los principios ordenadores de un Estado moderno deben apuntar a facilitar el diálogo y la participación de sus funcionario(a)s y de sus asociaciones (...) impulsar cambios legales y prácticas de gestión (...) promoviendo un marco participativo e inclusivo de los funcionario(a)s y sus asociaciones. Para impulsar estos principios, la política de desarrollo de personas debe sustentarse en procesos amplios de participación que incorporen a las asociaciones.

La Ley N° 20.955 del 20 de octubre de 2016, que modifica la Ley N° 19.882, sustituye el concepto de recursos humanos por el de gestión de

---

[16] Es importante relevar que la ANEF utiliza el mismo concepto para estructurar sus propuestas en materia de empleo público y otras demandas. Ver por ejemplo CUT-Mesa del Sector Público 2015.

personas, cuyos objetivos define en el Art. 1 N°1 letra q: “Impartir normas de aplicación general en materias de gestión y desarrollo de personas a los ministerios y sus servicios dependientes o relacionados a través de ellos, para su implementación descentralizada, tendientes a estandarizar materias relativas a reclutamiento y selección de personas, concursos de ingreso y promoción, programas de inducción, programas de capacitación, sistemas de promoción, sistema de calificaciones y otras materias referidas a buenas prácticas laborales”. Del mismo modo, en el numeral 2 se determina que, para dar cumplimiento a sus funciones en el área de gestión y desarrollo de personas, se considerará en su estructura orgánica y funcional una Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas.

Sobre la base de este rol, el Servicio Civil intenta estructurar una nueva estrategia para abordar las relaciones laborales. Su punto de partida es que dichas relaciones se enmarcan en un contexto de mayor complejidad (falta de confianza generalizada, diversificación de intereses en cada sector, cambios en el rol social de los gremios, inmediatez de las comunicaciones, socialización de las decisiones, crecimiento del empleo público y nuevas demandas sociales al Estado), lo que exige un nuevo paradigma para entenderlas. Se trata de transitar desde un paradigma marcado por la administración del conflicto a uno de gestión de relaciones. Mientras que el primero se caracteriza por el uso de modelos lineales predecibles, asociados a factores higiénicos de retención laboral, manuales y estandarización de procesos, descripciones detalladas de cargo, asignación de alto valor a la experiencia y la antigüedad en la empresa y un modelo de gestión por producto que valora a los especialistas; el segundo desarrolla modelos sistémicos y psicosociales, asociándose al concepto de valor agregado y a factores motivacionales de identificación profesional en la organización, desarrollo de personas en base al concepto de competencias transversales, concepto de empleabilidad y un modelo de gestión por resultados (valoración de la mirada de la institución).

Es así como se hace necesario profesionalizar las relaciones laborales dentro de las instituciones: integrando estas relaciones a la gestión cotidiana en cada organización, ampliando la concepción de relaciones laborales a temas como las condiciones y ambientes laborales, ampliando también las relaciones laborales a áreas fuera del conflicto (manejo del “mapa informal”, seguimiento a los acuerdos y no solo a los conflictos),

e incorporando habilidades o competencias vinculadas a la gestión de las relaciones laborales en los perfiles de los cargos directivos.

En este contexto, Rodrigo Egaña, entonces director nacional del Servicio Civil, advierte que se debe poner el foco en estrategias de negociación para generar una mirada de largo plazo a las relaciones laborales, dejando de lado paradigmas reactivos. Las relaciones laborales, a su juicio, deben abordarse desde una perspectiva proactiva que fomente la colaboración, y a través de una visión multidimensional de lo que estas significan. Al mismo tiempo, Egaña sostiene que cabe al Servicio Civil un rol central en la articulación de los diversos actores que participan en el ámbito de las relaciones laborales, fomentando una cultura de participación y diálogo social al interior de los servicios. Para fortalecer este proceso, Egaña considera necesario establecer una regulación legal que permita monitorear las relaciones laborales al interior del Estado, implementar y fijar —entre otros aspectos— la duración de los procesos de negociación, las formas de regulación ante la imposibilidad del acuerdo (mediación, conciliación y arbitraje), la duración de los contratos colectivos y, por supuesto, crear una organización del más alto nivel que actúe como ente supervisor y lleve registro de los procesos. Finaliza señalando que es fundamental generar una legislación que aborde las particularidades del sector público y no simplemente extrapolar la legislación del sector privado (Egaña 2016).

Por otro lado, el instructivo presidencial mencionado y la Ley N° 20.955 son bien valorados por la ANEF. En entrevista con el autor, su presidente Carlos Insunza señalaba al respecto:

El Servicio Civil ha adoptado un rol muy relevante para impulsar un diálogo e implementar criterios generales para implementar a su vez derechos laborales y de buen funcionamiento. Si se mira con atención la implementación del instructivo, se ha convertido en un gran motor de diálogo en los servicios para desarrollar los elementos incorporados en el Instructivo Presidencial de muchos subsistemas e incluso más allá. Parte de las normas tienen que ver con los temas de empleo público, ingreso y salida. Todo ello está siendo negociado con mucha fuerza; ha habido un gran avance. La relación del Servicio Civil con la ANEF ha permitido que las asociaciones jueguen un papel muy relevante. Claro está que asistimos a un momento de transición y están

por verse todavía los resultados. Antes de la Ley, el problema era que las declaraciones eran compartidas pero, como no tenían fuerza legal, perdían capacidad de ser implementadas si había jefes a los que no les gustaban. Las que eran recomendaciones ahora son resoluciones con toma de razón de la Contraloría y estamos transitando hacia una nueva realidad.

Paralelamente a este proceso en que la ANEF ha participado, la organización ha seguido junto a las otras organizaciones del sector público negociando con el Gobierno. En noviembre de 2014, se suscribió un protocolo de acuerdo firmado por los ministros de Hacienda, Alberto Arenas, y de Trabajo y Previsión Social, Javiera Blanco, y los directivos de las organizaciones gremiales del sector público. El acuerdo preveía un aumento general de remuneraciones de 6 por ciento, aguinaldos escalonados para Navidad y Fiestas Patrias de 2015, bono de escolaridad, bono de vacaciones, nuevos montos para la bonificación de nivelación (también escalonado) y un bono por fin del conflicto. El Gobierno se comprometía del mismo modo a enviar un proyecto de ley para una mayor equidad en los viáticos, nuevos mecanismos de incentivos al retiro, un traspaso de 8.800 trabajadores a honorarios al sistema de contrata entre los años 2015-2018, mejoramientos legales y mayor estabilidad para los funcionarios a contrata, una mesa de trabajo para evaluar posibles modificaciones legales que den más fuerza al código de prácticas laborales, una revisión de la legislación vigente “que permita unificar criterios en el derecho de tutela laboral en el sector público e identificar mecanismos que permitan hacer efectivo este aspecto de la libertad sindical”, y estudiar la institucionalización de modalidades eficaces de negociación colectiva (CUT 2014). En la misma entrevista antes señalada, Carlos Insunza subrayó la habilidad del entonces ministro de Hacienda Alberto Arenas para insertar las negociaciones sobre reajuste de remuneraciones en un contexto más amplio de temas, lo que permitía una negociación más eficiente y eficaz.

Mientras avanzaban los esfuerzos de colaboración entre las instituciones públicas coordinadas por la Dirección Nacional del Servicio Civil, tanto a nivel general como en cada una de las instituciones, en paralelo la negociación acerca de las remuneraciones y otras materias en los años 2015 y 2016 fue muy conflictiva y llevó a largas huelgas.

En octubre de 2015, la Mesa presentó al Ministerio de Hacienda una “Propuesta de reajuste y mejoramiento de las condiciones laborales” con el acápite “Negociación colectiva del Sector Público, centralizado y descentralizado”. El documento planteaba la necesidad de acelerar el ritmo de cumplimiento del protocolo de acuerdo, exigiendo que todas las demandas económicas y laborales que se detallaban en el proyecto de negociación se hicieran extensivas a todos los/as funcionarios/as públicos/as, indistintamente del marco laboral que los rige; solicitaba un reajuste de 8 por ciento para el período diciembre 2015 - noviembre 2016 y la fijación de ingresos mínimos para auxiliares, administrativos, técnicos y profesionales, especificando valores para los distintos beneficios previstos en el período. Sobre la base del concepto de trabajo decente promovido por la OIT, pedía la regularización de empleos permanentes que se realizaban bajo la modalidad de honorarios y estabilidad laboral para todos los trabajadores/as del sector público; reivindicaba una vez más el derecho a desarrollar una carrera funcionaria y el traspaso de personal a contrata a la planta (CUT - Mesa del Sector Público 2015).

Las negociaciones con el Gobierno no fueron exitosas. La llegada al Ministerio de Hacienda de Rodrigo Valdés implicó un giro sustancial en la actitud del Gobierno hacia las organizaciones del sector público. Luego de largas negociaciones se quebró la mesa de negociación al persistir el Gobierno con un aumento salarial de 3,5 por ciento, por lo que se convocó a un paro nacional para los días 25 y 26 de noviembre.<sup>[17]</sup> Finalmente, al imponerse la posición del Gobierno, la ANEF emitió una declaración bajo el título “Hemos perdido una batalla, pero no la guerra”, identificando como aspectos negativos la demora en iniciar la negociación, la imposición de los ritmos del proceso por parte del Gobierno, la tardía reacción al paro nacional y el hecho de que este no fuera asumido por todas las organizaciones del sector público.<sup>[18]</sup>

Posteriormente, en agosto de 2016, la CUT - Mesa del Sector Público presentó una nueva propuesta de negociación que hacía un duro balance de las negociaciones del año anterior: “La negociación del año 2015 constituyó un complejo punto de inflexión en la relación del Gobierno

---

[17] Para un análisis detallado de este proceso ver: <http://bit.ly/2Bq0Tsu>.

[18] <http://bit.ly/2GbrYyo>



con las organizaciones integrantes de la Mesa del Sector Público. La imposición, por parte del Gobierno, de una Ley de Reajuste General que, de forma inédita, contó con el desacuerdo de las quince federaciones y confederaciones representativas de los/as trabajadores/as del Estado, constituye un precedente nefasto y cuyos alcances es necesario analizar”. En general la propuesta reiteró el petitorio del año 2015 y solicitó un 4 por ciento de aumento salarial real, esto es, un 7,5 por ciento en términos nominales (CUT - Mesa del Sector Público 2016). Una vez más, no fue posible llegar a un acuerdo, lo que desató una seguidilla de protestas y paros nacionales.

Finalmente, al evaluar el resultado la ANEF (2016) hizo una acusación general a los partidos políticos presentes en el Congreso Nacional:

Pese al rechazo unánime y permanente de las organizaciones que conforman la MSP, el Gobierno en forma majadera, respaldando la actitud mezquina y soberbia del ministro de Hacienda, mantuvo invariable su postura de hacer pagar a los trabajadores estatales los costos de su política financiera restrictiva y medrosa, imponiendo un reajuste que en la práctica significa el congelamiento artero de las remuneraciones de todo el Sector Público y también la rebaja de beneficios en comparación al Bono Especial (término de conflicto) pagado en 2014 (de \$250.000 y \$125.000) y arrebatados el año pasado. Todo lo anterior con la complicidad hipócrita de la mayoría de los parlamentarios tanto del Gobierno como de la derecha. Expresamos nuestro profundo rechazo a la alianza espuria del Gobierno con parlamentarios de todo el espectro político que se concertaron para propinar este artero golpe.

De esta forma, mientras que las asociaciones se involucraban en los procesos abiertos por el Instructivo Presidencial, sus relaciones con el Gobierno habían alcanzado un nivel inédito de deterioro.

#### *2.4. Una interpretación política de veinticuatro años de relaciones laborales en el sector público*

Sin duda las relaciones laborales a lo largo del período democrático solo son comprensibles en el contexto de procesos y relaciones políticas particulares. Los partidos que gobernaron 24 de los casi 28 años de

restauración democrática tuvieron con los funcionarios públicos relaciones estrechas que, al menos, se remontan a la década del cuarenta del siglo pasado y que se profundizaron hasta el año 73. La lucha contra la política de la dictadura entre cuyos objetivos fundamentales estuvo el desmonte del incipiente Estado de bienestar, como también la destrucción del movimiento sindical incluídas las organizaciones del sector público y los partidos de izquierda, sirvió para renovar los lazos existentes entre las organizaciones sindicales y dichos partidos. Poco después del golpe militar, la Democracia Cristiana se sumaría a este proceso de convergencia.

El triunfo de Patricio Aylwin en la elección de 1989 abrió grandes esperanzas en los trabajadores del sector público respecto de retomar los procesos de democratización del Estado chileno en marcha hasta 1973. La Ley de Asociaciones, los importantes aumentos salariales y el inicio de la recuperación de la deteriorada administración, de la educación y de la salud públicas, fueron todas iniciativas que parecían confirmar las expectativas. En lo que se refería al esfuerzo de modernización del Estado, no obstante, con rapidez fue evidenciándose el hecho de que en los grupos técnicos de la Concertación —que gozaban de alta influencia política— predominaba una visión respecto del Estado y el empleo público muy diferente a la de las organizaciones de los trabajadores del sector público. La propuesta modernizadora fundamental era la del Estado que promueve la competencia entre los proveedores de servicio; que empodera al ciudadano empujando el control desde la burocracia hacia la comunidad; que mide el desempeño de las agencias focalizándose no en los insumos sino en los resultados; que se orienta por sus objetivos —su misión— y no por reglas y regulaciones. Los usuarios, siguiendo con esta visión, se definen como clientes y ofrecen opciones; la atención se centra en ganar dinero y no en expender; se prefieren mecanismos de mercado por sobre los burocráticos y se focalizan no en proveer servicios públicos sino en ejercer un efecto catalizador sobre todos los sectores —públicos, privados y voluntarios— para lograr que la comunidad resuelva sus problemas (Osborne y Gaebler 1992, 19-20). Desde el punto de vista de la gestión del personal y de las relaciones laborales, la traducción de la propuesta implicaba una desvalorización de la carrera funcionaria, junto con la búsqueda de un sistema de empleo público flexible que permitiera su rápida adaptación

a los requerimientos del proceso de modernización del Estado. Sin embargo, no existió una propuesta intelectual capaz de pensar el servicio público requerido por los rápidos cambios tecnológicos, la globalización y el empoderamiento ciudadano, ni tampoco el liderazgo político para convocar a los trabajadores del sector público a construir un sistema de empleo público y relaciones laborales concordado.

En este contexto no era posible generar sino un remedo de incentivos para el desempeño, y se carecía de un discurso que convocara a los trabajadores del sector público a un esfuerzo mancomunado de modernización del sector. Las relaciones laborales colectivas ni siquiera aparecían. Ello no era del todo extraño si se tomaba en cuenta el contexto cultural predominante en la época. Esta visión se fue consolidando en los gobiernos de los Presidentes Frei y Lagos e imposibilitó el cumplimiento del Protocolo de Acuerdo firmado en 2005 por los trabajadores del sector público y la entonces candidata presidencial Michelle Bachelet. Fue así como la visión predominante en los cuerpos técnicos de los gobiernos de la Concertación nunca pudo traducirse en iniciativas específicas de transformación del Estado.

Incidía en ello la influencia de las asociaciones en los partidos de la Concertación, para los cuales resultaba imposible aprobar reformas legales en el sentido buscado por los funcionarios del Ministerio de Hacienda. Tampoco existían condiciones políticas al interior del conglomerado para hacer cumplir las restricciones constitucionales y legales respecto de la negociación colectiva y la huelga. Son estas tensiones las que explican el extraño camino recorrido por las negociaciones. Sin que pudiera imponerse una mirada, las transformaciones del sector público se han ido dando en las nuevas instituciones, en particular las entidades reguladoras, al mismo tiempo que se han ido negociando transformaciones de contratos en cargos de planta y aumentos salariales a cambio de introducir sistemas de evaluación de gestión. La Ley N° 20.955 del 20 de octubre de 2016, como veremos en la siguiente sección, representa el intento de darles formas institucionales más productivas a las negociaciones sobre estructuras organizativas y condiciones de trabajo. Queda pendiente aún concordar una visión global sobre el empleo público y un sistema de ajuste de remuneraciones con criterios más claros y plurianuales.

## La sindicalización, la negociación colectiva y el derecho a huelga: visiones en conflicto y propuestas

### *3.1. Modernización del Estado, relaciones laborales y el servicio civil: la visión de las asociaciones de trabajadores del sector público chileno*

Meier (2011) sostiene que el posicionamiento de la ANEF no puede ser comprendido cabalmente sin tomar en cuenta el impacto que tuvieron sobre el Estado y el funcionariado público los cambios en la economía, el Estado y la política introducidos por la dictadura militar. El correlato de tales transformaciones fue una restricción del gasto público a favor del desarrollo del sector privado, con el consecuente deterioro en la provisión de empleos en áreas como la educación, la salud y la vivienda. Las transformaciones sustrajeron, pues, una de las funciones estatales más importantes en el modelo tradicional: el Estado empleador (Garretón y Espinoza 1992), dejando únicamente una administración “empobrecida y desmoralizada” (Marcel 2006, 2). Desde la década de 1930 hasta el gobierno militar, el movimiento obrero, la ANEF y los partidos políticos asociados crecieron al interior de un modelo de industrialización protegida. En ella, la figura de un Estado benefactor<sup>[19]</sup> supeditaba el devenir del sistema económico, en donde la centralidad del sistema político hacía que los trabajadores se involucraran con el partidismo de forma de obtener mejores remuneraciones, condiciones de trabajo y concesiones tanto en el ámbito público como privado (Drake 2003). Lo anterior estaba relacionado con el reconocimiento que brindada dicho modelo de Estado benefactor “al papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de los

[19] Si bien el Estado de bienestar en Chile fue solo incipiente y poco inclusivo, en clara contraposición con la experiencia europea, su desarrollo involucró a los funcionarios del sector público en formas equivalentes a la experiencia internacional, lo que hace adecuado utilizar los planteamientos de autores como Offe para analizar las visiones ideológicas del movimiento de funcionarios públicos.

planes públicos”, en tanto medio para la limitación y mitigación de los conflictos sociales, así como para el equilibrio de la asimétrica relación de poder entre trabajo y capital (Offe 1994, 135, citado en Meier 2011, 41). Por ende, si bien estas medidas restrictivas en la administración estatal colaboraron con el ajuste del gasto público, también despojaron al Estado del “mecanismo distributivo y de creación de condiciones de acceso social creciente a recursos imprescindibles para el desarrollo, como son educación, salud, vivienda, previsión” (Garretón y Espinoza 1992, 11, citado en Meier 2011, 40-41).

Más aún, para Meier todas estas medidas representaron no solo una importante transformación del aparataje estatal bajo un régimen autoritario, sino que involucraron un quiebre sustancial con las bases en las que la ANEF se constituyó y representó a un grupo fundacional del movimiento sindical chileno. Este origen, así como el contexto económico, institucional y político en el cual se fue desarrollando la organización, todavía condicionan su actitud respecto de la modernización de la gestión del Estado, lo que se expresa en la reiterada alusión al “daño laboral” producto de la privatización del sistema de pensiones o el desagravio exigido por la persecución de que fue objeto bajo la dictadura militar, todo lo cual incide en su demanda de dignificación de la función pública, traducida en “trabajo decente” (Meier 2011, 41).

Para los dirigentes de los trabajadores del sector público, salvo excepciones, el trabajo en el empleo público se ha ido flexibilizando, temporalizando o precarizando, y su desarrollo experimenta hoy un deterioro significativo, lo que se expresa en un continuo aumento del empleo a contrata, el congelamiento de las posiciones de planta y el crecimiento del trabajo a honorarios.<sup>[20]</sup> Los dirigentes destacan que, aunque según la ley la planta debería representar el 80 por ciento del empleo público, en la realidad solo representa un 20 por ciento. Desde su perspectiva, esto deriva de una política neoliberal que se tradujo en la flexibilización y desregulación del empleo público bajo la dictadura, política

---

[20] Como sintetiza Nury Benítez, antigua dirigente de la ANEF, los “antecedentes dan cuenta de que el empleo público en Chile se configura mayoritariamente en torno a la flexibilidad, la temporalidad y la precariedad laboral, privilegiándose el ingreso de funcionarios a contrata y a honorarios cuya continuidad queda sujeta a la discrecionalidad de las autoridades” (Benítez 2016, 1).

continuada por los gobiernos de la Concertación. Se observa además un diagnóstico crítico de la introducción de remuneraciones vinculadas al desempeño. Reafirman que esta evolución contrasta con la situación imperante en los países de la OCDE, donde el personal de planta representa porcentajes muy superiores al caso de Chile, y que esos países reconocen el derecho a la sindicalización, la negociación colectiva y la huelga (De la Puente 2016, 1).

¿A qué se debe la aplicación de esta política por parte de gobiernos sustentados por políticos que históricamente estuvieron asociados a las organizaciones sindicales? Según los dirigentes, el fenómeno no responde a consideraciones de tipo económico, ya que para el Estado la contratación de trabajadores conforme a las normas legales vigentes no implica un mayor gasto público, sino que responde más bien a imposiciones de los organismos internacionales orientados por el llamado Consenso de Washington. Más importante aún, a juicio de los dirigentes, es la diferenciación arbitraria entre trabajadores que realizan las mismas funciones, lo que responde a una estrategia gubernamental cuyo fin es debilitar el movimiento sindical y la acción colectiva introduciendo divisiones en su seno (De la Puente 2016, 5-6). Sostienen además que la contratación de corto plazo (tanto a contrata como a honorarios) genera “una suerte de señorío o dependencia individual respecto de un funcionario político”, lo que a nivel municipal es aún más problemático. Estas modalidades de funcionamiento del empleo público están asociadas a una visión del Estado como “botín de guerra”, que refleja la “tendencia de cada partido político a incorporar al Estado a sus partidarios o afines, o simplemente a aquellos con quienes asumieron ese compromiso a cambio de alguna participación proselitista”, cuestión que además implica el despido de otros trabajadores. Todo esto justifica la demanda de las asociaciones no por la inamovilidad sino por la estabilidad del empleado público, vista como fundamental, pues de lo contrario el funcionario queda expuesto a la arbitrariedad “de la jefatura de turno en los procesos de ingreso, remuneración, desarrollo y desvinculación, situación que ocurre con mucha frecuencia en los cambios políticos, principalmente si son de diferente signo” (De la Puente 2016, 6).

Es interesante observar que la visión de los dirigentes de los trabajadores del sector público es compartida en varios aspectos por académi-

cos que han analizado estos temas. Alejandro Ferreiro (2013), al evaluar el empleo público en Chile, concluye por ejemplo que es “inequívoca (la) preferencia tácita del Estado de Chile en cuanto a empleador (por) reducir la planta y aumentar la contrata. Esta tendencia se ha mantenido en lo fundamental”. La evaluación de Ferreiro sobre la política aplicada es categórica: “Puede explicarse, y es incluso meritorio desde la perspectiva de la gerencia pública, la preferencia por un sistema flexible de contratación. Menos explicable resulta que la flexibilidad de la contrata no se acompañe de, al menos, la misma protección y los derechos que el Código del Trabajo brinda a los trabajadores” (2013, 91-92). También resulta significativo que Ferreiro, al intentar clasificar las tendencias modernas en gestión de personas en el sector público, entre las cuales identifica el modelo weberiano, el de gerencia pública y el de gobierno responsable, advierta que el segundo –de fuerte influencia en el modelo de relaciones laborales impulsado en Chile– merece los siguientes comentarios críticos:

Este modelo supuso un cierto relajamiento del marco legal que ‘racionalmente’ ordenaba la gestión pública en el esquema del servicio civil, y abrió paso a una mayor libertad de gestión de los gerentes públicos. Si bien la efectividad de la gestión pública ha solido beneficiarse de los espacios de mayor innovación, flexibilidad y uso de incentivos, en años recientes han surgido críticas asociadas al riesgo de que esa mayor discrecionalidad gerencial se traduzca en clientelismo, politización, captura o inconsistencias injustificadas entre las distintas formas de gestionar un servicio. Inevitablemente, la mayor flexibilidad gerencial que es inherente a este modelo lo hacía especialmente dependiente de la calidad y el desempeño –variables– del propio gestor (2013, 92).

La evaluación de Ferreiro acerca del régimen de contratación vigente es taxativa:

La dualidad de regímenes no parece tener racionalidad. Trabajadores de planta o a contrata sirven indistintamente cargos similares. La preeminencia creciente de la contrata irrita a los gremios del sector público y, paradójicamente, ha hecho de la precariedad y la desprotección la regla general de la contratación pública: sin indemnización

por despido, derecho al subsidio de desempleo, negociación colectiva y huelga, este régimen de contratación trata a sus trabajadores de un modo que sería inaceptable e ilegal si el empleador fuera privado. Sin embargo, desde los órganos rectores de la política respecto a los funcionarios públicos, no hay ni reconocimiento de los problemas ni tampoco se ha encargado una evaluación de la política. Como señala el dicho popular ‘en casa de herrero, cuchillo de palo’ (2013, 92).

### *3.2. La regulación de la negociación colectiva y de la huelga como problema político*

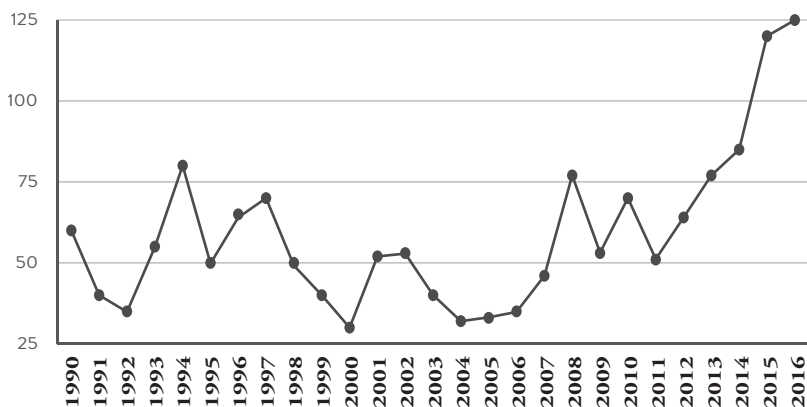
En las circunstancias históricas descritas, ¿cuál es el estado del debate y cuál es el contexto previsible en que se darán las futuras negociaciones?

Para responder estas preguntas es conveniente analizar la evolución de la conflictividad de las relaciones laborales en el sector público. En la figura siguiente es posible observar la evolución del número de huelgas en el sector público a lo largo del período 1990-2016. Llama la atención en primer lugar el alto número de huelgas que tuvieron lugar en el año 1994. Ello puede haber reflejado la entrada en vigencia de la Ley de Asociaciones que facilitaba el movimiento huelguístico. A partir de ese año, se observa una fuerte caída del número de huelgas hasta alcanzar el menor valor de todo el período en el año 2000. Durante el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), el número de huelgas pasa de poco más de 25 en 2005 a más de 75 en 2008, lo que pudo haber reflejado la frustración de los trabajadores públicos por el incumplimiento de los compromisos asumidos por la candidata Bachelet. Pero es a partir del año 2011 que se inicia un rápido crecimiento del número, primero bajo la administración de Sebastián Piñera, pasando de 50 movimientos en 2011 a más de 60 en 2012 y a más de 75 en su último año de gobierno (2013). Bajo el segundo gobierno de Bachelet el crecimiento es más acelerado, alcanzando en los años 2015 y 2016 cifras en torno a las 125 huelgas, algo inédito desde el retorno a la democracia (ver Gráfico N° 1).

En contraste, el Gráfico N° 2 sobre trabajadores promedio comprometidos en las huelgas deja en evidencia matices. En efecto, el período más conflictivo desde este punto de vista correspondería al primer gobierno de Bachelet, alcanzando su nivel más alto en el año 2009, último año



GRÁFICO N° 1 / Número de huelgas en el sector público (1990-1996)



*Fuente:* OHL (2017).

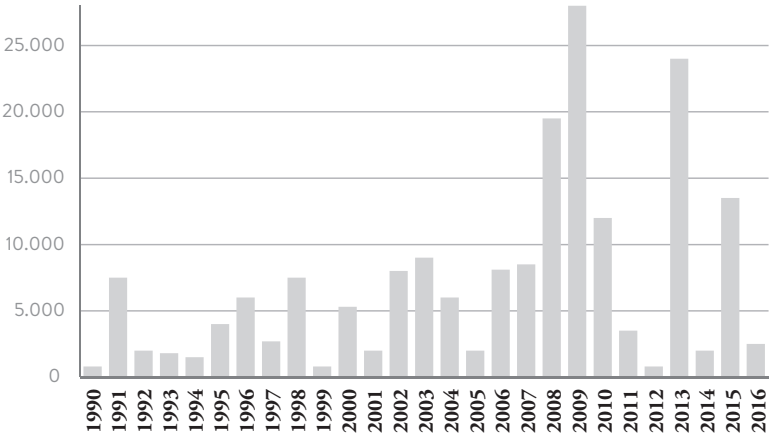
del Gobierno y en que la crisis financiera internacional golpeó con más fuerza al país. Bajo el Presidente Piñera el número promedio de trabajadores involucrados en movimientos huelguísticos es mucho menor con excepción del año 2013, que se ubica como el segundo año con mayores cifras de todo el período. Resaltan las diferencias entre los años 2015 y 2016, que se explican, según OHL (2017), por el hecho de que los paros nacionales fueron menos frecuentes en el segundo año indicado.

Cabe señalar, por otra parte, que los movimientos huelguísticos alcanzaron en los años 2015 y 2016 grados de virulencia particularmente acentuados. Fue el caso de la huelga del Registro Civil en 2015 y el de las movilizaciones por el reajuste el año 2016.

Las huelgas del sector público en el período 2010-2016 muestran cambios significativos al analizar las demandas que las motivaron. Como se observa en el Gráfico N° 3, los conflictos en torno a las remuneraciones tuvieron una participación en torno a 40 por ciento en los años 2010 y 2011. Sin embargo, en los años siguientes dicha participación cae notablemente a 23 por ciento en 2012, para recuperarse hasta 31,5 por ciento en 2013 y luego caer a una cifra en torno al 23 por ciento.

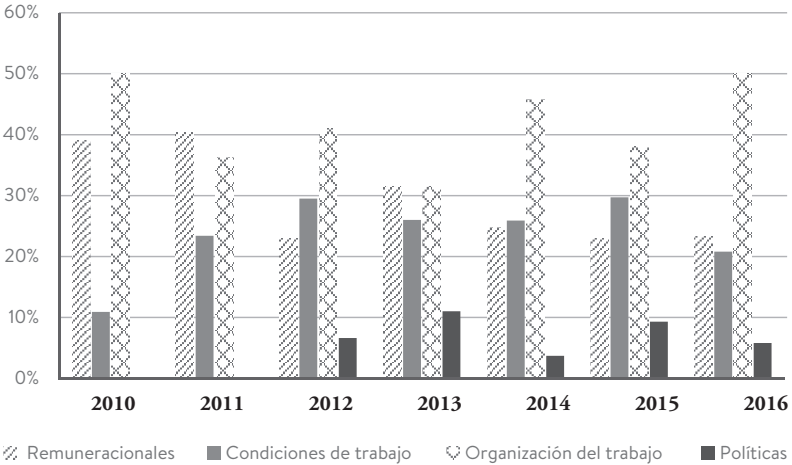
Las demandas relacionadas con condiciones de trabajo tuvieron una participación de 11 por ciento en 2010, para representar en el resto del período cifras de participación de entre 23 y 30 por ciento. Es in-

**GRÁFICO N° 2 / Promedio de trabajadores comprometidos en huelgas en el sector público (1990-2016)**



Fuente: OHL (2017).

**GRÁFICO N° 3 / Porcentaje de huelgas según tipo de demanda en el sector público (2010-2016)**



Fuente: OHL (2017).

interesante observar, finalmente, la persistencia y alta participación de la organización del trabajo como causa detonante de huelgas.

La creciente virulencia que caracteriza la confrontación entre las asociaciones reunidas en la MSP y el Gobierno es difícil que termine. La desaceleración de la economía no es un problema coyuntural ni está relacionado solo con las reformas impulsadas por la actual administración, sino que refleja problemas estructurales de solución nada fácil. Si el actual Gobierno ha experimentado negociaciones difíciles, la próxima administración de Sebastián Piñera va a encontrar problemas aún mayores. No incide solo la falta de cercanía personal entre los dirigentes de las asociaciones y las nuevas autoridades; jugará también un papel relevante la decisión del Presidente Piñera de revertir varias reformas (incluida la laboral) y persistir en la defensa de los pilares del actual modelo económico y social, por ejemplo el sistema de pensiones.

En materia de relaciones laborales, la falta de eco que en la derecha encontró la propuesta de reforma constitucional para permitir la negociación colectiva y la huelga en el sector público, planteada por Hernán Larraín en 2011, deja de manifiesto una distancia gigantesca entre las visiones sobre relaciones laborales predominantes en ese sector político y la mirada de los trabajadores. Fue la ex ministra del Trabajo Evelyn Matthei quien con mayor claridad articuló la postura más extrema de la derecha en esta materia. Punto de partida de la argumentación fue que la negociación colectiva en el sector público es diferente a la del sector privado, pues en este último existe competencia: si tras la negociación colectiva las empresas se ven obligadas a subir los precios de sus productos, los consumidores emigrarán a otras empresas. No es el caso del sector público, donde son los ciudadanos los que asumen los costos vía incremento de sus impuestos. Más aún, los aumentos de remuneraciones se otorgan por motivaciones políticas. Al no afectar sus ingresos (como en el caso del sector privado), existen además fuertes incentivos en las autoridades para aceptar las demandas de los trabajadores, en particular en períodos preelectorales. Contribuye a esta situación, según Matthei, el hecho de que los funcionarios públicos “cuentan con inamovilidad”, lo que constituye una gran ventaja frente a los trabajadores del sector privado. Asimismo, acceder a estas demandas priva del financiamiento a otros proyectos públicos. Pero lo más importante es “que, en principio, no hay límite en las solicitudes ni en los

costos del proceso negociador”. A decir de Matthei, la experiencia comparada muestra una tendencia a aplicar las mismas normas en el sector público y privado, estableciéndose sin embargo la prohibición del derecho a huelga. Finalmente, Matthei llamó la atención sobre el efecto disruptivo que podía tener en el sector privado la aprobación de normas reguladoras para el sector público (Congreso Nacional 2011 B, 35-37). En suma, de imponerse esta mirada extrema, el próximo Gobierno de Sebastián Piñera aplicará una política confrontacional, de manera de debilitar la capacidad negociadora de los trabajadores. Hasta el momento no aparecen señales de que en el próximo gobierno puedan ganar influencia posiciones más cercanas a la representada por el senador Larraín.

En las discusiones en torno a la opción de legislar en materias de derecho laboral, distintos dirigentes de las asociaciones del sector público han insinuado su rechazo a tal posibilidad, por la desconfianza que generan el Gobierno y el Congreso respecto de esa materia.<sup>[21]</sup> Se señala como ejemplo que, aun cuando la reciente reforma laboral era bastante modesta y dejó fuera numerosos temas relevantes para el sindicalismo, tanto el debate parlamentario como el Tribunal Constitucional terminaron cercenando elementos claves. Por consiguiente, existe una fuerte preferencia por seguir ejerciendo el derecho a huelga en su forma actual. Un proyecto de ley que estableciera mecanismos reglados de huelga es inmediatamente sospechoso de representar un retroceso.

Más allá de las diferencias de posiciones, las negociaciones se ven afectadas por el aumento de la desconfianza como resultado del irrespeto que

---

[21] Con ocasión de la presentación del estudio de Carmen Domínguez et al. (2016) en el marco del Concurso de Políticas Públicas de la Universidad Católica en noviembre de 2017, Carlos Insunza, actual presidente de la ANEF, señaló que no existe acuerdo en las asociaciones para apoyar la regulación de las relaciones laborales en el sector público, pues se teme que dicha regulación limite la capacidad de negociación que se ha tenido todo este tiempo. Más aún, cuando en el año 2015 el diputado Osvaldo Andrade presentó una iniciativa para regular la negociación colectiva en el sector público, la ANEF se reunió con Andrade para señalarle que lo consideraba inoportuno y que no estaba de acuerdo con el contenido (ver <http://bit.ly/2F6r2ie>). En el mismo sentido, un alto asesor del Ministerio de Hacienda afirmaba en una entrevista con el autor: “Se ha generado una situación en la que los funcionarios se sienten cómodos y no tienen ningún incentivo para cambiar (...) Al mismo tiempo para el Gobierno es indispensable cambiar la forma como negociación (...) El actual sistema no sirve, genera comportamientos perversos.”

han demostrado algunos candidatos presidenciales, una vez que asumen el cargo, en cuanto a los compromisos adquiridos con las asociaciones de empleados públicos durante la campaña electoral. Fue el caso del primer mandato de la presidenta Bachelet, que como vimos se había comprometido a satisfacer varias demandas de la ANEF.<sup>[22]</sup>

Un problema adicional deriva de la falta de voluntad política para asumir los costos de una reforma compleja, poco rentable en el corto plazo y que generará grandes costos políticos para el Gobierno que se decida a emprender este camino. Cabe imaginar que una iniciativa en serio para regular la negociación podría generar una larga huelga que hiciera perder al Gobierno un año completo de los cuatro que tiene a su disposición para realizar su programa. Ello resulta probable si se impone un planteamiento consistente en condicionar la negociación colectiva y la huelga al fin de la inamovilidad.

En entrevista con el autor, un alto asesor del Ministerio de Hacienda sintetizaba su visión de la forma siguiente, la cual deja en evidencia importantes similitudes con las visiones de Chile Vamos:

La planta se ha ido extendiendo por la movilización laboral. Los trabajadores se han organizado sobre la base de la Ley de Asociaciones de funcionarios; se han establecido mecanismos de negociación, encabezados por la CUT, que implican negociaciones colectivas anuales; hay huelgas, son más largas y fuertes que en el sector privado, sin consecuencia de ninguna especie y todas por beneficios económicos y para ampliar las plantas funcionarias. La demanda de los sindicatos apunta a generalizar la planta, a no renunciar a la inamovilidad, y a obtener el reconocimiento de la huelga y la negociación colectiva no normada. Cada vez es más difícil la situación. El actual régimen no da para más. Hay que balancear obligaciones con derechos.

No obstante, el mismo asesor releva los problemas políticos para regular las relaciones laborales. Las distintas miradas académicas no logran

---

[22] Una asesora de la CUT y de la ANEF señalaba: “En estos momentos, la inflexión que se ha venido produciendo lentamente hacia una administración pública con índices crecientes de flexibilidad laboral, amenaza con su consolidación, debido a la dimensión que ha adquirido el empleo sin estabilidad y a las orientaciones rotundamente flexibilizadoras en materia laboral del actual gobierno” (Ibáñez 2011 A, 58).

traducirse en propuestas efectivas de política pública. La Nueva Mayoría, sostiene el asesor, nunca tuvo propuestas respecto de esta materia:

El segundo gobierno de Bachelet firmó un protocolo donde dice que va a hacer propuestas y no se ha hecho, pues el Gobierno no tiene una visión compartida. Si uno habla con los ministros se encuentra con respuestas genéricas y contrapuestas. En la DIPRES se está tratando de formular una propuesta y el gobierno que venga va a tener que concretarla. Se ha mirado legislación comparada en busca de fórmulas que permitan compatibilizar un sistema de empleo público con derechos a negociación y huelga, incluyendo limitaciones respecto a la paralización. Cualquier cosa que se diga es discutible, no es posible pasar a un nuevo régimen sin costo. En el caso de Canadá, para resolver el problema de los funcionarios tradicionales, los jubilaron en condiciones óptimas. Es absurdo seguir ampliando las plantas funcionarias, no es posible la inamovilidad funcionaria a cualquier evento. No creo que el funcionario público debería ser igual que el privado, pero tampoco puede tener los mismos derechos para negociar sus salarios. No es posible la total inamovilidad ni sujeción al Estatuto Administrativo y al mismo tiempo derecho a negociación colectiva y huelga. Sus remuneraciones están por encima de sus mejoramientos de productividad, se trata del sector mejor pagado después de minería y el sector financiero.

Sin embargo continúa el asesor,

la posibilidad de estructurar un acuerdo nacional que les imponga a los trabajadores desde los partidos políticos una regulación se encuentra con los obstáculos asociados a los incentivos de la oposición, a la influencia de los dirigentes de los partidos de la Nueva Mayoría, de los dirigentes sindicales en las organizaciones políticas en que militan, y a la inexistencia de una visión compartida sobre qué Estado y el empleo público.

No obstante todo lo anterior, Carlos Insunza señalaba, en entrevista con el autor, que no es descartable la constitución de una mesa amplia de negociaciones. Según Insunza, es clave constituir un grupo de trabajo que dirija un estudio dedicado a evaluar a fondo la forma en que se ha desarrollado la negociación colectiva y la huelga en el sector público. En el marco de ese trabajo cabría analizar los movimientos más complejos e

identificar los principales problemas experimentados. Hay que resaltar, señala Insunza, que se llega a acuerdo en el 95 por ciento de los casos y, basándose en ello, es fundamental que el acuerdo en torno a la regulación de las relaciones laborales se estructure a partir de las prácticas existentes que se han ido perfeccionando y consolidando en los últimos veinte años. De hecho, la propuesta de Domínguez et al. (2017) se construye a partir de la experiencia acumulada. Sobre esa base, sostiene Insunza, se pueden abordar los aspectos problemáticos y buscar acuerdos para restringir las dificultades que generan, avanzando en concordar temas conceptuales pero reconociendo que no existe un pacto social operativo. Para el dirigente es fundamental modificar el marco constitucional en este contexto, eliminando las restricciones de los derechos colectivos y del derecho a huelga, y abordar las sospechas recíprocas que existen, reconociendo que las lógicas represivas no funcionan, que los castigos afectan las relaciones laborales e impiden avanzar en el desarrollo institucional y de las políticas públicas. Por lo mismo, para Insunza un tema crucial es el de la titularidad sindical, porque si bien se entienden las dificultades en cuanto a que la extensión de los beneficios sea solo para los afiliados, ello implicaría sindicalización obligatoria, lo cual no tiene sentido. Hay que abordarlo, entonces, por el lado de evitar que quienes se movilizan carguen con los costos individualmente cuando los beneficios son para todos.

### *3.3. Las propuestas para la regulación legal de la negociación colectiva y la huelga en el sector público*

Cabe analizar las propuestas técnicas que existen para regular las relaciones laborales. Con este fin, en los Cuadros N° 1 y N° 2 se sintetizan tres propuestas. La ANEF (2006 C) señala que para modernizar las relaciones laborales en la administración pública es necesario establecer un modelo de negociación articulada de tres niveles (nacional, sectorial y local/territorial) que se aboquen, respectivamente, a las materias de reajuste general de remuneraciones y condiciones generales de empleo y de relaciones laborales para todo el sector público (nivel nacional); carrera funcionaria, condiciones de empleo sectorial, relaciones laborales, planes de retiro, calificaciones, capacitación, asignaciones, reestructuraciones de plantas, aumentos salariales suplementa-

rios, rediseños institucionales (nivel sectorial), condiciones laborales locales, uniformes y casinos (nivel local/territorial), entre otros.<sup>[23]</sup> Se exige eliminar la cláusula constitucional que prohíbe a los funcionarios públicos el derecho a huelga (herencia de la dictadura), perfeccionar la Ley N° 19.296 sobre Asociaciones de Funcionarios para permitir ampliar los derechos sindicales, velar por el respeto del fuero sindical para todos los dirigentes de la ANEF y las asociaciones bases, aumentar la fiscalización de la ley y el establecimiento de sanciones a las autoridades que incurran en prácticas antisindicales o que no cumplan las disposiciones legales.

Por otra parte, el ex presidente de la ANEF, Raúl de la Puente, dejó en claro que su organización ha sido históricamente partidaria de una normativa que simplemente garantice los derechos a negociación colectiva y a huelga y que sean las partes las que definan los procedimientos y acciones. Se señala con fuerza que en todas las movilizaciones y huelgas se han dispuesto los turnos éticos garantizando de esta forma la seguridad y la salud de la ciudadanía. Del mismo modo, Luis Parra, abogado y asesor sindical, distingue entre la negociación reglada (en que la ley establece minuciosamente los procedimientos y mecanismos) y la negociación colectiva regulada, la cual no requiere necesariamente de una ley que la reglamente. Ello basado en que el Convenio N° 154 de la OIT enfatiza que las reglas de procedimiento deben ser las convenidas entre las organizaciones de empleadores y trabajadores, lo cual es consistente con los principios de buena fe y voluntariedad que caracterizan las normas de la OIT sobre promoción y fomento de la negociación colectiva en la administración pública (Ibáñez 2011 B). En los dos cuadros se confrontan las posiciones de la ANEF con dos de las propuestas más recientes. La primera, de Enrique Rajevic (2015), que presenta propuestas en un estudio contratado por el Ministerio de Hacienda. La segunda, de Carmen Elena Domínguez y otros investigadores de la Pontificia Universidad Católica.

---

[23] En este contexto, Carlos Insunza subraya la necesidad de que los ámbitos de negociación de cada nivel estén bien ordenados, pues ha ocurrido que en servicios particulares se generan modalidades de empleo reguladas por el Código Laboral (instituciones de educación, superintendencias, agencia de calidad) (Entrevista con el autor).



**CUADRO N° 1 / Propuestas para regular la negociación colectiva en el sector público**

<b>Propuestas</b>	<b>ANEF (2006 C)</b>	<b>Rajevic (2015)</b>	<b>Domínguez et al. (2017)</b>
<b>Planteamiento general</b>	<p>Establecer un marco regulatorio que institucionalice la negociación colectiva en el sector público de acuerdo al Convenio N° 151 de la OIT, asegurando condiciones igualitarias en las capacidades de negociación, estableciendo mecanismos de solución de conflictos reconocidos por la OIT, y sanciones a las prácticas antisindicales al interior del Estado. De la Puente: evitar regulaciones que impidan el logro de los objetivos (Entrevista con el autor).</p>	<p>Reconocer el derecho de los servidores públicos a sindicalizarse, negociar colectivamente y declararse en huelga, tanto por ajustarse al marco de los tratados internacionales suscritos por Chile, como por un criterio de realidad y la necesidad de ajustar aspectos que por falta de regulación terminan generando daños injustificados a los usuarios de los servicios públicos. Una alternativa para ello es reformular el alcance actual de las Asociaciones de Funcionarios.</p>	<p>Reconocimiento del derecho a negociar colectivamente las condiciones de trabajo y huelga, con ciertas restricciones constitucionales y distinguiendo de lógicas existentes en el mundo privado. Como base de la regulación se tomará el funcionamiento y la práctica desarrollada en los últimos veinte años, introduciendo ajustes a la práctica a fin de cumplir los objetivos de defensa de los derechos de libertad sindical de los funcionarios públicos y compatibilizar con los derechos fundamentales de la ciudadanía.</p>
<b>Exclusiones</b>	<p>No hay</p>	<p>Excluir del derecho a sindicalizarse, negociar colectivamente y declararse en huelga a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad y a Gendarmería de Chile, entendiendo que son cuerpos no deliberantes y que comparten, aunque sea en diverso grado, el monopolio del uso de las armas.</p>	<p>No podrán negociar ni tendrán derecho a huelga, directivos con poder decisorio, empleados de exclusiva confianza, Alta Dirección Pública, empleados cuyas obligaciones son altamente confidenciales. Tampoco la policía ni las FF.AA.</p>

Propuestas	ANEF (2006 C)	Rajevic (2015)	Domínguez et al. (2017)
Instancias de negociación, temas a negociar e interlocutores	Nivel nacional: reajuste general de remuneraciones y condiciones generales de empleo para todo el sector público.	Nivel nacional: reajuste anual salarial del sector público o condiciones de trabajo aplicables a la generalidad de los servidores públicos. Los interlocutores debieran ser el Ministerio de Hacienda, la DIPRES y la Dirección Nacional del Servicio Civil, por un lado, y por el otro las asociaciones de funcionarios o confederaciones de asociaciones más representativas. *	Nivel nacional: remuneraciones. Institucionalización de la MSP como instancia de negociación nacional con un procedimiento validado por los actores, sin perjuicio de los aspectos que se proponen mejorar.
	Nivel sectorial: carrera funcionaria, condiciones de empleo sectorial, relaciones laborales, planes de retiro, calificaciones, capacitación, asignaciones, reestructuraciones de plantas.	Nivel sectorial: solo se negociarían condiciones de trabajo aplicables al grupo de servidores públicos en atención a las peculiaridades del sector. Los interlocutores debieran ser el ministerio sectorial, el Ministerio de Hacienda, la DIPRES y la Dirección Nacional del Servicio Civil, por un lado, y por el otro las asociaciones de funcionarios o confederaciones de asociaciones más representativas del sector.	Las negociaciones sectoriales e institucionales deberán implementar estos acuerdos y negociar aspectos relacionados con la organización y las condiciones de trabajo. En los casos de negociación sectorial e institucional, en aquellas materias de índole remuneracional, requerirán mandato de autoridad competente específico y fundado, y quedarán sujetos a evaluación previa por parte de la DIPRES.

\* Rajevic contempla la posibilidad de que una agencia única especializada dirija la negociación colectiva formada por expertos y que pueda asesorar o representar a los diversos órganos del Estado para lograr mayor objetividad en la negociación e igualdad en los resultados.

Propuestas	ANEF (2006 C)	Rajevic (2015)	Domínguez et al. (2017)
	Nivel local/ territorial: aumentos salariales suplementarios, rediseños institucionales, condiciones laborales locales, uniformes, casinos, otros.	Por organismo, donde solo se negociarían condiciones de trabajo aplicables al organismo, como las acciones de capacitación o los Programas de Mejoramiento de la Gestión. Los interlocutores debieran ser el jefe de servicio y la asociación de funcionarios respectiva.	
Procedimientos	No corresponden ser determinados por ley; deben ser acordados por las partes.	Establecimiento de un procedimiento formal, que incluya la necesidad de presentar peticiones concretas, la forma de aprobación de los acuerdos, una periodicidad que no sea coincidente con los ciclos electorales del nivel respectivo (nacional, regional o comunal) y una cierta duración mínima de los acuerdos.	La regulación, más que un procedimiento estricto y detallado como el del sector privado, debería establecer principios y normas centrales que aseguren el cumplimiento de los objetivos ya señalados. Incentivar que se produzcan negociaciones de manera previa a las movilizaciones y a la huelga (entendiéndola como de última ratio). Resguardar los espacios de negociación de las organizaciones de funcionarios dentro de los márgenes que se acuerden (nivel, materias excluidas, sujetos competentes, etc.), estableciendo la obligación de negociar del

Propuestas	ANEF (2006 C)	Rajevic (2015)	Domínguez et al. (2017)
			Gobierno frente a la presentación del petitorio de una organización de los funcionarios del sector público en los términos antes dichos.
	El proceso de negociación debe considerar la implementación y aplicación del convenio colectivo resultante del proceso de negociación colectiva, en cualquiera de los niveles en que se lleve a efecto.	Principios que enmarquen el proceso, como los de competencia (solo se puede negociar en cada nivel lo que la ley ha autorizado), transparencia (el procedimiento y sus resultados deben registrarse, permitiéndose su acceso a terceros y publicando los resultados) y cobertura o legalidad presupuestaria (los resultados de la negociación o del arbitraje que impliquen gasto público deben ser presentados por el Ejecutivo ante el Congreso Nacional, que conserva intactas sus facultades para rechazarlo).	Creación de una división jurídica en el Servicio Civil, especializada en negociación colectiva del sector público, que esté a cargo de la coordinación de los distintos actores que dentro del aparato estatal representan al Gobierno en un proceso de negociación colectiva; delimitando las materias a ser revisadas y dotando de efecto vinculante a los acuerdos entre representantes del Gobierno y de los funcionarios públicos.
	Perfeccionar la Ley N° 19.296 sobre Asociaciones de Funcionarios para ampliar los derechos que permitan el mejor ejercicio de la función sindical, el respeto del fuero sindical para todos los dirigentes	Debe, también, resolverse qué ocurre con la “titularidad sindical” y la promoción de un proyecto de ley, pues parece difícil aceptar que en virtud de una negociación vaya a legislarse	En materias relativas a remuneraciones, obligación del Gobierno de incorporar los acuerdos al proyecto de Ley de Presupuestos. En materia de condiciones de

Propuestas	ANEF (2006 C)	Rajevic (2015)	Domínguez et al. (2017)
	<p>de la ANEF y las asociaciones bases, la fiscalización de la ley y el establecimiento de sanciones a las autoridades que incurran en prácticas antisindicales o que no cumplan las disposiciones de la ley.</p>	<p>únicamente en favor de las personas que integran la asociación de funcionarios que negoció y no en favor de todos los trabajadores del servicio.</p>	<p>empleo y otras, la obligación del Gobierno de presentar el o los proyectos de ley en los términos y plazos acordados por las partes en la propia negociación. El Congreso Nacional debería ratificar los convenios cuando los mismos respeten la regla del balance estructural que permite mantener las finanzas nacionales a resguardo.</p>
<p>Resolución de conflictos</p>		<p>Arbitraje obligatorio cuando el proceso se prolongue exageradamente (definiendo un plazo concreto) y un mecanismo para designar como árbitros personas que sean imparciales (por ejemplo, un registro).</p>	

CUADRO N° 2 / Propuestas para regular la huelga en el sector público

Propuestas	ANEF (2006 C)	Rajevic (2015)	Domínguez et al. (2017)
Condiciones generales	No es aceptable un reconocimiento del derecho a huelga y, a reglón seguido, establecer restricciones. Las características de la huelga deben quedar al juicio de las partes.	Oportunidad en que sería posible ejercer este derecho, excluyendo por ejemplo el periodo de vigencia de un acuerdo alcanzado a través de la negociación colectiva, los períodos preelectorales, los períodos de alta demanda de servicios públicos, y exigiendo para ejercerla la existencia de una negociación colectiva en que no se llegó a acuerdo dentro de los plazos previstos; procedimiento para adopción del acuerdo, incluyendo la necesidad de acuerdo de la mayoría absoluta de los trabajadores en votación secreta.	Limitaciones de la huelga: mediante un modelo trifuncional que contempla la ley, la autonomía colectiva y un órgano independiente especializado (Comisión de Garantía de los Derechos Fundamentales, en adelante CGDF). Garantizará el ejercicio de los derechos fundamentales de los funcionarios públicos (organización, negociación colectiva y huelga) y conciliará su ejercicio con los derechos fundamentales de los ciudadanos.
Servicios mínimos		Definición de los servicios que se paralizarán (publicaciones en internet o en la prensa). Definición de organismos que no pueden ir a huelga por prestar servicios esenciales que no puedan paralizarse de ningún modo.	CGDF deberá ejercer los juicios de idoneidad respecto a los servicios mínimos propuestos por las partes de común acuerdo o, a falta de acuerdo, determinar los servicios mínimos que aseguren el servicio. También podrá actualizar el listado de servicios esenciales o de gran necesidad, y emitirá un informe respecto a la ilegalidad de la huelga en base a la fiscalización que

Propuestas	ANEF (2006 C)	Rajevic (2015)	Domínguez et al. (2017)
Servicios mínimos			<p>podría realizar la Dirección del Trabajo u otro organismo administrativo que se determine, que tenga competencia en materia de derechos colectivos de los funcionarios públicos. Asimismo, teniendo en cuenta los intereses y derechos en juego, tendrá facultades para establecer caso a caso los mecanismos de protección (aviso previo de la huelga) y de enfriamiento del conflicto (mediación obligatoria).</p>
Servicios mínimos	<p>Servicios mínimos deben ser determinados por las partes.</p>	<p>Definición de organismos o servicios públicos que al ir a huelga deben mantener parte de su actividad como “servicio mínimo”, el que deben seguir prestando durante la paralización (por ejemplo, atención directa de público o prestación de servicios cuya omisión pudiese poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la población). La determinación de estos servicios mínimos deberá considerar: un plazo breve para publicitar el acto que los determine, proporcionalidad en su determinación y un</p>	<p>Ley: un marco legal que identifique aquellos servicios esenciales, en los términos planteados por la OIT, y los servicios de gran necesidad para la ciudadanía. Este será un listado no cerrado, que podrá ser modificado por un órgano independiente especializado (CGDF), en razón de las consideraciones particulares de la naturaleza del servicio o de la extensión de la huelga. Autonomía colectiva: serán las partes las que propongan los servicios mínimos y los turnos éticos a desarrollar durante la huelga, que cumplan</p>

Propuestas	ANEF (2006 C)	Rajevic (2015)	Domínguez et al. (2017)
Servicios mínimos		mecanismo expedito para impugnar lo resuelto, todo en coherencia con el plazo mínimo de aviso que se exigirá para comunicar la huelga en estos casos. Sanciones en caso de no prestar dichos servicios mínimos, incluyendo el descuento de los días no trabajados (debería evaluarse restringir a estos casos la aplicación de la Ley sobre Seguridad del Estado).	con el requisito de preservar la entrega del servicio declarado como esencial o de gran necesidad, de tal forma que no se vea anulado o impedido su goce por los ciudadanos.
Otros		Prohibición de reemplazo de trabajadores en huelga. Exigencia de descuentos por los días no trabajados, contemplando qué ocurre con quienes no se pliegan a la huelga o, habiéndola aceptado inicialmente, opten por su reincorporación individual.	La Contraloría General de la República sería el órgano administrativo con la competencia para interpretar y conocer asuntos relacionados con los derechos colectivos de los trabajadores.

**Fuente:** Elaboración propia con base en la documentación indicada.

Como se ve en los cuadros, las propuestas de Rajevic (2015) y Domínguez et al. (2017), ambas coinciden en la necesidad de regular las relaciones laborales de manera de hacer consistentes las normativas propuestas por la OIT y reconocidas por Chile con la legislación nacional. Ambas ponen énfasis en reconocer los derechos de los trabajadores pero también los derechos de la ciudadanía, que en su opinión se están viendo afectados crecientemente por el aumento del número de huelgas y huelguistas y la extensión de los movimientos. Coinci-



den también en los sectores que deben ser excluidos del ejercicio de estos derechos (FF.AA., policía y directivos). Rajevic pone especial atención en definir a los interlocutores, proponiendo que a nivel nacional sean el Ministerio de Hacienda, la DIPRES y la Dirección Nacional del Servicio Civil, a nivel sectorial el ministerio sectorial y los organismos indicados para el nivel nacional. Esta propuesta subraya la necesidad de que cada nivel pueda negociar solo sobre lo que la ley ha definido. Sugiere además la aplicación de un arbitraje obligatorio cuando el proceso se prolongue “exageradamente”. La propuesta de Domínguez y otros insiste en la necesidad de tomar como base para el diseño de la regulación el funcionamiento y la práctica desarrollada en los últimos años.

Aunque no entra en detalles respecto de los interlocutores gubernamentales asigna un papel a la DIPRES como organismo rector, Rajevic recalca la necesidad de definir legalmente un procedimiento y una periodicidad que no coincida con los ciclos electorales. Domínguez y otros recogen la preocupación de la ANEF en cuanto a no definir legalmente un procedimiento detallado como en el sector privado, y limitarse a principios y normas centrales, buscando sí incentivar negociaciones previas a la huelga. Domínguez et al. ponen especial atención en la creación de la Comisión de Garantía de los Derechos Fundamentales (CGDF), que tiene como objetivo fundamental garantizar y conciliar los derechos de los trabajadores del sector público y la ciudadanía, debiendo determinar por ejemplo los servicios mínimos en caso de que las partes no lleguen a acuerdos. Proponen además la creación en el Servicio Civil de una división jurídica especializada en negociación colectiva, que esté a cargo de la coordinación de los distintos actores que dentro del aparato estatal representan al Gobierno en un proceso de negociación. Este elemento puede resultar de interés para los trabajadores por incorporar de manera protagónica una entidad con un espectro de preocupaciones más amplia que las que aparecen en el horizonte del Ministerio de Hacienda y de la DIPRES. En todo caso, llama la atención que en ninguna de las propuestas aparezca alguna mención a un ministerio político, como si las negociaciones con los representantes de cientos de miles de funcionarios del sector público no constituyeran un tema político crucial. Resulta razonable en tal sentido la propuesta

de que sea la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) la que asuma el rol protagónico en estas materias.

### *3.4. Propuesta para el establecimiento de una Mesa Nacional de Negociación para regular las relaciones laborales en el sector público*

- i) Medidas de confianza mutua para establecer un ambiente de diálogo, que podrían incluir la incorporación de un número sustantivo de trabajadores a contrata a la planta.
- ii) Establecimiento de una mesa de negociación en que la parte laboral sea designada por la MSP, a fin de elaborar una propuesta legal para un nuevo sistema de empleo público y relaciones laborales que incluya la negociación colectiva y el derecho a huelga.
- iii) Definición de los participantes de la mesa de negociación. Por parte de los funcionarios del sector público debieran estar las quince organizaciones que participan de la MSP. Los representantes del sector público deberían incluir al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda, a la DIPRES y al Servicio Civil. Debería presidir la delegación gubernamental el ministro de SEGPRES. Para facilitar la generación de fórmulas de acuerdo deben participar dos académicos de confianza de ambas partes. Sería adecuado que el Congreso designara representantes para asegurar un apoyo político suficiente respecto a la tramitación legislativa de los acuerdos que requieran ley. Se recomienda además la participación asesora de la OIT.
- iv) Encargar un estudio cuyos términos de referencia sean definidos conjuntamente entre el Servicio Civil y las asociaciones de trabajadores del sector público, que evalúe en detalle la forma como han operado las relaciones laborales, poniendo atención en: la colaboración de las asociaciones con la modernización de los servicios; los procesos de negociación colectivas, diferenciando entre aquellos que se han resuelto si el recurso de la huelga y los que sí han terminado en movimientos huelguísticos; la forma como se han resuelto los servicios mínimos; y los problemas que han causado efectivamente a los derechos de los ciudadanos (en

los términos que define la OIT: que generen peligro de muerte y de seguridad de las personas). Es interesante, además, que la investigación incluya el estudio de las experiencias de negociación colectiva de las instituciones particulares más importantes. De esta forma, una eventual mesa de negociaciones contaría con información seria y fidedigna sobre la realidad de las prácticas de negociación y huelga existentes.

- v) Los temas a negociar serían definidos por las partes. En todo caso, cabe determinar si los temas que se están discutiendo en el marco del seguimiento del Instructivo Presidencial, están recibiendo un tratamiento adecuado y si deben seguir en ese marco. Del mismo modo, resulta inevitable abordar el empleo público. Es posible definir un sistema global admitiendo que en ciertas áreas son necesarios sistemas de empleo particulares. Un tema fundamental a concordar será el de las evaluaciones.<sup>[24]</sup> Es indispensable, sin embargo, la formulación de un sistema que realmente dé cuenta de las dificultades de esos procesos.
- vi) Establecimiento de los principios básicos de la negociación: punto de referencia fundamental es la práctica vigente. Se valoran los resultados del estudio indicado en el punto 3.
- vii) Elaboración de un documento de acuerdo.
- viii) Consulta a las bases de las asociaciones representadas.
- ix) Elaboración de un proyecto de ley sobre materias que requieren legislación y reforma constitucional.

---

[24] Un tema crucial a incorporar es el planteado y explicado por Rodrigo Egaña: “La forma como se ha ido desarrollando la administración pública chilena deja en evidencia un modelo weberiano de burocracia que no es completo, porque la parte laboral no está dispuesta a asumir, esto es, aceptar ventajas y desventajas. Parte de la dificultad es que la parte laboral no está dispuesta a asumir la necesidad de evaluar el funcionamiento y la posibilidad de desvincular a la gente, como contrapartida de la demanda respecto de la ampliación de la planta. Y eso está en la raíz de parte de los problemas (...) Los sistemas de calificación son inútiles. Casi todo el mundo está en Lista 1 (de excelencia), lo que es una señal sobre la distorsión del sistema. Hay que poner esto en la discusión: el tema de los deberes se ha puesto en lo relativo a la ciudadanía, pero es también un deber tener un sistema de relaciones laborales exigible y que tenga posibilidades de sanción” (Entrevista del autor con los directivos del Servicio Civil).

## Referencias /

ANEF (2006 A). “La ANEF y la reforma al sistema de pensiones chileno”. Disponible en <http://bit.ly/2DyPfkj>.

--- (2006 B). “Compromisos de la candidata a Presidente de la República de Chile Dra. Michelle Bachelet con la ANEF” en ANEF (A).

--- (2006 C). “Propuesta para la negociación sectorial ANEF/Gobierno”, en ANEF (2006 A).

--- (2007). “Cuenta del directorio de ANEF a la décima Asamblea Nacional, Período junio 2006 - marzo 2007”.

--- (2011). “Cuenta directorio nacional ANEF, XIV Asamblea Nacional, 11 de abril”.

--- (2013). “Propuesta Programática para un Nuevo Chile”. Disponible en <http://bit.ly/2DwUTzN>.

--- (2016). “La única derrota es no luchar”.

Armstrong, A., R. Águila & D. Rodríguez (2007). “Proposición de proceso de negociación colectiva para los sectores público y municipal”. Camino al Bicentenario Propuestas para Chile. Santiago de Chile, Centro de Políticas Públicas UC.

Benítez, N. (2016). “Exigencias y desafíos de los dirigentes sindicales en el marco de la participación en la gestión del desarrollo de las personas de los servicios”. Ponencia presentada al XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8 al 11 de noviembre.

Biblioteca Congreso Nacional de Chile (2003). Historia fidedigna de la Ley N° 19.882.

Bonifaz, R. & D. Bravo (1998). “Mercado del trabajo e institucionalidad laboral en Chile durante los gobiernos de la Concertación”. En *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, editado por J. Cortázar & J. Vial. Santiago: CIEPLAN/DOLMEN.

Concertación de Partidos por la Democracia (1989). Programa de Gobierno, Diario La Época. Disponible en <http://bit.ly/2rusJUQ>.

Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos (2002). “Contratos y remuneraciones de altos directivos públicos”, en *Reforma del Estado. Volumen II: Dirección pública y compras públicas* (CEP).

Congreso Nacional de Chile (1994). Ley N° 19.296. Establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado.

\_\_\_ (2003). Ley N° 19.882. Regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica.

\_\_\_ (2011 A). Proyecto de reforma constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores Larraín, García, Letelier, Sabag y Pérez Varela, sobre negociación colectiva y derecho a huelga de los funcionarios públicos (Boletín N° 7.293-07).

\_\_\_ (2011 B). “Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaído en el proyecto de reforma constitucional sobre negociación colectiva y derecho a huelga de los funcionarios públicos”.

\_\_\_ (2016). Ley 20.955. Perfecciona el sistema de alta dirección pública y fortalece la dirección nacional del servicio civil.

Consortio para la Reforma del Estado (2009). *Un mejor Estado para Chile*, BID – Gobierno de Chile.

Cortázar, R. (s/f). “Una política laboral para una nueva realidad”. Disponible en <http://bit.ly/2G85UJA>.

Cortázar, R. & J. Vial (eds.) (1998). *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, CIEPLAN – DOLMEN, Santiago.

CUT (2014). Protocolo de acuerdo 2014 suscrito entre el Gobierno, la CUT y las organizaciones gremiales del sector público.

CUT – Mesa del Sector público (2015). “Propuesta de reajuste y mejoramiento de las condiciones laborales. Negociación colectiva del sector público, centralizado y descentralizado”, octubre.

\_\_\_ (2016). “Propuesta de reajuste y mejoramiento de las condiciones laborales del sector público, centralizado y descentralizado”. Disponible en <http://bit.ly/2E0iDgN>.

De la Puente, R. (2012). “Empleo público y derechos laborales”, en Ensignia y Führer (2011) Disponible en <http://bit.ly/2F6jBaO>

\_\_\_ (2016). “Empleo público y trabajo decente”. Ponencia presentada al XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile 8 al 11 de noviembre.

Domínguez, C. & otros (2017). “Regulación de la negociación colectiva en el sector público. Una propuesta para dar operatividad al Convenio N° 151 de la OIT”. Concurso de políticas públicas, 2016, Pontificia Universidad Católica.

Egaña, R. (2016) “Las relaciones laborales en el Estado: una mirada hacia el futuro”. Santiago, 14 de diciembre de 2016.

Ensignia, J. & A. Führer (2011). Reforma del Estado y relaciones laborales en el Chile de Hoy. Fundación Chile 21 y Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en <http://bit.ly/2F6jBaO>

Ferreiro, A. (2013). “Modernización del Estado: una agenda necesaria”, *95 Propuestas para un Chile mejor* Grupo Res Publica Chile.

Gobierno de Chile, CUT y Organizaciones gremiales del sector público (2014). Protocolo de acuerdo 2014.

Gobierno – ANEF (2015). Protocolo de acuerdo.

Ibáñez, M. (2011 A). “Estabilidad laboral en el empleo público: balance y proyecciones”, en Ensignia y Führer, 2011.

\_\_\_ (2011 B). Relatoría Seminario Internacional Negociación Colectiva en el Sector Público, Santiago de Chile 29 de marzo.

Marcel, M. (2006). “Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado de Chile y desafíos futuros”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 34. (Feb. 2006). Caracas. Disponible en <http://bit.ly/2BnKQLG>

Meier, P. (2011). “Racionalidad y contradicción: el conflicto ANEF – Gobierno en la modernización de la gestión del funcionariado público”. Tesis presentada para obtener el grado de Magister en Antropología y desarrollo, Universidad de Chile.

OHL – COES (2015). Informe anual de huelgas laborales en Chile 2014.

\_\_\_ (2016). Informe anual de huelgas laborales en Chile 2015.

\_\_\_ (2017). Informe anual de huelgas laborales en Chile 2016.

OIT (1978). Convenio N° 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública. Convenio sobre la protección del derecho de sindicalización y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública. Entrada en vigor: 25 de febrero 1981. Disponible en <http://bit.ly/2BoRPEh>.

\_\_\_ (1981). Convenio N° 154 sobre la negociación colectiva. Convenio sobre el fomento de la negociación colectiva (Entrada en vigor: 11 agosto 1983) Adopción: Ginebra, 67ª reunión CIT (03 junio 1981) - Estatus: Instrumento actualizado (Convenios Técnicos). Disponible en <http://bit.ly/2DG5Na4>.

\_\_\_ (2013). “La negociación colectiva en la administración pública. Un camino a seguir”, en Conferencia Internacional del Trabajo, 102ª Reunión. Disponible en <http://bit.ly/2E4huFc>.

\_\_\_ (2014 A). “Collective bargaining in the public service: Bridging gaps for a better future”. Issues paper for discussion at the Global Dialogue Forum on Challenges to Collective Bargaining in the Public Service (Geneva, 2–3 April 2014). Disponible en <http://bit.ly/2rxyyk6>.

\_\_\_ (2014 B). Global Dialogue Forum on Challenges to Collective Bargaining in the Public Service. Final report of the discussion, Geneva, 2 – 3 Abril. Disponible en <http://bit.ly/2F7Dle8>.

Osborne, D. & T. Gaebler (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector.*, A William Patrick Book, Addison – Wesley Publishing Company, Inc.

Presidencia de la República (2015). Instructivo Presidencial sobre buenas prácticas laborales en desarrollo de personas en el Estado. Disponible en <http://bit.ly/2n7L6t1>.

Proyecto de Reforma y modernización del Estado (2001). “Protocolo de acuerdos Gobierno – ANEF sobre modernización del Estado y Acuerdo complementario ANEF – Gobierno hacia relaciones laborales participativas para una efectiva modernización del Estado”. Disponible en <http://bit.ly/2G7iCbz>.

Rajevic, E. (2015). “Estudio comparado acerca de la institucionalización de modalidades eficaces de negociación colectiva en el sector público”. Ministerio de Hacienda.

\_\_\_ (2016). “Informe final del estudio comparado de sistemas de contratación y modelos de empleo público de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)”. Ministerio de Hacienda.

Rajevic, E., F. Goya & C. Pardo (2002). “Los puestos directivos en el Estado chileno”, en CEP (2002), en *Reforma del Estado. Volumen II: Dirección pública y compras públicas* (CEP)

Servicio Civil (2015). “Informe de avance de implementación del Instructivo Presidencial sobre buenas prácticas laborales en el desarrollo de personas en el Estado”.

Ministerio de Hacienda (2016). “Hacienda anuncia nueva propuesta de reajuste para el sector público con ‘confianza’ en aprobación de la iniciativa”. Disponible en <http://bit.ly/2rZlzb9>

Walker E., Francisco (2003). *Derecho de las Relaciones Laborales*. Santiago de Chile: Universitaria.

## *Entrevistas /*

1. Rodrigo Lavanderos.
2. Luis Sánchez.
3. Rodrigo Egaña, director nacional del Servicio Civil.
4. Raúl de la Puente, expresidente de la ANEF.
5. María Angélica Ibáñez, asesora de la ANEF.
6. Carlos Insunza, presidente de la ANEF.
7. Discusión de la versión preliminar del presente documento con directivos del Servicio Civil encabezados por su director nacional Rodrigo Egaña.
8. Discusión de la versión preliminar del presente documento con dirigentes de asociaciones de funcionarios públicos y militantes socialistas liderados por el ex presidente de la ANEF Raúl de la Puente.