

Relaciones laborales en el sector público

Eugenio Rivera

Presentación preparada para el Servicio Civil
y el Frente de Trabajadores de Hacienda

Santiago, 4 de diciembre de 2017

Índice

- Introducción
- Modernización del Estado, relaciones laborales y el servicio civil: la visión de la ANEF.
- El gobierno de Patricio Aylwin y las relaciones laborales: la ley de asociaciones del sector público.
- Gobierno y asociaciones de funcionarios públicos: la dinámica negociadora bajo los Gobiernos de Lagos a Piñera
- Una interpretación política de las relaciones entre las asociaciones del sector público y los gobiernos de la Concertación
- La política laboral en el Gobierno de Bachelet 2
- Propuestas de reforma de las relaciones laborales en el sector público
 - La propuesta de la ANEF
 - La propuesta de Rajevic
 - La propuesta de Dominguez y otros

Modernización del Estado, relaciones laborales y el servicio civil: la visión de la ANEF.

- Meier (2011) sostiene que el posicionamiento de la ANEF no puede ser comprendido cabalmente sin tomar en cuenta el impacto que tuvo sobre el Estado y el funcionariado público los cambios en la economía, el Estado y la política introducidos por la dictadura militar. Esas transformaciones tuvieron como correlato 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, la vivienda. Esas transformaciones sustrajeron, pues, al Estado una de sus funciones más importantes en el modelo tradicional: el Estado empleador
- 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 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 de trabajo a honorarios.

Modernización del Estado, relaciones laborales y el servicio civil: la visión de la ANEF.

- ¿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, esto no responde a consideraciones de tipo económico, ya que para el Estado la contratación de trabajadores conforme a las normas legales vigentes no implican un mayor gasto público. Responde más bien a imposiciones de los organismos internacionales orientados por el llamado “consenso de Washington” pero más importante aún, la diferenciación arbitraria entre trabajadores que realizan las mismas funciones responde a una estrategia gubernamental que busca debilitar el movimiento sindical y la acción colectiva introduciendo divisiones en su seno
- Todo esto, justifica la demanda no por inamovilidad sino por la estabilidad del empleado público. La estabilidad es 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

El gobierno de Patricio Aylwin y las relaciones laborales: la ley de asociaciones del sector publico

- Ley 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, pese a estar constitucionalmente prohibida
- La Ley N° 19296 generó, pues, una paradoja: la ley creó las condiciones para que se transgrediera el derecho vigente. Se generó así un 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”
- ¿Qué se puede aprender de la experiencia abierta con la aprobación de la Ley 19.296?

Gobierno y asociaciones de funcionarios públicos: la dinámica negociadora bajo los Gobiernos de Lagos a Piñera

- 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 destaca tanto aquellas referidas a los programa de mejoramiento del desempeño como las negociaciones salariales
- Respecto a la participación en la modernización del Estado, que representa un agudo contraste con la limitaciones que pesan sobre los sindicatos del sector privado para participar en los asuntos de la empresa, crucial fueron los protocolos firmados por la ANEF y representantes del Gobierno en octubre del 2000 y junio del 2001. El primero señalaba:
 - Reconocimiento 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 respecto de los objetivos, programa 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

Gobierno y asociaciones de funcionarios públicos: la dinámica negociadora bajo los Gobiernos de Lagos a Piñera

- El segundo señalaba:
 - acuerdo de respetar la estabilidad del empleo público, el respecto de la carrera funcionaria y la protección a los actuales beneficios remuneratorios
- 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.
- 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 a funcionarios, bonificación por retiro, nueva política de remuneraciones incrementando la asignación de modernización de la Ley N° 19.553 en 8% 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% a un 9% y extensión del beneficio salarial en la estructura de incentivos que tienen instituciones como el SII y FONASA a otras instituciones; y creó la Dirección Nacional del Servicio Civil (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2003 pp. 4 – 10)

Gobierno y asociaciones de funcionarios públicos: la dinámica negociadora bajo los Gobiernos de Lagos a Piñera

- 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 del 2006 se constata “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.

Gobierno y asociaciones de funcionarios públicos: la dinámica negociadora bajo los Gobiernos de Lagos a Piñera

- **Compromisos Candidata Bachelet con ANEF 2006**
 - Dignificar en forma permanente la función pública y a sus funcionarios lo que implicaba “una real carrera funcionaria”. Específicamente 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 u 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”
 - Del mismo modo se comprometía a “trabajar, junto a la ANEF, una nueva Ley de Trato Laboral

Gobierno y asociaciones de funcionarios públicos: la dinámica negociadora bajo los Gobiernos de Lagos a Piñera

- También, asumía 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, 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 haciéndonos cargo de sus particularidades Ratificado por Chile en XX
- La evaluación del resultado del cumplimiento de los compromisos asumidos por la candidata Bachelet no fue positivo. En efecto, el 18 de octubre del 2009 al convocar a un paro nacional el directorio nacional de la ANEF señala: la última oferta del Gobierno fue insuficiente, ya que no da cuenta de los Compromisos suscritos por la Presidenta Bachelet con nuestra organización, en cuanto a “resolver la inestabilidad y precariedad del empleo en la Administración Pública

Gobierno y asociaciones de funcionarios públicos: la dinámica negociadora bajo los Gobiernos de Lagos a Piñera

Bajo el Gobierno de Piñera, en un contexto de este clima altamente conflictivo el senador Hernán Larraín consiguió un apoyo transversal para presentar un proyecto de reforma constitucional sobre negociación colectiva y derecho huelga de los funcionarios públicos. La iniciativa fue rechazada en el Senado

Una interpretación política de las relaciones entre las asociaciones del sector público y los gobiernos de la Concertación

- La ley de asociaciones fue un gran avance
- No obstante, en lo que se refería al esfuerzo de modernización del Estado, predominaba una visión respecto del Estado y el empleo público muy diferente a la de las organizaciones de los trabajadores del sector público. Su proposición 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. El, está orientado por sus objetivos – su misión – no por las reglas y regulaciones. Redefinen a sus usuarios como clientes y ofrecen opciones. Centran su atención en ganar dinero no en expender. Prefieren mecanismos de mercado sobre los burocráticos y se focalizan no simplemente 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 problema

Una interpretación política de las relaciones entre las asociaciones del sector público y los gobiernos de la Concertación

- 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, un sistema laboral flexible según los intereses de la Administración y la inexistencia de una propuesta capaz de pensar el servicio público requerido por los rápidos cambios tecnológicos, la globalización y el empoderamiento ciudadano.
- En este contexto, no era posible generar sino un remedo de incentivos para el desempeño, y menos aún, 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 raro si se tomaba en cuenta el contexto cultural predominante en la época.

Una interpretación política de las relaciones entre las asociaciones del sector público y los gobiernos de la Concertación

- Esta visión que se fue consolidando en los gobiernos de Frei y Lagos e imposibilitó el cumplimiento del Protocolo de Acuerdo firmado el 2005 por los trabajadores del sector público y la entonces candidata presidencial Michelle Bachelet.
- Pese a esta definición clara en los cuerpos técnicos de los Gobiernos de la Concertación no fue posible transformarla en iniciativas específicas de transformación en el 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 poderse imponer ninguna 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 cambios de introducir sistemas de evaluación de gestión.

Gobierno y asociaciones de funcionarios públicos: la dinámica negociadora bajo B2.

- Queda en evidencia que los trabajadores del sector público han sacado partido de las posibilidades que abrió la ley 19. 296.
- Al mismo tiempo, se observa que las negociaciones han seguido dos carriles paralelos.
 - Esfuerzos continuos de concordar agendas de colaboración entre el Gobierno y los trabajadores en torno a la modernización del Estado y las condiciones laborales.
 - Negociaciones salariales y de beneficios de diferente índole anuales que adquieren altos grados de virulencia y que culminan con frecuencia con huelgas

La política laboral en el segundo Gobierno de Bachelet

- Queda en evidencia 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 del 2015 en que asume como ministro de Hacienda Rodrigo Valdés, caracterizándose el período por la imposibilidad de alcanzar acuerdos en las rondas de negociación lo que trajo consigo paralizaciones y situaciones de alta conflictividad.
- 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 alcanza niveles inéditos de confrontación expresado en las huelgas del Registro civil y las movilizaciones nacionales de los años 2015 y 2016.
- Pese a la cercanía histórica de muchos dirigentes con los partidos de la Concertación, es creciente el número de ellos que se margina de esos partidos.
- En ese sentido, pese al triunfo de un militante comunista en la última elección de la ANEF se confirma la alta independencia de las organizaciones respecto de los partidos políticos.
- Son muchos los que consideran que la situación de las relaciones laborales del sector público no pueden continuar en sus modalidades actuales.

La política laboral en el segundo Gobierno de Bachelet

- La estrategia del Servicio Civil:
 - Las relaciones laborales 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)
- Se hace necesario un nuevo paradigma para entender estas relaciones. Se trata de transitar desde un paradigma caracterizado por la administración del conflicto a uno de gestión de relaciones.
 - Mientras que el primero se caracteriza por el uso de modelos lineales predecibles, asociado 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;

La política laboral en el segundo Gobierno de Bachelet

- El segundo desarrolla modelos sistémicos y psicosociales; asociado 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).
- En ese contexto, se necesita profesionalización de las relaciones laborales dentro de las instituciones, a través de la integración de las relaciones laborales a la gestión cotidiana de las organizaciones, ampliar la concepción de relaciones laborales a temas como las condiciones y ambientes laborales, ampliación de las relaciones laborales a áreas fuera del conflicto (manejo del “mapa informal”, dar seguimiento a los acuerdos y no solo a los conflictos) incorporar habilidades o competencias vinculadas a la gestión de las relaciones laborales en los perfiles de los cargos directivos

La política laboral en el segundo Gobierno de Bachelet

- En este contexto, “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 deben abordarse desde una perspectiva proactiva, que fomente la colaboración y a través de una visión multidimensional de lo que éstas significan”.
- Al mismo tiempo, cabe al Servicio Civil un rol central en la articulación de diversos actores que participan en el ámbito de las relaciones laborales, fomentando una cultura de participación y diálogo social al interior de los servicios.

Propuestas de reforma de las relaciones laborales en el sector público

La propuesta de la ANEF

- La propuesta de la ANEF histórica: un modelo de negociación articulada de tres niveles,
 - Nacional: : reajuste general de remuneraciones y condiciones generales de empleo y de relaciones laborales para todo el Sector Público; carrera funcionaria, condiciones de empleo sectorial, relaciones laborales, planes de retiro, calificaciones, capacitación, asignaciones, reestructuraciones de plantas, etc.
 - Sectorial: aumentos salariales suplementarios, rediseños Institucionales, condiciones laborales locales, uniformes y cascos, entre otros.
 - local/territorial.
- Eliminar la cláusula constitucional que prohíbe a los funcionarios públicos el derecho a huelga que permanece heredada de la dictadura.
- Perfeccionar la Ley 19.296 sobre Asociaciones de Funcionarios para permitir ampliar los derechos sindicales, el respeto del fuero sindical para todos los dirigentes de 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
- La normativa debe simplemente garantizar los derechos a negociación colectiva y a huelga y deben ser las partes las que definan los procedimientos y acciones.
- Todas las movilizaciones y huelgas se han garantizado los turnos éticos garantizando de esta forma la seguridad y salud de la ciudadanía: tarea de las partes, concordar previamente los servicios mínimos.

Rajevic y Dominguez

- Ambas proposiciones coinciden en la necesidad de regular las relaciones laborales de manera de hacer consistente la las normativas propuestas por la OIT reconocidas por Chile con la legislación nacional.
- Ambas propuestas 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, huelguistas y extensión de los movimientos.
- Coinciden también en los sectores que deben ser excluidos del ejercicio de estos derechos (FFAA y la policía) y directivos.
- Rajevic pone especial atención en definir 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 indicado para el nivel nacional. Esta propuesta subraya la necesidad de que cada nivel pueda negociar sólo sobre lo que la ley ha definido. Propone además la aplicación de un arbitraje obligatorio cuando el proceso se prolongue “exageradamente” . Rajevic recalca la necesidad de definir legalmente un procedimiento y una periodicidad que no coincida con los ciclos electorales.

La propuesta de Domínguez y otros

- Insiste en que 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.
- 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. Si se busca incentivar negociaciones previas a la huelga.
- Creación de la Comisión de Garantía de los Derechos fundamentales (CGDF) que tiene como objetivo fundamental garantizar y conciliar los derechos fundamentales de los trabajadores del sector público y la ciudadanía debiendo determinar por ejemplo los servicios mínimos en caso que las partes no lleguen a acuerdos.
- Propone 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 colectiva. 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

Preguntas para el debate

Preguntas para el debate

- El análisis deja en evidencia una gran similitud y continuidad entre las posiciones sostenidas por los últimos Gobiernos más allá de su orientación política. ¿Es esta una visión acertada? De no ser así ¿Cuáles son las principales diferencias en las visiones y prácticas de los dos últimos gobiernos
- ¿Puede esta virulencia incrementarse en caso de un eventual triunfo de Sebastián Piñera?

Preguntas para el debate

- ¿Cuáles son los principales ventajas, problemas y costos para los trabajadores que presenta la situación actual de las relaciones laborales?
- Negociación colectiva reglada versus regulada: ¿Cuáles son los problemas de una y otra desde la perspectiva de los principales actores? ¿Existiría una postura intermedia aceptable para ellos?
- ¿Teniendo las relaciones laborales una dimensión política la cual tiende a predominar en algunas circunstancias, no correspondería que las negociaciones fueran lideradas por un ministerio político asesorado por la DIPRES, Hacienda y la Dirección Nacional del Servicio Civil?

Preguntas para el debate

- Existe sin duda una situación de gran desconfianza por parte de los trabajadores del sector público ¿Qué medidas se podrían tomar para avanzar en la creación de un clima de mayor confianza que permitiera una real negociación sobre las relaciones laborales? ¿Cómo evalúan las acciones desarrolladas en torno “Instructivo Presidencial sobre buenas prácticas laborales en desarrollo de personas en el Estado”
- ¿Cómo se evalúa la percepción de importantes grupos de trabajadores de que los compromisos de los candidatos presidenciales no son respetados cuando se transforman en Presidentes? ¿Cuál es la evaluación de lo actuado por la presente Administración? (Ver p. 26 sobre los compromisos de B.)
- ¿Es posible la reforma de las relaciones laborales?

Preguntas para el debate

- ¿Cómo ha funcionado la nueva estrategia de la Dirección Nacional del Servicio Civil?
¿Podría obviar la necesidad de legislar sobre relaciones laborales? ¿Cómo se encadenan ambos elementos?