



UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO

ÁREA ESTADO, ECONOMÍA Y GESTIÓN

ESCUELA DE GOBIERNO Y GESTIÓN

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**LAS CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO PÚBLICO EN LA  
ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO ENTRE EL 2010-2017.**

UN ESTUDIO DE CASO COMPARADO DESDE LAS ASOCIACIONES  
GREMIALES: ANDIME –SINE.

Alumnos: Ignacio Zúñiga Zamora  
Mauricio del Real Suazo  
Profesor: Mauricio Espinosa

Tesis Para Optar Al Grado De Licenciado en Gobierno y Gestión Pública

Tesis Para Optar Al Título De Administrador Público

SANTIAGO, 2017

## Tabla de Contenidos

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	6
<b>1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b> .....	12
1.1.- Antecedentes Generales del Problema .....	12
1.2.- Delimitación del Problema.....	14
1.3.- Formulación del Problema.....	16
1.4.- Preguntas de Investigación.....	17
1.5.- Objetivos Generales .....	17
1.6.- Objetivos Específicos .....	17
1.7.- Justificación .....	17
<b>2.- MARCO TEÓRICO</b> .....	20
2.1.- Problemas y Políticas Públicas .....	21
2.2.- Aproximación Conceptual de “Actores”.....	25
2.2.1.- Actores, Intencionalidad y Proceso Decisorio.....	26
2.2.2.- Los Actores en las Políticas Públicas.....	27
2.3.- Los principales “Actores Públicos” en las relaciones laborales de la Administración Central del Estado.....	29
2.3.1.- El Poder Ejecutivo .....	29
2.3.2.- Poder Legislativo .....	30
2.3.3.- Asociaciones Gremiales .....	31
2.3.4.- Las principales demandas de las Agrupaciones Gremiales .....	32
2.3.5.- Componentes de las Relaciones Laborales en el Sector Público .....	33
2.4.- El Estado-Empleador en Chile.....	37
2.4.1.- El Estado-Empleador y los trabajadores de Planta .....	39
2.4.2.- Los trabajadores a Contrata .....	40
2.4.3.- Los Honorarios y el Estado-Empleador .....	41
2.5.- Derechos Colectivos y Laborales.....	42
2.5.1.- La Negociación Colectiva .....	42
2.5.2.- La Sindicalización en el sector público .....	44
2.5.3.- El Comité de Libertad Sindical (CLS) de la OIT .....	46
2.5.4.- El Derecho a huelga en el sector público.....	47
2.5.5.- La Ley N° 19.296 “sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado” .....	49

2.5.6.- Las recomendaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR).....	50
2.6.- Los Avances en Políticas Públicas Laborales .....	52
2.6.1.- Los Avances en Empleo Público y Negociación Colectiva .....	52
2.6.2.- Dirección Nacional del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública.....	56
2.6.3.- Las Leyes de Incentivo al Retiro.....	57
2.6.4.- Avances Legislativos entre 2010 al 2017.....	59
2.6.5.- Instructivos Presidenciales sobre Empleo Público.....	60
2.7.- Perspectiva Comparada del Estado Empleador en América del Sur .....	62
2.7.1.- Argentina.....	62
2.7.2.- Colombia .....	63
2.7.3.- Uruguay .....	64
2.7.4.- Perú .....	64
2.7.5.- Brasil .....	65
2.7.6.- Ecuador .....	66
2.7.7.- Paraguay .....	66
2.7.8.- Venezuela.....	67
2.8.- Perspectiva Comparada del Estado Empleador en Europa, Asia y Oceanía ..	67
2.8.1.- Europa.....	69
2.8.2.- América del Norte .....	71
2.8.3.- Asia.....	72
2.8.4.- Oceanía.....	73
2.9.- El Concepto de Precarización Laboral .....	74
2.9.1.- El Empleo Atípico .....	75
2.9.2.- Hacia el Trabajo Decente .....	76
2.10.- Hipótesis de la Investigación.....	79
3.- DISEÑO METODOLÓGICO .....	80
3.1.- Enfoque Metodológico.....	80
3.2.- Tipo de Estudio.....	82
3.3.- Diseño de Investigación .....	83
3.4.- Técnica de Investigación .....	83
3.5.- Muestra .....	84
3.6.- Selección de Casos .....	85

3.7.- Operacionalización .....	87
<b>4.- RESULTADOS .....</b>	<b>90</b>
4.1.- Modo Introdutorio .....	90
<b>4.2.- Características del Empleo Público de la Administración Central del Estado</b>	<b>94</b>
4.2.1.- El Empleo Público desde una mirada Comparada.....	95
4.2.2.- Un Empleo Público Heterogéneo en su regulación.....	98
4.2.3.- El Fortalecimiento de la “Actividad Sindical” en el Empleo Público .....	99
4.2.4.- Ley N° 19.296 que no Fortalece la Actividad Sindical en el Empleo Público .....	101
4.2.5.- Un Empleo Público Fragmentado en su Política de Contratación .....	103
4.2.6.- Una Política de Contratación marcada por el Gobierno de Turno.....	104
4.2.7.- Una Política de Contratación en Función del Presupuesto.....	106
4.2.8.- De un Modelo Híbrido a la Precarización del Empleo Público.....	107
4.2.9.- La Cuestión del Honorario en la Administración Central del Estado .....	109
4.2.10.- El Conflicto Institucionalizado en el Empleo Público .....	112
4.2.11.- Los Contrastes de la Negociación Colectiva Chilena con la OIT .....	114
4.2.12.- Los Convenios OIT firmados de Chile y sus implementaciones en la Administración Central del Estado.....	117
4.2.13.- Un Empleo Público con Aumento de Huelgas.....	119
4.2.14.- El Empleo Público y el Estatuto Administrativo .....	120
<b>4.3.- Las Demandas y Posturas de las Agrupaciones Gremiales 2010-2017 .....</b>	<b>123</b>
4.3.1.- Posturas de la Mesa del Sector Público 2010-2013.....	123
4.3.2.- Demandas de la Mesa del Sector Público 2014-2016.....	126
4.3.3.- Demandas de los Gremios de la Mesa del Sector Público 2017-2018 .....	134
<b>4.4.- Aumento del Empleo a Honorario en la Administración Central del Estado</b>	<b>140</b>
4.4.1.- Aumento del empleo precario en la Administración Central del Estado en el Gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera .....	142
4.4.2.- Aumento relativo del empleo precario en la Administración Central del Estado en el 1er Gobierno de Michelle Bachelet .....	147
4.4.3.- Empleo Público Precario en el Segundo Gobierno de Michelle Bachelet .....	151
4.4.4.- Los Conflictos Laborales en la Administración Central del Estado .....	153
<b>4.5.- Análisis Comparativo .....</b>	<b>155</b>
4.5.1.- Derechos a Huelga .....	155
4.5.2.- Libertad Sindical .....	156

4.5.3.- Negociación Colectiva.....	159
4.6.- Los Centros de Pensamiento en Chile y sus Proyecciones de Relaciones Laborales.....	161
5.- CONCLUSIONES.....	170
5.1.- Aspectos Generales del Empleo Público en la Administración Central del Estado .....	170
5.2.- Fortalecimiento de la Actividad Sindical .....	176
5.3.- El conflicto en el empleo público.....	177
5.4.- Calidad del empleo público.....	178
5.5.- Déficit Democrático en los Derechos Laborales .....	181
5.6.- Hipótesis de la Investigación.....	184
6.- PROPUESTAS .....	185
7.- ANEXOS .....	191
BIBLIOGRAFÍA.....	194

## INTRODUCCIÓN

A partir, del actual Gobierno de Michelle Bachelet, se comienza a instalar en la agenda gubernamental los problemas laborales del sector público, especialmente los que hace referencia a la política de contratación de tipo honorario en el Estado, y las anomalías que genera las contradicciones legales relacionadas con los derechos colectivos de los trabajadores del empleo público. Desde la instauración de forma dictatorial de los principales delineamientos de la política laboral neoliberal del ex Ministro del Trabajo, José Piñera en 1979, relacionados con las restricciones en materia de negociación colectiva y derechos de los trabajadores hasta los avances en libertad sindical de las agrupaciones gremiales generadas en 1994 a través de la Ley de Asociaciones de los Funcionarios públicos en el Gobierno de Patricio Aylwin, no se había generado por parte de la autoridad política un interés por generar puentes negociadores con los principales actores del espacio público, entre ellos las agrupaciones gremiales que se han ido conformando con las autoridades en la Mesa del Sector Público, que ha sido el canal Mediador y negociador de las partes involucradas en los distintos conflictos del empleo público de la Administración Central del Estado.

Sin embargo, existen graves dificultades y cuestionamientos por parte de las agrupaciones gremiales del sector público en materia de restricciones, que todavía permanecen instaladas a través del cuerpo legal heredado por la Dictadura Militar, como el **Estatuto Administrativo, La Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, La Constitución Política de Chile, La Ley de Seguridad del Estado** en donde encontramos restricciones y prohibiciones a derechos colectivos básicos de los trabajadores del sector público, que son actualmente esenciales en un sistema de derechos democráticos en la sociedad. Por lo cual, los cuestionamientos por parte de los Dirigentes del sector público apuntan a avanzar en estos tipos de restricciones legales, para pasar a un sistema que garantice estos derechos de forma directa y plena, para poder disminuir y resolver las contradicciones, anomalías, desactualizaciones y desequilibrios que son representados por estos marcos normativos, que no han reflejado la modernización del Estado en estas temáticas, y mucho menos avances en la

implementaciones de los **Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)** por parte del Estado chileno.

Por otro lado, las agrupaciones gremiales han manifestado sus inquietudes y críticas al rol que ha jugado el Estado-Empleador con el aumento considerable de formas de contratación, que han vulnerado los derechos de los trabajadores a través de la figura del “**Honorario**”, en donde han manifestado su preocupación en torno al incumplimiento de la condición temporal de los trabajadores a honorarios, y que contradice la búsqueda de generar formas de “**Empleo Decente**” en la Administración Central del Estado, lo que podría generar como consecuencia un empobrecimiento del empleo público, y por ende, una precarización debido a la inestabilidad laboral, inseguridad social y vulnerabilidad de derechos colectivos que puedan afectar a los trabajadores de la Administración Central del Estado.

Por lo pronto, la investigación pretende comprender el rol del Estado-Empleador desde dos pilares fundamentales que hemos detectado para el presente estudio. En primer lugar, las relaciones laborales entendiéndolas desde la perspectiva de la libertad sindical, derecho a huelga y negociación colectiva en la Administración Pública. En segundo lugar, la política de contratación de tipo honorario que se ha instalado en el empleo público como un mecanismo que genera graves problemáticas que se han reflejado en un aumento del conflicto entre el Estado y estas personas contratadas por éste. Estos pilares, son esenciales en la caracterización del empleo público desde la perspectiva comparada de las agrupaciones gremiales, y como han trascendido en el tiempo, para instalarse en la actualidad como referencias a tener en consideración para estudiar las relaciones laborales y empleo público de la Administración Central del Estado.

También, en nuestra investigación se enfoca a partir de los estudios bibliográficos, a diagnosticar y situar la realidad de Chile en el escenario internacional, en referencia a los sistemas laborales de distintas partes del mundo, pero apuntando a los países latinoamericanos, y miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). De acuerdo a nuestra mirada, pretendemos comparar la realidad chilena con los países latinoamericanos en temáticas

legislativas y reconocimiento planteados por estos países, en sistemas de derechos colectivos de la Administración Pública, como han podido resolver sus conflictos laborales en el empleo público, de acuerdo a sus realidades y mecanismos más exitosos, implementando las sugerencias de Organismos internacionales como la OIT sobre mediación y arbitraje, o el reconocimiento por parte constitucional de la negociación colectiva, con procedimientos y pasos protocolares entre las partes involucradas en el conflicto laboral. además, observar como estos países han avanzado en reconocer el derecho a huelga, y sus implicancias en el empleo público, y limitaciones contempladas en el Convenio 151 de la OIT, sobre Servicios esenciales y mínimos.

Debemos considerar, pertinente destacar la importancia de las agrupaciones y gremios del sector públicos, ya que son el enfoque de estudio comparado, de donde hemos desarrollado el trabajo de campo de la presente investigación. La relevancia es crucial, ya que son parte del espacio público y tienen un carácter cualitativo, en donde sus vivencias, experiencias, proyecciones, perspectivas y subjetividades han contribuido de forma esencial en el estudio y caracterización del empleo público desde la óptica del fortalecimiento de la actividad sindical por parte del Estado-Empleador con sus trabajadores, mucho de ellos afiliados a las agrupaciones gremiales, lo que generan vínculos enriquecedores en el planteamiento del problema teórico de la presente investigación. Sin embargo, tenemos que considerar que nuestra investigación también centra su atención en la mirada de los centros de pensamientos, y la proyección de expertos en la materia, como una forma de robustecer la bibliografía y el análisis del estudio del empleo público.

La presente investigación está estructurada en seis capítulos principalmente son:

En el “**Capítulo Primero**”, se describe el planteamiento del problema de la investigación, que alude principalmente a la existencia permanente de conflictos y contradicciones entre los “**Actores Públicos**” entre los períodos presidenciales de Sebastián Piñera y de la actual Presidenta Michelle Bachelet entorno al empleo público de la Administración Central del Estado, y cómo los “**Gobiernos de Turno**” tienen distintas posiciones al respecto de las relaciones laborales y el sistema de



derechos colectivos en el espacio público. Es importante considerar, que en el actual Gobierno de Michelle Bachelet se ha pronunciado en sus discursos y manejo de la agenda gubernamental hacia la dirección de avanzar en la construcción de un diálogo que contempla institucionalizar el mecanismo de la **“Mesa del Sector Pública”** (MSP), como una forma y manera de implementar y a la vez reconocer la negociación colectiva en el sector público.

A partir del **“Capítulo Segundo”**, existe la necesidad de robustecer y profundizar conceptos esenciales para la investigación que se quiere gestar. Por tanto, hemos considerado pertinente realizar una revisión bibliográfica exhaustiva, que nos permite ampliar el nivel de conocimiento, para lograr uno de los objetivos principales de la investigación, que es la caracterización del empleo público de la Administración Central del Estado, considerando relevante profundizar los aspectos normativos-legales de la Administración Pública, como también ahondar en los Convenios suscritos por Chile en la OIT, sobre la negociación colectiva, libertad sindical, derechos a huelga, mecanismos de arbitraje y mediación que sostiene este organismo internacional. También se hizo una revisión a la bibliografía nacional, de profesionales que han contribuido desde lo académico al tema del empleo público desde las limitaciones, trabas, restricciones, y problemas que afectan a las personas contratadas por el Estado-Empleador.

Además, ahondamos en las relaciones laborales en los países latinoamericanos, para diagnosticar y visualizar las condiciones laborales de los empleados públicos con el Estado-Empleador, para comprender la construcción de sistemas garantizadores de derechos colectivos, en donde el reconocimiento amplio y directo de la negociación colectiva, derecho a huelga y la libertad sindical es diversa en la región, ubicando a Chile dentro de los países más limitados en relación a la situación laborales de los empleados públicos de la Administración Central del Estado. También, consideramos relevante considerar a Chile con los países más desarrollados del mundo, integrando a países miembros de la OCDE, y contribuyendo a profundizar en sus realidades laborales del espacio público.

En el “**Tercer Capítulo**”, de la investigación se plantea la metodología que se utilizó, resaltando formas cualitativas de estudio, en donde el foco de estudio son los gremios y agrupaciones del sector público, especialmente los que conforman el espacio denominado como la Administración Central del Estado. Nuestro esfuerzo estuvo en generar entrevistas en profundidad de diferentes realidades que contribuyeron con sus visiones, misiones, proyecciones, propuestas y diagnóstico del empleo público, como una forma de acercamiento investigativo para lograr con el cumplimiento de los objetivos de la presente investigación. Además, considerar relevante es tiempo acotado de estudio, que va desde el Gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera, hasta el actual mandato Presidencial de Michelle Bachelet (2010-2017), debido a las posibilidades comparativas entre las distintas agendas gubernamentales que podrían contribuir en el desarrollo y profundización de la investigación, especialmente en relación a la política de contratación de cada período presidencial, como también los Presupuestos gastados en ellos.

A continuación, en el “**Capítulo Cuarto**”, se presentan los resultados de la investigación considerando relevante las proyecciones y propuestas que enriquecieron el análisis de cada temática de la investigación, en donde los entrevistados dieron sus visiones en relación a los cuerpos legales-administrativos existentes en el país, que sostienen el empleo público. También dieron a conocer sus opiniones en relación a las formas de contratación por parte del Estado-Empleador en los últimos años, específicamente las personas contratadas a honorarios que, en los últimos dos períodos presidenciales, se ha disparado su forma de contratación. En este apartado, hemos desarrollado un diagnóstico de las condiciones del empleo público en relación a los cuerpos normativos restrictivos de la legislación chilena. También, se profundiza en comparar la situación y realidad chilena frente a los Convenios suscritos en la OIT, en relación al reconocimiento de la negociación colectiva, como mecanismos de arbitraje y mediación frente a los conflictos que se generan en la Administración Pública. Además, se comparó estadísticamente la política de contratación de distintos períodos presidenciales en base a los datos entregados por la “**Dirección de Presupuesto**” (DIPRES).

A partir del “**Capítulo Quinto**”, se concluyen los análisis finales entorno a los objetivos de la investigación, considerando las características esenciales del empleo público de la Administración Central Estado, como también diagnosticando la política de contratación. En esta parte, es esencial rematar la idea hipotética de que en los últimos años ha existido como consecuencia de las políticas de contratación a honorarios y del sistema de relaciones laborales restrictivos y limitantes que tiene Chile, hacia un empleo público empobrecido que puede derivar en niveles precarios del espacio público en la Administración Central del Estado. También, hemos querido enfatizar la idea de que el Estado-Empleador ha tenido frente a los trabajadores una inacción sindical, lo que no ha podido fortalecer los niveles sindicales del espacio público, ni mucho menos ampliarlos a los trabajadores a honorarios, que en los últimos años ha aumentado considerable, tomando el tiempo de estudio de la presente investigación.

Finalmente, en el “**Capítulo Sexto**”, hemos querido introducir las propuestas de diferentes centros de pensamientos y organizaciones de la Sociedad Civil, que han construido y trabajado en propuestas factibles en distintas aristas del empleo público desde la contratación a honorarios y la situación legal de ellos, como las Leyes de Presupuesto, como también las relaciones laborales como son la negociación colectiva y la libertad sindical, con la integración de nuevos mecanismos de mediación arbitraje, y nuevas atribuciones a Organismos existentes como la Dirección del Trabajo. Debemos resaltar las propuestas del “**Consortio para Reforma del Estado de la Pontificia Universidad Católica**”, como también los delineamientos del “**Programa de Modernización del Estado**”, dependiente del Ministerio de Hacienda, en donde se generan estudios comparados de las distintas realidades del empleo público de la Administración Central del Estado.

## **1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

A partir de este apartado de la investigación, hemos querido instalar y problematizar el empleo público en la Administración Central del Estado, debido a la intención por parte del actual Gobierno de Michelle Bachelet se realizar cambios, que van dirigidos a resolver las contradicciones del modelo de empleo público instalado en la Dictadura Militar, y siendo modificado de forma mínima en los Gobiernos Post-Dictadura. Considerar pertinente destacar, los Discursos del 21 de mayo de la actual Mandataria en donde sostiene cambios en relación a los trabajadores en condición de honorarios, y la situación con su debido reconocimiento de parte del Estado-Empleador de la negociación colectiva en el espacio público, con búsqueda de institucionalizar el actual mecanismo de la Mesa del Sector Público (MSP). Debemos considerar relevante, que nuestra investigación está enfocada en caracterizar el empleo público desde la perspectiva de los gremios y agrupaciones que conforman el Movimiento Sindical en la Administración Central del Estado, como también diagnosticar el empleo público y las relaciones laborales de acuerdo a conceptos operacionalizados y comparados de realidades internacionales, como los Convenios suscritos por Chile ante la OIT.

### **1.1.- Antecedentes Generales del Problema**

En la actualidad, el Estado se ha transformado en un proveedor de Servicios Públicos destinados a satisfacer necesidades de la población, lo que llevó al Estado a contratar trabajadores para hacer funcionar la Administración Pública y la Administración Central del Estado. Por tanto, ha existido por parte del Estado la necesidad de contratar Personal, y tener una relación Estado-Empleador con sus trabajadores de distintas maneras, complejidades y formas contractuales heterogéneas que han evolucionado hasta el día de hoy, lo que nos lleva a plantear el tema de la presente investigación, relacionado con las formas, rasgos y características de las relaciones laborales entre un Estado-Empleador y los trabajadores en la Administración Central del Estado.

En los últimos años, se ha acrecentado en la opinión pública y los medios de comunicación los problemas públicos relacionados con el tema laboral,

especialmente en un aumento de la cantidad de “paros en el sector público”, debido a una gran cantidad de demandas sectoriales de los trabajadores, que tienen alguna relación contractual con el Estado. Este tipo de conflictos, han deteriorado la imagen del Estado como un empleador en el mercado laboral, y han colocado en el debate las contradicciones y problemáticas del empleo público en la Administración Central del Estado, existiendo distintas miradas y categorías de distintos sectores académicos, Dirigentes y actores públicos, que van desde “un Estado mal Empleador” (Marchant K. V., 2016), un “Estado que precariza las relaciones laborales” (Osorio, 2015) (Puente, 2011), un “modelo de empleo público híbrido” (Egaña, 2016).

Sin embargo, en el actual Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se ha ido avanzando en dar soluciones a los distintos problemas y conflictos del empleo público en la Administración Central del Estado, con las propuestas del Programa de Gobierno 2014-2018: “Evaluaremos la situación de los trabajadores con contratos a honorarios, revisando aquellas situaciones que puedan ser consideradas funciones permanentes. (Bachelet, Programa de Gobierno 2014-2018, 2013, pág. 56)

Debemos considerar relevantes del actual periodo, el Mensaje Presidencial del 21 de Mayo de 2015 de Michelle Bachelet que plantea la disminución de las personas contratadas a honorarios, pasando a dotación de contrata que buscaría disminuir los cuestionamientos a la política de contratación y también adquiriendo importancia los Acuerdos Protocolares e Instructivos Presidenciales relacionados con el empleo público y condiciones laborales, en donde ha manifestado la preocupación y la voluntad política de solucionar las problemáticas que han manifestado las agrupaciones gremiales con sus trabajadores, en la búsqueda de un diálogo entre estas organizaciones y la Mesa del Sector Público (MSP), que ha sido el canal de negociación colectiva que ha permitido estos avances sustanciales en este tipo de materia, especialmente en este Gobierno, en relación a los petitorios y Protocolos de Acuerdos que se han generado entre los actores públicos, en la búsqueda de mecanismos y formas de integrar y fortalecer el “empleo decente” o la erradicación

del “empleo precario” en la Administración Central del Estado, como también la nueva Ley de Incentivo al Retiro que nace de los acuerdos en la MSP, como un avance en políticas públicas que viene a beneficiar las relaciones entre un Estado-Empleador y sus trabajadores. (Bachelet, 2015)

Por tanto, las interrogantes que queremos plantear, indagar y describir en la investigación son: ¿Cuáles han sido las características principales del empleo público en la Administración Central del Estado desde la perspectiva de las Asociaciones Gremiales? ¿Cuáles son los rasgos principales de la política de contratación en la Administración Central del Estado? ¿Cuáles son las causas que podrían generar una eventual precarización del empleo público en la Administración Central del Estado? ¿Cuáles son las propuestas, proyecciones y diagnósticos que han manifestado agrupaciones-gremios sobre el empleo público en la Administración Central del Estado? ¿El Estado-Empleador ha fortalecido la actividad sindical de las Asociaciones Gremiales en relación a la negociación colectiva, libertad sindical, derechos colectivos y condiciones de empleo público decente en la Administración Central del Estado? Estas son algunas de las preguntas, que la presente investigación pretende indagar y contestar, involucrando las distintas miradas, proyecciones, propuestas, pensamientos y soluciones de los distintos actores políticos y sociales involucrados en el espacio público, con especial importancia de las agrupaciones gremiales que interactúan en el espacio público y el sistema político conjuntamente con el Ejecutivo y otros Poderes Públicos y Autoridades.

## **1.2.- Delimitación del Problema**

El Estado-Empleador se ha caracterizado en los últimos años por una gestión sistemática de contratar bajo la modalidad de honorarios, lo que genera un bajo costo financiero y una mecánica de flexibilización en las condiciones contractuales de los trabajadores, al no tener derechos laborales y de seguridad social, lo que se ha instalado con el tiempo en la Administración Central del Estado como un conflicto entre trabajadores con derechos y beneficios; y aquellos trabajadores que carecen de ellos, generando categorías de empleados por sus distintos regímenes

contractuales (Planta, Contrata y Honorarios), lo que tendría una relación directa en el empobrecimiento del empleo público y la precariedad de la situación contractual histórica que se ha originado en la Administración Central del Estado, sumado a la contradicción que generaría con la búsqueda del Empleo Decente ((OIT) O. I., 2008) y la estabilidad laboral que pretenden fortalecer las agrupaciones gremiales desde sus espacios de influencia, y sus capacidades negociadoras frente al Ejecutivo. (Marchant K. V., 2016)

Lo anterior, implica plantearse las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las características de la política de contratación en la Administración Central del Estado? ¿Ha aumentado la política de contratación flexible y desregularizada en el empleo público considerando la Administración Central del Estado? ¿Podemos inferir que el aumento de la dotación a honorarios en la Administración Central del Estado ha aumentado el empleo precario? ¿Cuáles son las proyecciones de las agrupaciones gremiales frente a la política de contratación en la Administración Central del Estado? ¿Cuáles han sido los elementos y mecanismos de la institucionalidad para fortalecer el empleo público desde la perspectiva de contratación de Personal en la Administración Central del Estado?

Por otro lado, uno de los sectores más debilitados en materia de derechos colectivos ha sido el sector público, que sólo ha manifestado beneficios monetarios en los reajustes anuales que se hacen en todos los Gobiernos de turno, y que se desarrolla últimamente en la Mesa del Sector Público (MSP), como un mecanismo que se ha ido consolidando en el tiempo para generar mecanismos de negociación colectiva al interior del sector público. Pero, de todas maneras, sigue siendo una instancia mínima, ya que es un mecanismo informal que no tiene reconocimiento legal, y tampoco tiene procedimientos establecidos para los distintos gremios del sector público. (Quiroga & Schuster, 2016)

Lo anterior, implica plantearse las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las características de los derechos colectivos y sindicales en el empleo público de la Administración Central del Estado? ¿Cuáles son las opiniones de las agrupaciones y gremios relacionadas con la Mesa del Sector Público con el tipo de negociación

colectiva? ¿Cuáles son las posturas de los gremios sobre la libertad sindical en el empleo público de la Administración Central del Estado? ¿Cuáles son las proyecciones de los distintos actores públicos en materia de derechos colectivos y los Convenios firmados por Chile ante la OIT? ¿Cuáles son las posturas de los Dirigentes gremiales sobre la Ley de Asociación de Funcionarios Públicos de 1994?

### **1.3.- Formulación del Problema**

Por otro lado, se ha instalado la problematización en el sector público de una precarización en la política de contratación de la Administración Central del Estado, en relación a los trabajadores a honorarios, que son clasificados según (Arredondo, 2017) de tercera categoría, debido a que no tienen protección, ya que no son Código Laboral ni Estatuto Administrativo, por lo que se encuentran en una situación de desprotección de derechos laborales, lo que Dirigentes del sector público han denominado como una precariedad extrema. Además, la modalidad de contratación a honorario se justifica por la flexibilidad y disminución de los costos al Estado en los últimos 30 años que se ha llevado a cabo, la modernización y reforma del Estado. (Marchant K. V., 2016) (Osorio, 2015)

En definitiva, la investigación pretende indagar, describir, caracterizar el sistema de relaciones laborales y empleo público en la Administración Central del Estado desde el Gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera hasta el Gobierno de la actual Presidenta Michelle Bachelet (2010-2017), desde distintas dimensiones, tratando de involucrar en la investigación a distintos actores públicos que se desenvuelven en la arena política, desde la visión y proyecciones de los distintos gremios y agrupaciones que conforman las organizaciones sindicales de la Administración Central del Estado hasta las posturas de expertos en la materia representados desde sus centros de pensamiento que han manifestados distintas posturas y planteamientos a soluciones a los focos conflictuales y problemas que están en el empleo público de la Administración Central del Estado.



#### **1.4.- Preguntas de Investigación**

1.4.1.- ¿Cuáles son los elementos que caracterizan el empleo público en la Administración Central del Estado durante el período 2010-2017, y que han permitido un fortalecimiento de la actividad gremial?

#### **1.5.- Objetivos Generales**

1.5.1.- Identificar los principales rasgos del empleo público en la Administración Central del Estado en relación con la capacidad de negociación de sus Asociaciones Gremiales durante los períodos del 2010 al 2017.

#### **1.6.- Objetivos Específicos**

1.6.1.- Distinguir las principales posturas, propuestas y proyecciones de las Asociaciones Gremiales sobre la negociación colectiva, libertad sindical y las condiciones del empleo público en la Administración Central del Estado.

1.6.2.- Diagnosticar el empleo público desde la política de contratación y la capacidad negociadora de las Asociaciones Gremiales de la Administración Central del Estado.

1.6.3.- Inferir si el aumento de la política de contratación, con la mantención del sistema de relaciones laborales han tenido algún impacto sobre la calidad del empleo en la Administración Central del Estado entre el 2010 al 2017.

1.6.4.- Comparar los sistemas de relaciones laborales (derechos colectivos, laborales y sindicación) y empleo público de la Administración Central del Estado de Latinoamérica y OCDE con la realidad laboral de Chile.

#### **1.7.- Justificación**

La presente investigación pretende ser un aporte teórico desde la óptica de la Administración Pública en ampliar el campo de estudio y conocimiento de las áreas de las políticas públicas enfocadas a los actores públicos. El estudio pretende ser un aporte teórico en contribuir y profundizar en las características y rasgos principales del empleo público en la Administración Central del Estado desde la perspectiva y proyecciones que tienen las agrupaciones gremiales. Estos aportes están enmarcados en indagar las relaciones laborales Estado-Empleador en Chile,

principalmente, lo referente a la Administración Central del Estado, que ha estado en el debate público sobre las condiciones del empleo público y los regímenes contractuales que caracteriza al Estado.

Por tanto, pretende ser un aporte teórico desde la profundización de conceptos como el Estado-Empleador, elementos y rasgos del empleo público en la Administración Central del Estado, modernización de relaciones laborales en el Estado, fortalecimiento del empleo decente en la Administración Central del Estado, erradicación del empleo precario en la Administración Central del Estado, política de contratación, libertad sindical y fortalecimiento de la actividad sindical en la Administración Central del Estado. También, pretende caracterizar el empleo público desde la óptica de los derechos colectivos, sindicales y laborales que están presente en las relaciones laborales del Estado-Empleador en la Administración Central del Estado, poniendo énfasis en el derecho a huelga, Convenios internacionales firmados y ratificados ante la OIT por parte de Chile, los mecanismos de negociación colectiva en la Administración Central del Estado y la libertad sindical de los trabajadores en el espacio público.

Además, pretende ampliar el conocimiento teórico del empleo público desde una perspectiva comparada con los países de la región, como es América del Sur y sus relaciones laborales en el ámbito de la sindicación, libertad sindical, negociación colectiva. También, se consideran importante en el aporte teórico, las condiciones de los países de la OCDE, en relación a sus legislaciones, Servicios Públicos esenciales y mínimos garantizados para el ejercicio de derechos colectivos y sindicales en la Administración Pública. Por tanto, consideramos de suma importancia el aporte desde una mirada comparada, de los distintos regímenes de relaciones laborales en el mundo y compararlo con el actual sistema de relaciones laborales en la Administración Central del Estado en Chile.

En síntesis, queremos ser un aporte para la carrera de Administración Pública desde la perspectiva teórico, en la profundización y observación de las condiciones, rasgos y características principales del empleo público y relaciones laborales en la Administración Central del Estado, considerando las distintas miradas, visiones,

proyecciones, propuestas, opiniones y miradas que tienen los actores públicos esenciales en nuestra investigación que son los gremios y agrupaciones que están interrelacionándose con el sistema político, y con el Estado-Empleador. Actores públicos como las agrupaciones o gremios del sector público, que muchas veces están excluidas del mundo académico, y no son consideradas sus opiniones en relación a las condiciones del empleo público en nuestro país.

Esto último, es importante para nuestra realidad universitaria y de la carrera de Administración Pública por el fuerte vínculo existente entre algunas agrupaciones o gremios del sector público con la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, al avanzar en Convenios para el estudio de Funcionarios públicos en nuestra Universidad, especialmente, en la carrera de Administración Pública. Por tanto, los actores públicos pretenden ser un rasgo preponderante en la presente investigación, considerándolos como el foco de estudio del empleo público en la Administración Central del Estado.

## 2.- MARCO TEÓRICO

Con el siguiente capítulo, hemos querido profundizar en primer lugar, con conceptos relacionados con el área de estudio de la Administración Pública, como los **“problemas y políticas públicas”**, con sus características esenciales. De acuerdo al nivel cualitativo de la investigación, profundizamos el concepto de **“actores”** relacionados con la **“contienda política y la toma de decisiones”**, interrelacionado con el concepto de **“espacio público”**. Hemos considerado relevante, ahondar en los principales **“actores públicos en las relaciones laborales”** en la Administración Central del Estado, debido a que encontramos al **Ejecutivo y su Agenda Gubernamental** entorno a la cuestión del empleo público, y su participación en el mecanismo de negociación colectiva con las **Agrupaciones Gremiales**, en donde estas últimas son consideradas de suma importancia debido que son la contraparte de la negociación. En el ciclo del Presupuesto, el **Poder Legislativo** cumple su rol aprobador de la Ley, y por ende es un actor relevante en el sistema de relaciones laborales públicas.

También se profundiza el rol que ha ejercido el Estado-Empleador frente a los empleados públicos y otros tipos de trabajadores de la Administración Central del Estado, ahondando en la relación existente entre los trabajadores de **planta, contrata y honorarios**. Se pretende ahondar en el sistema de derechos colectivos del empleo público como la **negociación colectiva** y su aplicabilidad en nuestra realidad, con sus respectivos alcances y sugerencias que plantea la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como también la **sindicalización** y los postulados que acota el **Comité de Libertad Sindical** de la OIT para Chile. Además, se expone los avances que se han gestado en los últimos años sobre los derechos colectivos y sindicales, destacando los **“Protocolos de acuerdo”** entre el Ejecutivo y las Agrupaciones Gremiales, las **“Leyes de incentivo”** o los **“Instructivos presidenciales”** sobre empleo público.

Finalmente, se ha querido hacer una revisión bibliográfica exhaustiva de la situación **latinoamericana** de los sistemas laborales, en relación a la negociación colectiva y los reconocimientos constitucionales y las Leyes respectivas que regulan los

procesos de mediación y arbitraje entre las partes involucradas en el conflicto laborales del sector público, destacando a **Uruguay** entre los sistemas más avanzados y democráticos de la zona, con reconocimientos amplios de derechos colectivos. También integramos la realidad laboral del empleo público en países miembros de la **OCDE**, destacando **Gran Bretaña**, como igualmente países nórdicos y **Nueva Zelandia** en la conformación de sistemas laborales que involucran procesos mediadores inclusivos de los distintos niveles de negociación del sector público.

### **2.1.- Problemas y Políticas Públicas**

En el mundo académico no existe un consenso sobre una definición única de políticas públicas, existiendo conceptos multidimensionales y problemas terminológicos entre “políticos y policies”, en donde el primero, se refiere a una política de consenso y lucha por el Poder, la segunda, alude a las actividades gubernamentales.

Las políticas públicas son cursos de acción y flujos de información, que se relacionan con un objetivo público definido en forma democrática; estos flujos de acción o de información son desarrollados por el sector público y, frecuentemente con la participación de la comunidad y el sector privado. (Lahera, 2002)

Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico. Siguiendo al autor, alude a que son el resultado de la actividad de una autoridad investida de Poder público y de autoridad gubernamental. (Meny & Thoenig, 1992, págs. 89-90)

Las políticas públicas se caracterizan por cinco elementos. La actividad pública se identifica en un **Contenido**, en donde se movilizan recursos para generar resultados. Un **programa concreto**, en donde se pueda distinguir la articulación de los actos y una estructura relativamente permanente de referencia u orientación. Una **orientación normativa**, en donde la actividad pública sea el resultado de finalidades y de las preferencias que el decisor asuma. Un **factor de coerción**, que alude a la legitimidad de la autoridad legal investido de Poder público, imponiéndose el acto público a la colectividad. Una **competencia social**, se define por los actos y

disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de individuos, grupos o instituciones que componen el campo de acción gubernamental. (Meny & Thoenig, 1992)

La definición analítica de Joan Subirats que define políticas públicas como una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que se supone, originaron el problema colectivo a resolver (Grupo-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficios finales). (Subirats, 2008, pág. 36)

Los elementos constitutivos de la política pública son: la identificación y reconocimiento de un problema público y su respectiva solución de la acción del sector público. La existencia de grupos-objetivo, que alude a la identificación de actores políticos y sociales, cuya conducta sea modificada u orientada por la política pública. Una coherencia, en donde la política pública tenga sustento conceptual. Las políticas públicas se constituyen un conjunto de acciones que rebasan el nivel de decisión única o específica. Las decisiones y acciones deben ser concretas e individualizadas. Las decisiones y acción son consideradas como políticas públicas, debido a quienes toman decisiones, o sea los actores públicos. Finalmente, debe existir una coerción por parte de la autoridad pública administrativa, con legitimidad para tomar decisiones. (Subirats, 2008)

Debemos considerar que las políticas públicas comienzan del reconocimiento e identificación, por parte de una autoridad investida de Poderes públicos, del problema público, que es parte esencial para definir las políticas públicas. Para Eugenio Lahera, los problemas públicos deben tener una visualización política, y surgen a partir de acciones públicas, transformándose en un problema político, que se expresa en una demanda social dentro del juego político oficial. (Lahera, 1993)

Para Joan Subirats, los problemas públicos tienen una definición política, como el resultado de una pugna simbólica entre grupos y definiciones rivales. Pugna que tiene lugar en un contexto institucional al menos parcialmente establecido. (Subirats, 2008, pág. 136)

Los problemas públicos se originan con la intervención pública en dos fases que identifica el autor Ives Meny: la primera, es la fase de distinción de un problema y formulación de las demandas. La segunda fase, es la estrategia de respuestas desplegadas frente a las demandas. Sin embargo, no necesariamente se den de esta forma los problemas, sino que existen otras maneras de surgimiento de problemas públicos, relacionado con las carencias y necesidades de la sociedad. (Meny & Thoenig, 1992)

La identificación del problema público tiene relación con las condiciones que deben darse, para catalogar un problema en un problema de connotaciones públicas. Para Gary Becker, deben darse dos condiciones, en donde la carencia objetiva en la sociedad sea un problema catalogado por los actores que detentan el Poder público. Es un problema público cuando un grupo con influencia y capacidad movilizadora política, considera inaceptable aquel problema y genera una intervención de política pública. Las razones que tiene ese grupo para intervenir, están dadas por razones éticas y morales hasta de distribución de Poder. De todas maneras, la visibilidad del problema público parte de la acción de los actores con Poder, y son capaces de instalar ese problema en la Agenda Pública, como el listado de problemas que la autoridad debe enfocar sus políticas públicas y soluciones en un tiempo determinado. (Becker, 1995)

Según Meny y Thoenig, la identificación de una necesidad o carencia es una cuestión subjetiva y selectiva, y que se deben aplicar cuatro criterios en la acción pública: La **necesidad normativa**, la cual está definida por políticos o personas influyentes que identifican las necesidades de las personas, poniéndose en el lugar del consumidor. La **necesidad sentida**, que se traduce en que líderes sociales y políticos generan demandas concretas latentes de los ciudadanos. La **demanda expresada**, que alude a las propias personas que, a través de actos concretos, uso

y demanda de Servicios Públicos, y medios de comunicación, expresan demandas que son recogidas por los actores en la toma de decisiones, para terminar, siendo políticas públicas. Finalmente, la **necesidad comparativa**, que es comprar un fenómeno social en diferentes contextos y coyunturas, tanto a nivel general como local, eligiendo el mejor resultado comparativo de la toma de decisión y la política pública emergente. (Meny & Thoenig, 1992)

Para Yves Meny y Jean-Claude Thoenig, de la literatura clásica reconocen el origen del problema público con tres elementos fundamentales: el ascenso del problema democrático representativo que alude al nacimiento de los problemas públicos a partir de demandas aisladas y de necesidades de los habitantes, que son reagrupados por los grupos de interés y partidos, que pasan a ser intermediarios de las problemáticas públicas, y posteriormente la visibilidad del problema, en donde la autoridad la ingresa a una agenda pública. La tiranía de la oferta en donde la autoridad determina las necesidades de la sociedad a partir de políticas públicas necesarias. La ilusión natalista, se caracteriza porque los problemas públicos se pueden originar a partir de una política pública ya implementada, lo que alude a una auto alimentación de las políticas públicas en éste enfoque, y no necesariamente por la demanda y oferta visto anteriormente. (Meny & Thoenig, 1992)

El autor André-Noël, nos propone un esquema analítico con preguntas, para la ayuda con la identificación del problema público, tanto sus dimensiones como la realidad con el fin de definir el problema en base a **determinar la naturaleza** (¿En qué consiste el problema?), **las causas** (¿En qué condiciones surgió el problema y cuáles son sus causas?; ¿La normatividad existente sobre el tema genera problema?), **duración** (¿El problema es duradero o pasajero?), **dinámica** (¿Es posible observar una evolución del problema?), **afectados** (¿Quiénes son los afectados por el problema y de qué modo lo están?) y las **consecuencias** del problema (Si no se intervienen, ¿Qué sucedería a los afectados y a los demás?). (Deubel André-Noël, 2002)



## **2.2.- Aproximación Conceptual de “Actores”**

Los actores son aquellas agrupaciones o entidades cuyos miembros están integrados en torno a temáticas similares o convergentes, como intereses, percepciones y creencias con respecto a un problema, y que cuentan con un cierto grado de organización y recursos, pero, especialmente, tienen la capacidad de resolver sus conflictos internos, por ende, tienen los medios y la capacidad para decidir y actuar estratégicamente para conseguir los objetivos comunes como una unidad cohesionada, que es una forma diferenciadora frente a los demás actores. Por lo general, son actores que se les puede atribuir responsabilidad por las decisiones o actuaciones que toman, por tanto, se les puede calificar como un actor de decisiones y acción. (Sánchez, 2006)

La bibliografía nos plantea tres tipos de actores: actores agregados, actores colectivos y actores corporativos:

Los primeros, tienen un grado menor de integración, en donde existe una acción individual, o sea deciden y actúan individualmente sus integrantes de acuerdo a los objetivos, controlando sus propios recursos. (Sánchez, 2006)

Los **actores colectivos** se distinguen en cuatro categorías: **colectivos-coaliciones**, en donde sus objetivos son definidos de forma individual y el control de los recursos permanece en manos de los miembros; **colectivos-movimientos**, en donde se caracterizan por tener objetivos en común, y los recursos son manejados de forma individual; **colectivos-clubes**, en donde los recursos son manejados de manera colectiva, pero no necesariamente buscan objetivos comunes; finalmente, los **colectivos-Asociaciones**, que se caracterizan por que existe un control sobre los recursos como la finalidad de la acción que se define en conjunto. (Sánchez, 2006)

El tercer actor en la tipología, son los **actores corporativos**, que son organizaciones o estructuras jerárquicas en donde los miembros tienen la posibilidad de seleccionar y reemplazar a sus líderes, en donde la organización persigue propósitos distintos a los que persigue la población a la que afecta o a la que sirven, teniendo un grado de integración máximo. (Sánchez, 2006)

### **2.2.1.- Actores, Intencionalidad y Proceso Decisorio**

Los actores los podemos definir, también, por sus posicionamientos, correlaciones de Poder, interacciones con el sistema político, involucramiento en el proceso decisorio, cooperaciones-competencias-capacidad de alianzas-capacidad de chantaje frente a otros actores, y ventana de oportunidades políticas. Por tanto, son actores aquellos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones y que pueden responder en los procesos de formación de políticas. En la bibliografía nos podemos encontrar con actores como:

Actores empíricos, son actores como individuos, varios individuos, persona jurídica o grupo social, que se caracterizan por tener una capacidad de actuación individual, buscando un objetivo deseable a la orientación de un objetivo. Su grado de integración está dado por el compartir ideas, o intereses comunes. Actores intencionales, es la capacidad de maniobra que tienen los actores en un contexto institucional, histórico e interdependiente de sus acciones, lo que les implica disponer de espacios de libertad y recursos, lo que les permite elaborar sus estrategias. Para este tipo de modelos analíticos de actores, las políticas públicas son los resultados de las conductas de los actores, dejando a un lado la tesis de que las políticas públicas condicionan las proyecciones, miradas, visiones, y objetivos-conductas de los actores. (Subirats, 2008)

Por otro lado, las decisiones de los actores dependen de las acciones combinadas de cinco variables: posición formal del actor; sus intereses; sus creencias; habilidades y entorno de oportunidades políticas.

La **posición formal del actor**, alude al cargo en la organización o del puesto que está inserto en el proceso de toma de decisiones. Además, considerar que los actores tienen una mayor capacidad de desplegarse en el escenario formal, es debido a las ventajas que debe aprovechar el actor, como las ventanas oportunidades, o cuando son contrarias, disminuir su incertidumbre en las restricciones políticas. (Sánchez, 2006)

Las **creencias**, que se define como el conjunto de asunciones causales sobre fenómenos que limitan las alternativas que los actores consideran eficaces o útiles,

y los marcos normativos que pueden restringir el actuar de los decisores, en determinadas oportunidades de carácter moral. Los **intereses**, que son las predisposiciones y expectativas que inducen al actor a manifestarse de alguna manera o sentido determinado. (Sánchez, 2006)

Las **habilidades** es el conjunto de capacidades que llevan a un actor a la práctica de sus ideas más exitosas. Alude a las aptitudes de relacionarse con otros actores y el entorno, haciéndolos favorables a sus objetivos o intereses. El **entorno de oportunidades** que son la capacidad de adaptación del actor frente a los apoyos o posicionamiento frente a los demás actores en el momento político, económico o social. (Sánchez, 2006)

### **2.2.2.- Los Actores en las Políticas Públicas**

Los actores políticos hacen referencia a los agentes que están involucrados en alguna etapa del ciclo de las políticas públicas, desde el reconocimiento del problema público, pasando por la implementación y, finalmente, la evaluación y retroalimentación. Las políticas públicas son un conjunto de decisiones y acciones, que son los resultados de interacciones entre diferentes actores tanto públicos como privados.

Encontramos en la bibliografía autores que aluden a actores que se diferencian por su involucramiento en los procesos de las políticas públicas y aquellos que son marginales al ciclo. También, aquellos actores que se caracterizan por su ubicación formal, tanto dentro como fuera del Estado. Además, de autores que caracterizan a los actores en oficiales como no oficiales. Estos criterios, facilitan la identificación y caracterización de ellos, y aportan al marco teórico desde una mirada multidimensional debido a la gran cantidad de categorías y matrices de actores que están involucrados en las políticas públicas.

Los actores políticos que participan en el proceso de políticas públicas desempeñan roles en un contexto institucional establecido por el imperio de la Ley, confiriendo atribuciones y responsabilidades a quienes están llamados a decidir sobre las políticas públicas. Pero, el enfoque no indica sus contenidos, ni tampoco los intereses en controversia, para Poder identificar el área de actividad gubernamental

y, además, identificar los actores, tanto fuera como dentro del sistema político, y sus posiciones frente a las políticas públicas. (Olavarría, 2007)

Todo individuo o grupo social implicado en el problema social que origina la política pública se considera un actor potencial que podría formar parte del espacio de la política y del ciclo de las políticas públicas. La definición de actor es amplia, debido a que tiene la ventaja de propiciar un análisis de todos los individuos y grupos sociales a quienes conciernen los problemas públicos, integrando a aquellos que indirectamente y no tangiblemente están involucrados en alguna parte o fase del ciclo de las políticas públicas. Esta postura, sostiene que los actores al menos potencialmente, son aquellos que están siendo afectados por el problema social, tanto sea un individuo o grupo social denominándose como un actor empírico, que potencialmente está involucrado en políticas públicas tanto directamente, como indirectamente y también de forma tangible, y teniendo en cuenta su posición activa como pasiva. (Subirats, 2008)

Debemos considerar, que el actor involucrado de forma potencialmente en políticas públicas tiene intencionalidad, que se define como el carácter que tienen los actores para expresar costumbres e ideas de ellos, sin importar su posición y funciones en relación al sistema político y su estructura interna de los actores. El autor Subirats, la define como zonas de incertidumbre, que son inherentes al funcionamiento interno de las organizaciones político-administrativas, reglas formales y normas sociales, para promover valores, ideas e intereses. Por tanto, es un espacio de libertad y recursos que permite elaborar tácticas para sus fines. (Subirats, 2008)

El perfil de los actores potencialmente involucrados en políticas públicas se puede definir en primer lugar, en que no explicita sus objetivos, tanto al principio como en el transcurso del ciclo de políticas públicas, esto se explica porque las consecuencias no deseadas y el accionar de otros actores le obligan a reajustar su perspectiva y posición. En segundo lugar, los actores tratan de potenciar sus límites y oportunidades políticas, adaptando su comportamiento para Poder participar en el ciclo de políticas públicas, llegando a ser reconocido por otros actores, generando posibles coaliciones y alianzas estratégicas (instinto estratégico) en torno a ideas e

interés sobre una política pública determinada. Finalmente, el instinto estratégico que alude el autor, explica la capacidad operativa de los actores para aprovechar las oportunidades y restricciones políticas, para mejorar posiciones e intereses inmediatos, en la búsqueda de ganancias a corto y largo plazo en el tiempo, en varias etapas del ciclo de políticas públicas. (Subirats, 2008)

### **2.3.- Los principales “Actores Públicos” en las relaciones laborales de la Administración Central del Estado**

#### **2.3.1.- El Poder Ejecutivo**

Es uno de los principales actores públicos debido a su rol de empleador de los Funcionarios públicos y determina de buena manera las condiciones de empleo público en la Administración Central del Estado, ya que es un agente negociador directo que se involucra en la Mesa del Sector Público, cuando se producen los conflictos, huelgas, paros o los reajustes anuales que se producen en el espacio público. También, considerar que es el Ejecutivo que tiene la competencia de iniciar proyectos de Ley, por tanto, es un colegislador y tiene la exclusividad de impulsar materiales legales en marcos normativos de las relaciones laborales, como también en condiciones de empleo y remuneraciones que requieren la intervención y participación del Poder Legislativo. Además, juega un rol de articulador, ya que depende de buena manera su capacidad negociadora y de llegar a acuerdos con los distintos actores involucrados en el espacio público, como son el Poder Legislativo y los partidos políticos. (Rojas & Undurraga, 2010)

Entre las autoridades principales que representan el rol negociador del Poder Ejecutivo en la Mesa del Sector Público están el Ministerio de Hacienda y Ministerio del Trabajo y Previsión Social con sus respectivos Ministros, y también algún representante de la Dirección de Presupuesto (DIPRES). Estos órganos del Poder Ejecutivo han estado presentes desde el comienzo de la Mesa del Sector Público, negociando de forma tácita con este instrumento de dialogo que no está establecido legalmente.

Las acciones del Poder Ejecutivo en los temas de **condiciones laborales y empleo público** en la Administración Central del Estado han sido caracterizadas por:

1. Aprobación de la Ley N° 19.296 sobre Asociación de Funcionarios Públicos.
2. Ratificación del Convenio N° 151 de la OIT.
3. Ratificación del Convenio N° 87 de la OIT sobre libertad sindical.
4. Ratificación del Convenio N° 98 de la OIT sobre negociación colectiva. (Rojas & Undurraga, 2010)

Las propuestas de la Concertación en materia de **negociación colectiva**, y visualizando la realidad heterogénea del empleo público en la Administración Central del Estado fueron:

1. En primer lugar, descentralizar las facultades de manejar el Personal, con el fin de que las Municipalidades negocien localmente y no con el Gobierno central. De esta manera, la gestión de Personal recae en el Alcalde y Concejo, modificándose la Ley N° 19.526 de 1997, en su Artículo 110 que estableció la facultad de las Municipalidades de contratar, despedir empleados y fijar remuneraciones, obteniendo autonomía en la administración de sus recursos humanos. Sin embargo, fue rechazada por el Senado, ya que tampoco encontró apoyo de parte de la Asociación de Empleados Municipales de Chile (ASEMUCH). (Rojas & Undurraga, 2010)
2. En segundo lugar, la autonomía de las universidades estatales, para que negociaran con el Rector, y no con el Ministerio de Hacienda. Se quería establecer Gobiernos corporativos para las universidades.
3. Tercer lugar, consistía en normar y regular la negociación colectiva a nivel central, o en la Administración Central del Estado, regulando condiciones de la negociación, periodos y derechos colectivos, lo que no se ha podido efectuar hasta la fecha. (Rojas & Undurraga, 2010)

### **2.3.2.- Poder Legislativo**

Las propuestas para reglamentar la **negociación colectiva y derecho a huelga** requieren modificaciones legales, y la intervención del Congreso como también en los reajustes salariales deben ser aprobados por los Parlamentarios, siendo un actor

relevante en las condiciones del empleo público de la Administración Central del Estado. Entre las mociones del Congreso, podemos identificar las propuestas del Senador Hernán Larraín, quién presentó en el 2007, la **Agenda Laboral** para el sector público que contemplaba:

1. Estudiar la procedencia del derecho a la huelga, pero permitiendo y regulando a todo evento el derecho a la negociación colectiva en el sector público.
2. La negociación colectiva en el sector público se efectúe por Servicios, y debe estar sometida a un arbitraje forzoso, en donde el árbitro debe acoger dos propuestas en debate, relacionados con el inciso 1° del Artículo 262 del Código del Trabajo. (Rojas & Undurraga, 2010)

### **2.3.3.- Asociaciones Gremiales**

Uno de los actores públicos más relevante es la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), que agrupa a las distintas agrupaciones gremiales de la Administración Central del Estado. La posición de la ANEF, contempla lograr una legislación que contemple la negociación colectiva y derecho a huelga, como también, relaciones laborales que garanticen la participación representativa de los Funcionarios. Los planteamientos en términos generales de la ANEF en relación a la **negociación colectiva** son:

1. Establecer un modelo de negociación articulado en un nivel nacional, sectorial y local, que tenga en sus roles los reajustes generales de remuneraciones y condiciones de empleo y relaciones laborales para todo el sector público; fortalecer la carrera funcionaria; condiciones de empleo sectorial; relaciones laborales; planes de retiro; calificaciones; capacitaciones; asignaciones; reestructuración de plantas; aumentos salariales suplementarios; rediseño institucional, condiciones laborales locales, beneficios, uniformes, casacas y otros. (Rojas & Undurraga, 2010)
2. Proceso de negociación debe considerar la implementación y aplicación del Convenio Colectivo, resultante del proceso de negociación colectiva en cualquier nivel que se genere.

3. Eliminar la cláusula constitucional que prohíbe el derecho a huelga de los Funcionarios públicos.
4. Perfeccionar la Ley N° 19.296 sobre Asociación de Funcionarios Público, para ampliar los derechos que permitan el mejor ejercicio de la actividad sindical, como también el fuero sindical a los Dirigentes a la ANEF, y Asociaciones de base en regiones y provincias; con el establecimiento de sanciones a las autoridades por prácticas antisindicales en la Administración Central del Estado.
5. Modificar la Constitución Política del Estado, el Estatuto Administrativo, Ley de Bases Generales de la Administración Pública, ya que deben ser compatibles con aspectos democráticos de países modernos en sus prácticas y valores cívicos y ciudadanos, para el reconocimiento por Ley de la negociación y derechos colectivos. (Rojas & Undurraga, 2010)

#### **2.3.4.- Las principales demandas de las Agrupaciones Gremiales**

Entre las demandas que contemplan las principales organizaciones de la Administración Central del Estado, y están representadas por la Mesa del Sector Público podemos encontrar entre sus principales demandas al Ejecutivo:

1. Una negociación colectiva entre los trabajadores y el Estado para avanzar en equidad.
2. Implementación de los acuerdos protocolares entre el Ejecutivo y la Mesa del Sector Público.
3. Fortalecimiento de la negociación colectiva encabezada por la Mesa del Sector Público a través del financiamiento fiscal.
4. Reajuste salarial y beneficios económicos con el fin de avanzar en crecimiento y equidad.
5. Existencia por parte del Estado-Empleador de remuneraciones mínimas para el sector público, que contemple cuatro estamentos de la Administración Central del Estado: Auxiliares, Administrativos, Técnicos y Profesionales.
6. Aumento de Aguinaldos y Bonos.



7. Garantizar el Trabajo Decente en la Administración Central del Estado, como un objetivo irrenunciable y como un esfuerzo por parte del Estado-Empleador para ser un referente y ejemplo en la sociedad.
8. Erradicación del Trabajo Precario en el Estado.
9. Fortalecimiento de la Estabilidad Laboral en la Administración Central del Estado.
10. Desarrollo y fortalecimiento de la “Carrera Funcionaria”.
11. Traspaso del Personal a contrata a la calidad jurídica de planta o titular.
12. Revisión de la Estructura de Remuneraciones de la Administración Pública.
13. Garantizar los derechos sociales de los trabajadores del Estado, con un Nuevo Sistema Previsional Público, Sin Fines de Lucro, Solidario y de Reparto.
14. Ampliación del Bono Post-laboral e incentivos al Retiro.
15. Incorporación del Seguro de cesantía en la Administración Pública.
16. Cuidado infantil de cobertura universal para los hijos de Funcionarios públicos.
17. Aumentar y fortalecer la asignación de Zonas Extremas.
18. Establecimiento de un Viático único y nivelación entre los tramos más altos en la Administración Central del Estado.
19. Ampliación del Derecho a Colación de los Funcionarios de los Servicios de Salud.
20. Instauración de una Política de Compatibilización de Responsabilidades Familiares y Laborales.
21. Instauración de Códigos de Buenas Prácticas Laborales.
22. Superar las restricciones del ejercicio de la Libertad Sindical y cumplimiento por parte del Estado, de los Convenios 87,98 y 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). (CUT-ANEF, 2016)

### **2.3.5.- Componentes de las Relaciones Laborales en el Sector Público**

Las relaciones laborales en Chile y América Latina son disimiles en su historia y características, y es fundamental comprenderlas de acuerdo a los cambios institucionales que se desarrollaron en los procesos de reforma estructural del

Estado, como también, los sistemas legales en relación al empleo público, visualizando la amplia gama de prácticas en la cultura política y administrativa de Chile. Hay que comprender la estructura, tamaño y características que se desenvuelven las relaciones laborales para comprender a los actores involucrados, considerando el marco regulatorio y las perspectivas de los actores intervinientes en las dinámicas del conflicto y resolución.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), deben existir cinco **componentes** fundamentales en la **caracterización de las relaciones laborales** en la Administración Central del Estado:

1. El marco de las políticas, que alude a las transformaciones y reformas de las funciones estatales en los procesos de modernización, que implica una redistribución de competencias y cambios en las gestiones públicas, desde el redimensionamiento hacia abajo del aparato estatal, reduciendo costos, puestos de trabajo y estructuras y la reacción del sector laboral por la afectación de las fuentes, ingresos y condiciones de empleo público. Un ejemplo que plantea el BID, es la prestación de Servicios que genera consecuencias en la modalidad de contratación estatal y las relaciones laborales. Consideran una tendencia en el mercado del trabajo de pactar condiciones laborales más flexibles, bajar costos laborales y demandar nuevas calificaciones y competencias, contrarios a los sistemas de burocracias públicas centralizadas y rígidas. Entre las disfuncionalidades que plantea el BID, están relacionadas con los sistemas de Servicio Civil y su perspectiva gerencial, caracterizada por el exceso de regulación, estandarización, escasa autonomía, restricciones a la movilidad laboral y deudas en los sistemas de gestión de recursos humanos. (Bonifacio & Falivene, 2002)
2. Las reglas, para el BID, existe una tensión entre los sistemas normativos y las dinámicas de las relaciones laborales. Por un lado, están las Constituciones que consagran principios y derechos que sirven de referencia a la legislación específica, como ejemplo se plantea la interpretación

Constitucional del derecho de agremiación y huelga en donde es fuertemente restringido en los Servicios Públicos. Para el BID, las normas de las relaciones laborales tienden a avanzar en la profesionalización de la función pública, como el progreso hacia una mayor flexibilización de las condiciones de empleo, independiente de la negociación colectiva del sector público. Una singularidad que plantea el BID, es la tendencia a la flexibilidad de lo flexible en la Administración Central, donde las vinculaciones contractuales no son novedosas en la Administración Pública, pero son mecanismo de colaboración con los equipos estables de Funcionarios, llegando a mimetizar con la estructura burocrática. Para el BID, las contrataciones bajo modalidad de honorarios terminan configurando una modalidad paralela al Servicio Civil estable. (Bonifacio & Falivene, 2002)

3. Los actores laborales, que alude en relación a las personas del Servicio Público, teniendo presente como tales a cualquier persona, individuo o colectivo que en forma estable adquiere capacidad de acumular fuerza y necesidades y de actuar para producir hechos en una situación determinada. Los Sindicatos son los actores más destacados en la representación de intereses de los trabajadores en donde la realidad sindical es diversa y la representación es ejercida por Asociaciones que carecen de personería gremial. Entre las debilidades que presenta el BID en relación al actor sindical en la Administración Central del Estado están la mayor resistencia a la sindicación, precarización del empleo público por políticas de flexibilización, pérdida de prestigio, un Gobierno recortando o limitando el Poder sindical, incremento del desempleo y auge de la economía informal. Hay segmentos de trabajadores en el sector público que están excluidos de coberturas legales y fiscalizadoras, como los contratos temporales o tiempo parcial que limitan la participación en la negociación colectiva. (Bonifacio & Falivene, 2002)
4. Los actores estatales, se destacan aquellos pertenecientes a un nivel político y otro gerencial. El nivel político, se definen las estrategias generales, prioridades, normas de calidad y distribución de recursos; en cambio a la

gestión administrativa, debe aplicar los objetivos políticos. Los políticos representan a la autoridad del Estado, incluyendo a personas y equipos con responsabilidad en las instituciones públicas, liderando órganos del Poder Ejecutivo, que los lidera libremente, faculta el ejercicio de autoridad y decisión. (Bonifacio & Falivene, 2002)

Los Directivos son subordinados de los actores políticos, pero dirigen procesos que colocan en la práctica las políticas que se producen en los Servicios Públicos. Estos actores están encuadrados en una tipología heterogénea de Estatutos, con cargos normativos de confianza o puestos jerárquicos de escalafón. Los Directivos de áreas reguladoras que son esenciales en el sistema de relaciones laborales, y se les puede dividir en cinco grupos. 1.- Directores de Recursos Humanos, Servicio Civil; 2.- Oficinas que administran, proponen normas a nivel general o sectorial para la contratación de persona o Servicios tercerizados; 3.- Área económica-presupuestaria, que administra vacantes, y fiscaliza la elaboración de niveles salariales y sistema de remuneraciones; 4.- Área de modernización y reforma administrativa e institucional, en los altos niveles del Gobierno; 5.- Actores ocupados de la regulación sindical, oficina de registro y control de sindicatos. (Bonifacio & Falivene, 2002)

5. La agenda, durante la década de los 90, los ajustes estructurales en las relaciones laborales marcaron la descentralización, privatización y subcontratación de Servicios, reduciendo los puestos de trabajo, bajos salarios y desempleo masivo y repentino. Lo anterior, implicó que los Servicios Públicos contaran con Personal capacitado y motivado, asumiendo la oportunidad de generar un sector público eficaz, capacidad de cumplir obligaciones, facilitando un desarrollo económico y social sostenible, incluyendo el pleno empleo. Las relaciones laborales en un contexto de crisis están más expuestas al conflicto, por tanto, se hacía imperioso salvaguardar la responsabilidad y las instituciones democráticas, transparencia de las políticas gubernamentales, imparcialidad y equidad en el acceso de Servicios Públicos, prestación de mejores Servicios a los ciudadanos y sus intereses.

Para el BID, la agenda de las relaciones laborales es el salario, tensionado entre la escasez de recursos para su mejora y la necesidad de retener Personal calificado con ingresos competitivos. Las dinámicas de las relaciones laborales en el sector público suelen moverse por el Poder adquisitivo del salario. (Bonifacio & Falivene, 2002)

### Diagrama N °1

#### “Sistema de Relaciones Laborales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)”



Fuente: Extraído de los actores de las relaciones laborales del sector público. (Bonifacio & Falivene, 2002)

#### **2.4.- El Estado-Empleador en Chile**

En la década de los 90, ante la necesidad de expandir las funciones del Estado se crea una estructura paralela y flexible de trabajadores en base a contratos a honorarios. Este tipo de política ha traído dos consecuencias generales; una, es la

subestimación en las cifras oficiales de empleo público, debido a que los trabajadores a honorarios no son considerados como Funcionarios públicos; y, por otro lado, la precarización del trabajo en el sector público producto de la ausencia de derechos laborales que afecta a estos Funcionarios. (Waissbluth, 2006)

La relación Estado-Empleador ha tenido una evolución constante en los últimos años, caracterizándose por lo heterogéneo, en donde se ha transcurrido desde un modelo tradicional marcado por la estabilidad y el “funcionario público” a uno en la actualidad, caracterizado por la masividad y flexibilidad laboral de las relaciones laborales al interior del Estado. (Arredondo, 2017) Además, considerar que en los últimos años, la introducción de trabajadores a honorarios en distintos Servicios Públicos del Estado, pero con una escasa estabilidad en el empleo público, lo que ha implicado problemáticas al interior de la Administración Pública, y como el Estado ha desarrollado este tipo de relaciones laborales que son contraproducente con lo convenido y suscrito con los Organismos internacionales, sobre el fortalecimiento del “trabajo decente” en todas las esferas de la sociedad civil, y también, en el espacio público, lo que se ha manifestado en un aumento considerable del Estado-Empleador, para dar cumplimiento y funcionamiento a sus distintos Servicios que ofrece el Estado. (Correa, 2015)

La Administración Pública se relaciona con su Personal a través de una diversidad de regímenes jurídicos, tanto estatutarios de derecho público, legislación laboral común, y derecho civil a través de la figura de los honorarios. La doctrina administrativa tradicional distingue a Funcionarios públicos y personas contratadas a honorarios, lo que genera realidades laborales paralelas al interior del sector público. El Personal a honorario es contratado en base a la realización de labores accidentales, y que no sean habituales de la institución y para la realización de cometidos específicos. (Rajevic, 2014)

La cantidad de tipos de regímenes contractuales en la Administración Pública, y las características esenciales del Estado-Empleador los podemos encontrar en la Ley de Presupuesto, que contempla el sistema de dotación máxima, que autoriza la designación máxima de Personal permanente en cada Servicio Público. En el

Artículo 9° del Decreto Ley N° 1.263, Orgánico de Administración Financiera del Estado, establece las dotaciones máximas de Personal que se fijan anualmente en los Servicios Públicos, incluyendo a la planta, contrata y honorarios asimilado a grado donde la Ley contempla esa calidad. (Ministerio de Hacienda, 2016)

#### **2.4.1.- El Estado-Empleador y los trabajadores de Planta**

Para el Estatuto Administrativo, son aquellos cargos públicos que tienen el carácter de permanentes y son asignados por la Ley de cada institución. Los trabajadores de planta ocupan un cargo público que genera un vínculo estatuario entre el funcionario y los órganos administrativos del Estado. Además, los Funcionarios de planta son titulares de sus cargos, que son nombrados para ocupar en propiedad de un cargo vacante. El ingreso a cargo de planta es a través de concurso público, nombramiento de la autoridad que corresponde o por ascenso por concepto del escalafón administrativo. (Estatuto Administrativo, 2005)

El sistema de relaciones laborales descrito anteriormente se denomina como la “carrera funcionaria”, que es un sistema integral de regulación del empleo público al Personal de planta, fundado en principios jerárquicos, profesionales y técnicos, que garantizan la igualdad de oportunidades para el ingreso, la dignidad de la función pública, capacitación y ascenso, estabilidad en el empleo y la objetividad en las calificaciones en función del mérito y la antigüedad, establecido en los Artículos 5°, 6° y 7° del Estatuto Administrativo. (Estatuto Administrativo, 2005)

Debemos considerar, los cargos de exclusiva confianza que emana del Artículo 6° del Estatuto Administrativo, estableciendo un límite temporal en la carrera funcionaria. Corresponde a Funcionarios sujetos a la libre designación y remoción de sus cargos por parte del Presidente de la República o de la autoridad facultada. En el Artículo 7° señala los cargos que corresponde, entre ellos los cargos de la planta de la Presidencia de la República, en los Ministerios, los Secretarios Regionales Ministeriales y los Jefes de División o Jefaturas de niveles jerárquicos equivalentes a Jefaturas. (Estatuto Administrativo, 2005)

Además, considerar que los cargos de planta se pueden clasificar en calidad de titulares, suplentes o subrogantes, lo que manifiesta el Artículo 4° del Estatuto

Administrativo. Los titulares son Funcionarios de planta (carrera o exclusiva confianza), que posee el cargo público en propiedad, y gozando de todos los beneficios. Se destaca por el derecho a la carrera funcionaria, otorgándole estabilidad en el empleo, teniendo el derecho de continuar con su cargo, excepto en una causa que genere un cese de sus funciones. El suplente es un funcionario que actúa en calidad de reemplazante, con el fin de permitir la continuidad de la función pública, el cargo se encuentra vacante o el titular no pueda ejercerlo por un lapso mayor a 15 días. Estos Funcionarios no son parte de la carrera funcionaria, rigiéndose por las normas del Título I del Estatuto Administrativo (Artículo 4 inciso 7°). El subrogante, constituye un reemplazo y es por mandato legal cuando el titular o suplente está impedido de ejecutar el cargo, y es obligación constituir ese cargo, ajustándose al principio de jerarquía de la función pública. Está regulado en el Título III del Estatuto Administrativo, en los Artículos 73° al 77°. (Estatuto Administrativo, 2005)

#### **2.4.2.- Los trabajadores a Contrata**

Conjunto de cargos transitorios que se consulta en la dotación del Servicio Público, siendo provistos de forma directa y duran hasta el 31 de diciembre de cada año. Además, son prorrogables con una anticipación de 30 días avisándole al trabajador. Se caracterizan por que el trabajador no goza de estabilidad, debido al derecho a la función propia de la carrera funcionaria. El Personal a contrata se rige por las normas del Estatuto Administrativo, pero por ser un empleo transitorio, no se organizan de forma jerárquica como en los empleos de planta, sino en grados de escala de sueldos según corresponda en el Servicio. Se designan de forma directa por la autoridad competente, cumpliendo los requisitos del Artículo 12 del Estatuto Administrativo, sin necesidad de un concurso público. Además, no pueden ejercer Jefaturas, por su condición de empleo transitorio, sólo si una Ley lo autoriza quedando consagrado en las Leyes de Presupuestos respecto a cargos específicos de algunos Servicios que no tienen suficientes trabajadores a planta. (Vigouroux, 2011)



### **2.4.3.- Los Honorarios y el Estado-Empleador**

Es un mecanismo de prestación de Servicios que tiene por objetivo, permitir a los Jefes Superiores de Servicios Públicos tener la asesoría de especialistas en materias determinadas. Las contrataciones a honorarios se requieren cuando se deben realizar laborales no habituales o accidentales, o también cometidos específicos. No son Funcionarios públicos, y el dictamen de la Contraloría General de la República (CGR) N° 26.944 de 1993 señala que de acuerdo al Artículo 11 de la Ley N° 18.834 de 1989 a las personas contratadas a honorarios no se les aplican las normas del Estatuto Administrativo, ni las del Código del Trabajo. Se rige por las estipulaciones respectivas del contrato. (Dictamen N° 26.944 Contraloría General de la República, 1993)

La situación de los honorarios empezó a cambiar, desde “laborales accidentales y que no sean las habituales de la institución” a contratación de “cometidos específicos”, en donde Contraloría admitía que las personas contratadas a honorarios podían atender labores habituales en los Servicios, transformándose en Personal permanente. Contraloría sostenía que no se ajustaban a labores determinadas, sino a labores con carácter permanente, y que los órganos públicos no pueden desarrollar en forma indefinida sus labores habituales con las personas a honorarios, porque existía el ordenamiento jurídico de dotación de planta y contrata. (Rajevic, 2015)

Sin embargo, la Contraloría General de la República ha manifestado diversas situaciones en relación a los trabajadores a honorarios, como el pago anticipado, aunque el Estatuto Administrativo prohíba esta situación a los Funcionarios públicos (Dictamen N° 21472 Contraloría General de la República, 1993); también, pueden tener una jornada de trabajo, y tener descuentos (Dictamen N° 18.432 Contraloría General de la República, 1984); derecho a feriado con compensación en dinero en el caso de no ejercerlo (Dictamen N° 26944 Contraloría General de la República, 1993); uso de licencias médicas (Dictamen N° 18100 Contraloría General de la República, 1999); licencia pre y post natal (Dictamen N° 21345 Contraloría General de la República, 1999).

Lo anterior, no implica una medida generalizada en la Administración Pública, ya que son sólo casos y situaciones particulares. Pues continua siendo uno de los problemas públicos laborales que más se ha hecho frecuente en los últimos años, debido a la gran cantidad de personas contratadas por el Estado bajo la propiedad de honorarios. El Estado como empleador ha abusado de esta modalidad de contratación, generando consecuencias perniciosas para sus trabajadores quedando al margen de la protección laboral, no contando con garantías mínimas para el desarrollo de sus funciones, como son el límite de jornada, descansos, permisos, vacaciones, licencias médicas, protección de la maternidad, beneficios y otros. (Marchant K. V., 2016)

## **2.5.- Derechos Colectivos y Laborales**

En el sector público, existe una gran cantidad de restricciones legales que reprimen los derechos colectivos en relación a los derechos de huelga, sindicalización y libertad sindical en las relaciones del Estado-Employador con sus trabajadores, caracterizándose por una negociación colectiva fuertemente vinculada al Presupuesto Fiscal de la Nación, y a los procesos o ciclos del Presupuesto. Además, es un mecanismo que carece de procedimientos establecidos y reconocimiento formal por algún estatuto legal. Por otro lado, existen restricciones constitucionales en el sector público en relación a los derechos de huelga, debido a que garantiza los derechos, pero en el sector privado, excluyendo al sector público. También, considerar, las distintas Leyes que restringen aún más, este tipo de derechos colectivos como son el Estatuto Administrativo y la Ley de Seguridad Interior del Estado. Considerar, que muchas de las restricciones que tiene la legislación chilena en esta materia, son contradicciones evidentes con los Convenios suscritos en derechos colectivos ante la OIT.

### **2.5.1.- La Negociación Colectiva**

Se concibe como todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, grupo de empleadores u organización, o varias organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores con el fin de fijar las condiciones de trabajo y empleo; regular las relaciones empleadores-trabajadores y regular las relaciones

entre empleadores o sus organizaciones y las organizaciones de trabajadores. ((OIT) O. I., Convenio 154, 1981)

La aplicación de la negociación debe aplicarse por medio de contratos colectivos, dictámenes arbitrajes o cualquier otro medio conforma a la participación nacional en donde estas disposiciones deben ser aplicadas por medio de la legislación nacional. El fomento de la negociación colectiva en su Artículo 5, se relaciona con adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar que: la negociación colectiva sea posibilitada a todos los empleadores y a todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividades a que se apliquen el presente vínculo. La negociación colectiva sea progresivamente extendida a todas las materias a que se refiere los apartados del Artículo 2 (condiciones de empleo, relaciones empleadores-trabajadores y empleadores y organizaciones para lograr los fines). Fomentar el establecimiento de reglas de procedimientos convenidas entre las organizaciones empleadores-trabajadores. La negociación colectiva no puede ser obstaculizada por reglas que rijan su desarrollo. Los procedimientos y órganos de solución de conflictos deben contribuir en fomentar la negociación colectiva. ((OIT) O. I., Convenio 154, 1981)

Chile, se caracteriza por la ausencia de un órgano específico que considere las demandas y condiciones laborales de los empleados públicos y trabajadores que tienen una relación con el Estado-Empleador. Los Gobiernos convocan todos los años a una mesa redonda en donde se congregan las autoridades públicas y representantes de los empleados públicos para examinar condiciones de trabajo como reajustes salariales, prestaciones y otras demandas del sector. ((OIT) O. I., 2013) En la Mesa del Sector Público (MSP), se congregan 15 agrupaciones que representan a distintos Servicios Públicos de la Administración Central del Estado.

El modelo de libertad sindical en Chile tras la ratificación de los Convenios (87 y 98) y posteriormente (135 y 151), ha sido denominado como libertad sindical imperfecta debido a las normas constitucionales como las legales, desajustado de las normas de Organismos de control. Esto, queda en evidencia por la ratificación del Convenio 151 y las persistentes contradicciones en materia de prohibición y sanciones al

ejercicio de los derechos de libertad sindical para los Funcionarios públicos. (Domínguez, y otros, 2016) El amplio reconocimiento de los diversos atributos de la libertad sindical que existe en los Convenios y Tratados Internacionales firmados por Chile, contraviene el derecho internacional debido a las restricciones a los Funcionarios públicos en materia sindical, existiendo una gran brecha entre la normativa nacional y la ratificada por Chile a los Tratados Internacionales. (Marchant K. V., 2016)

En síntesis, el reconocimiento a los Tratados Internacionales por parte de Chile son los Convenios 87 de la OIT sobre la **libertad sindical** y **protección del derecho a sindicación**, Convenio 98 de la OIT, sobre la aplicación de los **principios del derecho de sindicación y negociación colectiva**, que reconoce la autonomía colectiva a través del ejercicio de la negociación colectiva y huelga, y también confiere una protección contra todo acto de discriminación que menoscabe la libertad sindical, Convenio 151 de la OIT sobre la **protección del derecho de sindicación** y los **procedimientos** para determinar las **condiciones de empleo** en la Administración Pública, Declaración sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT de 1998, en donde se plasma el reconocimiento de la **libertad sindical** y la **negociación colectiva** como principio fundamental del Convenio. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, Artículo 23 punto 4 establece el derecho de fundar sindicatos de las personas. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, Artículo 8 reconoce el derecho a sindicación. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, Artículo 22.1 reconoce el derecho a fundar sindicatos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, Artículo 16.1 reconoce el derecho a la libertad sindical con fines laborales. (Marchant K. V., 2016)

### **2.5.2- La Sindicalización en el sector público**

El derecho de negociación colectiva y, especialmente, el derecho a huelga no tiene cabida en el sector público, reconociendo sólo a los trabajadores del Estado el derecho de asociación con fines netamente gremiales. Las características de los Servicios Públicos, la convergencia de intereses entre el Estado y el Personal de la

Administración Pública y la supremacía de interés colectivo por encima del interés individual de los trabajadores públicos han sido la justificación de la exclusión de los empleados públicos del goce de derechos de negociación colectiva y la huelga. (Marchant K. V., 2016)

En el Estatuto Administrativo de la Administración Pública, en el párrafo 5°, en relación a las prohibiciones podemos encontrar en el Artículo 84 “El funcionario estará afecto a las siguientes prohibiciones”, letra “i” Organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la Administración del Estado; dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, totales o parciales, en la retención indebida de personas o bienes, y en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la administración del Estado. (Estatuto Administrativo, 2005)

La exclusión de los derechos colectivos en el sector público obedece a un contexto histórico, en el momento que fue dictada la Constitución Política de 1980, en donde se excluye estos derechos colocando en primer lugar en la norma constitucional la expresión **empresa**, ya que el Servicio Público no es una empresa y, además, los Funcionarios del Estado no dependen del Jefe del Servicio en relación a sus remuneraciones, lo que la negociación colectiva no tiene razón por la razón del empleador, sino de la Ley de Presupuesto. El derecho a huelga era exclusivo del mundo privado, confiriéndoles a las Asociaciones de Funcionarios públicos meros fines gremiales de bienestar y capacitación, negándoles alguna capacidad reivindicativa que puedan ejercer en el sector público. (Marchant K. V., 2016)

Sin embargo, existe la Ley N° 19.296 sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, que deja abierta la posibilidad de negociación colectiva al consagrar la faz organizacional de la libertad sindical, en donde se reconoce a los trabajadores de la Administración del Estado, Municipalidades y el Congreso Nacional el derecho de constituirse, sin autorización previa, las Asociaciones de Funcionarios que estimen conveniente, y que deban sujetarse a la Ley y Estatutos de la misma. Pero, existe un contrasentido en la Ley, debido a que no estipula formas, ni mecanismos y ni cómo las Asociaciones de Funcionarios podrían mejorar

las condiciones económicas, de vida y trabajo de sus afiliados, debido a que se encuentran imposibilitados de negociar y de ejercer presión a través del derecho a huelga. (Marchant K. V., 2016)

### **2.5.3.- El Comité de Libertad Sindical (CLS) de la OIT**

En relación a la interpretación de los Tratados Internacionales, el Convenio 87 de la OIT en su Artículo 9 se desprende la aplicabilidad a los Funcionarios públicos, atenuándose a las Fuerzas Armadas y Policías el principio de la libertad sindical. A través del Convenio 87, aumenta la aplicabilidad debido a que no se debe distinguir entre sector privado y público, ya que ambos mediante la organización buscan defender sus intereses. Además, considerar que el Comité hace referencia al derecho de huelga como resultado indisociable del derecho de sindicación. En los Artículos 2 y 3, los trabajadores sin distinción alguna tienen derecho a constituir organizaciones, derecho de organizar su administración y actividades, y también a formular su accionar involucrando la negociación colectiva y la huelga. (Marchant K. V., 2016)

El Convenio 151 de la OIT, es un tratado específico de las condiciones de empleo en la Administración Pública, aplicable a todas las personas empleadas por el Estado, exceptuando a Funcionarios de alto nivel y Fuerzas Armadas y Policías. Precisa que los Estados miembros deben estimular y fomentar el desarrollo y procedimientos de negociación para determinar condiciones de empleo u mecanismos de representación de los empleados públicos para participar de decisiones en el Artículo 7. El Convenio 151 reconoce a los empleados públicos derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio de la libertad sindical, consagrándose atributos como derechos de afiliación, autonomía sindical y acción colectiva representada por la negociación colectiva y huelga. Sin embargo, no existe el principio de obligatoriedad, sino de establecer mecanismos o métodos de y para la negociación colectiva. El Comité estipula que existe cierta flexibilidad en la elección de procedimientos para determinar condiciones laborales. (Marchant K. V., 2016)

En materias negociables, el Comité ha señalado que pueden quedar fuera de negociación colectiva cuestiones primordiales o esenciales para el funcionamiento del Gobierno. Sin embargo, hay otras materias que no deberían estar excluidas de la negociación colectiva que son relacionadas con las condiciones de empleo: seguridad en el empleo, mecanismos de resguardar derechos de quienes van a ser despedidos, consecuencias de condiciones de empleo relacionadas con decisiones en política educativa. En el ámbito de los límites presupuestarios en la negociación colectiva, el Comité considera compatibles con el Convenio 151 las disposiciones legislativas que habilitan al Parlamento u órgano competente en Presupuesto para fijar los salarios que sean base a la negociación. Establecimiento de asignaciones presupuestarias fijas para negociar las cláusulas de índole pecuniaria o normativa. Participación de las autoridades públicas con responsabilidad financiera en la negociación colectiva junto con el empleador directo. Establecimiento de límites salariales en las Leyes de Presupuesto del Estado y la construcción de un informe previo a la negociación colectiva de los Ministerios respectivos. (Marchant K. V., 2016)

El Comité de Libertad Sindical señala sobre los Servicios mínimos que se debe limitar las operaciones necesariamente que no comprometan la vida o condiciones normales de existencia de la población, debiendo determinarse conjuntamente entre las organizaciones de trabajadores, empleadores y autoridades públicas. En relación a las restricciones del derecho a huelga en el sector público, el Comité señala medidas compensatorias a favor de los trabajadores públicos que garantiza la protección de los intereses de ellos, como conciliación y arbitraje imparciales, considerando la naturaleza funcional de los Servicios mínimos y esenciales en la Administración Pública. (Marchant K. V., 2016)

#### **2.5.4.- El Derecho a huelga en el sector público**

Los trabajadores públicos son titulares del derecho de libertad sindical, en relación del alcance de la garantía constitucional del número 19, Artículo 19 de la Constitución Política, en donde no se distingue entre trabajadores públicos o privados para el derecho de sindicalización. Pero, la negociación colectiva y el

derecho a huelga en el sector público quedan excluida de los Servicios Públicos y de los Funcionarios, producto del contexto histórico en que fue dictada la Constitución Política en plena Dictadura Militar en 1980. Por tanto, derecho de la huelga era exclusivo y reservado a los sindicatos del sector privado, y las Asociaciones de Funcionarios públicos son meros fines gremiales, no teniendo un carácter reivindicativo. (Marchant K. V., 2016)

El único texto normativo que desarrolla el derecho de libertad sindical a los Funcionarios públicos es la Ley N° 19.296 sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, que consagra la libertad sindical reconociendo a los trabajadores de la administración del Estado, incluidas las Municipalidades y el Congreso Nacional el derecho de constituirse, sin autorización previa con la condición de sujetarse a la Ley y a los Estatutos de las mismas. Por tanto, el segundo antecedente del planteamiento del problema de la investigación es la contradicción que existe en el ejercicio del derecho a negociar colectivamente formalmente e institucionalmente, y la prohibición de ejercer el derecho a huelga, ya que no se logra explicar la manera que deben tener las Asociaciones de Funcionarios para obtener el mejoramiento económico de sus afiliados, condiciones de vida y trabajo, debido a la imposibilidad legal de negociación colectiva, y carecen de mecanismos de presión con la autoridad para Poder alcanzar sus reivindicaciones a través del derecho a huelga. (Marchant K. V., 2016)

Los Funcionarios públicos se encuentran regulados por el Estatuto Administrativo (Ley N° 18.834), en donde en su Artículo 84, letra i señala que los Funcionarios estarán afecto a las siguientes prohibiciones: organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la administración del Estado; dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, totales o parciales en la retención indebida de personas o bienes, y en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la Administración del Estado. También existe una norma idéntica en la Ley N° 18.883 denominada el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, en su Artículo 82, letra i. (Ministerio del Interior, 2007) (Estatuto Administrativo, 2005)



Sin embargo, en 1994, se dictó la Ley N° 19.296 de Asociación de Funcionarios Públicos, revocando tácitamente la prohibición antes mencionada en lo respecta a la organización y pertenencia a organizaciones sindicales, pero se mantiene una antinomia jurídica entre ambos textos. En relación a la huelga, la Contraloría General de la República (CGR), no se pronuncia sobre la naturaleza jurídica, pero contempla una prohibición expresa para que ella sea ejercida por los Funcionarios públicos, como aquellos que trabajan en empresas y corporaciones, cualquiera sea la naturaleza, finalidad o función que atiendan Servicios de utilidad pública o la paralización cause daño a la salud, economía del país, abastecimiento o seguridad nacional. (Domínguez, y otros, 2016)

La Ley de Seguridad del Estado, en su Título IV “Delitos contra la normalidad de las actividades nacionales” en su Artículo 11 establece que toda interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga de los Servicios Públicos, o de utilidad pública, o en las actividades de la producción, transporte o comercio que produzcan alteraciones del orden público o perturbaciones en los Servicios Públicos o funcionamiento legal obligatorio o daño a la industria vital, constituye delito castigándose con presidio o relegación menor. (Ministerio del Interior, 2010)

#### **2.5.5.- La Ley N° 19.296 “sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado”**

Uno de los pocos avances en libertad sindical en la legislación chilena tiene relación con la Ley sobre asociacionismo que tienen los trabajadores en el sector público. Por lo cual, en el Capítulo I, de las Disposiciones Generales, en el Artículo 1, se reconoce a los trabajadores de la Administración del Estado, incluyendo las Municipalidades y Congreso Nacional el derecho de constituirse sin tener una autorización previa, Asociaciones de Funcionarios con la condición de sujetarse a la Ley y a los Estatutos. Quedan excluidos las Fuerzas Armadas, Orden y Seguridad Pública, Empresas del Estado dependiente del Ministerio de Defensa Nacional. Las Asociaciones tienen un carácter nacional, regional, provincial o comunal, y pueden constituirse en Federaciones. (Ley N° 19.296 Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, 1994)

Las **finalidades** de las Asociaciones Gremiales: Promover el mejoramiento económico de sus afiliados, dentro de la normativa permitida. Procurar el perfeccionamiento de sus asociados en aspectos material, espiritual, recreacional y esparcimiento de ellos y familias. Recabar información sobre la acción del Servicio Público correspondiente y los planes, programas y resoluciones relativos a los Funcionarios. Hacer presente a las autoridades cualquier incumplimiento de las normas del Estatuto Administrativo, y derechos y obligaciones de los Funcionarios. Dar a conocer a la autoridad sobre políticas y resoluciones relativas al Personal, carrera funcionaria, capacitación y otras materias. Representar a los Funcionarios en los Organismos y entidades en la que les concediere participación en casos ante la Contraloría General de la República. Prestar asistencia y asesoría a sus asociados y familias. Constituir mutualidades, fondos y otros Servicios y participar de ellos. Constituir instituciones de carácter previsional o salud y participar en ellas. Establecer centrales de compra o economatos y, en general, realizar todas aquellas actividades contempladas en los Estatutos que no estuviesen prohibidos por Ley. (Ley N° 19.296 Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, 1994, págs. 2-3)

#### **2.5.6.- Las recomendaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR).**

El Estado Chileno ratificó en el 2000 el Convenio 151 de la OIT sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo de la Administración Pública, a excepción de los empleados de altos nivel, Fuerzas Armadas y Policías. Los Estados deben fomentar el pleno desarrollo y utilización de procesos de negociación para determinar las condiciones de empleo en el sector público. El Convenio señala que los empleados públicos gozarán de los derechos civiles y políticos para el ejercicio normal de la libertad sindical, o sea, los derechos de afiliación, autonomía sindical y acción colectiva.

El Comité de Expertos ha señalado al Gobierno que el derecho a huelga es un corolario indisociable de la sindicación garantizado en el Convenio 87, pero no es absoluto teniendo presente las restricciones o prohibiciones de ciertas categorías

de trabajadores públicos que ejercen autoridad a nombre del Estado o de los Servicios esenciales en donde existe peligro a la vida, seguridad o salud. La CEACR llamó la atención al Estado Chileno en: primero, consultar a las organizaciones sindicales sobre modificaciones de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en relación a los Funcionarios municipales que no ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, y que no debiesen gozar del derecho de huelga. Segundo, los trabajadores del Congreso Nacional y Poder Judicial o Empresas del Estado debieran gozar del derecho de negociación colectiva, refiriéndose a los Artículos 1 y 304 del Código del Trabajo que no cumplen los estándares de la OIT. (Marchant & Corsi, 2014)

Para la negociación colectiva, la Comisión de Expertos admite que se fijen modalidades particulares (Convenios 151 y 154), pronunciándose en cuestiones presupuestarias y de intervenciones por parte de la autoridad en acuerdos, como armonizar un sistema contractual con uno estatutario; excluir ciertas materias de la negociación colectiva; centralizar los acuerdos que tienen repercusiones presupuestarias o cambios legales a Estatutos de Funcionarios y Poder Legislativo fije procedimientos legales y financieros. En relación, a situaciones económicas de un país, recomienda flexibilizar y limitar la negociación colectiva, priorizando las condiciones laborales de los trabajadores más vulnerados. Además, deben ser consultados y tener una participación las organizaciones sindicales, para llegar de forma libre, a un acuerdo. (Gernigon, Odero, & Guido, 2000)

La Concepción del derecho a huelga por parte de la OIT y del CEACR es el reconocimiento de la huelga como un derecho de finalidad múltiple, promoviendo y defendiendo los intereses de los trabajadores. El derecho a huelga debe ejercerse para reivindicar los intereses de índole laboral como las condiciones de trabajo y vida de los trabajadores y la naturaleza sindical, relacionado con los derechos de las organizaciones sindicales y Dirigentes-políticos. También, la huelga puede ser ejercida para reivindicar derechos de terceros, como huelgas de solidaridad. El derecho a huelga en el sector público, admite para la OIT, limitaciones o restricciones solo respecto a miembros de las Fuerzas Armadas y Policía, y los

Funcionarios con funciones de autoridad en nombre del Estado o cuando las interrupciones de los Servicios pongan en peligro la vida y salud de la población. Las limitaciones tienen relación con los Servicios esenciales, en donde el derecho a huelga debe conciliar con otros bienes jurídicos como la vida, seguridad o la salud y los Servicios mínimos de funcionamiento, en donde se puede ejercer la huelga, pero con un mínimo de funcionamiento de los Servicios Públicos catalogados como esenciales. También, la CEACR, ha llamado la atención al Estado de Chile en materia de penas privativas de libertad en la participación de huelgas pacíficas, por lo que ha solicitado la derogación del Artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior del Estado. (Marchant & Corsi, 2014) (Sarmiento, 2016)

## **2.6.- Los Avances en Políticas Públicas Laborales**

Los avances en materia laboral en el sector público han estado marcados por las negociaciones llevadas por los Gobiernos de turno, representadas por el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuesto con los Dirigentes de los distintas agrupaciones y gremios del sector públicos que se sientan a conversar y llegar a acuerdos colectivos en la Mesa del Sector Público de forma anual, en donde el tema principal de todos los años, es el reajuste salarial. Sin embargo, en los últimos años se han llevado acuerdos protocolares, que se han materializado en distintas demandas sectoriales de los trabajadores, entre ellas están la incorporación gradual de los estándares internacionales de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) sobre el empleo decentes y la seguridad laboral del sector público, como también avances en materia de pensiones con las Leyes de Incentivo al Retiro de Funcionarios Públicos.

### **2.6.1.- Los Avances en Empleo Público y Negociación Colectiva**

La negociación colectiva del sector público comienza en la década de los noventa con el Gobierno del ex Presidente Patricio Aylwin, entre la ANEF y el Gobierno en lo que se denomina como la **Mesa del Sector Público** (MSP) con un reajuste salarial de un 25% en el primer año del Gobierno, con los distintos actores del sector público de la época. En los cuatro años del período presidencial, existió un consenso y acuerdo entre los trabajadores del sector público y el Gobierno en materia de

reajuste, existiendo un bajo grado de conflictividad entre el Gobierno y el movimiento sindical público, lo que constituyó la gobernabilidad democrática de esos años. (Quiroga & Schuster, Discurso público e institucionalización del conflicto político en Chile: El caso del reajuste salarial del sector público (1990-2014), 2016)

En el programa de Gobierno del Ex Presidente Patricio Aylwin, se propone fortalecer los sindicatos, que se pueda reemplazar en las huelgas, suprimir la prohibición de negociar más allá de la empresa y reconocer el carácter social y político del sindicato. Se planeaba revisar los contratos a plazo y por faena, revisar las causales de despido y las indemnizaciones por despido injustificado. Además, de recuperar el papel activo de la Dirección del Trabajo, aumentar los recursos y conceder facultades legales en seguridad, higiene y en la interpretación de contratos colectivos e individuales. Sin embargo, efectivamente sólo se gestó una reforma menor al Código del Trabajo, terminación del Contrato de Trabajo, Centrales Sindicales, Negociación Colectiva, Contrato Individuales y Asociaciones de Funcionarios de la Administración Pública. (Narbona, 2015)

Con el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, la negociación colectiva entre el sector público y el Gobierno se materializa en un reajuste del 12.2% en 1994, lo que descendió a cifras de un 4.3% a finales del período presidencial. Entre 1997 y 1998 no existieron acuerdos pre-Legislativos entre los gremios del sector público y el Gobierno, lo que se explica por la crisis de la economía mundial que se vivió por esos años, lo que golpeó el Presupuesto y los reajustes del sector público. (Quiroga & Schuster, Discurso público e institucionalización del conflicto político en Chile: El caso del reajuste salarial del sector público (1990-2014), 2016)

Con el Gobierno del ex Presidente Ricardo Lagos, se genera un gradualismo para asentar la institucionalidad laboral. Se habla de relaciones laborales modernas y justas, basadas en cooperación, ya que ambas partes son socios del desarrollo de la empresa. Se genera una reforma con más de cien cambios legales, pero sin alterar la institucionalidad. Lo más significativo, fue la disminución de la jornada de trabajo de 48 a 45 horas semanales. (Narbona, 2015) Los procesos de reajuste del sector público alcanzaron mínimos históricos llegando al 2000 con un reajuste del

4.3% y el mayor fue de un 5% en el 2005 (Quiroga & Schuster, Discurso público e institucionalización del conflicto político en Chile: El caso del reajuste salarial del sector público (1990-2014), 2016)

Con el primer Gobierno de Michelle Bachelet los reajustes salariales para el sector público llegan hasta un 10%, con críticas de los Dirigentes del movimiento sindical acusando que los procesos de negociación se centran en la “cifra”, y que hay temas pendientes, como la equidad de género, entrega de bonos y calidad del empleo. (Puente, 2011) En el Programa de Gobierno, se pretendía garantizar los derechos de los trabajadores con ideas relacionadas con fortalecer los sindicatos, para mejorar las condiciones de negociación colectiva de los trabajadores. Se aludía a promover el desarrollo de un sindicalismo fuerte y moderno como elementos centrales de las relaciones laborales. Además, se comprometía en su Programa a combatir las prácticas antisindicales, con proyectos de Ley que aborden las problemáticas de abusos en horarios, cargas y contratos falsos. También, extiende una crítica a la subcontratación como una manera de flexibilización laboral, y de precarización por evadir la legislación laboral. (Bachelet, 2005)

En el Gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera podemos encontrar avances en la extensión del permiso post-natal y la creación de un Ingreso Ético Familiar, que es un paquete de transferencias sociales para familias de extrema pobreza. Se ratificaron Convenios Internacionales sobre seguridad laboral, aunque no se ratificó el Convenio 176 sobre seguridad laboral en minería y tampoco el 155 sobre Política Nacional de Salud y Medio Ambiente de Trabajo. (Narbona, 2015) A partir del Gobierno de Sebastián Piñera, los reajustes salariales del sector público sufren una drástica caída, caracterizándose el período por los masivos despidos que sufren los trabajadores del sector público. (Quiroga & Schuster, 2016)

Además, considerar que en el Gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera se refuerza la necesidad de reformar el Sistema de Alta Dirección Pública, con dos proyectos de Ley que son propuestas del Consejo de Alta Dirección Pública. También, la construcción de políticas de gestión de personas multidimensional por parte de los Servicios Públicos, estableciendo indicadores de gestión como Chile

Gestiona, Desafío Innovación, Chile Atiende y Prácticas Chile. (Egaña, 2016, pág. 7)

Con el actual Gobierno de Michelle Bachelet se ha avanzado en acuerdos con los gremios que conforman la MSP. El 25 de noviembre de 2014, el Gobierno representado por el Ministro de Hacienda, Alberto Arenas de Mesa y la Ministra del Trabajo, Javiera Blanco y las Organizaciones gremiales del sector público llegan a un **primer “Protocolo de Acuerdo”**, en relación a reajustes salariales, bonificaciones, beneficios y otras materias legales, marcando un hito en la negociación colectiva de la MSP como un avance significativo en políticas laborales que beneficien al sector público.

El 2 de julio de 2015 se firmó un **segundo “Protocolo de Acuerdos”**, en donde ambas partes (Gobierno y Agrupaciones Gremios que conforman la MSP), definieron 19 cambios legales y administrativos orientados a mejorar las condiciones laborales del sector público, que tiene plazo para concretarse entre julio de 2015 y marzo de 2018, período que finaliza el mandato de la Presidenta Michelle Bachelet. Debemos considerar, como un avance en políticas públicas laborales para el sector público la aprobación por parte actual Gobierno de Michelle Bachelet de la **Ley N°20.948 de Incentivo al Retiro de los Funcionarios públicos**, como uno de los mayores compromisos firmados por el Gobierno y la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF). (DIPRES, Plan de Incentivo al Retiro Voluntario Ley N° 20.948, 2016)

En síntesis, con el actual Gobierno de Michelle Bachelet se logra abordar en su Programa de Gobierno y sus propuestas hacia la construcción de un nuevo trato para el empleo público, que se dirija hacia la gestión eficiente, de calidad e innovación y dignificar el trabajo en el Estado. Sus compromisos son: **Evaluar la institucionalización de la negociación colectiva en el sector público, evaluar la estabilidad de los trabajadores a contrata, evaluar los trabajadores con contratos a honorarios, revisando las funciones permanentes, planes especiales de retiro con egreso digno de la función pública, planes anuales**

**de capacitación para mejorar los resultados y desempeño de los Funcionarios con evaluación periódica por Comités Bipartitos.** (Egaña, 2016)

### **2.6.2.- Dirección Nacional del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública**

Uno de los hitos más importantes del Gobierno de Ricardo Lagos fue la creación en el 2003, por Ley de la **Dirección Nacional del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública**, que tenían como objetivo fortalecer el desempeño, idoneidad, competencia profesional, gestión directiva competente y autónoma, oportunidades de acceso, meritocracia, con el fin de mejorar la eficiencia y eficacia de los Servicios Públicos. Desde su creación, ha instaurado un modelo meritocrático en la selección de Directivos de primer, segundo y tercer nivel jerárquico, evaluado a través de su desempeño. También, se genera un modelo de gestión y desarrollo de personas en el Estado, caracterizado por procesos temporales como una mejora en el ciclo laboral de los Funcionarios públicos. (Egaña, 2016)

La creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil, estuvo diagnosticada por las siguientes características del empleo público en la Administración Central del Estado: **insuficiencia en la competencia para el acceso a cargos públicos, estancamiento de la carrera funcionaria con limitación del profesionalismo de ella y estructurada en torno a la antigüedad, crecimiento de la contrata al margen de la carrera funcionaria, insatisfacción de los Funcionarios en relación al funcionamiento de la carrera funcionaria, mejoras en remuneraciones por fuera de la carrera funcionaria.** (Egaña, 2016)

Las definiciones estratégicas desde el 2014 al 2018 del Servicio Civil son las de liderar la gestión y desarrollo de personas en el Estado y ser referente en materias de dirección y empleo público en el marco del proceso de modernización del Estado. La misión es fortalecer la función pública y contribuir a la modernización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas y altos Directivos, para promover un mejor empleo público y un Estado al Servicio de los ciudadanos. (Latu, 2016)



En resumen, el Servicio Civil pretende contribuir al proceso de modernización del Estado, a través de la gestión de personas y la profesionalización de la dirección pública. Contribuir a la implementación de la modernización del empleo público a través del desarrollo de políticas y prácticas de gestión de personas en la Administración Civil del Estado. Fortalecer el Sistema de Alta Dirección Pública, dotando al Estado de Directivos idóneos y competentes, con estrategias de desarrollo, permitiendo el mejoramiento de la gestión pública, tanto central, regional y municipal. Fortalecer las relaciones entre el Gobierno y las Asociaciones de Funcionarios, con una agenda de trabajo en materias de empleo público. Finalmente, ser un referente en empleo y calidad laboral, implementando políticas y prácticas innovadoras en el sector público. (Latu, 2016)

### **2.6.3.- Las Leyes de Incentivo al Retiro**

Desde la década de los noventa, los Gobiernos democráticos de la Concertación concibieron la reforma del Estado desde una dimensión económica, social y política con el objetivo de consolidación de la democracia y mejoras en las condiciones de vida de las personas. Se focalizaron en el fortalecimiento institucional de la democracia, debilitadas por la Dictadura, buscando reactivar los Servicios Públicos. (Garretón, 1991) (Boeninger, 1997) (Maza, 2003) A partir del Gobierno del ex Presidente Patricio Aylwin se consolidan los ejes de la modernización del Estado, enfocados a la creación de instituciones para el desarrollo de políticas públicas prioritarias, mejoramiento de las condiciones de trabajo en el sector público y democratización de los Gobiernos locales con proyectos de Ley N° 19.097 sobre Gobiernos subnacionales, Leyes N° 19.267 y 19.269 relacionadas con el Personal de Gobierno. (Casetti, 2014)

Con el Gobierno del ex Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se inicia el proceso de “modernización de la gestión pública”, caracterizada por la planificación estratégica, evaluación de resultados e incentivos de productividad que se expresaron en los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), que consistía en un monto variable por el cumplimiento de metas o Convenios de Desempeño Colectivo, que aumentaba la renta de los trabajadores de la Administración Pública. Con el

Gobierno del ex Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle se inicia un proceso de mejoramiento de la gestión pública, que queda de manifiesto en 1998, con las primeras modificaciones a la gestión del recurso humano en el Gobierno, que se regían por el Estatuto Administrativo de 1989 (Ley N° 18.834).

La Ley 18.834 generó descontento entre los trabajadores del Estado por el sistema de remuneraciones, quienes percibían bajos salarios. En 1997, se llevan a cabo negociaciones con la ANEF y el Gobierno de turno, que culminan con un acuerdo de Ley que tenía por objetivos, mejorar los programas de capacitación, sistema de remuneración, introducción del mérito, un **“Primer Plan de Incentivo al Retiro”** para desvincularse del sistema público, posibilitando el ascenso de Funcionarios de carrera y conceder una asignación de modernización de pago trimestral. Sin embargo, los detractores del proyecto fue la oposición de esos años, y los Funcionarios públicos quienes afirmaban que el incremento salarial era menor al comprometido, y que no se aprobó un sistema de evaluación y remuneración por desempeño individual. Finalmente, fue aprobada la Ley N° 19.553 en el Congreso y publicada en el Diario Oficial el 4 de febrero de 1998. (Casetti, 2014)

A partir del Gobierno del ex Presidente Ricardo Lagos, se profundiza la modernización y reforma del Estado, caracterizando a este período casos de corrupción política, avanzándose en propuestas de transparencia, concursos de cargos y remuneración de altos Directivos públicos, creándose el Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública. En el 2003, se gestiona la **“Segunda Ley de Incentivo al Retiro”** en la Administración Pública, con la Ley N°19.882, denomina también como **“Ley de Nuevo Trato Laboral”**, teniendo a opositores a los Funcionarios públicos, quienes resistían la introducción de un sistema de carrera funcionaria, no primando la antigüedad. La nueva política tenía como objetivo la profesionalización del Servicio Civil, perfeccionamiento de la política de remuneración y establecimiento de una nueva institucionalidad mediante la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC). (Casetti, 2014)

En el actual Gobierno de Michelle Bachelet se promulga la **Ley N°20.948 de Incentivo al Retiro de los Funcionarios Públicos**, que la podemos denominar

como una “**Tercera Iniciativa**” histórica en relación al incentivo al retiro y beneficios a empleados públicos, como uno de los mayores compromisos firmados por el Gobierno y la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) entre el 2015 y 2016. Debemos considerar que estos avances se han generado en la Mesa del Sector Público (MSP), siendo parte de los petitorios de los trabajadores del sector público. La iniciativa es fruto de una negociación previa con la ANEF, en donde se establece un programa de retiro voluntario hasta 2024 que contempla una bonificación adicional, un bono por antigüedad y un bono por trabajo pesado para quienes cumplan los requisitos. El texto reconoce antigüedad tanto a los Funcionarios de carrera y a contrata con Servicios continuos o discontinuos en la Administración Central del Estado. (Leiva, 2016)

#### **2.6.4.- Avances Legislativos entre 2010 al 2017**

En el 2011 se ingresó un proyecto de Ley al Congreso de reforma constitucional. Su objetivo era reconocer el derecho a negociación colectiva y huelga de los Funcionarios públicos, proponiendo la negociación colectiva sin impedimento legal, exceptuando limitaciones en el orden público o seguridad. Se propuso eliminar la prohibición del derecho a huelga de los trabajadores del sector público, solo prohibiéndola en caso de una paralización que afecte a Servicios esenciales. En el 2014, dos proyectos fueron ingresados al Congreso: una de ella, eliminaba la prohibición a huelga para Funcionarios del Estado y Municipalidades, pero por Ley Orgánica Constitucional establecía restricciones al derecho de negociación colectiva en orden y seguridad pública. El otro proyecto, instalaba a la negociación colectiva como derecho fundamental y universal, en donde se establecía de por medio de la Ley mecanismos negociadores para determinar condiciones de empleo. Consagraba el derecho a huelga como una medida pacífica, estableciendo que, por medio de la Ley, se establecía los métodos y procedimientos de su ejercicio. (Marchant K. V., 2016)

Para Karla Varas, el Estado debe adecuar su normativa interna y reconocer a los trabajadores del sector público los derechos de la libertad sindical, sindicación, negociación colectiva y huelga, con un modelo de tutela y promoción de la

autonomía sindical, eliminando el desfase entre la realidad o ejercicio de “facto” de los derechos y la normativa interna prohibitiva, ya que es contraproducente que los derechos laborales tan imprescindibles para la democracia y el sistema de Derechos y Deberes quede a los criterios políticos del Gobierno de turno. (Marchant K. V., 2016)

### **2.6.5.- Instructivos Presidenciales sobre Empleo Público**

Con la **Ley del Nuevo Trato Laboral** del 2003, se ha podido avanzar en la gestión estratégica de personas en el Estado durante los últimos años a través de Leyes y medidas administrativas para el mejoramiento de condiciones laborales del empleo público. A partir del 2006, dentro de las 36 medidas del primer Gobierno de Michelle Bachelet, se crea el **primer Instructivo Presidencial** en relación a la Administración Civil del Estado, enfocada en: asegurar el cumplimiento de normas que rigen el quehacer público como también la erradicación de la discriminación, garantizando la igualdad de oportunidades de género y generando mayores niveles de compatibilidad entre familia y trabajo. (Bachelet, 2006)

En el Gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera se genera en el 2013 un **segundo Instructivo Presidencial**, en materia de descentralización de gestión de personas en la Administración Central del Estado, que consta de 15 puntos, en donde se desglosa lo más importante como: cada Servicios Público actualizará y diseñará a la implementación de políticas de gestión de personas, en donde la Dirección Nacional del Servicio Civil tendrá la tarea de monitorear y evaluar los avances en materia de gestión de Personal en cada Servicio. (Piñera S. , 2013)

El **tercer Instructivo Presidencial** de la actual Presidenta Michelle Bachelet nace el 2015 con los siguientes **principios** orientadores:

1. Estado moderno para Chile, con igualdad de oportunidades y fortalecimiento de la democracia, facilitando el diálogo y participación de los Funcionarios y Asociaciones del sector público con organizaciones de la sociedad civil. (Bachelet, 2015)

2. Cambios legales de gestión para avanzar de Empleo Público coherente a un Empleo Decente, con un marco inclusivo y participativo de los Funcionarios públicos y las Asociaciones. (Bachelet, 2006)
3. Estado innovador, con acceso a Servicios Públicos de calidad con buen trato y condiciones laborales dignas para los Funcionarios públicos. (Bachelet, 2015)
4. Revalorización de la función pública, fortaleciendo las buenas prácticas en desarrollo de personas, tales como mérito, eficacia del desempeño, innovación, probidad y principios democráticos. (Bachelet, 2015)

Los ejes principales del Instructivo Presidencial del 2015 son:

Derechos Laborales, que alude a garantizar: el respeto a la dignidad humana en el interior de la Administración Central del Estado. Adecuado desarrollo del sistema de recursos humanos como ingreso, desarrollo, carrera funcionaria, capacitación y evaluación del desempeño. Acceso al empleo público. Cumplimiento de protección de Funcionarios con responsabilidades familiares. Ejercicio de derechos reconocidos por Ley a los padres Funcionarios Públicos respecto a responsabilidad parental. Respeto de prerrogativas legales en relación a las Asociaciones de Funcionarios públicos. (Bachelet, 2015)

Condiciones Laborales, que alude a promover Servicios de calidad para que los Funcionarios se desempeñen en condiciones dignas, eficientes, mérito e innovación, con el fortalecimiento del rol del servidor público promoviendo la probidad, transparencia y buen trato. Promover ambientes laborales sanos. Difundir el empleo público. Mejorar el ingreso, inducción, gestión del desempeño, retroalimentación, desarrollo, egreso, capacitación y movilidad de los Funcionarios para el desarrollo de un empleo público decente y de calidad. La contratación a honorario debe ser sólo para las funciones de carácter ocasional y cometidos específicos. Desarrollar la planificación y el desarrollo de personas. Fortalecer la calidad laboral y el rol de los Servicios de bienestar del Personal. (Bachelet, 2015)

Ambientes Laborales, alude al desarrollo de estudios de clima organizacional o evaluaciones, para la implementación o intervenciones para generar mejoras.

Acciones de conciliación de responsabilidad laboral con obligaciones familiares. Acciones para la prevención y sanción del acoso laboral y sexual. Fortalecer el rol de Jefaturas y Directivos en el liderazgo de personas. (Bachelet, 2015)

## **2.7.- Perspectiva Comparada del Estado Empleador en América del Sur**

### **2.7.1.- Argentina**

En Argentina la Ley N° 24.185 regula las negociaciones colectivas que se celebran entre la Administración Pública y los empleados en general. Se reconoce a los Funcionarios públicos el derecho a la libertad sindical, en conformar Asociaciones sindicales y afiliarse (Ley de Asociaciones Sindicales N° 23.551), excepto a las Fuerzas Armadas y los Funcionarios de las cárceles. Están excluidos de la negociación colectiva el Personal que ejerce autoridad en nombre del Estado; seguridad y penitenciaria; diplomáticos con acuerdo del Senado; y Clero oficial. Existe el principio del pluralismo sindical, en donde los empleados públicos pueden asociarse en sindicatos, uniones o federaciones de forma gremial y nacional. Las organizaciones integran una comisión negociadora proporcional a número de afiliados. Son materia de negociación colectiva los temas salariales, condiciones de trabajo y las relaciones de empleo. Sin embargo, quedan excluidas las estructuras organizativas de la Administración Pública Nacional, facultades de dirección del Estado y el principio de idoneidad al ingreso a la carrera administrativa. Las condiciones salariales están sujetas al imperio de la Ley de Presupuesto y a su elaboración. (Morgado, 2003)

El derecho a huelga está garantizado por la Constitución Nacional a los gremios de la Administración Pública, existiendo una limitación a los Servicios esenciales. La resolución de conflictos recae en la Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (COPAR), que tiene la función de interpretar el Convenio Colectivo de Trabajo e intervenir en la resolución de conflictos. La Constitución Nacional garantiza a los gremios el derecho a recurrir a la conciliación y al arbitraje. Los Dirigentes gremiales gozan de garantías para el desempeño del cargo, y de estabilidad laboral. (Villarreal, 2005)

El empleo público ha tendido a incorporar contratos flexibles, estableciendo contrataciones por tiempo determinado a prestación de Servicios transitorios o estacionales. Se ha ido sustituyendo el empleo permanente por contratos a término (contratos de locación de Servicios y pasantías). (Villarroel, 2005)

### **2.7.2.- Colombia**

En Colombia se excluye de la negociación colectiva a los empleados de alta jerarquía como dirección, conducción y orientación institucional y a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Los fines de la negociación son respetar las competencias exclusivas de la Constitución y la Ley; relación legal entre el empleado público y la Administración Pública; el sindicato fomenta y defiende los intereses de los empleados públicos; mediador es el que convoca a las partes en conflicto; las condiciones de empleo son las relaciones laborales que son objeto de negociación; negociación de pliego de solicitudes es la negociación que regula la Administración Pública y las organizaciones sindicales; están excluidas la estructura organizativa, plantas de Personal, competencias de dirección y régimen disciplinario. (Morgado, 2003) (Villada, 2005)

El Derecho a conformar libremente sindicatos o Asociaciones lo garantiza la Constitución. Los miembros de la Fuerza Pública no gozan de este Derecho. También, garantiza el Derecho a huelga a los trabajadores oficiales, pero no a los empleados públicos y los Servicios esenciales. Estos últimos son el Poder Público; empresas de transporte por tierra, agua y aire; acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones; establecimientos sanitarios, hospitales y clínicas; asistencia social, caridad y beneficencia; lecherías, plazas de mercado, y mataderos; Servicios de higiene y aseo; explotación y distribución de sal; petróleo y derivados; y otros que sea de interés en la seguridad, sanidad y enseñanza y a la vida económica o social del pueblo. La OIT ha formulado observaciones debido a la violación del Convenio 87 de libertad sindical, ya que prohíbe la huelga en Servicios no necesariamente esenciales. (Villarroel, 2005)

Existe la figura del honorario, para cumplir funciones temporales, transitorios y no permanentes para el desarrollo de programas y proyectos de duración determinada,

consultoría y asesoría institucional o para suplir necesidades de Personal, no estando incluida en la carrera administrativa. (Villarroel, 2005)

### **2.7.3.- Uruguay**

La negociación colectiva funciona en dos módulos dispuestos en la Ley N° 18.508. El primer módulo, está el Poder Ejecutivo, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del Estado. El segundo módulo, integran el Poder Legislativo, Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Entes Autónomos de la Enseñanza Pública y Gobiernos Departamentales. La negociación colectiva se realiza mediante mesas de negociación a nivel sectorial o por rama, y también, por organismo con sus demandas particulares. Los Funcionarios tendrán derecho a la libre asociación, a la sindicalización, negociación colectiva, huelga y protección de libertades sindicales. Existe la figura del funcionario público, que ingresa a la Administración Pública por mérito Personal, a través de concurso, evaluación de desempeño e instrumentos de calificación. Existe la carrera administrativa para los Funcionarios públicos, que gozan de estabilidad en el cargo, ajustándose en la eficiencia, eficacia y la ética. (Morgado, 2003)

La Constitución Política de Uruguay reconoce los derechos sindicales de forma general, no hace distinción entre trabajadores y Funcionarios públicos. La Ley promueve las organizaciones sindicales gremiales, reconociendo personería jurídica. La huelga es un derecho gremial. Existe un amplio reconocimiento de la negociación colectiva para los Funcionarios públicos, con las exclusiones, limitaciones y particularidades previstas en los Convenios 87 y 151 de la OIT. El Estado promueve y garantiza el libre ejercicio de la negociación colectiva en todos los niveles, y las Leyes de Presupuesto Nacional establecen incrementos salariales a través de los procedimientos de la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Público. (Ledesma, 2011)

### **2.7.4.- Perú**

La Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (Decreto Ley N° 25.593) no alcanza para los Funcionarios del Estado con Poder de decisión o cargos de confianza,



dirección, Fuerzas Armadas y Policía, magistrados del Poder Judicial, miembros del Ministerio Público y Tribunal Constitucional. La huelga en los Servicios Públicos está reglamentada, especialmente en los Servicios esenciales. La huelga requiere de la verificación de su procedencia, para determinar su legalidad. Entre los Servicios esenciales están los sanitarios, salubridad, limpieza y saneamiento, electricidad, agua, desagüe, gas y combustible, cárceles, comunicaciones, transporte, defensa y seguridad nacional y administración de justicia. La resolución de conflicto en el sector público es a través del Tribunal de la Administración Pública como instancia administrativa para los reclamos de los servidores públicos. La Constitución no otorga el derecho a la negociación colectiva, no existen Convenios colectivos. Pero, existen procesos de diálogo, que se establece en el Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo. (Villarroel, 2005)

Sin embargo, la Constitución de Perú reconoce los derechos sindicales a los trabajadores en general y reconoce los derechos de sindicación y huelga a los servidores públicos. No reconoce a los Funcionarios del Estado con Poder de decisión, cargos de confianza o dirección, Fuerzas Armadas y Policía Nacional. La Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público reconoce a los servidores de la carrera pública los derechos de sindicación y huelga, sin hacer mención a la negociación colectiva. La Ley N° 28.175 Marco del Empleo Público, clasifica al Personal en Funcionarios público que son los de elección popular directa y universal o confianza política originaria; nombramiento y remoción regulados y libre nombramiento y remoción. Empleados de confianza que son cargos técnicos o políticos y los Servidores Públicos que son sujeto de régimen de carrera administrativa. (Ledesma, 2011) (Villavicencio, 2010)

#### **2.7.5.- Brasil**

El empleo público reconoce los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia. La Constitución garantiza los derechos a los servidores públicos, como también la estabilidad (concurso público) al completar tres años. La Constitución Federal asegura a los servidores públicos el derecho de libre asociación sindical: ser representados por el sindicato, inamovilidad del dirigente

sindical hasta un año, descuentos por planilla a los afiliados por cuotas sindicales y contribuciones. Existen Asociaciones sindicales de alcance nacional como Confederaciones o Centrales Sindicales. La representación es relativa debido a la legislación, en donde los representantes sindicales no cuentan con libertad de acción en los lugares de trabajo ni con licencias gremiales. (Villarroel, 2005)

El derecho a negociación colectiva está limitado a los servidores públicos, no gozando el derecho de negociación colectiva, debido a disposiciones constitucionales. Además, no existen instancias de resolución de conflicto, recayendo este tipo de responsabilidades en los respectivos Municipios. El derecho a huelga está garantizado por la Constitución Federal, estando prohibido a las Fuerzas Armadas. Por el interés público, el derecho a huelga está limitado por la continuidad de los Servicios Públicos. (Villarroel, 2005)

#### **2.7.6.- Ecuador**

El derecho a huelga está garantizado constitucionalmente, pero la propia Constitución prohíbe la paralización de los Servicios Públicos, especialmente salud, educación, justicia y seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, combustible, telecomunicaciones y transporte público. La negociación colectiva está garantizada por la Constitución para el sector público y empresas del Estado. Sin embargo, no siempre los mecanismos llegan a ser satisfactorios para los empleadores públicos, convirtiéndose en conflictos laborales. Existen una gran cantidad de sindicatos y gremios en el sector público, debido a que la Constitución Política garantiza el derecho de organización de los empleadores, y su libre conformación ajustado a la Ley. Existe un empleo público regulado por derecho privado, debido a la descentralización en la contratación de consultores de contratos ocasionales del Personal institucional. También, tercerización de determinadas atribuciones propias del Estado. (Villarroel, 2005)

#### **2.7.7.- Paraguay**

Constitucionalmente está garantizado el derecho a los sindicatos en el sector público, exceptuando las Fuerzas Armadas y Policías. Los sindicatos por Ley, deben promover acciones colectivas y concertar Convenios de las condiciones de trabajo.

Sin embargo, la Ley regulará estos derechos en relación a los Servicios Públicos imprescindibles para la comunidad. Disponen de tres normas que refuerzan los alcances de los derechos sindicales en el sector público: La Ley N° 1626 de la Función Pública en su Artículo 49, expresa que tienen derecho los Funcionarios públicos a organizarse con fines gremiales, participar en huelgas con limitaciones de la Constitución y la Ley. En la Ley N° 508 sobre Negociación Colectiva en el sector público, alude a este mecanismo que se debe desarrollar dentro del marco de la Ley, y finalmente, la Ley N° 4.249 Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal alude a aquellas instancias que supere los recursos disponibles, para contratos colectivos. (Ledesma, 2011)

### **2.7.8.- Venezuela**

En la Constitución, Artículos N° 95, 96, y 97 expone sobre los derechos a sindicación, negociación colectiva y derecho a huelga. Tienen derecho a constituir libremente sindicatos de conformidad a la Ley. Además, la negociación colectiva está garantizada en el sector público para favorecer las relaciones colectivas y la solución de conflictos laborales. El derecho a huelga está garantizado dentro de las condiciones que establece la Ley. También, existe un reconocimiento de protección frente a actos antisindicales. La Ley del Estatuto de la Función Pública, en su Artículo 32, establece el derecho a organizarse, solución pacífica, convención colectiva y a huelga de los Funcionarios públicos, a lo establecido en la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento, y a las exigencias de la Administración Pública. (Ledesma, 2011)

### **2.8.- Perspectiva Comparada del Estado Empleador en Europa, Asia y Oceanía**

En cuanto a los contenidos y alcances, los Convenios 87 y 98 de la OIT en relación a los Funcionarios públicos, existen países que admiten libremente la sindicación en el sector público. La tendencia de los países industrializados se ha encaminado hacia un mayor diálogo y reconocimiento de los derechos colectivos y de huelga. Entre los países de la OCDE existen grandes diferencias en las relaciones Estado-Empleador y los Funcionarios públicos. Con respecto a la libertad sindical, los Funcionarios públicos pueden constituirse en organizaciones gremiales, con

restricciones en las Fuerzas Armadas, Policías y Jueces. Los países con mayores restricciones en la OCDE son Corea del Sur y México. (Rojas & Undurraga, 2010)

En la negociación colectiva existen mayores diferencias entre los países, en cuanto al involucramiento de las agrupaciones gremiales, que va desde consultas voluntarias en países como Estados Unidos y Japón hasta la negociación obligatoria con Convenios colectivos en Finlandia y Corea del Sur. Hay países en donde los sindicatos deben ser consultados de forma obligada en relación a remuneración y condiciones de trabajo como en México, Portugal, España y Holanda. Los niveles de negociación en Bélgica, Alemania, España, Portugal son de forma central o federal. En cambio, en Holanda, Australia y Nueva Zelandia son a través de agencias o sectoriales. En países como Austria, Dinamarca, Eslovaquia y Grecia las negociaciones son a nivel central y por departamentos en la Administración Pública. (Rojas & Undurraga, 2010)

La negociación fluctúa en anuales (España, Portugal, México, EE. UU, Suiza) y bianuales (Bélgica, Irlanda y Holanda). Hay caso, como el alemán que depende de las agencias, del tiempo del Convenio colectivo y del tipo de funcionario en la carrera funcionaria.

En relación al derecho a huelga, en la Unión Europea se permite las huelgas, no discutiendo el derecho que gozan los Funcionarios públicos. Se prohíben con fundamento político y en relación a los Servicios esenciales como transporte, agua, gas y electricidad, salud y otros. En Luxemburgo, Holanda, Portugal, España y Suiza el derecho a huelga tiene la limitación de la rama judicial y las Fuerzas Armadas y Policías. En Alemania, solo los trabajadores de la carrera funcionaria pueden negociar, y el derecho a huelga está muy limitado en Japón, México y Estados Unidos. Uno de los países más avanzado, es Nueva Zelandia en donde las relaciones laborales son las mismas, tanto en el sector público como el privado, terminando con la inamovilidad de las plantas y dotando a los Jefes de Servicios la facultad de despedir a través del "State Service Act". (Rojas & Undurraga, 2010)

### **2.8.1.- Europa**

En **Francia**, los agentes públicos tienen en principio el derecho de asociación y derecho de sindicalizarse. Pero, quedan excluidos los cuerpos de prefecturas y militares. A partir de 1983, la Ley permite la negociación colectiva en el sector público en los Comités Técnicos Paritarios, Consejo Superior de la Función Pública y Comité Consultivo Interministerial de Servicios Sociales. En 1988, se introduce acuerdos relacionados con la formación y suministros de Servicios esenciales. En 1989 y 1990, se llega a acuerdos de formación y revisión de remuneraciones en el sector público. (Saravia, 1997) El derecho a huelga está permitida a los Funcionarios de la Administración Pública con reglamentación específica, excluyendo a las Fuerzas Armadas, Gendarmes y Magistrados. En el 2007, se aprobó la Ley sobre diálogo social y continuidad de los Servicios Públicos que se caracteriza porque los trabajadores deben avisar con 48 horas de anticipación sobre la huelga, sino serían sancionados, y a partir del día octavo de huelga, deben ratificar la continuidad de la huelga, y, por último, la autoridad debe definir los Servicios mínimos. (Gelabert, 2010)

En **Italia**, el Estatuto de los Trabajadores reconoce la libertad de asociación y libertad de actividad sindical en el puesto trabajo (sección 14), siendo derechos garantizados a los Funcionarios, excluyendo al Personal militar, que cuentan con representación que no pertenece a sindicatos. La Ley N° 121 de 1981, se reconoce la libertad de afiliación y actividad sindical a la Policía que no está sometida a un régimen militar, pero no reconoce el derecho a huelga, ni mucho menos que compromete a la seguridad pública (sección 84). El derecho a huelga en la Administración Pública es un derecho individual que se ejerce colectivamente, aunque sea los sindicatos el medio más recurrente en Italia. Además, en el sector público se debe dar un aviso de 10 días de anticipación para dar comienzo a la huelga. Los límites del derecho a huelga son los Servicios Públicos esenciales que son protegidos por la Constitución, y deben existir Servicios mínimos para continuar con el desenlace de una huelga legal, que con la Ley N° 83 del 2000 se fortalece el sindicato, siendo estos autorregulados en sus reglamentos. (Gelabert, 2010)

En **España**, el derecho de huelga recae en los titulares de un contrato de trabajo, incluso los que tengan una relación laboral especial, excluyendo las Fuerzas Armadas, jueces, magistrados, fiscales y policía. Los Funcionarios públicos se hallan recogidos en la Ley N° 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público, que trata el derecho de huelga con garantías en los Servicios esenciales para la comunidad. Los trabajadores a honorarios, quedan excluidos en el sector público tipificándose como delito en el Código Penal de España. (Gelabert, 2010) Son materia de negociación colectiva en el Artículo 37 del 2007: incremento de retribución del Personal de acuerdo a la Ley de Presupuesto y Comunidades Autónomas; determinación y aplicación de retribuciones complementarias a los Funcionarios; criterios generales de acceso, carrera, provisión, sistema de clasificación del empleo y planes e instrumentos de los recursos humanos; evaluación de desempeño; previsión social, pensiones pasivas; derechos sindicales y participación; riesgos laborales; condiciones de trabajo, horarios, vacaciones y jornadas laborales. Quedan excluidas, las potestades del sector público, derechos de los ciudadanos y usuarios de los Servicios Públicos, disposiciones administrativas, relación jerárquica y promoción profesional. ((OIT) O. I., 2013)

En **Rusia**, los derechos a huelga están garantizados por la Constitución, pero su Artículo 16 exige que hallan Servicios mínimos durante la huelga. Se considera ilegal la huelga, cuando amenaza el orden constitucional, y la salud de las personas (Artículo 55), y también para las Fuerzas Armadas y la seguridad del Estado. Se restringe la huelga, cuando existe una amenaza para la defensa o seguridad. La negociación colectiva no está permitida por el Código Laboral de Rusia. La libertad sindical está reconocida constitucionalmente, sin mencionar a un sindicato en donde el Artículo 30.1 alude a que se garantiza la libre actividad de las Asociaciones públicas. (Gelabert, 2010)

En **Inglaterra**, existe el derecho a huelga muy restringido debido a requisitos de una votación previa a la huelga, realizándose por correo y el escrutinio debe ser por una persona independiente. Deben dar aviso previo de 7 días para dar comienzo a la huelga. La Trade Union and Labor Relations Act de 1992 se estipula la mayor

cantidad de derechos sindicales, incluyendo el derecho de afiliarse a un sindicato. La Ley Employment Relations Act de 1999 amplió los derechos sindicales y el 2004 se publicó una nueva Ley, que refuerza la legislación con medidas antisindicales. (Gelabert, 2010)

En **Suecia**, los trabajadores del sector público disfrutaban del derecho de huelga, con limitaciones relacionadas con la salud y seguridad. En **Irlanda**, tienen derecho a formar y afiliarse a sindicatos de su elección, y la Policía y Fuerzas Armadas pueden formar Asociaciones para ser representados en la negociación colectiva en condiciones de trabajo. Sin embargo, estos últimos, no pueden ejercer el derecho a huelga como los demás Funcionarios públicos. En **Bulgaria**, la Ley permite conformar Asociaciones a los Funcionarios públicos, excluyendo a los militares. La negociación colectiva en el sector público esta denegada a los trabajadores, y sólo pueden organizar huelgas simbólicas. En **Finlandia**, los empleados tienen derecho a huelga, exceptuando los Servicios esenciales en el sector público. Además, la Ley permite afiliarse y negociar colectivamente. (Armstrong, Águila, & Rodríguez, 2007)

### **2.8.2.- América del Norte**

En **Estados Unidos**, la huelga está reconocida por el Artículo 13 de la “National Labor Relations Act (NLRA)” que es vinculante para todos los Estados. Regula las garantías de la libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho de sindicación para el sector privado. Para el sector público, aproximadamente el 40% de los trabajadores están privados de negociación colectiva y más de dos millones de empleados del Gobierno federal se rigen por la Ley Federal de Relaciones Laborales que prohíbe la huelga, y la negociación se limita a jornadas laborales y salarios. Los Organismos federales deben otorgar un reconocimiento exclusivo a la organización sindical, si fue elegida por votación. La organización sindical reconocida puede negociar Convenios colectivos aplicables a todos los empleados del Servicio Público. La administración y la organización sindical deben reunirse de buena fe, para negociar y llegar a acuerdos. Si cualquiera de las partes, niega reunirse se considera como una práctica desleal en el Código de los Estados Unidos. ((OIT) O. I., 2013)

Los Estados que reconoce la negociación colectiva de los Funcionarios públicos: Alaska, California, Colorado, Connecticut, Dakota del Sur, Delaware, Florida, Hawái, Illinois, Iowa, Kansas, Maine, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Montana, Nebraska, Nevada, New Hampshire, Nueva Jersey, Nueva York, Ohio, Oklahoma, Oregón, Pennsylvania, Rhode Island, Vermont, Washington y el distrito de Columbia. Estados que prohíben negociar a sus empleados públicos son Arizona, Carolina del Norte, Carolina del Sur, Mississippi, Utah y Virginia. Existen Estados que tienen limitaciones en relación a la Policía o Bomberos como Kentucky, Tennessee, Tejas y Wyoming. ((OIT) O. I., 2013)

En **Canadá**, a escala federal la negociación colectiva está reconocida como medio para determinar las condiciones de trabajo de los Funcionarios públicos. La Ley de Relaciones Laborales en la Administración Pública en su Artículo 8, establece una colaboración entre los agentes negociadores de los Funcionarios públicos y un comité consultivo para recabar información en relación a condiciones laborales. La Ley del Empleo en la Administración Pública en el Artículo 14 se establece una Comisión de la Administración Pública entre el empleador y la organización sindical como mecanismo de negociación colectiva. El derecho a huelga está reconocido federalmente y en algunas provincias. ((OIT) O. I., 2013) (Saravia, 1997)

En **México**, la Constitución actualizada en el 2010 establece que los trabajadores tendrán derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes y hacer uso del derecho a huelga, cumpliendo requisitos en dependencia de los Poderes Públicos. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado expresa el derecho pleno de la libertad sindical de los Funcionarios públicos. (Ledesma, 2011)

### **2.8.3.- Asia**

En **Japón**, los derechos laborales y acuerdos colectivos del sector público están sometidos al Parlamento, contemplándose la negociación colectiva en el Artículo 5 de la Ley de la Administración Pública Nacional y el Artículo 55 de la Administración Pública Local. Sin embargo, los sueldos, horas de trabajo y demás condiciones laborales de los Funcionarios públicos están sometidas al Poder Legislativo y son materia presupuestaria. La huelga está prohibida, y debido a las restricciones, existe



la Autoridad Nacional del Persona, una institución autónoma que presenta recomendaciones a los Gobiernos, en temas de remuneración y condiciones de trabajo en términos comparativos con el sector privado. En las empresas públicas, se garantiza el derecho de negociación colectiva a los empleados y asalariados de las instituciones administrativas independientes, y también, el derecho de Convenios colectivos: son objeto de negociación los salarios, horas de trabajo, vacaciones, los ascensos, movilidad profesional, despidos, antigüedad, salud y accidentes de trabajo. Excluyéndose la gestión y administración de las empresas. ((OIT) O. I., 2013) (Gelabert, 2010)

En **Corea del Sur**, existen el derecho de sindicación y derecho a negociación colectiva en el sector público, en donde los empleados públicos pueden participar en procedimientos de consulta con arreglo a la Ley sobre el Establecimiento y Funcionamiento de Asociaciones Profesionales de Funcionarios y de los Comités Paritarios, en base a la Ley de Estímulo a la Participación y Cooperación de los Trabajadores. Sin embargo, no ha suscrito ningún acuerdo y ratificado los acuerdos internacionales de la OIT sobre libertad sindical y derechos laborales. ((OIT) O. I., 2013)

#### **2.8.4.- Oceanía**

En **Australia**, existen varias modalidades de negociación colectiva en la Administración Pública. Una de las características es que, a nivel federal, la policía goza de derecho de negociación colectiva, pero no las Fuerzas Armadas. Además, existen determinadas categorías de empleados de la Administración Pública en donde los altos Directivos no gozan del derecho de negociación colectiva como Nueva Gales del Sur, Queensland, Victoria, Australia Meridional. El empleo público fiscal se rige por la Ley de Trabajo Justo y la Ley de Servicio Público, que establece el marco normativo de la negociación colectiva entre los Jefes de Servicios y las organizaciones registradas. Los trabajadores públicos que no están fijados por estas Leyes son los empleadores públicos, Gobiernos locales y sociedades privadas sin Personalidad jurídica en Australia Occidental; los empleadores públicos

y Gobiernos locales de Nueva Gales del Sur, Queensland y Australia Meridional y los empleadores públicos de Tasmania. ((OIT) O. I., 2013)

En **Nueva Zelandia**, la negociación colectiva está representada a través de un foro consultivo entre el principal sindicato del sector público y el Gobierno. Participan el Ministro de la Administración Pública, Comisionado Público y Jefes de Servicios y órganos del Estado como representante de la Asociación de Servicios Públicos (PSA). ((OIT) O. I., 2013)

### **2.9.- El Concepto de Precarización Laboral**

Es un concepto multidimensional y heterogéneo que en la bibliografía podemos encontrar distintos enfoques teóricos, perspectivas y puntos de vistas metodológicos del cómo medir, y conceptualizar la precarización laboral, pero la definición que más genera consenso entre las personas que estudian sobre el tema, es de Cynthia Pok (1992), que identifica a la precariedad laboral como “una inserción endeble de los asalariados en el sistema productivo”, caracterizado por diversas modalidades, como es el tiempo de trabajo intermitente, temporario o tiempo determinado, parcial, sin garantías de estabilidad ni derecho al preaviso y la indemnización en el despido. (Pok, 1992)

La inserción endeble se expresaría en la participación intermitente e inestable de los trabajadores en la actividad, determinada por la ausencia de condiciones contractuales que garanticen permanencia y dependencia continua en relación a contratos de trabajo por un tiempo determinado bajo modalidades de plazo fijo, por obra o faena, tiempos parciales, subcontratos, relaciones civiles que ocultan subordinación como el trabajo y contratos a honorarios. Este tipo de precariedad contractual anula la protección jurídica al trabajador, con la pérdida de derechos como no acceso a indemnización por despido, escasa seguridad y protección social, restricción de organizarse sindicalmente, poco respeto de las jornadas de trabajo. Además, favoreciendo una legislación laboral flexibilizada o desregularizada que debilita la relación laboral del trabajador y refuerza la precariedad. (López, 2005) (Andrade & Pérez, 2015)

El empleo precario, también lo define como un empleo inestable e inseguro que realiza el trabajador asalariado, y que tiene en el tipo de contrato su factor más determinante, o lo denominan como un empleo inestable cuando existe carencia de contrato de trabajo indefinido y es inseguro cuando no presenta respaldo de Leyes sociales de cobertura, como las de salud o previsión. Precarización del trabajo a todas las formas y mecanismos que cercenen o suprimen los derechos fundamentales de los trabajadores dependientes, ya sea a través de incumplimientos y utilización fraudulenta de recursos legales de forma generalizada. (Guerra, 1994)

Además, definen la noción de precariedad a formas de trabajo cuando se desvían de la norma del trabajo regular estable, distinguiendo el grado de incertidumbre en relación a la continuidad del trabajo, siendo precarios trabajos a corto plazo con una pérdida en un tiempo breve. La inseguridad laboral dependiendo del control del trabajo que tengan los trabajadores, aumentando la inseguridad con la disminución del control. La protección legal individual y colectiva del trabajador y la insuficiencia de los ingresos son parte de las dimensiones que hay que considerar para definir y operacionalizar la precarización de las relaciones laborales. (Pérez, 2001) (Menéndez, 2010)

### **2.9.1.- El Empleo Atípico**

Es un concepto multidimensional, que no existe un consenso en el mundo académico de su definición. Sin embargo, consideran formas atípicas de empleo todas aquellas que quedan fuera de las relaciones de trabajo típicas, caracterizadas por un trabajo a tiempo completo, indefinido y subordinada. Las formas atípicas de empleo son: empleo temporal, trabajo temporal a través de agencia y otras modalidades contractuales de varias partes, relaciones de trabajo ambiguas y trabajo a tiempo parcial. ((OIT) O. I., 2015) ((OIT) O. I., 2016) El trabajo atípico es un empleo que se aleja de alguna característica del trabajo estándar como el contrato de duración indefinida, solo empleador y solo lugar de desempeño laboral, jornada completa, organización de trabajo rígida, previsión social y protección legal,

existencia de sindicato, derechos sindicales y negociación colectiva. (Lizet Véliz-Rojas, 2014)

Existen diferencias entre el empleo precario y el empleo atípico, aunque hay ciertas tendencias de empleos atípicos que pueden categorizarse como trabajos precarios, debido a las relaciones que se pueden vincular con el tiempo de trabajo reducido o gran riesgo en la pérdida de empleo, pocas posibilidades del trabajador de controlar las condiciones de empleo, seguridad social no garantizada y los ingresos son relacionados con la pobreza. También, consideran los contratos a honorarios, trabajo a domicilio, trabajo a tiempo parcial y empleos que tienen una jornada distinta al modelo tradicional como empleos atípicos. ((CEPAL), 2000)

### **2.9.2.- Hacia el Trabajo Decente**

A partir de 1999 se comienza a hablar de “trabajo decente” desde la OIT, la cual realiza un conjunto de acciones para implementar el concepto, en donde el organismo la define como el trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad en donde los derechos son protegidos, con una remuneración adecuada y protección social para los trabajadores. La OIT, además, define las nuevas prioridades laborales del organismo desde la perspectiva de la globalización, instalando objetivos estratégicos con la finalidad de tratar los principios y derechos fundamentales en el trabajo, reconociendo las normas básicas de la OIT, sumado a ello, con la creación de mayores oportunidades en materia de empleo y de ingresos para las mujeres y los hombres, con el aumento de la cobertura en protección social y fortalecimiento del dialogo social y el tripartismo entre los diferentes actores sociales, políticos, económicos y públicos en las sociedades democráticas. ((OIT) O. I., 1999)

Una segunda noción de trabajo decente la definen como un empleo de calidad que respete los derechos de los trabajadores y a cuyo respecto se desarrollen formas de protección social, en donde con posterioridad a estas definiciones, comienzan a integrarse conceptos ligados al trabajo decente que genera nuevas dimensiones entre ellas: el cometido crucial de la libertad sindical y la negociación colectiva para alcanzar el trabajo decente. Debido a que se debe entender que el trabajo decente

es un trabajo que se realiza en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Finalmente, el trabajo decente es el trabajo productivo en el cual los derechos son respetados, con seguridad y protección, con la posibilidad de participación en las decisiones que afectan a los trabajadores. (Somavía, 1999)

El concepto de trabajo decente tiene que tener como contenidos: empleos de calidad y en cantidad suficientes; ingresos adecuados; seguridad en el empleo; formación profesional continua y pertinente a la empleabilidad; respeto a los derechos de los trabajadores; fortalecimiento sindical y negociación colectiva; participación de los trabajadores en las decisiones de política económica y social; diálogo social y tripartismo; protección social en el empleo y en la sociedad; condiciones de libertad; equidad para todos los miembros de la sociedad y dignidad. (Espinoza, 2003)

La **medición** del trabajo decente se hace en base a diez **indicadores** principales que nos propone la OIT, con el fin de dar una radiografía y perspectiva de la situación laboral de los países y de sus sociedades.

<b>Tabla N° 1 Indicadores que miden “Trabajo Decente” según OIT</b>	
	<b>Dimensiones</b>
<b>Oportunidades de empleo</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tasa de actividades.</li> <li>2. Relación empleo-población.</li> <li>3. Tasa de desempleo total.</li> <li>4. Tasa de desempleo juvenil.</li> <li>5. Empleo según la situación en el empleo.</li> <li>6. Empleo Informal (porcentaje de empleo total y empleo no agrícola).</li> </ol>
<b>Trabajo que debería abolirse</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Niños no escolarizados (porcentaje por edad)</li> <li>2. Niños entre 10 y 14 años con empleo asalariado o empleo independiente.</li> </ol>
<b>Ingresos adecuados y trabajo productivo</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Trabajadores pobres.</li> <li>2. Tasa de remuneración baja (porcentaje de personas ocupadas cuyos ingresos son inferiores a la mitad de</li> </ol>

	<p>la mediana de la distribución o a un mínimo absoluto, sí este último fuera mayor, según la situación del empleo.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Salario mínimo real.</li> <li>4. Salarios reales medios.</li> <li>5. Asalariados a los que se les haya impartido formación profesional recientemente.</li> </ol>
<b>Horas de trabajo decente</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Horas de trabajo excesivas (porcentaje de personas ocupadas que usualmente trabajan más de 48 horas semanales y más de 60 horas semanales).</li> <li>2. Tasa de subempleo por insuficiencia de horas.</li> </ol>
<b>Estabilidad y seguridad del trabajo</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Permanencia en el puesto de trabajo inferior a un año (porcentaje de personas ocupadas).</li> <li>2. Trabajo temporal (porcentaje de asalariados).</li> </ol>
<b>Combinación del trabajo y la vida familiar</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Relación entre la tasa de empleo de mujeres con hijos que no hayan alcanzado la edad de escolarización obligatoria y la tasa de empleo de todas las mujeres de edades comprendidas entre los 20 y 49 años.</li> </ol>
<b>Igualdad de oportunidades y de trato en el empleo</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Segregación ocupacional por sexo (índice y porcentaje de empleo asalariado no agrícola en ocupaciones en que predominan los hombres y ocupaciones en que predominan las mujeres).</li> <li>2. Medida de la dispersión de la distribución sectorial de los trabajadores migrantes.</li> </ol>
<b>Entorno de trabajo seguro</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tasa de lesiones profesionales mortales.</li> <li>2. Inspección del trabajo (Número de inspectores por cada 100.000 asalariados y por cada 100.000 asalariados cubiertos).</li> <li>3. Cobertura del seguro de lesiones profesionales (porcentaje de asalariados cubiertos por el seguro).</li> </ol>

<p><b>Seguridad social</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gasto público en seguridad social (porcentaje del PIB y porcentaje del gasto público).</li> <li>2. Proporción de la población de 65 años o más que percibe una pensión.</li> </ol>
<p><b>Diálogo social y representación de los trabajadores</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tasa de sindicalización.</li> <li>2. Número de empresas u Organismos afiliadas a organizaciones de empleadores.</li> <li>3. Tasa de cobertura de la negociación colectiva en materia de salarios.</li> <li>4. Huelgas y cierres patronales/tasa de días no trabajados.</li> <li>5. Libertad sindical y de asociación (ratificación del Convenio 87, observaciones formuladas por el mecanismo de control de la OIT; número y contenido de las quejas; restricciones respecto de la libertad sindical y de asociación.</li> </ol>

(Elaboración propia en base a los indicadores de la OIT. ((OIT) O. I., 2008)

### **2.10.- Hipótesis de la Investigación**

El Estado-Empleador ha generado un proceso inhibitor sobre el fortalecimiento de la actividad sindical, lo que ha generado un empobrecimiento del empleo público, y como consecuencia, una precarización de las relaciones laborales en la Administración Central del Estado que imposibilitan una modernización del Estado y una modernización de las relaciones laborales en la Administración Central del Estado.

### **3.- DISEÑO METODOLÓGICO**

La metodología de la presente investigación es cualitativa e inductiva, debido a que pretende generar un acercamiento entre el objeto de estudio de la Tesis con los Investigadores, recogiendo la información de acuerdo a una revisión exhaustiva de la bibliografía, sumado a entrevistas en profundidad a los casos más importante de la investigación, que son las Agrupaciones Gremiales, como actores públicos relevantes en el proceso de toma de decisiones, y la forma de comprender las características del empleo público de la Administración Central del Estado.

#### **3.1.- Enfoque Metodológico**

El estudio pretende usar un enfoque de tipo cualitativo, entendido éste como una realidad subjetiva, las cuales varían en su forma y contenido entre individuos, grupos y cultura. La investigación cualitativa parte de la premisa de que el mundo social es relativo y sólo puede ser entendido desde el punto de vista de los actores estudiados. El mundo es construido por el investigador. (Sampieri, 2010)

La investigación tiene un enfoque cualitativo, debido a la preponderancia que tiene el estudio en relación a los actores públicos involucrados en el sistema político chileno. Entre los actores públicos principales, están las agrupaciones y gremios del sector públicos representados en la Mesa del Sector Público y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), que son el foco de estudio y análisis principal de la presente investigación, debido al acercamiento que tiene ellos de la realidad institucional, legal y laboral que se quiere abordar en la investigación. Por tanto, nos interesan las proyecciones, diferencias, planteamientos, soluciones, diagnósticos, y visiones de los problemas laborales y condiciones del empleo público en la Administración Central del Estado.

Entendiendo que la metodología cualitativa, es la que permite un acercamiento directo con los actores a través de las diferentes técnicas que ésta provee, esto desde un análisis que busca comprender la realidad desde los actores que son participes de ella. Cada objeto de investigación debe ser entendido como un texto en un contexto, debiendo ambos ser abordados en su totalidad, lo que impulsa a



esta investigación a no perder contacto con la realidad inmediata, por ende, la proximidad es un requisito indispensable. (Olabuenaga, 2007)

Los actores públicos, representados en las distintas agrupaciones y gremios del sector público son los casos de análisis de mayor importancia de la presente investigación, también son trascendentales sus perspectivas y respuestas frente a nuestra principal pregunta de investigación, que alude a caracterizar las relaciones laborales y el empleo público en la Administración Central del Estado entre 2010 y 2017, lo que nos ayudará a acercarnos, debido que son ellos partícipes del sistema de relaciones laborales actual en el espacio público.

La aplicación específica metodológica en cuanto a la definición del problema de investigación y su acceso al campo de estudio, estará dado por la técnica y estrategia investigativa de tipo inductiva que va desde lo particular a los más general, para nuestro objeto de estudio analizamos desde los actores públicos particulares (Gremios y Agrupaciones que representan a los trabajadores de la Administración Central del Estado) en su interacción con otros actores público (Estado-Empleador) y las interacciones entre los distintos actores públicos que están insertos en el espacio público, y vinculados con las políticas laborales en el sistema político. “El método inductivo se basa en que la observación y tabulación de un número suficientemente amplio de observaciones permitirá la formulación de generalizaciones empíricas (vale decir, proposiciones generales inferidas del conocimiento de hechos empíricos individuales). Detrás del método inductivo hay un supuesto lógico: si algo es verdadero para un número de hechos observados, también lo será para otros hechos similares no observados.” (Emmerich, 1999)

### **3.2.- Tipo de Estudio**

La presente investigación presenta dos tipos de estudios: **Descriptivo y Exploratorio**.

Los **estudios descriptivos** buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren, esto es, su objetivo no es indicar cómo se relacionan éstas. (Sampieri, 2010)

Los **estudios exploratorios** pretenden estudiar fenómenos poco abarcados por el mundo académico, y nos ayuda a conocer sobre un contexto particular, con la investigación de nuevos problemas con la identificación de variables promisorias. (Sampieri, 2010) Por tanto, los estudios exploratorios nos ayudarán para conocer sobre el fenómeno del empleo público desde la perspectiva de las Asociaciones Gremiales involucrados en el espacio público, y que son el análisis principal de la investigación, y que son los primeros acercamientos de caracterizar el empleo público en la Administración Central del Estado desde sus perspectivas y realidades laborales.

Para la presente investigación, es importante el estudio de tipo descriptivo debido al acercamiento que se debe tener con las agrupaciones gremiales de la Administración Central del Estado, como foco de estudio que generará las características y rasgos más importantes de las relaciones laborales y del empleo público en la Administración Central del Estado entre el 2010 - 2017, desde un enfoque del fortalecimiento de la actividad sindical en el espacio público. Además, es importante el estudio exploratorio, porque nos ayudará a conocer de forma incremental las propuestas, realidades, visiones, proyecciones y demandas de las agrupaciones gremiales de la Administración Central del Estado sobre el empleo público y sus principales características.

### **3.3.- Diseño de Investigación**

La investigación es un **diseño no experimental**, el cual se caracteriza en analizar los niveles o modalidades de una o diversas variables en un momento dado. Además, pretende evaluar una situación, comunidad, evento, fenómeno o contexto en un punto de tiempo. También, pretende determinar o ubicar cuál es la relación entre un conjunto de variables en un momento. Estudia el cómo evolucionan una o más variables o las relaciones entre ellas y analiza los cambios a través del tiempo de un evento, una comunidad, fenómeno, situación o contexto. (Sampieri, 2010)

La investigación es un **diseño no experimental de tipo longitudinal**, la cual es la recolección de datos a través del tiempo en puntos o períodos, para inferir respecto a cambios en las determinantes y consecuencias. La investigación pretende indagar las principales características del empleo público en la Administración Central del Estado en el período presidencial de Sebastián Piñera y del segundo Gobierno de la actual mandataria Michelle Bachelet, por lo que presenta las características necesarias para ser una investigación no experimental de tipo longitudinal, ya que se pretende analizar, describir y caracterizar las principales variables descriptivas y exploratorias entre el 2010 y 2017 sobre empleo público y relaciones laborales en la Administración Central del Estado, desde la perspectiva de las agrupaciones gremiales . (Sampieri, 2010)

### **3.4.- Técnica de Investigación**

Las técnicas y estrategias de recolección de información a ser utilizadas dentro de la investigación serán las siguientes: **fuentes de información primarias, entrevistas en profundidad; entrevistas a expertos y análisis de discurso**. Todas estas estrategias y técnicas de recolección de información permitirán generar la comprensión necesaria para llegar a los objetivos planteados por la investigación.

El enfoque específico dentro de la investigación cualitativa a ser utilizado es el de tipo etnometodológico, esto quiere, decir que a través de la utilización de entrevistas en profundidad de carácter semi estructurado se buscara un análisis profundo de las entrevistas en función de comunicar. Según Flick (2004), los efectos prácticos de las rutinas, actividades, pensamientos y deseos de los actores entrevistados,

esto quiere decir, convertir circunstancias y situaciones cotidianas en razonamientos científicos. “El interés en las actividades cotidianas, en su ejecución y más allá, en un contexto en orientado localmente de interacción en el que se realicen las actividades- caracteriza el programa de investigación etnometodológico en general. Este programa se ha hecho realidad sobre todo en las investigaciones empíricas del análisis de conversaciones. (Flick, 2004)

Se quiere usar las entrevistas semi-estructuradas porque generan una profundización en las distintas problemáticas laborales que se quieren abordar, y de ésta manera, el entrevistado puede profundizar en sus apreciaciones de la realidad social que se quiere investigar. Entrevistas semi-estructuradas a los actores públicos que se quieren ahondar en el estudio, especialmente, a las agrupaciones y gremios del sector público, debido a que son considerados los actores públicos con mayor trascendencia en la actual investigación, ya que nos aproxima a la realidad social que debemos estudiar, y es el foco de estudio.

Entrevista en profundidad individual, pues, para indagar en las respuestas de la investigación, a través de expertos en los temas laborales para ampliar y profundizar en las respuestas, para concluir desde la mirada de ellos. Este tipo de entrevista, queremos desarrollar a expertos técnicos-profesionales que representan Centros de Pensamiento o Think Thank de la Sociedad Civil, que han hecho estudios e investigaciones relacionado con la temática laboral que se quiere indagar y verificar en la investigación del Estado-Empleador y su relación con los empleados públicos y trabajadores contratados por la Administración Central del Estado.

### **3.5.- Muestra**

Se ocupará una **muestra no probabilística**, debido a causas relacionales con las características de la investigación o de quien hace la investigación. Una muestra cualitativa, con una muestra de expertos en la materia laboral, muestra tipo-casos de la investigación, que alude a las diferentes posturas de actores públicos y sociales destacados en la materia laboral. La muestra se caracteriza por los tipos de casos de estudio que se analizarán, tanto actores públicos como actores del mundo social, académico y expertos en las problemáticas que se desarrollan en la

arena pública, y que tienen que ver con los problemas y condiciones del empleo público de la Administración Central del Estado. Considerar relevante, que la muestra sólo considera a la Administración Central del Estado, que equivale a los Ministerios del Gobierno Central del Estado. También, es destacado en la muestra que sólo se consideran el tiempo de estudio que equivale a los Gobiernos de Sebastián Piñera y de la actual mandataria Michelle Bachelet (2010-2017).

### **3.6.- Selección de Casos**

La selección de casos se enfoca en los actores públicos involucrados en el espacio público que están interactuando con el Ejecutivo y los demás Poderes Públicos en instalar sus demandas, visiones, propuestas y proyecciones sobre los problemas públicos laboral que afectan a los distintos trabajadores que son contratados por el Estado-Empleador, y que se ubican en la Administración Central del Estado. Por tanto, la selección de casos está caracterizada por los gremios o agrupaciones del sector público, en especial énfasis las ubicadas en la Administración Central del Estado. Además, debemos considerar los casos de estudio a expertos en la materia, que pretenden profundizar el análisis y la explicación de la presente investigación, desde el mundo académico, técnico y del asesoramiento que han tenido el mundo de los gremios del sector público con ellos.

<b>Tabla N° 2 Entrevistados y Organización que pertenecen</b>	
<b>Nombre</b>	<b>Organización</b>
Egidio Barrera Galdames	Presidente Nacional de la Asociación Nacional de Funcionarios del Ministerio de Educación (ANDIME)
Hans Kruger	Representante del sindicato de trabajadores y trabajadoras a honorarios del INE (SINE)
Patricio Bustamante	Dirigente de la Unión Nacional de Trabajadores y trabajadoras a Honorarios del Estado (UNTTHE).
Jimena Aguirre	Dirección Nacional de la ANEF, Movimiento Cabreados.

(Elaboración propias en base a los casos de estudio<sup>1</sup>)

<sup>1</sup> Casos de Estudio entrevistados hasta la fecha (3 de agosto del 2017).

<b>Nombre</b>	<b>Descripción</b>
Manuel Gajardo	Asesor de los gremios o agrupaciones en el sector público, Economista.
Francisca Quiroga	Experta en Conflictos Laborales y Periodista del Diario El Desconcierto.

(Elaboración propia en base a los expertos de estudio<sup>2</sup>)

---

<sup>2</sup> Casos Entrevista a Experto hasta la fecha (3 de agosto del 2017).

### 3.7.- Operacionalización

<b>Tabla N° 3</b>			
<b>Variables Independientes</b>	<b>Variables Dependientes</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Sub dimensiones</b>
<p><b>EMPLEO PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO</b></p> <p>Son las condiciones contractuales y relaciones laborales entre el Estado-Empleador con los trabajadores que se desempeñan en la Administración Central del Estado. El Empleo público</p>	<p><b>Sistema de Derechos Colectivos y Huelga</b></p> <p>Mecanismos estratégicos de designación y provisión relativos a la selección de los empleados para determinados puestos en la Administración Central del Estado. Los empleos Públicos de la Administración estarán clasificados en categorías y grados, según su jerarquía y las funciones que les estén asignadas. (Estatuto Administrativo, 2005)</p>	<p>1.- Existencia de un Órgano Específico de Negociación Colectiva.</p> <p>2.- Prohibición del Derecho a Huelga Constitucionalmente para el Sector Público.</p> <p>3.- Alcances de las restricciones del Estatuto Administrativo.</p> <p>4.- Alcances de la Ley de Seguridad Interna del Estado.</p> <p>5.- Convenios Oficina Internacional del Trabajo (OIT).</p>	<p>1a.- Mesa del Sector Público como mecanismo informal.</p> <p>1b.- Sugerencias y propuestas de fortalecimiento de la Negociación en la Administración Pública.</p> <p>2a.- Sugerencias por parte del Comité de Libertad Sindical (CLS) sobre Convenios.</p> <p>2b.- Sugerencias de Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR).</p> <p>3.- Limitaciones de Derechos Colectivos en el Estatuto Administrativo de la Administración Pública.</p> <p>4.- Limitaciones de Derechos Colectivos en la Ley de Seguridad del Estado.</p> <p>5.- Convenios 87, 151, 154.</p> <p>6.- Mecanismos de implementación en la Administración Pública de los distintos contenidos y alcances del Empleo Decente.</p> <p>7a.- Gremios y Agrupaciones de la Administración Pública.</p>

<p>es la función pública, remunerada o no, que se realiza en cualquier Servicio de la Administración del Estado, y que se especifica por su cometido. (Estatuto Administrativo, 2005)</p>		<p>6.- Implementación del “Trabajo Decente”. 7.- Ley de Asociación de los Funcionarios Públicos.</p>	<p>7b.- Alcances y limitaciones de la Ley de Asociación de los Funcionarios Públicos.</p>
---	--	--	---



	<p><b>La Política de Contratación</b></p> <p>Conjunto de normas legales que garantizan y regulan la negociación colectiva, libertad sindical y derecho a huelga y sindicalización en la Administración Central del Estado. En el Título II sobre derechos de los empleados públicos, del Estatuto Administrativo. Ley N° 19.296 sobre el establecimiento de normas sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado.</p>	<p>1.- Honorarios.</p> <p>2.- Contrata.</p> <p>3.-Estatuto Administrativo.</p> <p>4.- Empleo Atípico.</p> <p>5.- Empleo Precario.</p> <p>6.- Empleo Decente.</p> <p>7.- Modelo de Empleo Público Híbrido.</p>	<p>1a.- Relación laboral y Función Pública.</p> <p>1b.- Déficit en derechos laborales, inseguridad social y laboral, e inequidad.</p> <p>1c.- Inestabilidad laboral en la dotación a honorario.</p> <p>1d.- Subordinación y dependencia laboral en los honorarios.</p> <p>1e.- Flexibilización laboral.</p> <p>2.- Inestabilidad laboral.</p> <p>3.- Incumplimiento del carácter accidental y esporádico en los trabajadores a honorarios.</p> <p>4.- Empleo temporal, trabajo temporal a través de agencia y otras modalidades contractuales de varias partes, relaciones de trabajo ambiguas y trabajo a tiempo parcial.</p> <p>5a.- Incertidumbre e inestabilidad laboral.</p> <p>5b.- Desprotección social y baja seguridad laboral.</p> <p>5c.- Pérdida del control laboral y precarización legal.</p> <p>6.- Estándar internacional de la OIT.</p>
--	--	---	--

## **4.- RESULTADOS**

### **4.1.- Modo Introdutorio**

En la presente investigación hemos podido contrastar distintas y diferentes realidades del empleo público en la Administración Central del Estado, desde las visiones y perspectivas de la institucionalidad, y los parámetros de estudio que plantea el *Servicio Civil*, que caracteriza al empleo público y la política de contratación desde un “**modelo híbrido**”, el cual se caracteriza por las diferentes formas de contratación existentes en la Administración Central del Estado. Desde las perspectivas que nos plantean los Dirigentes de las agrupaciones gremiales que conforman la Mesa del Sector Público, y aquellas agrupaciones que están fuera de ella, como son las organizaciones de trabajadores a honorarios del Estado-Empleador, que nos han manifestado su posición frente al empleo público, al cual lo han tildado desde la mirada de las relaciones laborales como un “**vulnerador de derechos**” (Aguirre, 2017), desde la perspectiva de la política de contratación como un “**pésimo empleador**” (Barrera, 2017). Además, nos hemos podido encontrar en la revisión bibliográfica con las posturas del mundo académico y de los centros de pensamientos, en donde, directamente, han catalogado al Estado, como un “**Estado-Empleador que precariza el empleo público**” desde los derechos colectivos hasta la forma de contratación en los últimos años (Marchant K. V., 2016).

A continuación, un breve desglose de modo introductorio, de los principales hallazgos encontrados en el trabajo de campo de la presente investigación a diferentes Dirigentes y Expertos en la materia laboral.

<b>Tabla N° 4</b>	
<b>Temática Laboral</b>	<b>Posturas Generales de los Entrevistados</b>
<b>Negociación Colectiva.</b>	Son variadas las miradas que tienen los entrevistados al respecto de la negociación colectiva en la Administración Central del Estado, y el mecanismo representado en la Mesa del Sector Público. Además, han manifestado desde distintas veredas los obstáculos, contradicciones, beneficios, y las

	<p>capacidades de los actores públicos al minuto de negociar y llegar a acuerdos en las negociaciones sectoriales. También, nos han expresado, sus puntos de vista en términos comparativos con los modelos de negociación de la OIT, y el Convenio 151 sobre negociación colectiva en la Administración Pública.</p>
<p><b>Ley N° 19.296 de Asociación de Funcionarios Públicos.</b></p>	<p>Si bien, es cierto, que, a partir de 1990 con el retorno a la democracia y el período de la transición, la Ley N° 19.296 fue un avance significativo en integrar la libertad sindical en la Administración Central del Estado, pero que actualmente los entrevistados nos han manifestado su desconformidad y lo desactualizada que está la Ley, ya que no interpreta las nuevas realidades sindicales, ni mucho menos pretende fortalecerlas desde el punto de vista del empleo público. Una de las críticas que plantean los entrevistados, es sus conceptos “sui generis” de Asociaciones, y no sindicatos, lo que genera inmediatamente una ambigüedad en el concepto hoy en día, pues se debería legislar sobre ese tema en materia Constitucional y el marco normativo de la Administración Pública Central debido a las restricciones. También, los entrevistados señalan, que se debería avanzar en el reconocimiento de la negociación colectiva y las formas de llegar a acuerdos y formas de resolución de conflictos en la Administración Central del Estado, según a realidades internacionales similares y en base a las sugerencias de la OIT.</p>
<p><b>Convenios 87, 98, 151 de la OIT.</b></p>	<p>El Estado Chileno suscribe y ratifica los Convenios de la OIT, pero los entrevistados nos plantean lo errático</p>

	<p>del Estado a la hora de actualizar, adecuar e integrar las formas, mecanismos, procedimientos y los delineamientos de la OIT sobre las distintas temáticas de negociación, libertad sindical y derecho a huelga en la Administración Central del Estado. Los entrevistados, han manifestado de que el Estado-Empleador se auto-engaña así mismo al ratificar Convenios, pero no cumplirlos en su totalidad, y tener un avance escaso en mecanismos de integración de los Convenios en la realidad del empleo público en la Administración Central del Estado.</p>
<p><b>Política de Contratación Honorarios.</b></p>	<p>En relación a la contratación a honorarios en la Administración Central del Estado, los entrevistados han sido categóricos en tildar al Estado-Empleador como “<b>precario</b>” en relación a la flexibilización e inestabilidad del empleo público de tipo honorarios. Además, han manifestado su rechazo a este tipo de contratación debido a su ilegalidad en conformidad a lo establecido por el Estatuto Administrativo, que alude a ser empleos esporádicos, temporales, y que deben remitirse a tareas no permanentes. También, han expresado que las personas contratadas a honorarios no contarían con los mismos beneficios y derechos que las personas contratadas en planta o contrata, cumpliendo las mismas labores.</p>
<p><b>Calidad del Empleo Público.</b></p>	<p>Los entrevistados han catalogado al empleo público de la Administración Central del Estado de mala calidad, debido a la inestabilidad y flexibilidad del empleo a contrata y honorarios. También, visualizan lo precario con la falta de avance en la legislación con los derechos colectivos como negociación, derecho a</p>

	<p>huelga, libertad sindical y los Convenios OIT. Además, han estipulado el origen del empleo precario en parte a la normativa vigente y a un modelo neoliberal que fue instalado en la Dictadura Militar, y que fue prolongado en la transición y en la actualidad. Dentro de ese contexto, los entrevistados nos plantean las características del modelo neoliberal en relación al Estado-Empleador, con una clara tendencia a disminuir la capacidad y el tamaño del Estado a través de la desregulación en la política de contratación.</p>
<p><b>Estatuto Administrativo.</b></p>	<p>En relación a materias legales, los entrevistados presentan posturas parecidas en relación al Estatuto Administrativo, y a sus vacíos correspondientes a derechos colectivos y sus restricciones. También, manifiestan las contradicciones que impone el Estatuto Administrativo en la situación actual de los honorarios, lo que no se condice con la realidad actual del empleo público. Una gran mayoría de entrevistados han enunciado su postura de hacer cambios profundos o transformaciones al campo normativo de la Administración Pública, especialmente, al Estatuto Administrativo, y lo consideran uno más de los obstáculos heredados por la Dictadura para normalizar el empleo público y las relaciones laborales en la Administración Central del Estado.</p>

## **4.2.- Características del Empleo Público de la Administración Central del Estado**

Las relaciones laborales en Chile son disímiles en su historia y características, y es fundamental comprenderlas de acuerdo a los cambios institucionales que se desarrollaron en los procesos de reforma estructural del Estado, como también los sistemas legales en relación al empleo público, visualizando la amplia gama de prácticas en la cultura política y administrativa de Chile. Hay que comprender la estructura, tamaño y características que se desenvuelven las relaciones laborales para comprender a los actores involucrados, considerando el marco regulatorio y las perspectivas de los actores intervinientes en las dinámicas del conflicto y resolución. (Bonifacio & Falivene, 2002)

Por un lado, existe la regulación del empleo público, con una tensión entre los sistemas normativos y las dinámicas de las relaciones laborales. Están presente las Constituciones que consagran principios y derechos que sirven de referencia a la legislación específica, como ejemplo se plantea la interpretación Constitucional del derecho de agremiación y huelga en donde es fuertemente restringido en los Servicios Públicos. Durante la década de los 90, los ajustes estructurales en las relaciones laborales marcaron la descentralización, privatización y subcontratación de Servicios, reduciendo los puestos de trabajo, bajos salarios y desempleo masivo y repentino. (Bonifacio & Falivene, 2002)

Lo anterior implicó, que los Servicios Públicos contaran con Personal capacitado y motivado, asumiendo la oportunidad de generar un sector público eficaz, capacidad de cumplir obligaciones, facilitando un desarrollo económico y social sostenible, incluyendo el pleno empleo. Las relaciones laborales en un contexto de dificultad están más expuestas al conflicto, por tanto, se hacía imperioso salvaguardar la responsabilidad y las instituciones democráticas, transparencia de las políticas gubernamentales, imparcialidad y equidad en el acceso de Servicios Públicos, prestación de mejores Servicios a los ciudadanos y sus intereses. Para el BID, la agenda de las relaciones laborales es el salario, tensionado entre la escasez de recursos para su mejora y la necesidad de retener Personal calificado con ingresos

competitivos. Las dinámicas de las relaciones laborales en el sector público suelen moverse por el Poder adquisitivo del salario. (Bonifacio & Falivene, 2002)

#### **4.2.1.- El Empleo Público desde una mirada Comparada**

El empleo público alcanzó en promedio el 12% del empleo total en los países de América Latina en el 2014, en donde el promedio de la OCDE corresponde al 21,4%. Sin embargo, las cifras son disimiles al considerar a países como Barbados, con un 23,4%, una cifra que supera al promedio de la OCDE, o el 4% que representa el empleo público en Colombia. Los mayores aumentos del empleo público se han registrado en República Dominicana que pasó de un 12,5% a 18,1%. En cambio, Colombia y México se registran una baja, de un 0,5 a 0,6 puntos porcentuales del empleo total. En comparación a la fuerza del trabajo total, el empleo público en el 2014 registró en Barbados un 17,2%, Argentina 16,5% y República Dominicana, con un 15,5%, en donde los niveles más bajos son El Salvador, con un 7,9% y Colombia, con un 3,7%. Chile, se sitúa según cifras OCDE, en torno a un 11% del empleo público en comparación con el empleo total y la fuerza de trabajo del país. (OCDE, 2016)

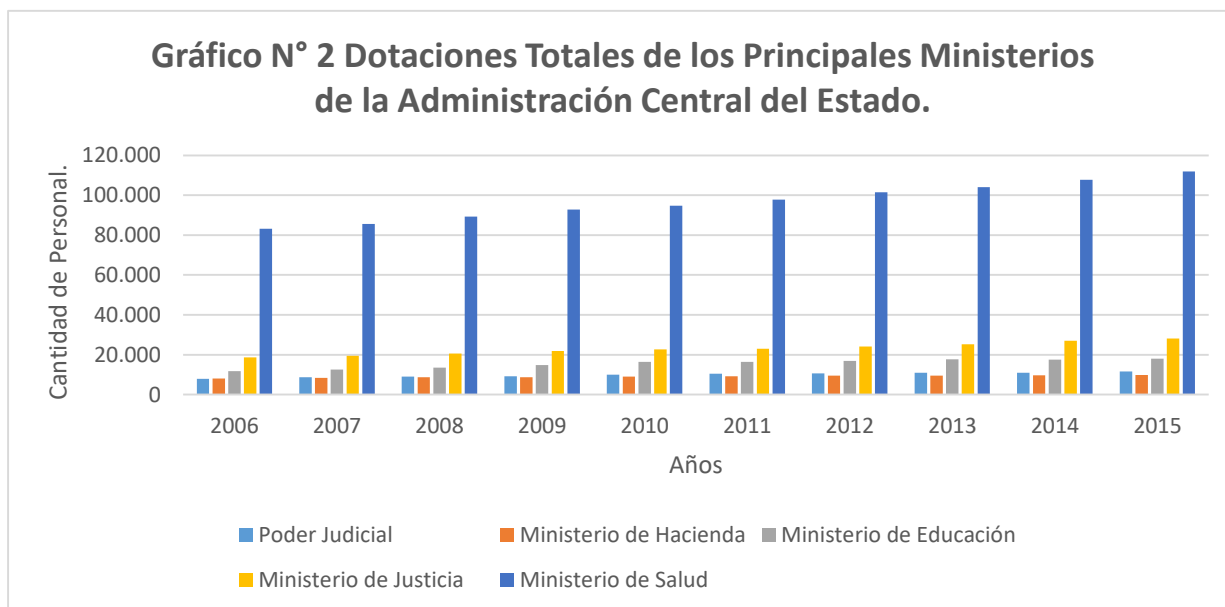
Según las cifras entregadas por la Dirección de Presupuesto (DIPRES), la dotación efectiva en la Administración Central ha ido en aumento desde el 2006 hasta el 2015. El total del Gobierno Central sumando a la Administración Central, Contraloría General de la República, Poder Judicial, Congreso Nacional y Ministerio Público asciende en el 2006 a 172.017 trabajadores, llegando al 2015 con una cifra que representa a 236.736 personas contratadas en el Gobierno Central.



(Elaboración propia en base a la estadística de la ((DIPRES), 2016))

La distribución de la población ocupada en el sector público, representa aproximadamente entre un 4.2%, en el 2013, a un 5.0%, en el 2015 según las últimas cifras entregadas por la CASEN, midiendo de esta manera, la población ocupada por rama en la actividad económica. Según los datos, la distribución de la población ocupada por rama de actividad por sexo, la distribución corresponde, tanto a mujeres como hombres a un 5.0%. La distribución de la población ocupada según categoría ocupacional entre el 2013 al 2015, el empleador u obrero del sector público representa un 7,2%, en el 2013 y un 7,8%, en el 2015, representando la fuerza de trabajo en el sector público. Las mujeres trabajadoras representan la mayor fuerza de trabajo en el sector público en el 2015, con un 11,2%, y los hombres, sólo un 5,3% según los resultados de la CASEN 2015. (Ministerio de Desarrollo Social, 2017)

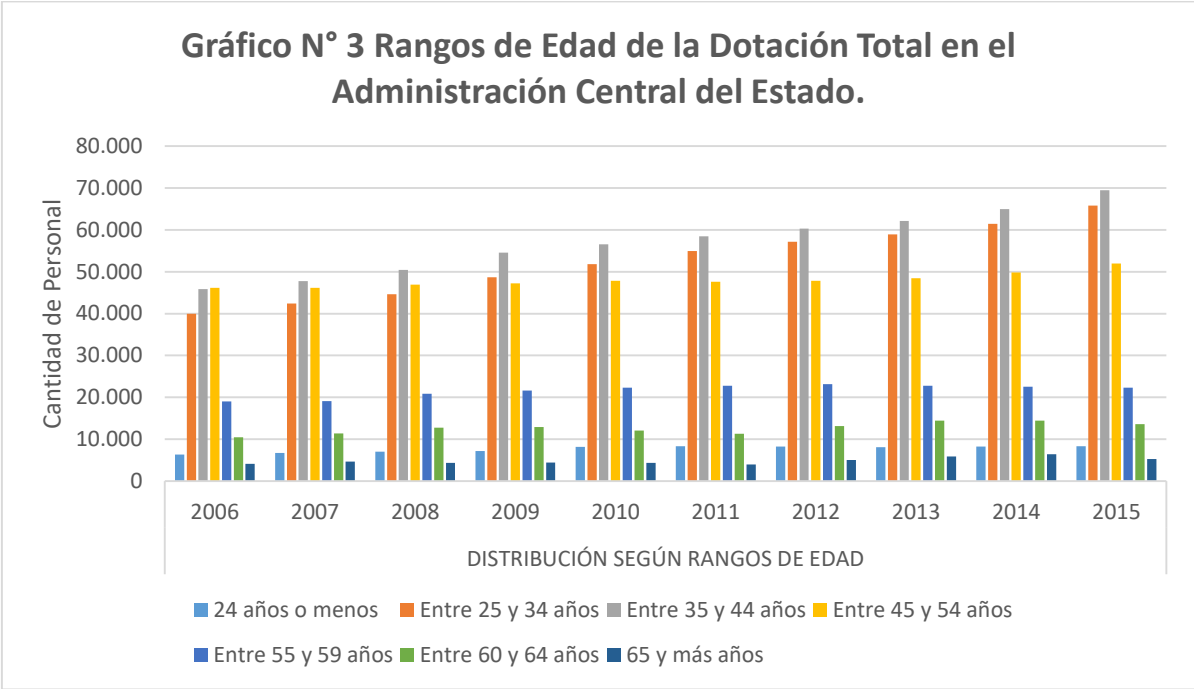
En el Gobierno Central, las mayores contrataciones de Personal Civil son en el Ministerio de Salud, que desde el 2006 viene aumentando de 83.187 personas a 111.937 para el 2015. Le siguen en cifras, el Ministerio de Justicia, con 18.587 en el 2006, a 28.157 personas contratadas en el 2015. Continúan el Ministerio de Educación, con 11.669 para el 2006 y 18.034 para el 2015, el Ministerio de Hacienda, con 8.058 en el 2006 y 9.880 para el 2015. Finalmente, está el Poder Judicial, con una dotación de 7.952 para el 2006 y 11.614 en el 2015.



(Elaboración propia en base a la estadística de la ((DIPRES), 2016))



Los rangos en las edades entre 55 a 59, 60 a 64, 65 a más años de las contrataciones en el sector público han disminuido en comparación a los rangos de edades menores en el sector público, en donde la edad promedio para el 2015 fue de 41,9, y en el 2006 fue de 43,6. El rango entre 25 a 34 años es el que más creció en la contratación en el empleo público, situándose en el 2005 en unas 39.928 personas y para el 2015 corresponde a 65.766 personas.



(Elaboración propia en base a la estadística de ((DIPRES), 2016))

Los tipos de contratación del sector público se han caracterizado por los niveles de profesionalización de la carrera funcionaria, y de la cantidad de los profesionales que han ingresado al Gobierno Central, aumentando considerablemente desde el 2006, con 59.411 profesionales hasta el 2015, con una cifra que llega a los 101.938 según las cifras de Recursos Humanos de la DIPRES.



(Elaboración propia en base a ((DIPRES), 2016))

#### **4.2.2.- Un Empleo Público Heterogéneo en su regulación**

Una de las características más importante del empleo público en la Administración Central del Estado es su composición heterogénea en el ámbito de la regulación legal, en donde su normativa es diversa jurídicamente, y podemos situar los diversos marcos normativos con coyunturas históricas, políticas, sociales, económicas y culturales del empleo público en la Administración Central del Estado. Nos encontramos con la regulación del empleo público, desde las Constitución Política de 1980, elaborada en la Dictadura Cívico-Militar de Augusto Pinochet Ugarte, como también, en este período las Leyes N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley N° 18.834 de Estatuto Administrativo y el DFL N° 234 de Escala única de Sueldos de 1974. Las demás regulaciones del empleo público han sido elaboradas por los Gobiernos de la Concertación, como la Ley N° 19.882, del Nuevo Trato para la Administración Pública del 2003.

En primer lugar, está regulada por la **Constitución Política de 1980**, que reconoce la existencia de la carrera funcionaria y le otorga al Presidente de la República la facultad de crear o suprimir Servicios o empleos, determinando sus funciones. (Egaña, 2016)

En segundo lugar, la **Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado** que consagraba un sistema de carrera basado en mérito, antigüedad e idoneidad, regulando el ingreso a la carrera funcionaria y ascensos en base a procesos competitivos. Imponía reglamentación sobre la evaluación del desempeño por las necesidades de los Servicios, como obligación para ascensos, despidos y remuneraciones. (Egaña, 2016)

En tercer lugar, está la **Ley N° 18.834, Estatuto Administrativo** que regula las dimensiones de la función pública, como ingreso o cesación de funciones, cargos públicos, carrera funcionaria, capacitación, etc. (Egaña, 2016)

En cuarto lugar, la **Ley N° 19.882, del Nuevo Trato para la Administración Pública** que crea el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC). Esta Ley define los procedimientos e institucionalidad para el reclutamiento y selección de Directivos de primer, segundo y tercer nivel jerárquico, en base a la competencia y mérito. (Egaña, 2016)

En quinto lugar, la **Escala Única de Sueldos, un Decreto Fuerza de Ley N° 249 de 1974**, que define 28 categorías y remuneraciones para la mayoría de los Funcionarios públicos.

En sexto lugar, las **Leyes de Presupuesto para el Sector Público**, que define los cargos máximos por Ministerio y Servicio, con su monto máximo de gasto en Personal.

Finalmente, **Leyes Específicas de cada Servicio** definiendo estructura, organización, dotación, Directivos, profesionales, técnicos y administrativos. (Egaña, 2016)

#### **4.2.3.- El Fortalecimiento de la “Actividad Sindical” en el Empleo Público**

Los actores laborales, que alude en relación a las personas del Servicio Público, teniendo presente como tales a cualquier persona, individuo o colectivo que en forma estable adquiere capacidad de acumular fuerza y necesidades y de actuar para producir hechos en una situación determinada. Estos actores laborales son los sindicatos que son la representación de intereses de los trabajadores en donde la

realidad sindical es diversa y la representación es ejercida por Asociaciones como es el caso chileno. Entre las debilidades que presenta el BID en relación al actor sindical en la Administración Central del Estado están la mayor resistencia a la sindicación, precarización del empleo público por políticas de flexibilización, pérdida de prestigio, un Gobierno recortando o limitando el Poder sindical, incremento del desempleo y auge de la economía informal. Hay segmentos de trabajadores en el sector público que están excluidos de coberturas legales y fiscalizadoras, como los contratos temporales o tiempo parcial que limitan la participación en la negociación colectiva. (Bonifacio & Falivene, 2002)

Con el regreso a la Democracia, se comienza a instalar en la agenda política la cuestión laboral heredada por la Dictadura y el Plan Laboral de 1979 de José Piñera, que generó los cimientos de las prohibiciones legales y constitucionales de los derechos sindicales y libertad sindical en el empleo público de la Administración Central del Estado, y los procesos de desmovilización del movimiento sindical del sector público. Recordar con anterioridad, que habíamos establecido en el Marco Teórico de la presente investigación los alcances de las limitaciones y obstáculos legales que ha tenido la Administración Central del Estado en torno a derecho a huelga, que están prohibidos en el empleo público por la Constitución Política de 1980, aunque existen autores que han interpretado su carácter tácito de promoverla. De igual manera, el Estatuto Administrativo que también la prohíbe en los derechos de los Funcionarios públicos, sumando a la Ley de Seguridad del Estado.

Sin embargo, en 1994 se elabora un proyecto de Ley, que pretende generar un mínimo de condiciones en derechos y libertad sindical en el empleo público de la Administración Central del Estado, y se crea la **Ley N° 19.296 sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado**, que contempla el derecho de asociación y de formar gremios de los Funcionarios públicos, no sólo en la Administración Central, sino también incluye a las Municipalidades y el Congreso Nacional *“derecho de constituir, sin autorización previa, las Asociaciones de Funcionarios que estimen conveniente, con la sol condiciones de sujetarse a la Ley*

y a los Estatutos de las mismas” (Ley N° 19.296 Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, 1994).

Sin embargo, como hemos venido planteando en el trascurso de la presenta investigación, la existencia de obstáculos que no permiten el fortalecimiento de la actividad sindical en el empleo público, principalmente, en relación a las prohibiciones que presenta la regulación de la función pública en restringir derechos de huelgas y sindicalización, tanto en el Estatuto Administrativo, como en la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Por tanto, con la existencia de trabas legales se hace imposible fortalecer la actividad sindical, y mucho menos repensar a un Estado-Empleador que quiera fortalecer el derecho laboral de los Funcionarios públicos. Sin embargo, las contradicciones abundan, debido a la interpretación que cada Gobierno de turno le pueda dar al marco normativo, ya que la Constitución consagra estos derechos en términos amplios, lo que genera una ambigüedad legal en cómo se afrontan los derechos laborales de parte del Estado, y los conflictos que se han ido generando con mayor acentuación en los últimos años.

#### **4.2.4.- Ley N° 19.296 que no Fortalece la Actividad Sindical en el Empleo Público**

Hace 23 años que se promulgó la **Ley N° 19.296 sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado**, y existe un consenso en el mundo gremial de la Administración Central del Estado de lo obsoleta y desactualizada que está la Ley, considerando el tiempo transcurrido, las nuevas modalidades de contratación que han aumentado la cantidad de personas en la Administración Central del Estado, las nuevas condiciones laborales existentes y las demandas que han instalado las agrupaciones gremiales respecto a la libertad sindical y derechos de sindicalización en relación a los Convenios OIT, y los países OCDE.

Para el Presidente del Directorio Nacional de la Asociación Nacional de Funcionarios del Ministerio de Educación (ANDIME) Egidio Barrera, quien nos plantea que la **Ley N° 19.296 está obsoleta y estancada, aunque admitiendo que en su momento histórico esta Ley sirvió para el surgimiento y regulación de**

***las Asociaciones y el funcionamiento de ellas. Además, plantea la necesidad de actualizar aquella Ley, con el fin de establecer mecanismos formales de negociación colectiva, una negociación que debe estar regulada, pero no reglada, como la que representa actualmente la negociación colectiva en el Código del Trabajo.*** (Barrera, 2017)

Para la experta en materia laboral Francisca Quiroga, que *la considera una Ley “parche”, debido a que fue la solución en un tiempo determinado en el período de la transición chilena.* Para la experta, esta Ley pretendía pasar algunos exámenes internacionales con lo mínimo exigible, debido a los Convenios 87 y 151 firmados por Chile ante la OIT. Para Quiroga, ***se debería avanzar en un proyecto de Ley que esté en la lógica de los países de la OCDE, en relación a los reconocimientos y mecanismos de derecho a huelga, sindicalización y participación de los Funcionarios públicos en la Administración Central del Estado.*** (Quiroga, 2017)

Para la dirigente de la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEF), perteneciente a la Dirección Nacional, Jimena Aguirre, también, nos plantea la situación de la ***Ley N° 19.296, como un proyecto que marcó una etapa post dictatorial y transicional de la política chilena y de la historia del movimiento sindical en la Administración Central del Estado, pero que actualmente no cumple con los estándares internacionales de países de la OCDE, y que está obsoleta la Ley N° 19.296.*** (Aguirre, 2017)

Para la OIT, dentro de las propuestas estratégicas sobre fortalecimiento de la actividad sindical, los Gobiernos y actores sindicales deben buscar el reconocimiento genuino de la autonomía colectiva y fomentar la actividad sindical con la utilización apropiada de un registro sindical, con el fin de facilitar y desburocratizar los procedimientos. También, para la OIT, es importante promover la creación de federaciones, con el fin de integrar las agrupaciones gremiales de la Administración Central del Estado en estructuras más amplias. Además, se debe promover estructuras horizontales, para proyectar la participación y diálogo social en la negociación colectiva. Lo anterior, implica remover exclusividad en la

representación, con el fin de aumentar el pluralismo sindical en la Administración Central del Estado. Además, promover la libertad sindical implica que existe una autonomía de las agrupaciones gremiales en optar por el tipo de organización que más les acomode respecto a sus estrategias. En relación al fuero sindical, es necesario ampliarlo para todo tipo de trabajadores con responsabilidad sindical, donde en el caso chileno, queda excluidos los Dirigentes sindicales de los honorarios del sector público. (OIT, 2014)

Para el BID, las relaciones laborales constructivas deben enfocarse en la sindicalización libre, buscando la libre afiliación con personería por sector, permitiendo la representación proporcional en caso de la negociación colectiva, teniendo impactos en la gestión de los acuerdos en el Estado-Empleador. En cambio, la sindicalización forzosa o las restricciones de diversa índole a los gremios, enervan las condiciones requeridas para unas relaciones laborales cooperativas entre el Estado-Empleador y sus trabajadores. (Bonifacio & Falivene, 2002)

La libertad sindical implementada en Chile a partir de los Convenios ratificados ante la OIT (87, 98, 135 y 151), se denominan como “**libertad sindical imperfecta**”, ya que las normas constitucionales del Artículo 19, número 16 y 19 como las Leyes no se encuentran ajustadas a los contenidos de los Convenios ratificados. Más aún, relacionado con el Convenio 151, debido a las persistentes prohibiciones y sanciones al ejercicio de los derechos de libertad sindical por parte de Funcionarios públicos. (Domínguez, y otros, 2016)

#### **4.2.5.- Un Empleo Público Fragmentado en su Política de Contratación**

Para el BID, las normas de las relaciones laborales tienden a avanzar en la profesionalización de la función pública, como el progreso hacia una mayor flexibilización de las condiciones de empleo, independiente de la negociación colectiva del sector público. Una singularidad que plantea el BID, es la tendencia a la flexibilidad de lo flexible en la Administración Central, donde las vinculaciones contractuales no son novedosas en la Administración Pública, pero son mecanismo de colaboración con los equipos estables de Funcionarios, llegando a mimetizar con la estructura burocrática. Para el BID, las contrataciones bajo modalidad de

honorarios terminan configurando una modalidad paralela al Servicio Civil estable. (Bonifacio & Falivene, 2002)

La fragmentación contractual existente en la actualidad en el empleo público de la Administración Central del Estado (Contratos de Planta, Contrata, Honorarios y Código del Trabajo), ha impedido fortalecer la actividad sindical, ya que, en primer lugar, la Ley N° 19.296 sobre Asociaciones de los Funcionarios del Estado, establece la normativa sólo para la dotación de Planta y Contrata, dejando excluidas las personas contratadas por el Estado a honorarios. Sin embargo, ha existido en los últimos años, la intención de las personas contratadas a honorarios de organizarse, con el fin de generar instancias participativas en su sector que representa. Tanto Jimena Aguirre como Alejandra Quiroga, nos plantean que **la falta de voluntad por parte de los Dirigentes de la ANEF y de los Dirigentes de la Mesa del Sector Público de integrarlos a este mecanismo negociador, se debe, principalmente, a la pérdida de control que pueden sufrir frente a las agrupaciones y gremios.** (Aguirre, 2017), (Quiroga, 2017)

El autor Carlos Ledesma, nos plantea una situación que se generaliza en América Latina en relación a la fragmentación existente en los distintos regímenes contractuales de la Administración Central del Estado, que impide el fortalecimiento de la actividad sindical en el empleo público. Para el autor, existe una **“Diversidad de regímenes laborales y formas de representación”**, que son características del empleo público en América Latina, y que es sumamente representativo a la situación y condición contractual en Chile. (Ledesma, 2011, pág. 122)

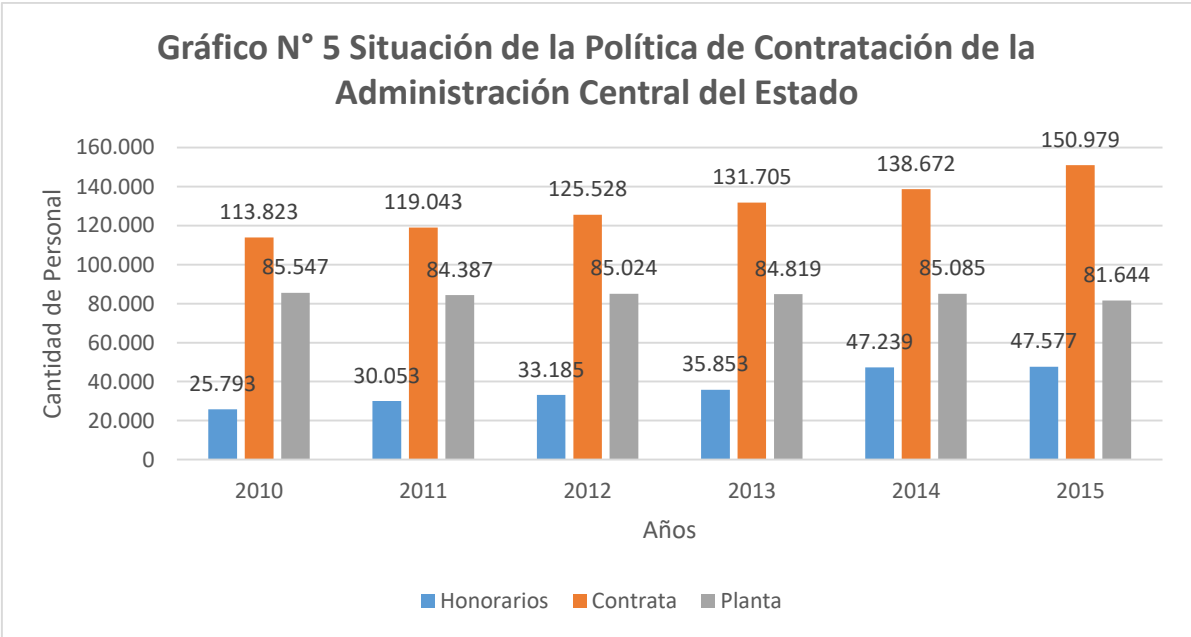
#### **4.2.6.- Una Política de Contratación marcada por el Gobierno de Turno**

Una de las características que hemos podido analizar en la presente investigación son las directrices y delineamientos que impone el “Gobierno de Turno”, al minuto de asumir la responsabilidad de los distintos Servicios Públicos, y su contratación de Personal con el cual contará, para hacer funcionar el aparato estatal en el período que dure su mandato. Uno de los datos más objetivos y verificable es el entregado por la Dirección de Presupuesto (DIPRES), quienes nos entregan todos los años la estadística de recursos humanos desglosada en los distintos Servicios



Públicos de la Administración Central del Estado. De acuerdo a las estadísticas, hemos podido inferir un aumento considerable del Personal contratado a honorarios, desde el 2010 hasta el 2015, también, la estadística muestra un aumento del Personal a contrata y una leve disminución del Personal contratado de planta en la Administración Central del Estado. ((DIPRES), 2016)

Debemos considerar, que en términos comparativos que el Personal contratado a honorarios en el Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), está marcado por un aumento explosivo de este tipo de política de contratación, con el primer Gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), en donde existe un aumento relativo de este tipo de política de contratación en los Servicios Públicos y la Administración Central del Estado. Sin embargo, si comparamos el Gobierno de Sebastián Piñera con el segundo Gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), la política de contratación a honorarios es permanente en ambos períodos presidenciales, marcado por su aumento considerable y disminución del Personal estable contratado en calidad de titular y planta. Además, la política de contratación estuvo marcada por el aumento explosivo de la contratación a “**contrata**”, quedando manifestado en el siguiente gráfico.



(Elaboración propia en base ((DIPRES), 2016))

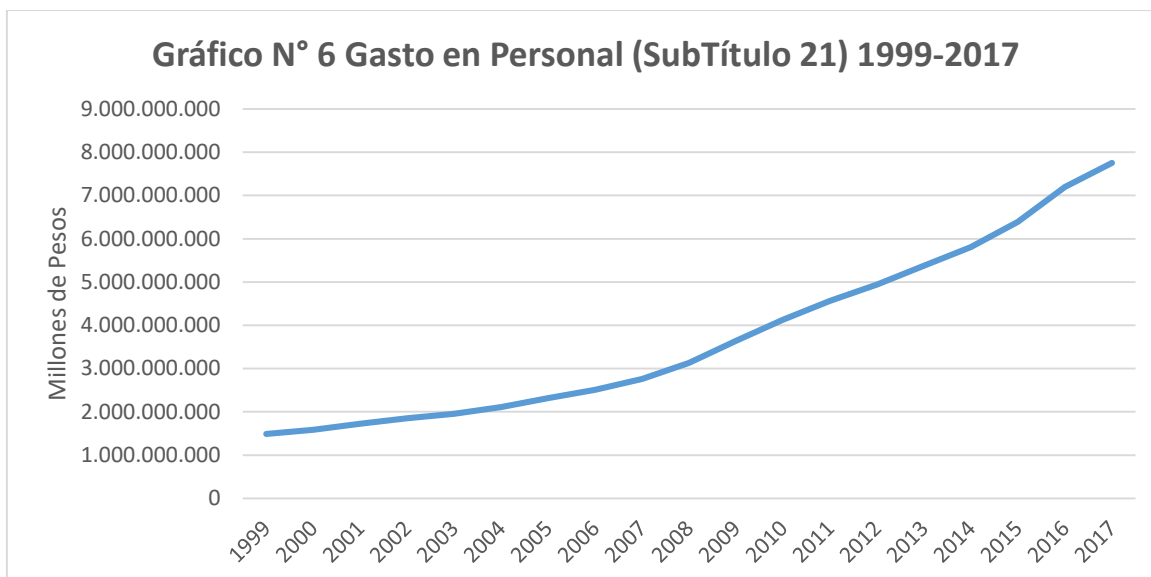
La política de contratación ha estado marcada por los delineamientos del Ejecutivo en cada período presidencial, caracterizado por la inestabilidad del empleo público y la política “flexibilizadora” del honorario en la Administración Central. (Arredondo, 2017)

Debemos considerar, que uno de las más relevantes demandas de los gremios y agrupaciones del sector público es la erradicación de todo tipo de empleo precario, por lo cual estas organizaciones han considerado la política de contratación del Estado de precaria, por su lógica de inestabilidad, flexibilidad, conflictividad-judicialización, e inseguridad laboral de los trabajadores en la Administración Central del Estado. (CUT-ANEF, 2016)

#### **4.2.7.- Una Política de Contratación en Función del Presupuesto**

Una de las críticas más profundas que plantean los gremios y agrupaciones de la Mesa del Sector Público es la instalación de una lógica macroeconómica y del crecimiento económico en delinear e instalar las directrices de la contratación en el sector público en base a la elaboración del Presupuesto anualmente, quedando la política de contratación de acuerdo al gasto en Personal de las diferentes partidas del Ejecutivo, y de las distintas miradas ideológicas del Poder Ejecutivo instalado en el Poder. Sin embargo, el gasto en Personal de parte del Estado ha aumentado explosivamente debido al aumento de Servicios Públicos, y la necesidad del Estado-Empleador de hacer funcionar el aparataje estatal.

De acuerdo a las cifras entregadas por las Leyes de Presupuesto de la Nación a partir de 1999 hasta el 2017, el gasto en Personal que involucra al “Personal de planta, Personal a contrata, otras remuneraciones y otros gastos en Personal”, ha aumentado considerablemente todos los años. En el siguiente gráfico, podemos visualizar la cantidad de recursos en cada partida presupuestaria destinada al gasto en Personal, con una tendencia clara, al crecimiento anual por la Ley del Presupuesto del Subtítulo 21.



(Elaboración propia en base a (DIPRES, 2017))

Debemos considerar, que el aumento de la dotación de los regímenes a contrata y honorarios son los que más aumentan en consideración a los años estudiados por la investigación, y en términos comparativos con la dotación a planta, la cual disminuye todos los años, en la Administración Central del Estado, lo que podemos inferir que los aumentos del gasto en Personal que se hacen en la Ley de Presupuesto son para financiar la política de contratación de los Servicios Públicos y al aumento del Personal a contrata y honorarios que se ha ido desarrollando en los últimos siete años (2010-2017).

#### **4.2.8.- De un Modelo Híbrido a la Precarización del Empleo Público**

Una de las características que plantea la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), sobre el empleo público y la política de contratación es lo **híbrido**, relacionado con los distintos regímenes contractuales que podemos encontrar en la Administración Central del Estado. Este modelo se caracteriza por la existencia de cargos de libre designación o de confianza, y también, Jefes que no forman parte del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP). Además, de los cargos de SADP establecido por la Ley N° 19.882 de primer y segundo nivel jerárquico. Podemos encontrar la carrera funcionaria, con Funcionarios de planta con contrato permanente con acceso al sistema de carrera. Otra forma de contratación, es la establecida por las disposiciones de Ley de Presupuesto que son los cargos a

contrata, siendo desvinculados sin causales y no teniendo indemnización por despido o no renovación. Un empleo basado en la inestabilidad relativa y falta de regulación, que ha llevado a las agrupaciones gremiales a demandar la existencia de contratos plurianuales. (Egaña, 2016)

Sin embargo, la política de contratación bajo la modalidad de honorarios, no son Funcionarios públicos, pero que en los últimos años cumplen funciones permanentes, al igual que la dotación a contrata de la Administración Central del Estado, lo que ha abierto el debate y la preocupación del actual Gobierno de Michelle Bachelet en traspasar una gran cantidad de trabajadores contratados a honorarios a dotación de contrata, como uno de los compromisos adquiridos en su primer Gobierno y en el actual período presidencial, con las negociaciones que han sostenido los Dirigentes de la Mesa del Sector Público con el fin de normalizar la situación del empleo público. Para los Dirigentes sindicales de la Administración Central del Estado, el empleo público se caracteriza más a un modelo más bien, carentes de derechos colectivos y con déficits en la estabilidad laboral, que recaen, principalmente, en la figura de la dotación a contrata y los honorarios, como los empleos más inestables y desregularizados.

Para el mundo académico y de los centros de pensamientos, el problema del empleo público en Chile es la inestabilidad y desregulación, representado por la desprotección e inseguridad social y laboral que se caracteriza la dotación a contrata y los trabajadores a honorarios. Para la académica Karla Marchant, el problema radica es el escaso fomento y reconocimiento jurídico de los derechos colectivos y de la inestabilidad, incertidumbre y desprotección de los trabajadores a contrata y honorarios en la Administración Central del Estado, lo que generaría una **“precarización en el empleo público”**. (Marchant K. V., 2016)

El experto y asesor de la Mesa del Sector Público, Jaime Gajardo, nos plantea que la precarización en el empleo público está dada más ***bien por la contratación y beneficios, planteando la existencia de un marco normativo vigente impulsado por la ideología neoliberal de la política, en donde el Estado debe ser achicado, y que el mercado regule, y esto es el ejemplo de la diferenciación***

**de contratación y los honorarios, en donde la precarización tiene que ver con la falta de beneficios, cotizaciones o la incertidumbre que los aqueja en relación a la estabilidad laboral.** (Gajardo, 2017)

El Presidente Nacional de ANDIME, Egidio Barrera, señala que las personas **a honorarios que realizan tareas permanentes como un planta o contrata, no tienen cotizaciones, salud y beneficios, representadas por la sala cuna, bonos y el no pago de licencias médicas.** Para el entrevistado, **él sitúa el origen de la precarización a una política central del Estado, que se generó con el modelo neoliberal, adoptado en la Dictadura y que se profundizó con la Concertación.** El dirigente, también, plantea como **objetivo central el achicar el Estado a través del despido de trabajadores o contratarlas como honorarios.** (Barrera, 2017)

Desde un punto de vista más cercano a la realidad laboral de los trabajadores a honorarios en la Administración Central del Estado, contamos con la postura del dirigente Patricio Bustamante, quien sostiene que la **precarización tiene que ver con la capacidad del Estado de garantizar los derechos y reconocer la calidad de trabajador a honorarios en el ámbito de la antigüedad laboral, y también, la previsión, salud, y derechos colectivos-laborales.** (Bustamante, 2017)

#### **4.2.9.- La Cuestión del Honorario en la Administración Central del Estado**

Una de las características más importantes del empleo público es la situación contractual que mantiene el Estado en relación a los honorarios. Sin embargo, los honorarios es un régimen contractual que fue permitido en el Estatuto Administrativo para cumplir funciones esporádicas o temporales, no como en la actualidad, que están cumpliendo funciones permanentes, al igual que las funciones que cumple la dotación de planta y contrata de los Servicios de la Administración Central del Estado. Desde el punto de vista de las agrupaciones gremiales, uno de los principios fundamentales que plantean en el “Pliego de Demandas”, es la erradicación del empleo a honorario en la Administración Central del Estado, y que deje de cumplir las funciones permanentes que están siendo objeto aquellos trabajadores en la actualidad.

El dirigente de ANDIME, Egidio Barrera, nos plantea ante la situación de las personas contratadas a honorarios, quien lo caracteriza como un ***mecanismo de precarización en todo sentido en el Estado, debido a que carecen de previsión, cotizaciones, tienen menos beneficios que la dotación planta y contrata, no tienen pago de licencias médicas, carecen de beneficios como las salas cunas. Para el dirigente, es un desmedro este tipo de contrato a honorario, porque es un empleo de mala calidad.*** (Barrera, 2017)

Sin embargo, tanto Egidio Barrera como el experto y asesor de gremios de la Administración Central del Estado Manuel Gajardo, nos plantea una posición respecto a que se debe cumplir con la Ley, en el sentido, de que realmente los empleados por el Estado a honorarios cumplan ***el carácter de prestación de Servicios, y tengan la función de accidental y temporal, pero que no estén cumpliendo como se está haciendo actualmente funciones permanentes y habituales.*** (Gajardo, 2017)

Debemos recordar, que, en los últimos años, según las cifras de DIPRES, sobre recursos humanos, la cantidad de personas contratadas a honorario ha aumentado considerablemente situándose desde el 2006 hasta el 2015 en un 37%. Estas cifras demuestran que la política de contratación en la Administración Central del Estado ha estado caracterizada por la desregulación y flexibilidad del empleo público, considerando que, en los últimos años, los contratos a honorarios se han mantenido en torno a las 45.000 personas. ((DIPRES), 2016)

En la actualidad, se está generando un traspaso de honorarios a contrata de la Administración Central del Estado, que tiene precedentes del período 2006 al 2010. Los requisitos para el traspaso son desempeñar funciones permanentes, tener más de un año de antigüedad contractual y tener jornada completa. Para el asesor del Gobierno, Enrique Rajevic, existen problemas para cumplir con estos compromisos relacionados con la insuficiencia de remuneraciones en la (Escala Única Administrativa) EUA, lo que genera una asimetría con las asignaciones de funciones críticas. Falta de requisitos generales para ser funcionario o para tener la asignación profesional. Falta de requisitos exigidos en la Ley de Plantas del Servicio respectivo,

relacionado con exigencias de estudios. Modalidades especiales de trabajo como turnos en la Administración Central del Estado. (Rajevic, 2015, pág. 7)

También, el Gobierno a través del Programa de Modernización del Sector Público plantea opciones a la Ley de Presupuesto, en relación a la prohibición de reemplazar a las personas contratadas a honorarios que pasen a contrata con nuevo Personal a honorario, planteándose, además, un Artículo especial en la Ley de Presupuesto que dote un número máximo de personas a honorarios, con el fin de reducir el número de personas contratadas a honorario. La prohibición de contratar a nuevas personas a honorarios, para aquellos casos de personas a honorarios que realizar funciones permanentes, o también subordinación o dependencia. Enrique Rajevic, plantea instalar sanciones a las Jefaturas que infrinjan esta prohibición al menos con multa Personal, dejando el sumario y sanciones para Contraloría. (Rajevic, 2015)

La situación de las personas contratadas a honorarios ha generado una **nueva fisonomía en el empleo público** de la Administración Central del Estado, trasladándose de un modelo tradicional y estable de empleo público, caracterizado por la carrera funcionaria, a uno caracterizado por su **flexibilidad e inestabilidad laboral en la relación Estado-Employador**, en donde existe un concepto ideológico de Estado, que visualiza al trabajador como un factor productivo, intercambiable y prescindible, reduciendo los derechos colectivos e individuales, disminuyendo su capacidad de negociación y movilización; caracterizando la desarticulación del actor sindical, como principios del neoliberalismo chileno en el ámbito laboral, en donde la Administración Central del Estado no queda al margen, sino que son características esenciales de la realidad laboral. (Arredondo, 2017)

Lo anterior, implica la disminución del modelo tradicional y estable del empleo público, primando el reemplazo desde arriba con gerentes públicos, que quieren instalar la eficiencia empresarial en el Estado, y por abajo con formas precarias de trabajo, como los prestadores de Servicios a honorarios, marcando diferencias internas en los empleados fiscales y debilitando la unidad política y sindical de sus Asociaciones Gremiales. La política de contratación ha estado caracterizada por las

políticas neoliberales en relación al empleo público, en donde se basa en recursos productivos, prescindibles, dependientes de la autoridad política de turno, marcadas por las lógicas de una relación comercial, y no laboral.

#### **4.2.10.- El Conflicto Institucionalizado en el Empleo Público**

Una de las variables a tener en consideración para caracterizar al empleo público es la contienda política que se dan en la “arena pública”, específicamente, las capacidades de cooptación y de chantaje que comienzan a tener las agrupaciones y gremios frente al Ejecutivo, y sus capacidades negociadoras que tienen frente a sus demandas, y posicionar su Agenda sectorial en la Mesa del Sector Público. No hay que olvidar, que muchos de los Dirigentes de la ANEF son militantes de partidos políticos de la Nueva Mayoría, y hay muy pocos Dirigentes que no militan, lo que permite distinguir una capacidad negociadora, y como pueden instalar sus demandas sectoriales frente al Ejecutivo, en donde muchas veces, salen más beneficiados en los bonos de esa manera, que negociando todos juntos en la Mesa del Sector Público.

Para Francisca Quiroga, esta situación ***plasma una correlación de Poder al interior de la Mesa del Sector Público que puede ser perversa, ya que los Dirigentes militantes de partidos políticos oficialistas no estarían dispuestos a movilizar su sector, en desmedro del Gobierno de turno, lo que genera al interior de la ANEF múltiples conflictos políticos. El Ministerio de Hacienda entrega paquetes alternativos, que son bonos a los gremios, lo que genera un debilitamiento de la actividad sindical en lo global que debería ser, o sea, en el ámbito colectivo de la Mesa del Sector Público.*** (Quiroga, 2017)

El conflicto político se ha ido institucionalizando todos los años, y enfocándose la discusión en la “cifra” del reajuste del sector público, quedando a un lado todas las demás demandas sectoriales y colectivas de la Mesa del Sector Público, que terminan siendo principios plasmados en los Acuerdos Protocolares firmados por los Dirigentes y el Ejecutivo representado por el Ministro de Hacienda, y algún representante de DIPRES. Después el debate pasa al Poder Legislativo, en donde existe la capacidad negociadora o de chantaje de los Dirigentes con sus partidos



políticos y demás fuerzas políticas, para aprobar o rechazar el acuerdo, que se caracteriza por el reajuste salarial del sector público.

Para la experta Francisca Quiroga, el conflicto institucionalizado ha estado caracterizado por dos momentos en las negociaciones de la Mesa del Sector Público. El primero, tiene que ver con una posición confrontacional e ideológica de la ANEF, de instalar su discurso con críticas a la gestión del Gobierno. El segundo momento, es la posición de la CUT, que juega un rol de moderador y negociador, en la búsqueda de acuerdos entre las partes. La posición confrontacional de la ANEF se debe a la capacidad de visualización de demandas de su sector frente a los medios de comunicación, con el fin de instalar sus críticas al modelo neoliberal de empleo público. (Quiroga & Schuster, Discurso público e institucionalización del conflicto político en Chile: El caso del reajuste salarial del sector público (1990-2014), 2016)

La Mesa del Sector Público es una negociación no reglamentada e informal, que generalmente se inicia en octubre con la Propuesta de reajuste y mejoramiento de condiciones laborales del Gobierno. El formato de la negociación queda en definición de las voluntades entre las partes, que tiene como límite la fecha para enviar el proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso. La negociación termina siendo una oportunidad para definir la Agenda del sector, mediante los Acuerdos o Protocolos que concretan compromisos de parte de ambas partes. Los Protocolos son los productos de las negociaciones, que se deben formalizar en proyectos de Ley. Sin embargo, estos Protocolos no son vinculantes y quedan al amparo de la voluntad de la autoridad de turno. Entre los problemas que podemos visualizar de este mecanismo está la **representatividad**, ya que existen muchos sectores de trabajadores que están excluidos, y hay gremios que tienen mayor peso negociador en relación a otros gremios, debido a su porcentaje de personas que representan, y su capacidad de negociar de forma sectorial con el Gobierno. El otro problema que tiene, es su **carácter de dependencia**, pues requiere la aprobación del Congreso, lo que puede generar un rechazo, y una eventual negociación adicional. (Domínguez, y otros, 2016)

La negociación sectorial se da a nivel municipal y en sectores específicos en la Administración Central del Estado. Estas negociaciones carecen de un procedimiento más institucionalizado, y son **formas reactivas** de negociación, debido a incumplimientos de un acuerdo, cambio de autoridad o nueva institucionalidad. Se caracteriza por no tener un periodo establecido, y sus objetivos apuntan a mejorar las condiciones de empleo, como bonos y asignaciones, o también, la disminución de la plana a honorarios, como también la política de retiro. Todos los acuerdos que impliquen recursos, deben terminar en el Congreso a través de un proyecto de Ley. (Domínguez, y otros, 2016)

Entre las dificultades más destacables están los sujetos que llevan la negociación, y el logro de los acuerdos, y posterior coordinación con la negociación central. Hay demandas y negociaciones que trascienden el sector, y comprometen recursos que dependen de plazos, y de instituciones nacionales, como la elaboración de proyectos de Ley, por tanto, existe una dificultad en su ejecución. Los acuerdos son poco formalizados, lo que facilita el incumplimiento de ellos, por parte de la autoridad. (Domínguez, y otros, 2016)

#### **4.2.11.- Los Contrastes de la Negociación Colectiva Chilena con la OIT**

Para que los Servicios Públicos sean de calidad, se requiere el apoyo de sistemas adecuados de relaciones laborales, que incluya mecanismos eficaces para solucionar conflictos. El elemento esencial de la negociación colectiva para la OIT es el diálogo social que es una característica central del sistema de regulación del sector público. La negociación colectiva debe ser un proceso integral, estructurado y con consultas reforzadas por altos niveles de intercambio de información. El éxito del diálogo social depende de varios factores como los derechos de libertad sindical y la negociación colectiva, existencia de organizaciones de trabajadores y empleadores sólidos e independientes, con capacidad técnica y conocimientos para participar en el diálogo social; existencia de voluntad política y compromiso de las partes en participar del diálogo social con una institucionalidad adecuada. (OIT, 2011)

Para Egidio Barrera, dirigente de ANDIME, el ***mecanismo de negociación colectiva representado por la Mesa del Sector Público es frágil, debido a la facilidad de quebrar el diálogo social entre los Dirigentes y agrupaciones gremiales y el Ejecutivo, debido a la gran cantidad de intereses monetarios y correlaciones de Poder de los distintos actores involucrados en la negociación colectiva. Para el dirigente, es un mecanismo asimétrico y desigual en donde tiene mayor peso aquellos sectores que tienen mayor interdependencia con el Gobierno de turno. Es un mecanismo que opera dentro de lógicas políticas, quedando al margen el diálogo social y la independencia que debería tener la negociación colectiva.*** (Barrera, 2017)

Para la OIT, la negociación colectiva debe ser efectiva en la medida que todos los actores claves deberían participar en el dialogo social formativo, sistema de reglamentación resultante y la continua adaptación de ese sistema. Deben estar incluidos todos los empleadores del sector público, como los trabajadores y representantes, como los sindicatos, gremios y agrupaciones; también representantes de la sociedad civil. El Gobierno debe fomentar el diálogo social nacional y promover dentro del marco jurídico, garantizando la independencia y derechos fundamentales de los actores sociales. (OIT, 2011)

En la negociación colectiva chilena, no todos los actores sociales están integrados e involucrados en las negociaciones. Es un mecanismo cerrado, que sólo participan las agrupaciones y gremios de la Administración Central del Estado, dejando excluido a organizaciones que estén fuera, como son las organizaciones sindicales de trabajadores a honorarios del sector público. Esto, se debe, principalmente, por la pérdida de control que puede generar la integración de otros actores de la sociedad civil en las negociaciones colectivas. Para Patricio Bustamante, dirigente de los Trabajadores Honorarios del sector público, ***hoy en día la Mesa del Sector Público no ha incorporado a todas las organizaciones, por tanto, no están todos los sectores representados, en donde lo colectivo queda al margen de lo individual de cada agrupaciones o gremio.*** (Bustamante, 2017)

La OIT, plantea una búsqueda de unificar criterios entorno a las relaciones laborales entre el sector privado y público. Para la OIT, debe existir un sistema general de Relaciones Laborales que proyecte una base común de principios y objetivos para los sectores públicos y privados con el fin de lograr unidad y resultados coherentes. El Convenio 151, buscaba disminuir la brecha en el derecho a negociación colectiva entre el sector público y privado, porque el Convenio 98, excluía su funcionalidad a los trabajadores del sector público. (OIT, 2011)

En nuestro país, esta realidad está muy lejana debido a las asimetrías que hay entre el sector público y privado en los derechos de sindicalización, negociación colectiva y derecho a huelga. Además, considerar que el último proyecto de Ley de Reforma Laboral de la actual Presidenta Michelle Bachelet, excluye al sector público, principalmente, en los nuevos mecanismos de negociación existentes en el proyecto.

Para la OIT, la función pública tiene ciertas directrices diferentes en relación al interés público, con el mantenimiento de Servicios esenciales del Estado. Por tanto, la negociación colectiva se debe basar en la capacidad de los Gobiernos y los sindicatos de llegar a acuerdos, en donde el derecho a huelga debe ser un recurso último, siendo regulado o restringido de manera selectiva con el fin de preservar la integridad de la negociación, pero no estar totalmente prohibido. (OIT, 2011)

Para la OIT, los procesos de negociación, consulta y solución de conflictos deben gozar de la máxima autonomía, en donde el Gobierno debe propiciar un ambiente de equidad y paz laboral, y promover intervenciones que vayan en función de la integridad de la negociación colectiva y al apoyo de los procesos de solución de conflictos en la Administración Central del Estado. Las negociaciones y consultas deben promover las mejores prácticas en las relaciones laborales, en donde se deben identificar, adoptar y adaptar los modelos más constructivos. La prevención y solución de conflictos deben ser flexibles e integrados de medidas en función de necesidades, para hacer frente a determinados problemas, adquiriendo importancia un sistema de gestión de conflicto integrado en la Administración Pública. El

funcionamiento debe ser en ciclos, en procesos centrales de negociación colectiva y consulta, para facilitar y promover los procesos de negociación. (OIT, 2011)

Para el BID, y su modelo de relaciones laborales constructivistas, se debe tener en consideración dos variables en relación a: Procedimientos de negociación colectiva y Niveles articulados de negociación colectiva. El primero, alude a los procedimientos aceptados para negociar, incluyendo Convenios colectivos o acuerdos sobre pliegos de reivindicaciones, amplía las oportunidades para mejorar las relaciones laborales, de modo que éstas contribuyan positivamente en la obtención de resultados de gestión. Es necesario, un reglamento de procedimiento de negociación que garantice la transparencia de las negociaciones. El segundo elemento, son los niveles articulados de negociación, que alude los niveles nacionales o sectoriales que se deben fijar los pisos, incorporando Organismos, condiciones de productividad o calidad para el público, además, de permitir que los Directivos y Jefes de Servicios dispongan de autonomía y flexibilidad para mejorar los acuerdos en la negociación colectiva. (Bonifacio & Falivene, 2002)

Para el BID, la institucionalización del conflicto hacia el diálogo, con la existencia regular o permanente de estos espacios con los actores representativos, como las agrupaciones gremiales y el Estado, es un factor favorable para desarrollar buenas relaciones laborales constructivas, con espacios normados de tipo nacional o sectorial, caracterizados por Comisiones mixtas o revisión de reglas de las relaciones laborales cuyas decisiones son públicas, con la participación de hasta los usuarios de Servicios o estar articulados con órganos Parlamentarios de representación política. (Bonifacio & Falivene, 2002)

#### **4.2.12.- Los Convenios OIT firmados de Chile y sus implementaciones en la Administración Central del Estado**

Chile, ha ratificado los Convenios 87 sobre la libertad sindical y la protección de derechos de sindicación. El Convenio 98 sobre derecho de sindicación y negociación colectiva. El Convenio 151 sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública. El Convenio 87, plantea en términos generales y amplios los derechos de la libertad sindical en toda la sociedad, sin importar alguna

distinción en los trabajadores, ni mucho menos alguna distinción entre el sector privado o público. **“Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los Estatutos de las mismas.”** (OIT, 1948)

Con la ratificación del Convenio 98 sobre el derecho a sindicación y negociación colectiva, que alude en términos generales a la constitución de organizaciones de trabajadores, y los mecanismos de negociación colectiva que deben presentarse para llevar a mejores condiciones laborales. Sin embargo, en el Artículo 6 del Convenio 98 se estipula que **“no trata de la situación de los Funcionarios públicos en la Administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su Estatuto”**. (OIT, 1949)

Sin embargo, el único avance significativo en términos de la libertad sindical y derechos de sindicalización en la Administración Central del Estado ha sido la elaboración de la Ley de Asociaciones de Funcionarios públicos de 1994, que sólo estipula la creación de gremios de los distintos Servicios Públicos de la Administración Central, excluyendo una gran cantidad de trabajadores que no son Funcionarios públicos según Estatuto Administrativo, como los trabajadores a honorarios.

Agregar, también, que el Convenio 98, deja el establecimiento por parte de las Naciones y sus Leyes los alcances de este Convenio en relación a las Fuerzas Armadas y la Policía. En el Artículo 5 estipula que **“la legislación nacional deberá determinar el alcance de las garantías previstas en el presente Convenio en lo que se refiere a su aplicación a las Fuerzas Armadas y la Policía”**. (OIT, 1949)

En nuestro país, están excluidos por la Constitución Política de la República, por el Estatuto Administrativo y la Ley de Seguridad del Estado que los Funcionarios públicos puedan negociar colectivamente y tengan garantizado el derecho a huelga. Sin embargo, hay juristas que plantean la existencia tácita en la Constitución del derecho a huelga en términos legales, para todos los miembros de la sociedad, y también, entrarían los Funcionarios públicos. Pero, sigue existiendo esa

controvertida interpretación de las Leyes, y en el debate público sobre las limitaciones de la Ley, y la implementación y modernización de la legislación chilena en relación a los Convenios de la OIT. Lo anterior se debe, a que la prohibición de negociar colectivamente sólo se deba en términos legales, y no constitucionales, ya es un derecho amplio, flexible y aplicable a todo tipo de trabajador, incluyendo al del funcionario, lo que obligaría a una interpretación más amplia del ámbito de negociación (Rajevic, 2016)

El Convenio 151 de la OIT tiene la exclusividad de integrar a los empleados públicos en temas de garantizar sus derechos sindicales, negociación colectiva y libertad sindical, involucrando al sector de la Administración Pública. Dentro del campo de aplicación del Convenio 151, pretende integrar a todas las personas empleadas por la Administración Pública, en donde la legislación nacional determinará los límites y garantías del Convenio, en relación a los Funcionarios de alto nivel, de funciones críticas o cargos de confianza. Además, la legislación determinará los límites y restricciones respecto a las Fuerzas Armadas y la Policía. La solución de conflictos que se plantea es a través de la negociación entre las partes, o procedimientos independientes e imparciales, como la mediación, conciliación y arbitraje. (OIT, 1978)

Este Convenio de la OIT, se aplica a todas las personas empleadas por la Administración Pública y aborda aspectos relacionados con la protección del derecho de sindicalización, facilidad en conceder organizaciones de empleados públicos y la protección de derechos civiles y políticos. En términos comparativos con el Convenio 98, que excluye a la administración del Estado, con este Convenio se amplía con otros procedimientos de negociación, como consultas bipartitas y tripartitas. Sin embargo, no habla expresamente de la huelga en la Administración Pública, aunque la libertad sindical no necesariamente implica el derecho a huelga según el Comité de Libertad Sindical de la OIT.

#### **4.2.13.- Un Empleo Público con Aumento de Huelgas**

Las paralizaciones o huelgas llamadas ilegales, dan cuenta de una característica del empleo público, tanto a niveles nacionales, regionales, sectoriales e

institucionales, que tiene como contra parte el Estado-Empleador, institución o Servicio empleadora. Son paralizaciones que se caracterizan por ser heterogéneas en su tiempo, número de afiliados, demandas, mecanismos, procedimientos y motivos que tiene como objeto, pero que muchas veces quieren demostrar el Poder negociador que tienen los actores sindicales, o agrupaciones gremiales.

Las paralizaciones en el sector público se han caracterizado por su aumento considerable en los últimos años, existiendo un ciclo de paralizaciones que se ha ido intensificando desde el 2010 hasta el 2016. Los aumentos de las paralizaciones comienzan el 2005, y descienden con los estancamientos económicos, pero aumentaron nuevamente el 2012. A partir del 2014, el número de paralizaciones ha superado los niveles de 1990, y el 2016 es elevado el grado de conflictividad, siendo el 2015 un año con alto grado de paralizaciones en el sector público. (Ver Anexo N° 3) Los trabajadores comprometidos en las huelgas del sector público son disimiles en los años, pero en el 2016 existe una baja en relación al 2015, debido a que los paros nacionales fueron menos frecuentes en el 2016, aunque sea mayor el número de huelgas en el 2016 en el sector público. También, considerar que la cantidad de trabajadores involucrados en las huelgas del sector público supera a las del sector privado, por tanto, se **puede inferir que la capacidad y fuerza movilizadora que tienen las Asociaciones de Funcionarios del sector público es mayor comparativamente a los sindicatos del sector privado** al minuto de ejercer los paros. (Observatorio de Huelgas Laborales, 2017)

#### **4.2.14.- El Empleo Público y el Estatuto Administrativo**

Uno de los cuadros normativos-legales de la función pública y del empleo en la Administración Central del Estado es el Estatuto Administrativo, elaborado en 1989 a finales de la Dictadura Militar. En el Artículo 84, letra i se 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 actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la Administración del Estado. (Estatuto Administrativo, 2005) Se justifica lo anterior, en el principio de continuidad de los Servicios Públicos, como lo señala el Artículo 3°, inciso 1° y 28



de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LBGAE). (LBGAE, 2001) También, la Ley N° 12.927 sobre Seguridad del Estado, en su Artículo 11, sanciona con presidio o relegación toda la interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga de los Servicios Públicos o de utilidad pública, producido sin sujeción a las Leyes, y que produzcan alteraciones del orden público o perturbaciones en los Servicios Públicos. (Ley N° 12.927, 1975)

Hemos nombrado tres cuerpos legales que restringen y obstaculizan los derechos colectivos plenos de los trabajadores del sector público, y merman las relaciones laborales y la función pública acorde a los estándares internacionales y a las recomendaciones planteadas por la OIT. De ninguna forma, estas Leyes contribuyen a fortalecer la actividad sindical en la Administración Central del Estado. Sin embargo, debemos considerar que el Convenio 151 de la OIT, sólo se remite a cuestiones de la negociación colectiva y no a derechos de huelga. Pero, queda en el debate la situación de Servicios básicos y esenciales, por lo cual son prohibidos, ya que, en el sector privado, también, podemos encontrar Servicios básicos y esenciales que no aplica estas normas, abriendo un flanco legal y contradicciones legales en las normas que regulan el empleo público.

Uno de los consensos al interior de la Mesa del Sector Público, y de los Dirigentes entrevistados en la presenta Tesis, nos plantean que estas Leyes son prohibitivas, y no contribuyen en nada en mejorar las condiciones laborales, y mucho menos, en favorecer relaciones laborales modernas entre los trabajadores y el Estado-Empleador. Además, plantean su descontento frente al poco avance en sus modificaciones, específicamente, en los temas más contradictorios, como hemos hecho reseña, pero especial énfasis en el Estatuto Administrativo, en lo que se refiere a las personas contratadas a honorarios, que cumplen funciones esporádicas, y que en la actualidad no se condice con lo planteado en el Estatuto Administrativo.

Para el Presidente Nacional de ANDIME, el Estatuto Administrativo ***es una Ley que dejo Pinochet, requiere cambios profundos, es altamente discriminatorio regula situaciones en donde el funcionario queda indefenso más que***

**derechos, requiere cambios profundos en temas como feriados legales sus usos, la carrera funcionaria, ingresos, selección, e inducción.** (Barrera, 2017)

El asesor y experto en legislación laboral de los gremios del sector público, Manuel Gajardo, plantea la desactualización de la Ley, y los delineamientos neoliberales que fue impuesta el Estatuto Administrativo. **Si este Estatuto debería actualizarse, es una Ley heredada de la dictadura, obedece a una ideología neoliberal, no beneficia a los trabajadores, hay que modernizarla actualizarla a estos tiempos, que estén acordes a los Convenios de la OIT, es lo mínimo que se le debería exigir.** (Gajardo, 2017)

La gran mayoría de los Dirigentes entrevistados visualizaron un Estatuto Administrativo heredado por la Dictadura Militar, y que estaba construido desde la perspectiva neoliberal de esos años, y aseveran la necesidad de hacer cambios estructurales, o avanzar en un sistema de empleo público más unificado, para fortalecer el sector público. También, consideran importante, avanzar en un Estatuto Administrativo que pueden integrar los derechos colectivos, y los procedimientos de diálogo y resolución de conflictos de la Administración Central del Estado, lo que generaría un Estatuto que visualice las relaciones laborales, y no sólo administrativas del empleo público. Desde un punto de vista legal, se debería empezar a cambiar las contradicciones que tienen, como derecho a huelga, negociación colectiva y la libertad sindical y todas las formas obstaculizadoras y restringidas que estos derechos laborales tienen.

#### 4.3.- Las Demandas y Posturas de las Agrupaciones Gremiales 2010-2017

<b>Tabla N° 5</b>		
<b>4.3.1.- Posturas de la Mesa del Sector Público 2010-2013</b>	<b>2010-2011</b>	<b>2012-2013</b>
Reajustes a las Remuneraciones.	<i>Los gremios demandaban al Estado-Empleador un reajuste de un 8,9%, una cifra alta debido al proceso de recuperación y expectativa económica positivas, en donde existía un crecimiento potencial de la economía de 5,5% (2010) y 6,5% (2011).</i>	<i>En este período los reajustes de remuneraciones que pretendían los gremios son de un 5%.  Se establece las cifras de aguinaldo de un \$46.600, con un aguinaldo de fiestas patrias de 2014 de \$60.000. Caracterizándose las demandas por los bonos y las remuneraciones.</i>
Remuneraciones Mínimas del Sector Público.	<i>Entre los ingresos mínimos por estamentos propuestos por los gremios en esos años, son:  Auxiliares: \$280.000 Administrativo: \$305.000 Técnicos: \$330.000 Profesionales: \$630.000</i>	
Condiciones Laborales y Empleo Decente.	<i>Para los gremios en el período del Ex Presidente Sebastián Piñera le resultaba importante el cumplimiento de los derechos laborales en el sector público y avanzar hacia el empleo decente. Para</i>	<i>-La Mesa del Sector Público y el Gobierno acordaron un Instructivo en relación con el tema de las contrataciones, de acuerdo a los procesos de modernización del Estado.</i>

	<p><i>los gremios, la inestabilidad laboral del Personal a contrata, Código del Trabajo, honorarios y otras formas contractuales atentan contra el empleo decente.</i></p> <p><i>Entre las principales demandas a principios del Gobierno de Piñera son:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>-Un plan progresivo de traspaso de Personal a contrata a planta, dando cumplimiento a lo establecido por el Estatuto Administrativo sobre porcentajes máximos de contrata.</i></li> <li><i>-Renovación automática de las contrata.</i></li> <li><i>-Medidas que otorguen mayor estabilidad a los trabajadores Código del Trabajo y otras formas contractuales.</i></li> <li><i>-Proceso de regularización de los honorarios a contrata.</i></li> <li><i>-Profundizar la carrera funcionaria, con un sistema de ingreso por mérito, programa de capacitación permanente.</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>-Se elabora un Instructivo por parte del Ministerio de Educación relativo a las contrataciones de los profesionales de la Educación.</i></li> <li><i>-Honorarios en calidad de suma alzada y bajo esa modalidad, se llega a un acuerdo entre los gremios y Ejecutivo sobre su incorporación a la contrata.</i></li> <li><i>-Se acordaron entre las partes un Instructivo a los Jefes de los Servicios, para los Funcionarios que sean padres disponer de sala cuna y jardín infantil.</i></li> <li><i>-Se acuerda un estudio para armonizar los viáticos, en donde la MSP tendrá una participación fundamental.</i></li> <li><i>- Se acuerda realizar talleres por el Servicio Civil, en relación a la tutela laboral.</i></li> <li><i>-Se promovió la mesa tripartita entre Ejecutivo, la ASEMUCH y la CONFEMUCH, representantes del Colegio de Profesores,</i></li> </ul>
--	---	---

		<i>Asociación Chilena de Municipalidades y la AMUCH.</i>
<i>Asignación de Zona</i>	<i>Los gremios demandan una homologación en relación al cálculo de las FFAA, para las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Aysén, Magallanes, Las Provincias de Chiloé, Palena y las comunas de Isla de Pascua y Juan Fernández.</i>	
<i>Incentivo al retiro</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>-Una de las demandas de los gremios en este período es la ampliación de los planes de retiro, debido a la pérdida de los fondos de las AFP.</i></li> <li><i>-Planes de retiro permanentes.</i></li> <li><i>-Ampliar requisitos para acceder a incentivo al retiro incorporando trabajadores por invalidez, enfermedad catastrófica, enfermedades invalidantes y trabajo pesado.</i></li> <li><i>-Modificar la Ley N° 20.305 para hacerla vinculante con los planes de incentivo al retiro.</i></li> </ul>	
<i>Igualdad de Oportunidades</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>-Derechos de protección a la Maternidad a todas las mujeres trabajadoras, tanto para las contratadas, honorarios y otras formas contractuales.</i></li> <li><i>-Postnatal de 6 meses con la posibilidad de compartir con el hombre.</i></li> </ul>	

(Elaboración Propia en base a (Mesa del Sector Público 2010-2014, 2010-2014))

**Tabla N° 6**

**4.3.2.- Demandas de la Mesa del Sector Público 2014-2016**

Una negociación colectiva entre los trabajadores y el Estado para avanzar en equidad.	<i>Las agrupaciones gremiales demandan al Estado-Empleador adelantar los mecanismos negociadores, debido a las Leyes de Presupuesto, que suelen fijar las remuneraciones en torno a variables macroeconómicas, y no por sobre la justicia social y equidad en la Administración Central del Estado.</i>
Implementación de los acuerdos protocolares entre el Ejecutivo y la Mesa del Sector Público.	<i>La Mesa del Sector Público y las Agrupaciones que la conforman solicitan al Gobierno respetar y avanzar en los acuerdos sostenidos en el 2014, específicamente en relación a la implementación de las Leyes de incentivo al retiro en los Servicios Públicos.</i>
Fortalecimiento de la negociación colectiva encabezada por la Mesa del Sector Público a través del financiamiento fiscal.	<i>Esta demanda alude a que se deben hacer extensivas y efectivas todos los beneficios económicos y laborales a los distintos trabajadores del sector público, sin importar su calidad jurídica. Trabajadores del sector centralizado, descentralizado y Organismos autónomos, regidos por Estatutos sectoriales, Código del Trabajo o Leyes particulares, sector municipal, universidades estatales, Servicios traspasados, colegios particulares subvencionados, administración delegada por Decreto N° 3166/81, Funcionarios regidos por el Artículo 2 de la Ley N° 19.464, Funcionarios de la Administración Central de los DAEM/DEM y en jardines infantiles sin fines de lucro con transferencia JUNJI.</i>

<p>Reajuste salarial y beneficios económicos con el fin de avanzar en crecimiento y equidad.</p>	<p><i>A partir del 2016, se demandó al Estado-Empleador un incremento real de un 4% para los trabajadores públicos, con el fin de avanzar en justicia social. Esta cifra se sitúa en esa cifra, debido al reajuste negativo del 2015 que sufrieron las negociaciones entre el Ejecutivo y la Mesa del Sector Público, en torno a un 0,2 % de reajuste real.</i></p>
<p>Existencia por parte del Estado-Empleador de remuneraciones mínimas para el sector público, que contemple cuatro estamentos de la Administración Central del Estado: Auxiliares, Administrativos, Técnicos y Profesionales.</p>	<p><i>La Mesa del Sector Público demanda ingresos mínimos para:</i>  <i>Auxiliares=&gt; \$380.000</i>  <i>Administrativos=&gt; \$420.000</i>  <i>Técnicos=&gt; \$450.000</i>  <i>Profesionales=&gt; \$850.000</i></p>
<p>Aumento de Aguinaldos y Bonos.</p>	<p><i>Las agrupaciones gremiales demandan la existencia de unificación en líneas de corte en la cifra de \$801.000 líquido en los Aguinaldo y Bono Adicional Escolaridad. Demás beneficios sin corte, como son el Bono Escolaridad General, D. Ley 249 Art. 23 (Bienestar) y Bono Vacaciones y Bono de Término de Negociación.</i></p>
<p>Garantizar el <u>Trabajo Decente</u> en la Administración Central del Estado, como un objetivo irrenunciable y como</p>	<p><i>La Mesa del Sector Público demanda al Estado-Empleador contar con un empleo justamente remunerado en condiciones de libertad, seguridad y respeto por la dignidad humana durante el ciclo laboral.</i></p>

<p>un esfuerzo por parte del Estado-Empleador para ser un referente y ejemplo en la sociedad.</p>	
<p>Erradicación del <u>Trabajo Precario</u> en el Estado.</p>	<p><i>Es una demanda que alude al proceso de regularizar los empleos permanentes provistos bajo la figura de honorarios. Para los Dirigentes, es una situación que vulnera la Ley, ya que sólo deberían remitirse a laborales accidentales y no habituales del Servicio Público.</i></p> <p><i>Demandan que deben incorporarse modalidades como sumaalzada (subtítulo 21) y honorarios (otros subtítulos de gasto), como también las personas con jornada parcial.</i></p> <p><i>Además, manifiestan que los traspasos deben realizarse a igual remuneración líquida promedio, asumiendo el costo de la imposibilidad de sus remuneraciones a través del Fisco.</i></p>
<p>Fortalecimiento de la <u>Estabilidad Laboral</u> en la Administración Central del Estado.</p>	<p><i>Esta demanda alude a que se modifique el sistema de empleos a contrata para establecer renovación automática al término de su vigencia, con una anticipación previa por Ley, y se notifique de su no renovación, a través de la evaluación del desempeño.</i></p> <p><i>También, existe un rechazo por parte de los gremios a la Ley SEP, que afecta a una gran cantidad de trabajadores del sector educación.</i></p>
<p>Desarrollo y fortalecimiento de la <u>“Carrera Funcionaria”</u>.</p>	<p><i>Es una demanda que apunta a la existencia y calidad de la función pública, basada en la objetividad, transparencia, fluidez y justicia, relacionado con el</i></p>



	<p><i>empleo decente. Debe ser una carrera con un sistema de formación, capacitación y certificación de los Funcionarios.</i></p> <p><i>Existe una valoración al “Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales”, aunque es insuficiente, ya que demandan una política del Estado que tenga sustento legal y administrativo, y no solamente depender de la política laboral de un Gobierno de turno.</i></p> <p><i>Los gremios aluden a la implementación en términos sectoriales, debido a las particularidades de los Servicios Públicos.</i></p>
Traspaso del Personal a contrata a la calidad jurídica de planta o titular.	<p><i>Esta demanda alude a limitar los Funcionarios a contrata de una institución, y tratar de regularizar vía incrementos de cargos de planta o calidad de titulares.</i></p> <p><i>También, alude a fortalecer los ascensos y promociones pendientes para fortalecer la carrera funcionaria. Se sugiere que la implementación se realice de acuerdo a la negociación sectorial por la particularidad de los Servicios Públicos.</i></p>
Revisión de la Estructura de Remuneraciones de la Administración Pública.	<p><i>Alude a revisar la estructura de remuneraciones de los trabajadores públicos, caracterizado por la dispersión salarial, discriminaciones, simplificar y unificar los ingresos, responsabilidades, funciones, ambientes y calificaciones similares; avanzar a un sistema único de remuneraciones para los trabajadores del Estado.</i></p> <p><i>Es relevante esta demanda, debido a las brechas salariales e inequidades que se establecieron al interior del Estado.</i></p>
Garantizar los derechos sociales de los trabajadores del Estado, con un	<p><i>Instauración de un sistema previsional de reparto, con carácter público, solidario y sin fines de lucro. Es una demanda de cambios estructurales al sistema actual,</i></p>

<p>Nuevo Sistema Previsional Público, Sin Fines de Lucro, Solidario y de Reparto.</p>	<p><i>que asegure una pensión decente para los trabajadores. La demanda se centra en terminar con el sistema de capitalización individual, siendo la AFP estatal una “no solución”.</i></p>
<p>Ampliación del Bono Post-laboral e incentivos al Retiro.</p>	<p><i>La demanda alude a un retiro digno en la función pública, en donde en el marco del Acuerdo del 2014 entre Mesa del Sector Público y Ejecutivo aumente la urgencia por estas temáticas, como ampliar el bono postlaboral (Ley N° 20.305), que genera un incremento en las pensiones y se amplíe la cobertura. También, los gremios proponen una modificación a la tasa de reemplazo líquida de un 65%, se elimine la pensión de vejez máxima, elimine el requisito de tener 20 años de Servicios al 5 de diciembre y se incremente el bono mensual de 120.000.</i></p>
<p>Incorporación del Seguro de cesantía en la Administración Pública.</p>	<p><i>Una de las demandas de los gremios es la garantía para el conjunto de trabajadores públicos del derecho al seguro de cesantía, ya sea en régimen de planta o contrata, y debe operar independiente de las causales de desvinculación. Debe ser como un derecho universal en el sector público.</i></p>
<p>Cuidado infantil de cobertura universal para los hijos de Funcionarios públicos.</p>	<p><i>Niños de dos a cuatro años, hijos de Funcionarios públicos tengan derecho a la educación inicial, con acceso a jardines infantiles. Además, fortalecer la oferta institucional y pública del cuidado infantil, con mayor inversión en la protección infantil de los trabajadores del Estado, con la ampliación del derecho a Sala Cuna para todos los Funcionarios públicos.</i></p>

Asignación Técnico de Nivel Superior	<p><i>Es una demanda que pretende el reconocimiento a todos los Funcionarios públicos que poseen un Título Técnico con un pago de una asignación económica. Es una demanda que tiene sus antecedentes en la Ley N° 19.699, pero es parcial, y debe ser corregido con una Asignación Técnica de carácter universal sin ninguna discriminación al sector público (Centralizado-Descentralizado) o los tipos de regímenes contractuales.</i></p>
Aumentar y fortalecer la asignación de Zonas Extremas.	<p><i>Los gremios demandan por otorgar el carácter imponible a las asignaciones de zona a través del Fisco, debido al menoscabo en los ingresos al pensionarse. Se pretende que sea de forma gradual su implementación. También, exigen extender el beneficio de asignaciones de zona a todos los trabajadores del sector público que laboren en aquellas zonas, y que actualmente por motivos no reciben el beneficio. Demandan homologar la base de cálculo respecto a las FFAA de los trabajadores de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Aysén, Magallanes, Provincia de Chiloé, Palena y las comunas de Cochamó, Isla de Pascua y Juan Fernández.</i></p> <p><i>Se solicita que el Bono Zonas Extremas (Ley N° 20.313) se extienda a los Funcionarios de la Administración Central de Educación Municipal, DAEM, DEM y la Administración de Educación, Salud y Cultura de las Corporaciones Municipales.</i></p> <p><i>También, demandan que se modifique el Bono Ley N° 20883, Art. 44, para aumentar el número de beneficiarios en las zonas extremas del país. Todas las</i></p>

	<i>demandas y modificaciones plantean los gremios, seas tratada ante la Mesa de Sector Público.</i>
Establecimiento de un Viático único y nivelación entre los tramos más altos en la Administración Central del Estado.	<i>Viático único, nivelando el monto al tramo más alto, eliminando la diferencia de pago entre grados. Proceso de nivelación entre los diversos viáticos parciales existentes (parcial, de faena, de campamento, etc.). También, extender el derecho a viático para el conjunto de los trabajadores públicos, ya que dicho pago compensa la alimentación y alojamiento de los Funcionarios que se destina a desarrollar transitoriamente funciones fuera del su lugar de trabajo.</i>
Ampliación del Derecho a Colación de los Funcionarios de los Servicios de Salud.	<i>El Artículo 36 de la Ley N° 20.799 del 2014 otorga derecho a colación a los Funcionarios de los Servicios de Salud. Este derecho beneficio aproximadamente a 80.000 Funcionarios de las plantas excluyendo a 2.000 trabajadores según los gremios. Pretenden una modificación de ampliación del derecho.</i>
Instauración de una Política de Compatibilización de Responsabilidades Familiares y Laborales.	<i>Proponen una política de compatibilización entre los asuntos familiares y laborales para los trabajadores del Estado. Deben generarse normas legales y administrativas que permitan a los Funcionarios destinar los tiempos necesarios al cuidado de niños, adultos mayores, personas con discapacidad o gravemente enferma. Avanzar en estos casos en flexibilidad horaria, licencias y permisos.</i>
Instauración de Códigos de Buenas Prácticas Laborales.	<i>Acuerdo alcanzado en el 2014, que según los gremios necesita de un marco legal obligatorio del Código de Buenas Prácticas Laborales. Es imperioso para</i>

	<i>los gremios que se refleje en un ordenamiento jurídico para dotar de obligatoriedad sus mandatos.</i>
Superar las restricciones del ejercicio de la Libertad Sindical y cumplimiento por parte del Estado, de los Convenios 87,98 y 151 de la OIT	<p><i>Para los gremios, es una demanda la profundización y fortalecimiento de la libertad sindical y la negociación colectiva en el marco de implementación del Convenio 151 de la OIT. Entre las demandas de los gremios está superar las restricciones al pleno ejercicio de la libertad sindical, a nivel constitucional y legal que rigen la función pública.</i></p> <p><i>Los gremios requieren que el Estado implemente los Convenios 87, 98 y 151 de la OIT, como las recomendaciones del órgano de Control de la OIT. Además, de la ratificación e implementación del Convenio 154 de la OIT sobre negociación Colectiva.</i></p> <p><i>También, avanzar en la plena incorporación de los trabajadores al procedimiento de tutela de derechos fundamentales para resguardar los derechos y sancionar prácticas Anti-sindicales.</i></p>

(Elaboración propia en base a los Acuerdos Protocolares 2014, 2015-2016 (CUT-ANEF, 2016))

**Tabla N° 7**

**4.3.3.- Demandas de los Gremios de la Mesa del Sector Público 2017-2018**

Remuneraciones

*Si bien, todos los años los gremios del sector público representados por la Mesa del Sector Público dan la batalla por el incremento de sus remuneraciones para este período diciembre 2017 - noviembre 2018, se pide un reajuste nominal de un 6,0 % para todos los Funcionarios y funcionarias del Sector Público, indistintamente del marco laboral que los rige, sea que laboren en el sector centralizado o descentralizado, regidos por los Estatutos sectoriales o el Código del Trabajo.*

*Otro punto importante dentro de las principales demandas de los Gremios del sector público que está relacionado al ámbito económico y salarial es la exigencia de los respectivos bonos y aguinaldos por los cuales año a año al igual que el reajuste se genera una disputa entre Gremios y Gobierno, en este caso, son bono de termino de conflicto, bono de vacaciones, bono de escolaridad, aguinaldo de fiestas patrias y vacaciones.*

*Para los Gremios dentro del sector público una de las demandas significativas y que varía a las anteriores es establecer remuneraciones mínimas dentro del Sector Público, y así avanzar hacia el Trabajo Decente, cuyo punto de partida es una remuneración justa y que garantice condiciones de vida dignas. Existiendo hoy una fijación de estas remuneraciones mínimas para los estamentos auxiliares, administrativos y técnicos, estimando necesario incorporar al estamento profesional a dicho mecanismo.*

Remuneración Mínima	<p><i>Para este período las remuneraciones mínimas que demandan los gremios son:</i></p> <p><i>Auxiliares: \$400.000</i></p> <p><i>Administrativos: \$450.000</i></p> <p><i>Técnicos: \$480.000</i></p>
Transitar hacia el trabajo Decente	<p><i>Continuando con las principales demandas de las agrupaciones Gremiales y saliéndonos del ámbito remuneracional y entrando más a reivindicaciones laborales los gremios exigen: <b>Un Estado empleador que garantice trabajo decente:</b> La Mesa del Sector Público reivindica, para el conjunto de los trabajadores del Sector Público contar con un empleo justamente remunerado y en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto de la dignidad humana durante todo su ciclo de vida laboral. La plena implementación del Trabajo Decente en el Estado es un objetivo irrenunciable y que debe movilizar todos los esfuerzos necesarios para que el Estado, en su calidad de empleador, se convierta en un ejemplo y referente para el sector privado. Demostrando el Gobierno a la fecha a ser incapaz de dar soluciones concretas a las modificaciones legislativas necesarias para cerrar las brechas y carencias que persisten. De la misma forma, las organizaciones demandan el derecho a la sindicalización de todos los trabajadores del sector público en sus respectivas organizaciones.</i></p> <p><i>Avanzar hacia el trabajo decente para los Gremios, es necesario, la <b>erradicación del trabajo precario en el Estado</b> y son múltiples las formas de precarización del empleo que se ha instalado y persisten en el ámbito público. La Mesa del Sector Público ha demandado insistentemente la regularización de todas ellas, y la incorporación de esos trabajadores a las condiciones generales del empleo público, como un paso inicial para construir Trabajo Decente en todos los ámbitos del</i></p>

	<i>Estado. En consecuencia, requerimos dar continuidad al proceso de regularización de los empleos permanentes provistos bajo la modalidad de honorarios, situación que vulnera la Ley que expresamente permite el régimen a honorarios, sólo cuando se trata de "labores accidentales y que no sean las habituales de la institución". Este proceso debe incorporar a todas las modalidades existentes, todos los trabajadores a honorarios, más allá del subtítulo presupuestario por el cuál son financiadas sus remuneraciones, así como el que dichos trasposos deben realizarse a igual remuneración líquida promedio, asumiendo el costo de imposibilidad de sus remuneraciones con costo fiscal.</i>
Estabilidad Laboral	<i>También, dentro de las principales demandas se encuentra la estabilidad laboral para el conjunto de trabajadoras y trabajadores públicos, independientemente de los instrumentos y regímenes que regulen las relaciones contractuales en cada Servicio Público. Cada año, más allá de las expresiones de buena voluntad y las definiciones políticas de los Gobiernos, queda en evidencia la indefensión de los Funcionarios públicos ante los despidos injustificados. Es por ello, que se enfatiza una demanda de modificación del sistema de empleos a contrata para establecer su renovación automática al término de su vigencia, a menos que, con una anticipación previamente establecida en la Ley, se notifique de su no renovación, sobre la base de una resolución fundada en la plena aplicación de los mecanismos de evaluación existentes, como únicos instrumentos para determinar la continuidad laboral y la eliminación de toda forma de discrecionalidad en su aplicación e implementación.</i>
Carrera Funcionaria	<i>Reivindicación al derecho a desarrollar una carrera funcionaria, entendida ésta como un sistema integral que promueva el desarrollo y promoción de las y los Funcionarios a través de su vida</i>



*laboral y que permita alcanzar niveles de excelencia y calidad de la función pública. Una carrera basada en principios de objetividad, transparencia, fluidez y justicia, vinculados a los conceptos de trabajo decente, que significa un empleo estable, con seguridad social, con carrera efectiva y respeto a los derechos laborales. Una carrera sustentada en sistemas de Formación, Capacitación y Certificación de Competencias que garanticen que la inversión que realizan las instituciones llegue a los Funcionarios, asegurando su pertinencia y sujeta a mecanismos de participación en su definición e implementación. La Mesa del Sector Público solicita se incorpore la revisión permanente y cumplimiento de los escalafones de mérito de los Funcionarios públicos de los Servicios del Estado.*

*En esta línea, valoramos los contenidos del Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de las Personas, cuyos contenidos incorporan visiones sobre la materia que compartimos. Sin embargo, y nuevamente en una materia en que los avances de los acuerdos alcanzados han sido insuficientes, requerimos consolidar acuerdos que permitan que esta política de Gobierno se proyecte como una Política de Estado, que cuente con un sustento legal y administrativo. Aspiramos a que el Gobierno avance significativamente en dicha materia, de conjunto con nuestras organizaciones, para terminar con las modalidades altamente discrecionales vigentes y garantizar sistemas de carrera funcionaria para los Funcionarios públicos, basados en procesos conocidos y objetivos, que releven la experiencia y el mérito como fundamento del desarrollo profesional en el Estado.*

<p>Personal a Contrata a la Calidad Jurídica de Planta o Titular</p>	<p><i>Exigimos el cumplimiento de las normativas legales que limitan el número de Funcionarios a contrata de una Institución. De ésta forma demandamos, específicamente, regularizar esta situación por la vía de incrementar los cargos de planta o de su ingreso a la calidad de titulares, ya sea se trate de trabajadores del sector centralizado, descentralizado, Municipal, Servicios traspasados o universidades estatales. Lo cual no significa mayor gasto fiscal.</i></p> <p><i>La Mesa del Sector Público valora los avances alcanzados en materia de ampliación y regularización de plantas y de titularidad en los distintos sectores dentro del empleo Público. Esta línea de acción debe ampliarse al conjunto de los sectores representados en la Mesa del Sector Público, para así dotar al conjunto de los trabajadores del Estado basados en titularidad o planta favoreciendo su estabilidad y desarrollo dentro de la Administración del Estado.</i></p>
<p>Derechos Sociales</p>	<p><i>Dentro de los Gremios del sector público es imperioso avanzar a un nuevo sistema Previsional Público, sin fines de lucro, solidario y de reparto, que garantice una tasa de remplazo digna de un 70%, con participación garantizada de las y los trabajadores y un rol preponderante del Estado.</i></p>
<p>Bono Post-Laboral e Incentivos al Retiro</p>	<p><i>El Programa de Gobierno de la Nueva Mayoría plantea que "un empleo decente debe permitir a los Funcionarios de mayor edad, retirarse dignamente de la función pública", en ese sentido, los gremios del sector público emplazan al Gobierno hacerse cargo, ya que gracias al daño previsional sufrido por miles de Funcionarios públicos por la subcotización a la que se los sometió, pero sobre todo por el rotundo fracaso del sistema de AFP, los Funcionarios públicos enfrentan la decisión del retiro con la perspectiva cierta de reducir drásticamente sus ingresos, sino de caer en la pobreza.</i></p>

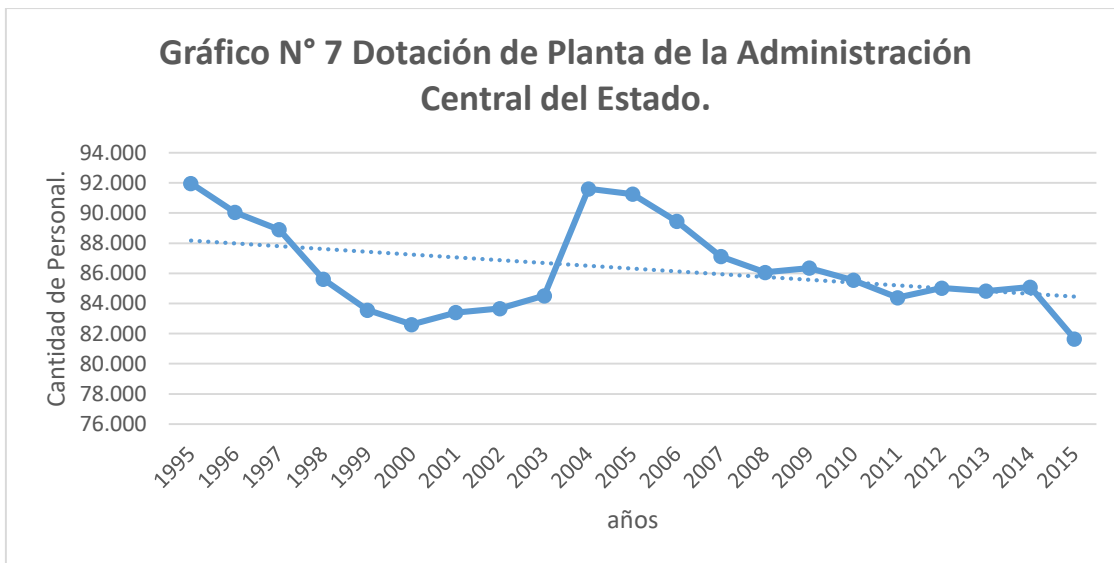
	<i>Proponemos que se amplíe su cobertura, se incremente significativamente su monto y se revisen los criterios de tasa de reemplazo que lo rigen, con objeto de incrementar los ingresos permanentes de quienes decidan retirarse del sector público.</i>
Seguro de Cesantía	<i>Incorporación de los Funcionarios públicos al Seguro de Cesantía, en tanto se trata de un derecho laboral y social que debe tener carácter universal para todos los trabajadores indistintamente del empleador o los marcos laborales que los rijan. Se trata de superar una discriminación arbitraria que se ha mantenido hacia los trabajadores del Estado, y que los ha excluido de uno de los componentes de la seguridad social garantizados para los trabajadores chilenos. Es un derecho de protección social universal garantizado del cual ningún trabajador debiese ser excluido.</i>
Libertad Sindical	<i>La profundización de la Libertad Sindical y el fortalecimiento de la Negociación Colectiva son objetivos prioritarios para las organizaciones integrantes de la Mesa del Sector Público. En ausencia de una implementación legislativa, el Estado de Chile ha venido dando cumplimiento al Convenio 151 de la OIT por medio de una "Práctica Nacional", de la que son parte integrante todos los gremios que componen la Mesa del Sector Público, cuyos alcances y formatos deben ser, sin duda, el punto de partida para todo proceso de cambios que busque ampliar la Libertad Sindical y fortalecer la Negociación Colectiva para los Trabajadores del Estado. Es por ello, que los Gremios quieren buscar junto al Estado "institucionalización de modalidades eficaces de negociación colectiva en el sector público ", así como para concordar un proceso de discusión que permita arribar a los acuerdos necesarios para ampliar la Libertad Sindical y fortalecer la Negociación Colectiva para los trabajadores del Estado.</i>

(Elaboración propia en base a los Acuerdos Protocolares 2017 (ANEF, 2017))

#### **4.4.- Aumento del Empleo a Honorario en la Administración Central del Estado**

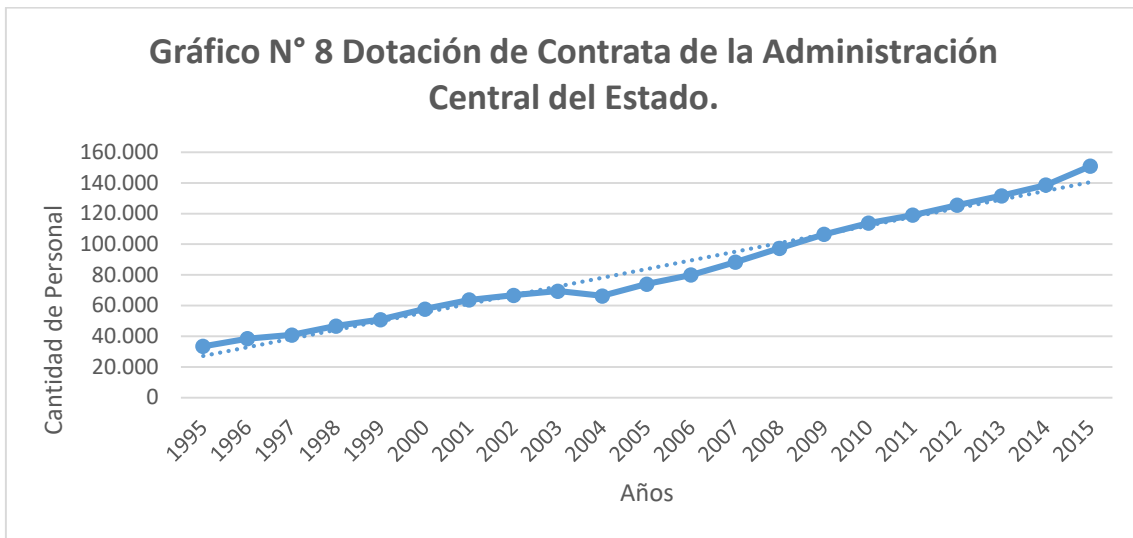
A partir de la estadística de DIPRES desde 1995, podemos inferir que el empleo público en la Administración Central del Estado ha ido movilizándose en torno a la flexibilidad, precarización e inestabilidad de la política de contratación, especialmente, si consideramos a las personas contratadas por el Estado a través de los honorarios, en donde ha existido en los últimos años una tendencia a contratar bajo esta modalidad en el empleo público de la Administración Central del Estado.

Debemos considerar, que, en primer lugar, el Personal de planta ha disminuido desde 1995 hasta el 2015 en un 11%. Sólo existe un crecimiento a partir del 2003 y 2004 del empleo público de tipo planta en la Administración Central del Estado. Sin embargo, a partir del 2005, comienza a disminuir la contratación, y el Personal a planta, para situarse en el nivel más bajo en el 2015.



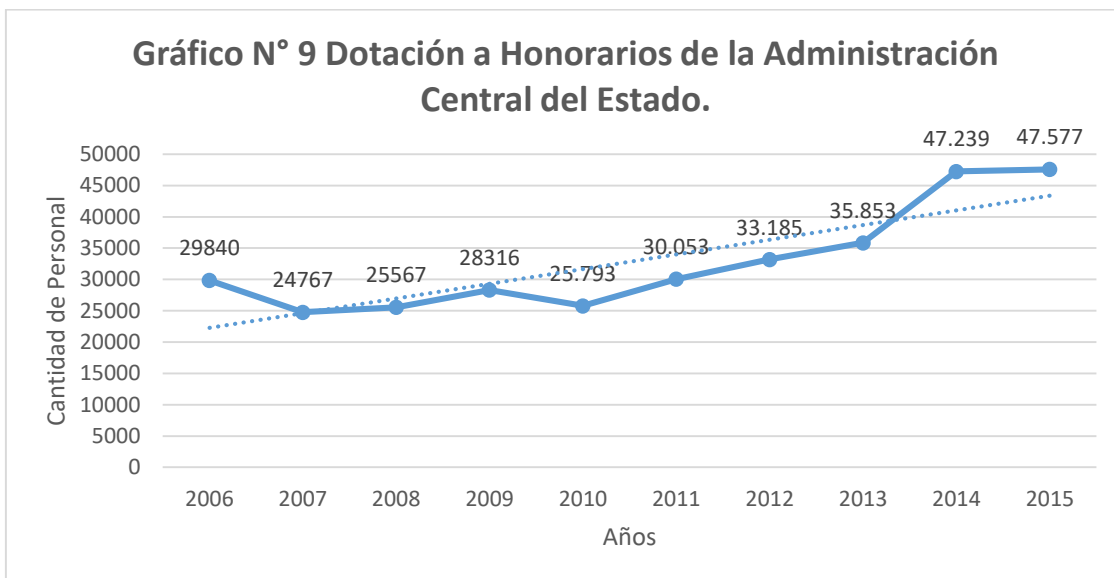
(Elaboración propia en base a la Estadística de Recursos Humanos de ((DIPRES), 2016))

En segundo lugar, el Personal a contrata aumento cuatro veces desde 1995 hasta el 2015 en la Administración Central del Estado en un 78%.



(Elaboración propia en base a la Estadística de Recursos Humanos de ((DIPRES), 2016))

En tercer lugar, la dotación a honorarios en la Administración Central del Estado aumentó desde el 2006 hasta el 2015 en un 37%. Según la estadística entrega por DIPRES, 2014 y 2015 han sido los años con mayor número de personas contratadas a honorarios en la Administración Central del Estado, desde el 2006.

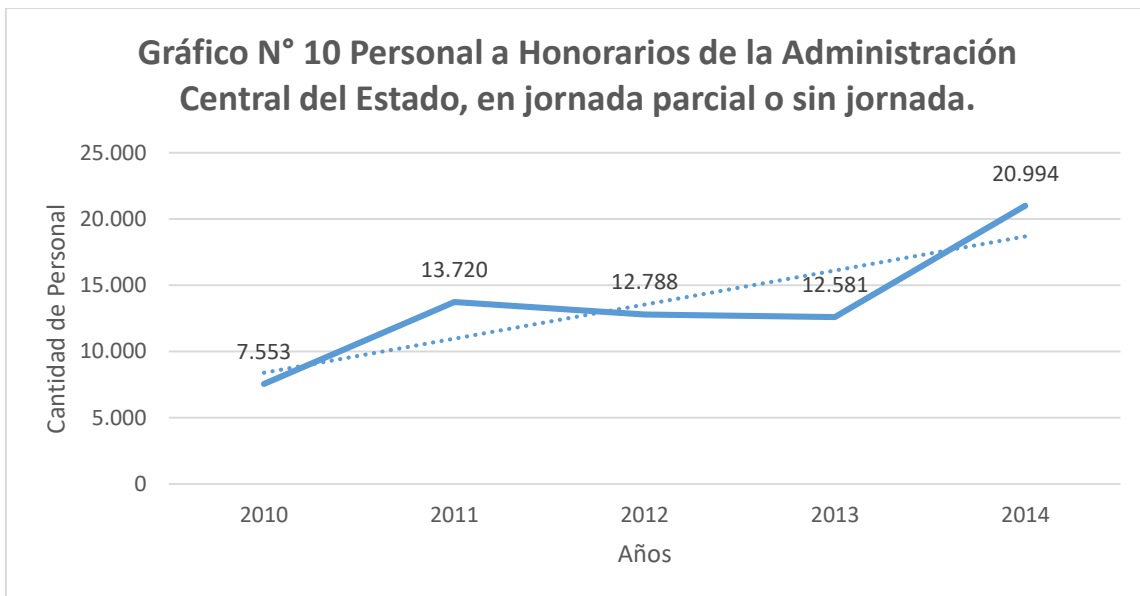


(Elaboración propia en base a la Estadística de Recursos Humanos de ((DIPRES), 2016))

#### **4.4.1.- Aumento del empleo precario en la Administración Central del Estado en el Gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera**

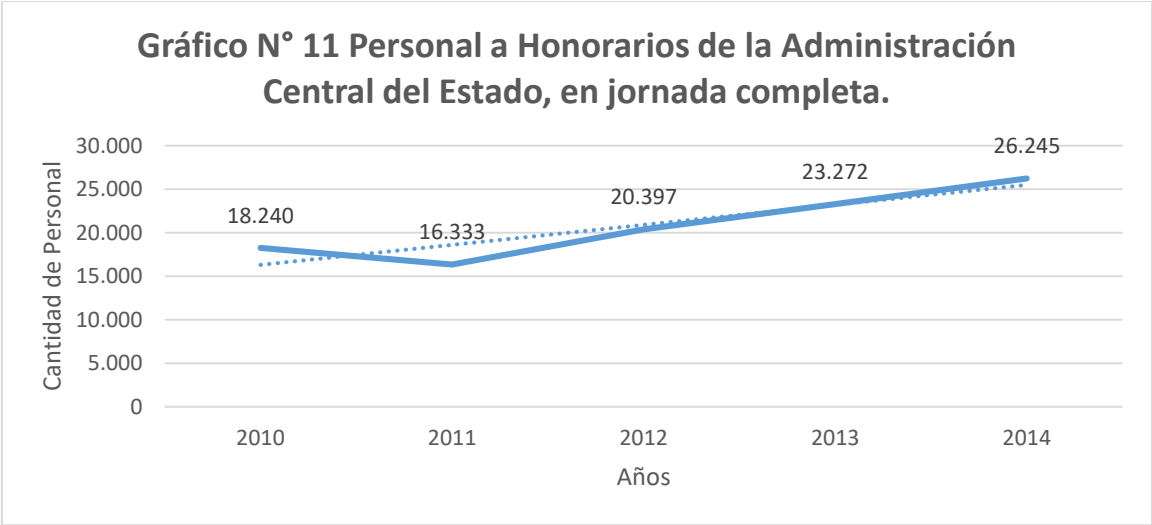
En el Gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera (2010-2014), existe un aumento del empleo público precario de tipo honorarios en la Administración Central del Estado, caracterizándose por un aumento del Personal a honorarios en: jornada parcial o sin jornada; completa con permanencia de hasta un año, más de un año, de hasta dos años, más de dos años y hasta tres años, más de tres años y en total de dotación a honorarios en la Administración Central del Estado.

En relación a la dotación a honorarios de forma parcial o sin jornada laboral, en el Gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera existe un aumento desde el 2010 al 2011, manteniéndose de forma constante la dotación hasta el 2013, en donde vuelve a subir hasta el 2014, representando un aumento aproximado de un 64% desde el 2010 al 2014.



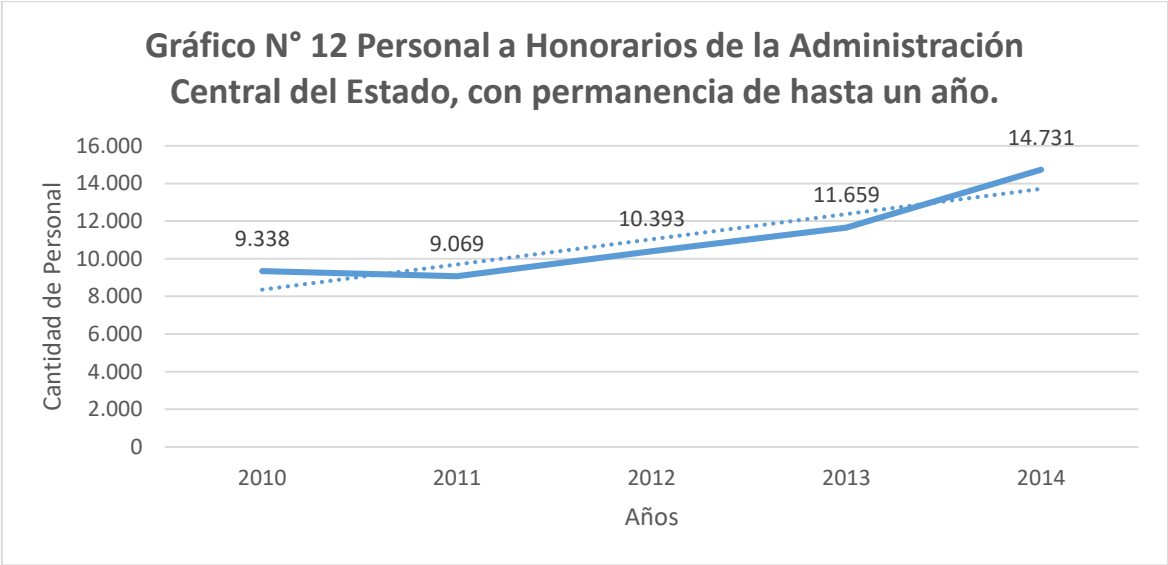
(Elaboración propia en base a la Estadística de Recursos Humanos de ((DIPRES), 2016))

La dotación a honorario en jornada completa, también aumento en el período del ex Presidente Sebastián Piñera. En el 2010 había 18.240 personas y en el 2014, 26.245 personas contratadas bajo modalidad honorario que cumplían una jornada completa, lo que representa un 31% de aumento desde el 2010 hasta el 2014.



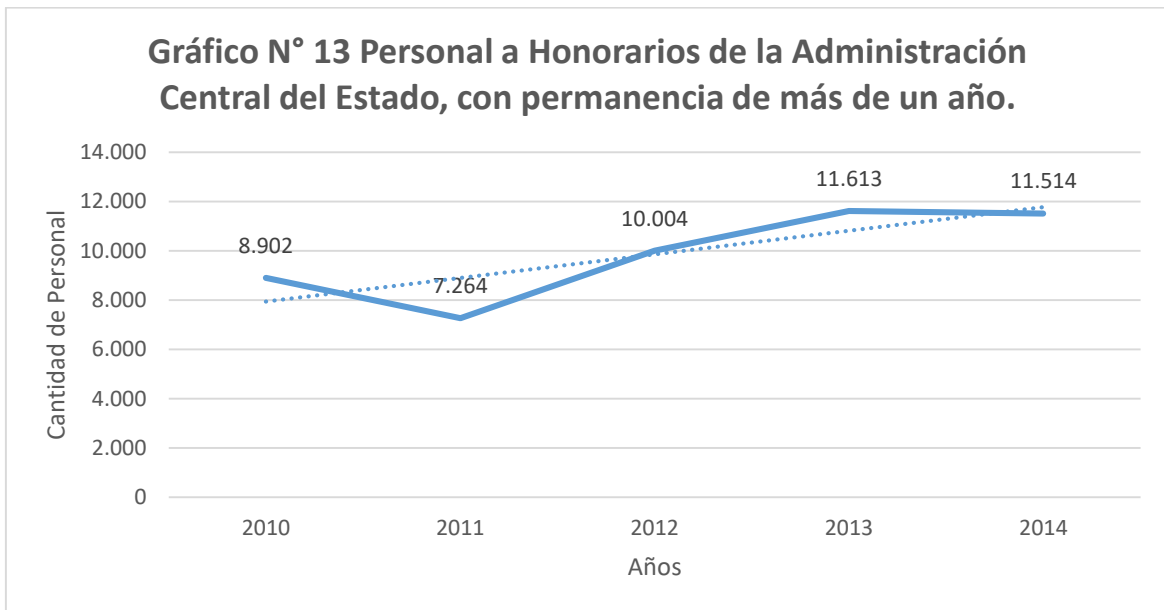
(Elaboración propia en base a la Estadística de Recursos Humanos de ((DIPRES), 2016))

La dotación del Personal a honorario de hasta un año, entre el 2010 hasta el 2014, también marca una tendencia al aumento, representando por un 37% de aumento.



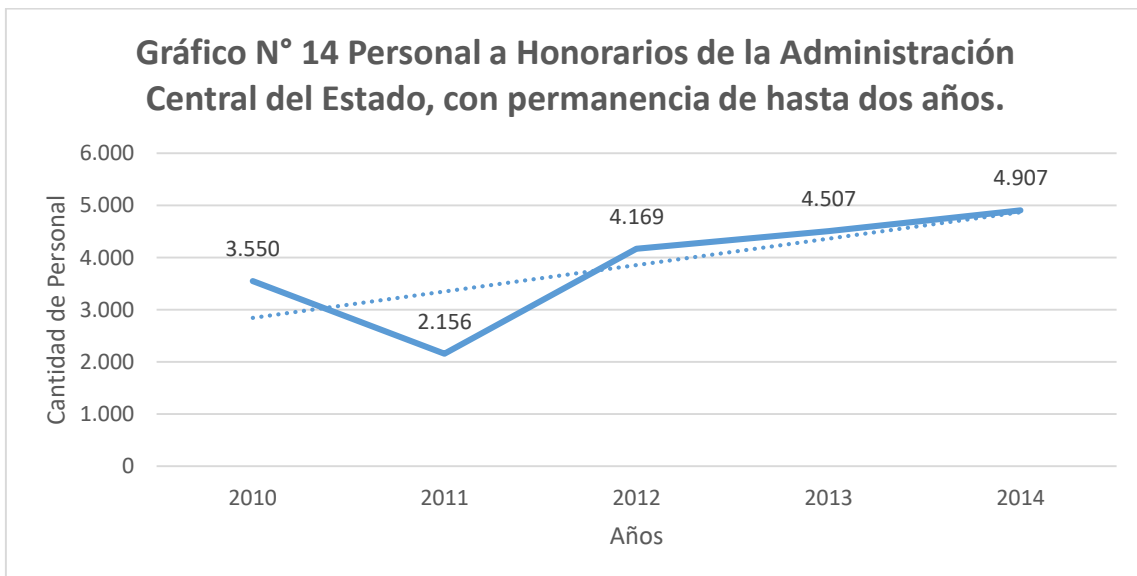
(Elaboración propia en base a la Estadística de Recursos Humanos de ((DIPRES), 2016))

La dotación a honorario que sobrepasa el año en la Administración Central del Estado, aumentó desde el 2010 hasta el 2014 en un 24% aproximadamente.



(Elaboración propia en base a la Estadística de Recursos Humanos de ((DIPRES), 2016))

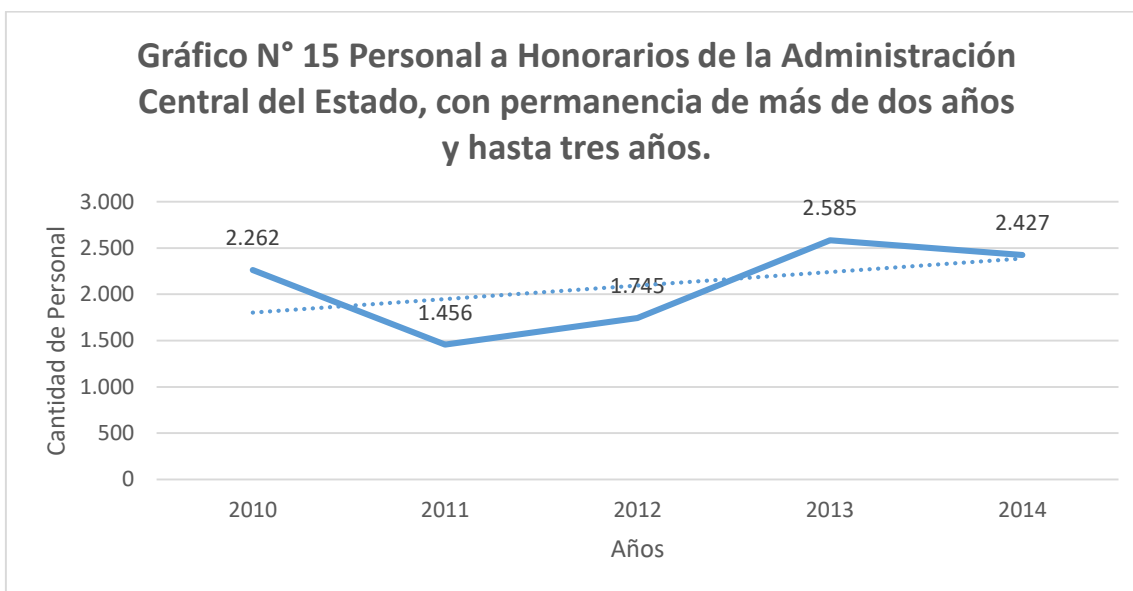
Los honorarios de hasta dos años, aumento del 2010 hasta el 2014 en un 28 %.



(Elaboración propia en base a la Estadística de Recursos Humanos de ((DIPRES), 2016))

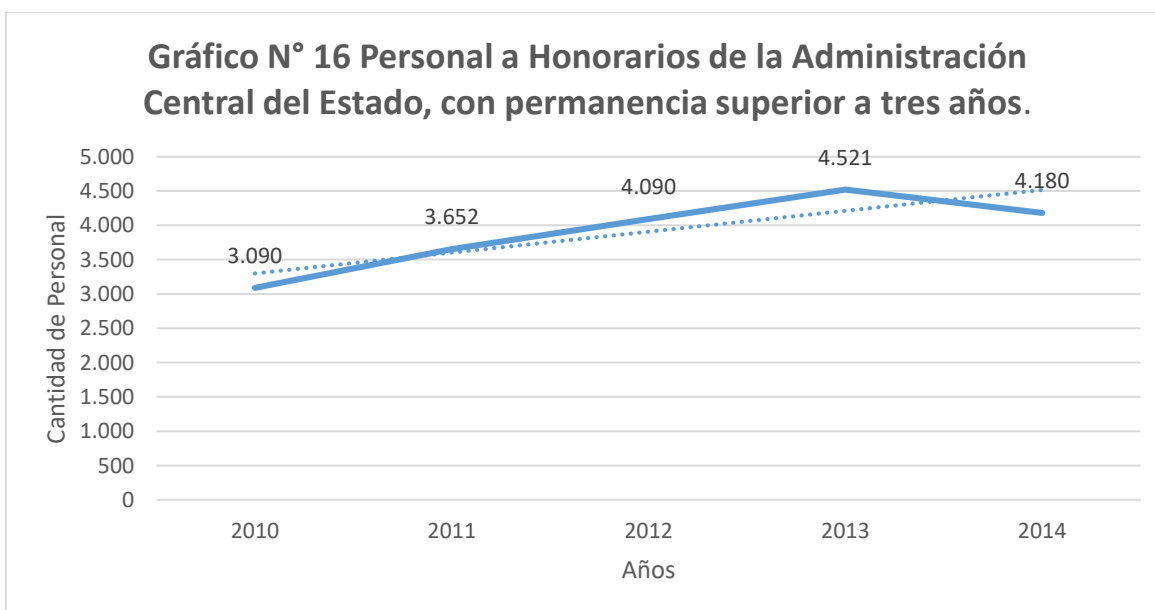


La dotación a honorarios hasta tres años, aumentó levemente en un 7% en mismo período.



(Elaboración propia en base a la Estadística de Recursos Humanos de ((DIPRES), 2016))

La dotación a honorarios que supera los tres años representa una tendencia a aumentar, aunque existió un descenso en el 2013 al 2014 de un 8%. Sin embargo, considerando el 2010 hasta el 2014, aumentó en un 26%.



(Elaboración propia en base a la Estadística de Recursos Humanos de ((DIPRES), 2016))

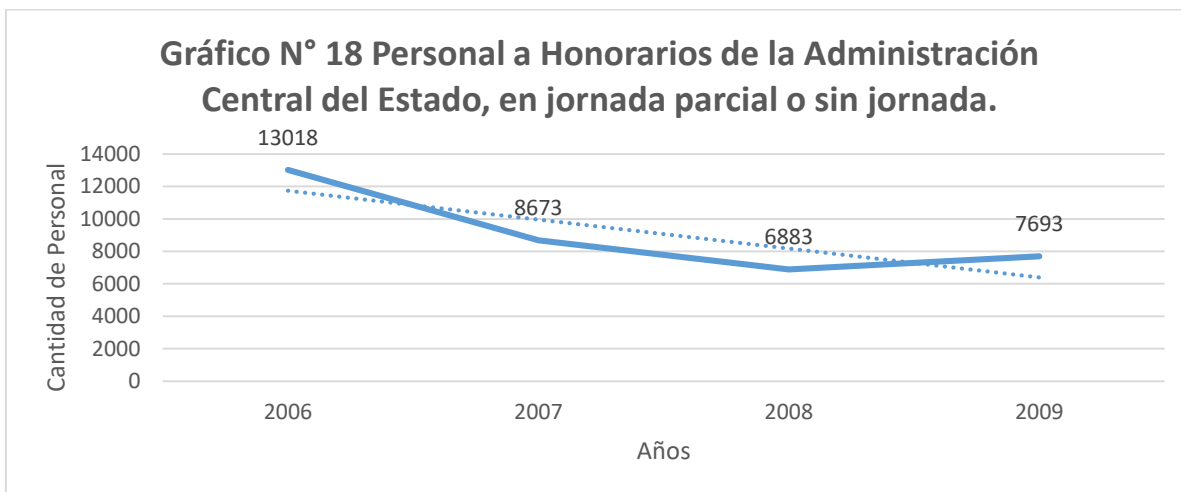
Finalmente, en términos totales existe una marcada tendencia al aumento de parte del Gobierno de Sebastián Piñera de contratar bajo la modalidad de honorario en la Administración Central del Estado, representando un aumento total del 14% del 2010 al 2011; 9% del 2011 al 2012; 7% del 2012 al 2013 y 24% del 2013 al 2014. Agregar, también, que desde el 2010 hasta el 2014, la tendencia es un 45% del Personal a honorarios en la Administración Central del Estado.



(Elaboración propia en base a la Estadística de Recursos Humanos de ((DIPRES), 2016))

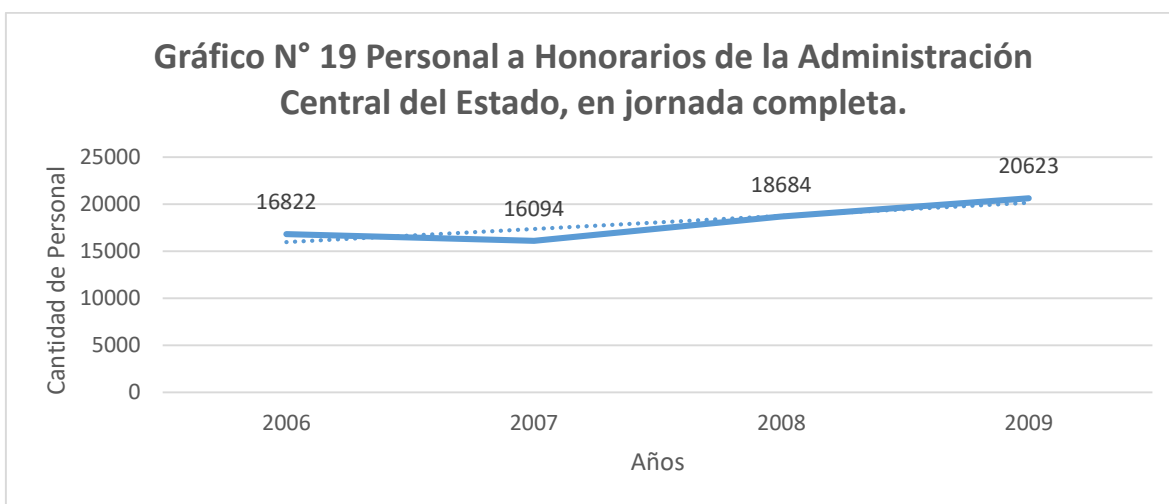
#### **4.4.2.- Aumento relativo del empleo precario en la Administración Central del Estado en el 1er Gobierno de Michelle Bachelet**

En el Gobierno de Michelle Bachelet, entre el 2006 hasta el 11 de marzo del 2010, existe una tendencia a la disminución del empleo precario de tipo honorario en la Administración Central del Estado. Los honorarios con jornada parcial o sin jornada representa una caída de un 41% entre el 2006 hasta el 31 de diciembre del 2009.



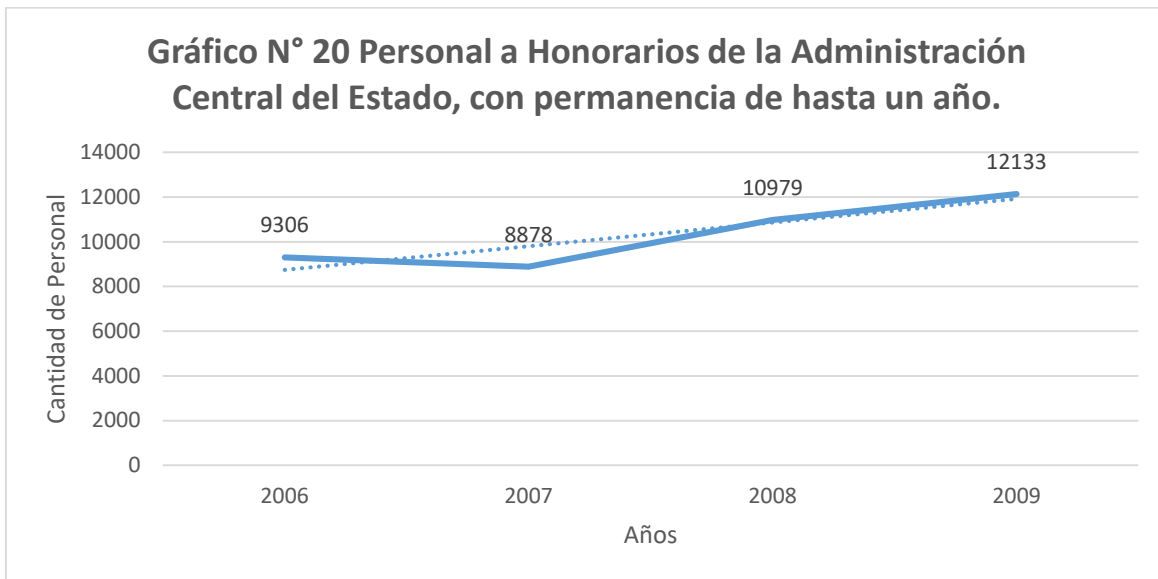
(Elaboración propia en base a la Estadística de Recursos Humanos de ((DIPRES), 2016))

Sin embargo, la dotación a honorarios con jornada completa en la Administración Central del Estado, aumentó del 2006 al 2009 en un 8%.



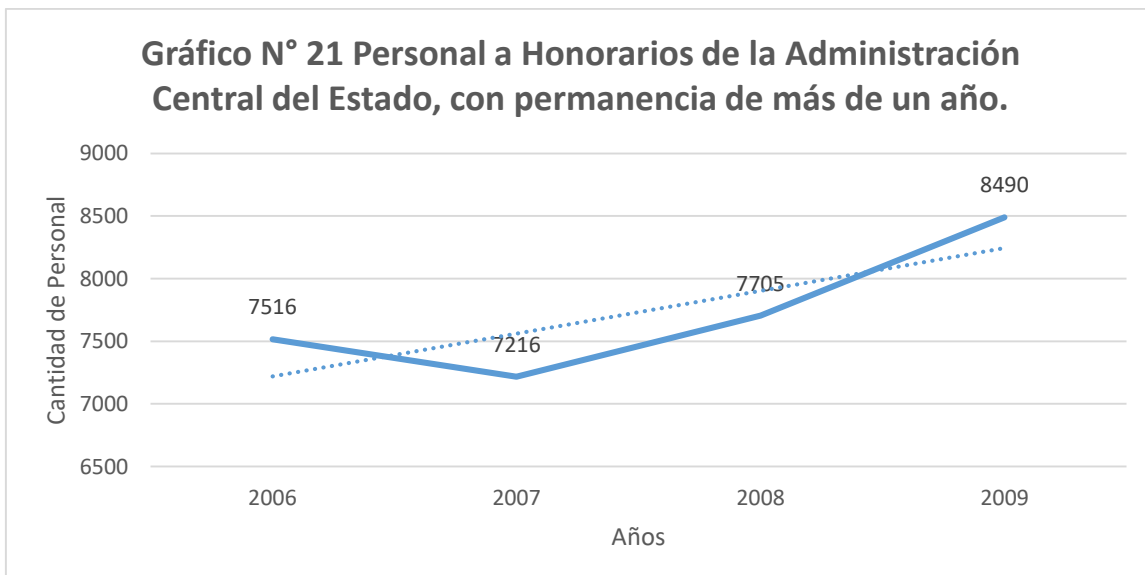
(Elaboración propia en base a la Estadística de Recursos Humanos de ((DIPRES), 2016))

También, aumentó la dotación a honorario que cumple un contrato de hasta un año entre el 2006 hasta el 31 de diciembre del 2009 en un 24%.



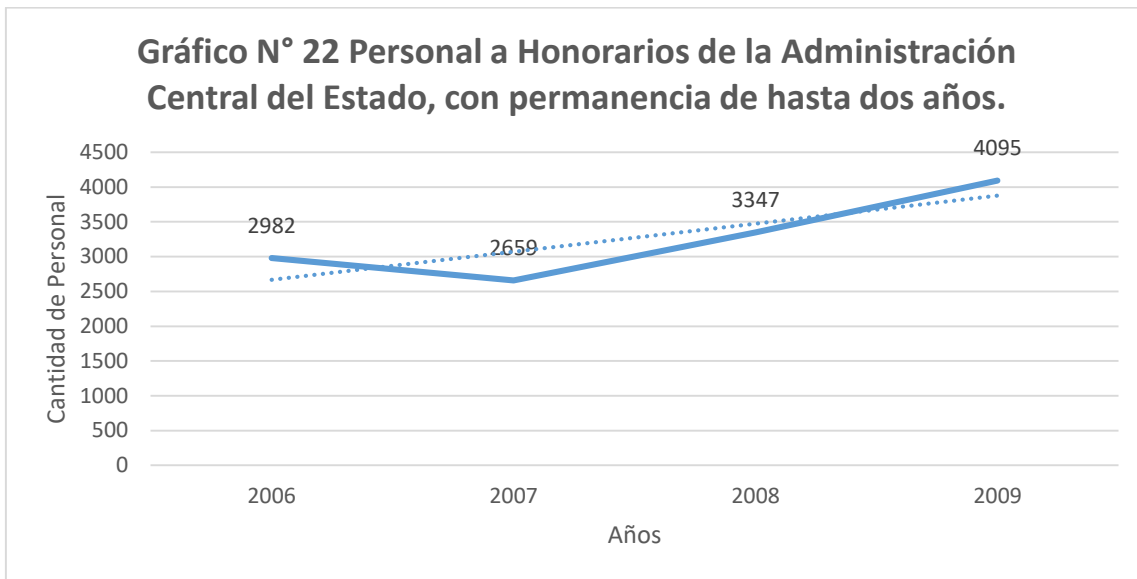
(Elaboración propia en base a la Estadística de Recursos Humanos de ((DIPRES), 2016))

En relación a la dotación de honorarios desde su contrato se prolongó más de un año, representó un aumento de un 11% entre el 2006 hasta el 2009.



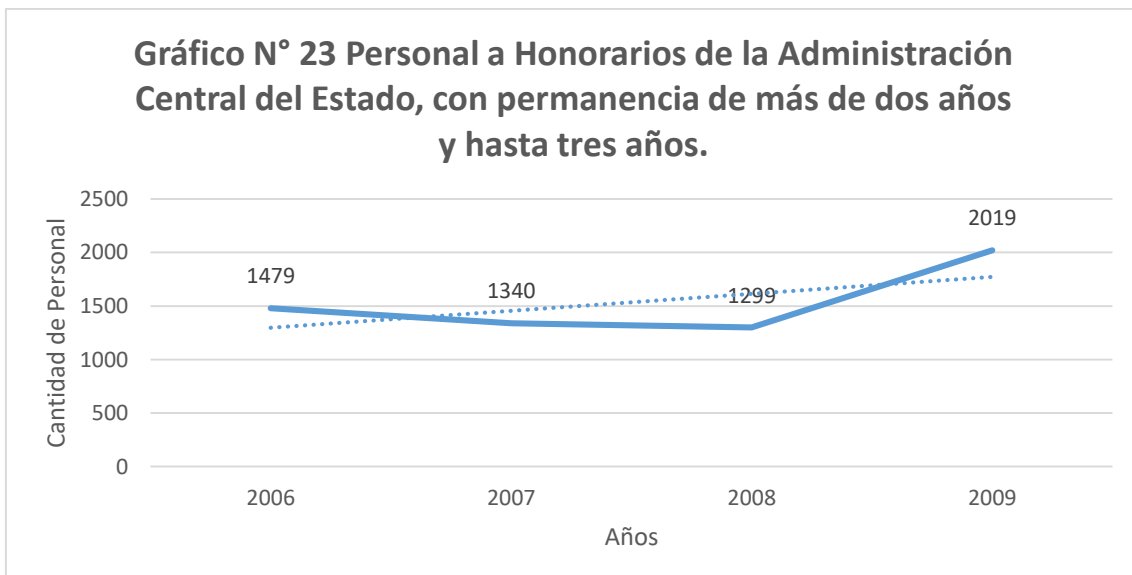
(Elaboración propia en base a la Estadística de Recursos Humanos de ((DIPRES), 2016))

La dotación que su tiempo de contratación fue de hasta dos años entre el 2006 hasta el 2009 representó un aumento de un 27%.



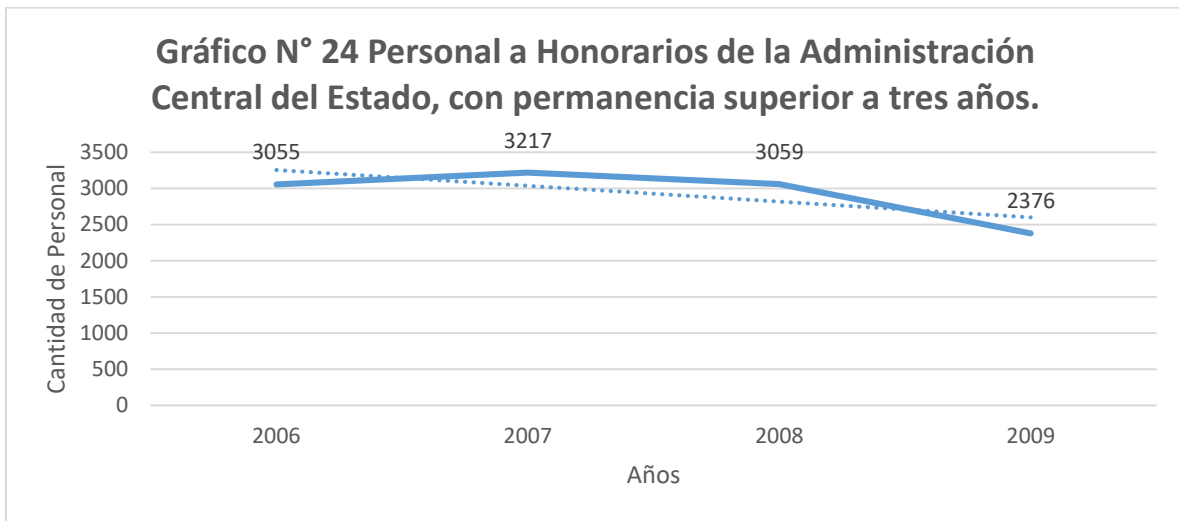
(Elaboración propia en base a la Estadística de Recursos Humanos de ((DIPRES), 2016))

De acuerdo a los datos de DIPRES, la dotación de honorario de contrato de hasta tres años, aumentó en un 27%.



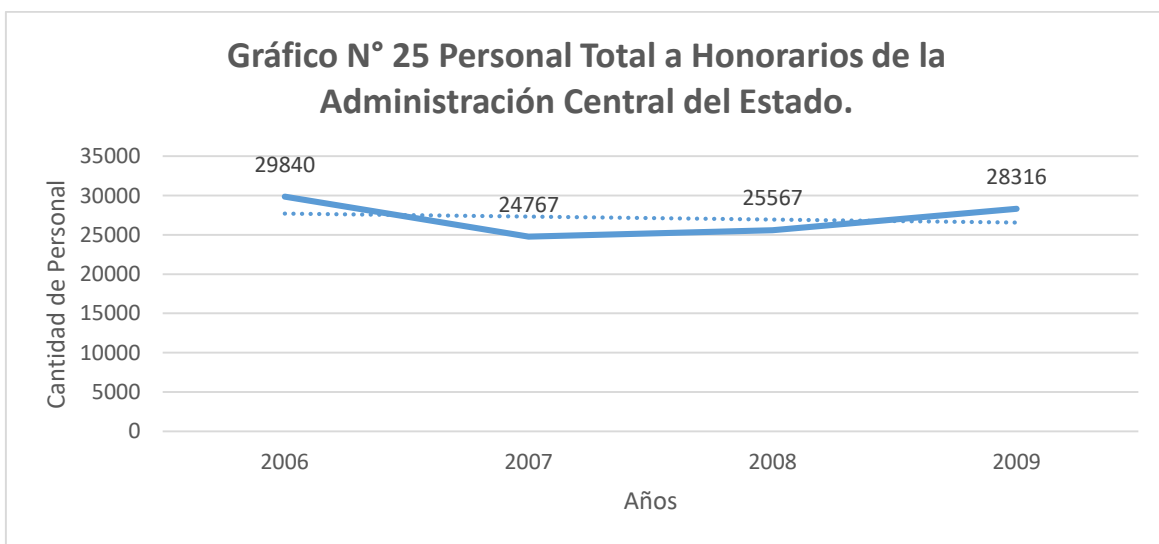
(Elaboración propia en base a la Estadística de Recursos Humanos de ((DIPRES), 2016))

Los honorarios que tuvieron contrato mayor a tres años, disminuyó en el período 2006 al 2009 en un 22%.



(Elaboración propia en base a la Estadística de Recursos Humanos de ((DIPRES), 2016))

Finalmente, el total de la dotación a honorario en la Administración Central del Estado disminuyó del 2006 hasta el 31 de diciembre del 2009 en un 5%. En el período 2006 al 2007 cae en un 17%; del 2007 al 2008 sube en un 3%; del 2008 al 2009 sube a un 10%. Sin embargo, la tendencia es a la disminución del Personal contratado a honorario en la Administración Central del Estado considerando el inicio y final del período presidencial.

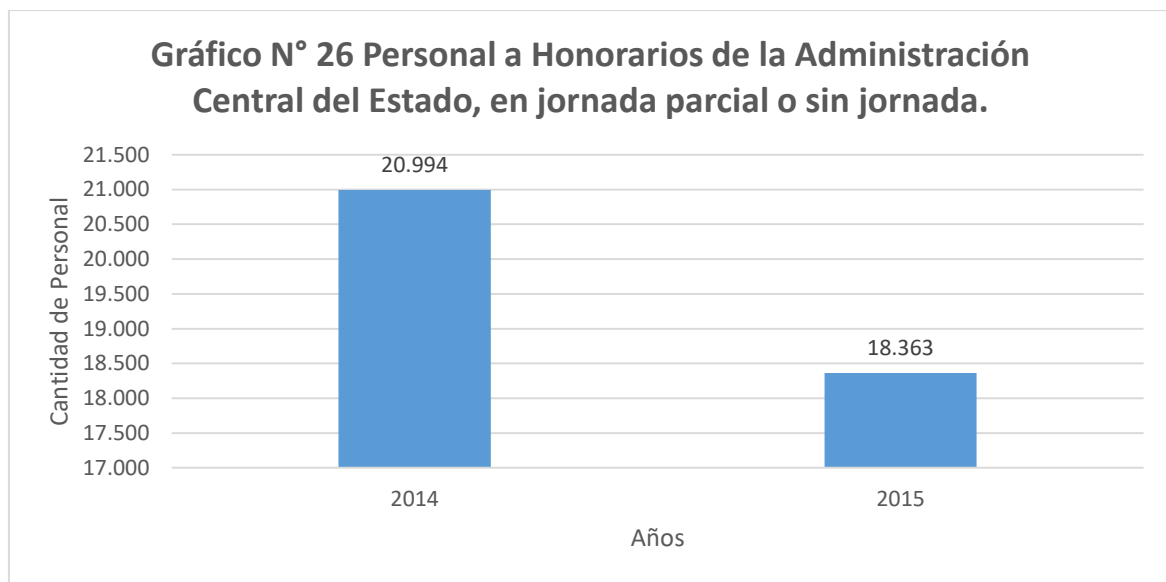


(Elaboración propia en base a la Estadística de Recursos Humanos de ((DIPRES), 2016))

#### **4.4.3.- Empleo Público Precario en el Segundo Gobierno de Michelle Bachelet**

Lamentablemente las cifras estadísticas de DIPRES sobre los recursos humanos en la Administración Central del Estado sólo han estado actualizadas hasta el 2015, por lo que sólo proyectaremos la situación del empleo público hasta ese año. Sin embargo, debemos considerar algunos detalles importantes en el actual Gobierno de Michelle Bachelet en relación a políticas relacionadas con la contratación a honorarios. A principios del Gobierno de la actual mandataria, en su Discurso del 21 de mayo, se comprometió al traspaso de Personal contratado a honorario por el Estado, para pasar a dotación de contrata, lo que no se ha podido reflejar en la estadística expuesta, debido a la restricción temporal, que sólo tenemos hasta el 2015.

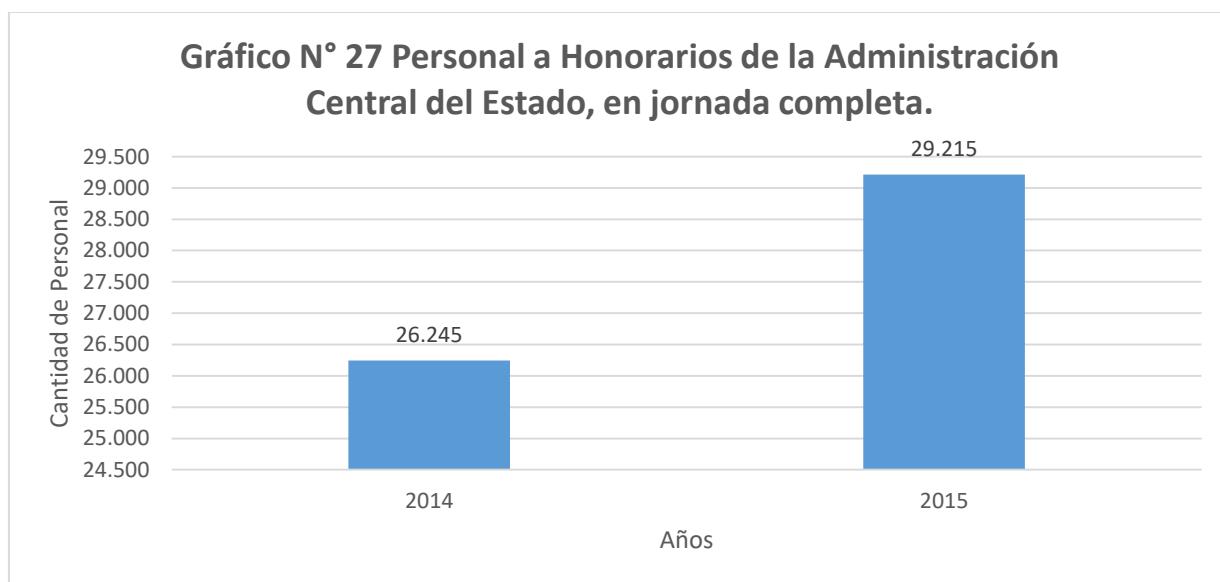
Entre el 2014 hasta el 2015, los dos primeros años de Gobierno del Michelle Bachelet, los honorarios en jornada parcial o sin jornada disminuyó en un 13%.



(Elaboración propia en base a la Estadística de Recursos Humanos de ((DIPRES), 2016))

En relación comparativa, con el primer mandato de la Presidenta Michelle Bachelet, existe, también una tendencia a la disminución del empleo a honorario en jornada parcial o sin jornada que representa un 41% entre el 2006 hasta el 2010. En el período Presidencial de Sebastián Piñera, comparativamente, este empleo, aumentó en un 64% entre el 2010 hasta el 2014.

En relación a los honorarios con jornada completa, existió un aumento de un 10%. Comparativamente, con el primer Gobierno de Bachelet, en esta misma situación, existe un aumento de un 8% entre el 2006 al 2010. En relación al Gobierno de Sebastián Piñera, el aumento es mayor, cercano al 31% entre el 2010 al 2014.



(Elaboración propia en base a la Estadística de Recursos Humanos de ((DIPRES), 2016))

En relación al Personal con permanencia de hasta un año, aumentó en un 30%. En el primer Gobierno de Michelle Bachelet, en este mismo ítem aumentó en un 24% y en el Gobierno de Sebastián Piñera, aumentó en un 37%.

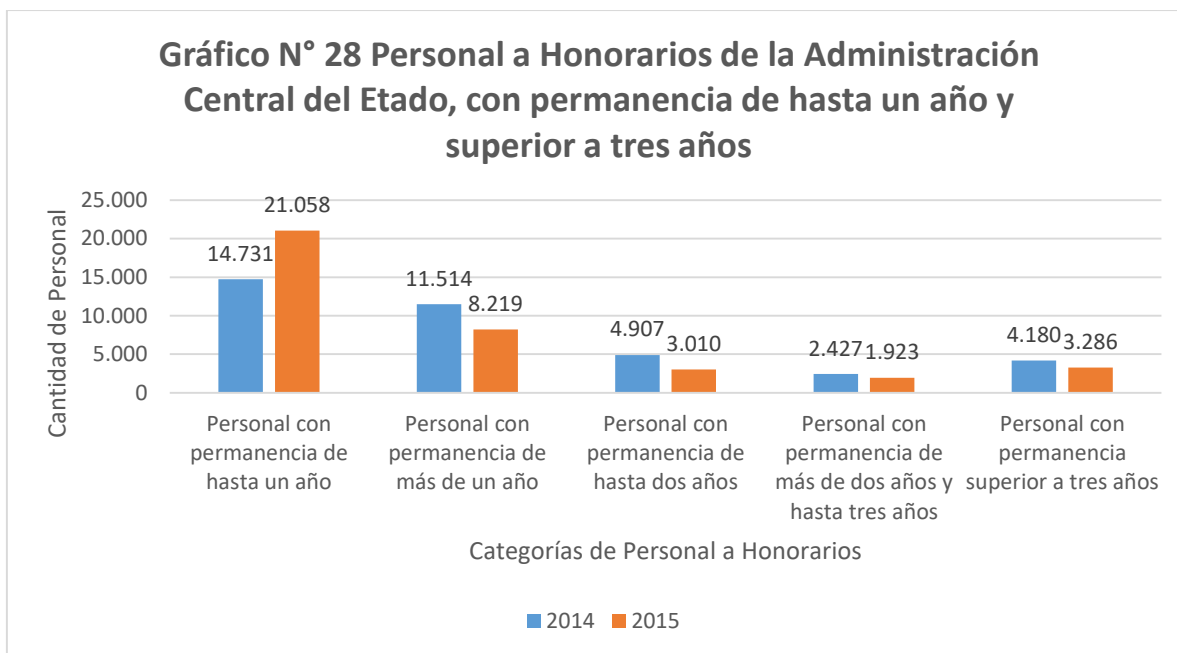
Personal a honorarios con más de un año, disminuyó en un 29%. En relación al primer Gobierno de Michelle Bachelet, aumentó en un 11% entre el 2006 al 2010. En cambio, en el Gobierno de Sebastián Piñera, aumentó en un 24%.

Honorarios de hasta dos años, disminuye en un 39%. En el primer Gobierno de Michelle Bachelet, en este mismo ítem existe, un aumento del 27% entre el 2006 al 2010. En el Gobierno de Sebastián Piñera, aumento en un 28%.

Honorarios de hasta tres años, existe una disminución de un 21%. En el primer Gobierno de Michelle Bachelet, disminuye en un 23%, y en el Gobierno de Sebastián Piñera, aumentó en un 7%.

Honorario superior a tres años, disminuye en un 21%. En su primer Gobierno, disminuyó en un 22%, y en el Gobierno de Sebastián Piñera, aumentó en un 26%.





(Elaboración propia en base a la Estadística de Recursos Humanos de ((DIPRES), 2016))

#### **4.4.4.- Los Conflictos Laborales en la Administración Central del Estado**

El período presidencial del ex Presidente Sebastián Piñera se caracterizó por los masivos despidos de Funcionarios públicos en la Administración Central del Estado, debido a la instalación del nuevo Gobierno y por condiciones ideológicas del sector que se instaló en el Poder. El ex Presidente Piñera, justificó en su momento estas medidas debido a la eliminación de operadores políticos heredados en los Ministerios por los Gobiernos anteriores. Además, enfatizó que es necesario despolitizar los Ministerios con el fin que impere la innovación y el emprendimiento en los Servicios Públicos. (Emol, 2010) (El Mostrador, 2010)

Según los datos de la ANEF, y del ex Presidente de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) Raúl De La Puente, en el Gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera en el 2010, se desvincularon aproximadamente 11 mil Funcionarios públicos. Además, considerar que en el 2010 fue la primera vez que un Gobierno excede el tiempo de los últimos días de diciembre para el trámite Legislativo y el reajuste salarial, en donde las negociaciones se dieron en el Congreso, y no con los gremios del sector público. El resultado, fue el rechazo en general del proyecto presentado por el Ejecutivo, algo inédito en los tipos de

negociación entre Ejecutivo y los gremios. El número de huelgas de trabajadores participantes en ellas en el primer año de Gobierno de Sebastián Piñera fue el más alto de los últimos 19 años, ubicándose en un 52% de aumento que representa a 333.813 conflictos. (Fazio, 2010)

En el actual Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, el empleo público ha estado caracterizado por los fuertes conflictos entre los reajustes del sector público y las posturas de algunos gremios, como Salud y Registro Civil por paralizaciones que han tenido un gran impacto comunicacional en el 2015 y 2016, lo que se ha traducido en fricciones entre el Ejecutivo y la Mesa del Sector Público, que no ha estado al margen de controversias internas, debido a las correlaciones de Poder existente a través de los Partidos Políticos tradicionales, que han tratado de cooptar y hacer ejercer cierta influencia en la toma de decisiones al interior de los mecanismos negociadores entre Estado-Empleador y las agrupaciones gremiales.

#### **4.5.- Análisis Comparativo**

En la presente investigación se quiso profundizar desde una perspectiva comparada la realidad y garantías constitucionales. Se quiere abordar los siguientes ejes analíticos:

1. Reconocimiento a los derechos a huelga.
2. Libertad Sindical y de Asociación.
3. Negociación Colectiva.

##### **4.5.1.- Derechos a Huelga**

Las normativas más prohibitivas constitucionalmente de los derechos a huelga en la Administración Central del Estado en América Latina son El Salvador y Chile, como dos países que tienen normativas rígidas en relación al reconocimiento legal de estos derechos. **La Constitución Política de El Salvador, Artículo 221 se prohíbe la huelga de los trabajadores públicos y municipales, como el abandono colectivo de sus cargos. La Constitución Política de Chile, Artículo 19, 16 no podrán declararse en huelga los Funcionarios del Estado ni de las Municipalidades.** Además, en Chile, en el Decreto Fuerza de Ley N°29 del 2004, en el texto refundido de la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo, en el Artículo 84 está la prohibición de organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la Administración Central del Estado; participar en huelgas, paralizaciones, retenciones de personas o bienes y actos que perturben el funcionamiento normal del Servicio.

Existen experiencias americanas en donde los derechos a huelga están garantizados constitucionalmente: **en Guatemala, la Constitución Política en su Artículo 116, reconoce el derecho de huelga de los trabajadores del Estado, y también, de sus entidades descentralizadas y autónomas.** Además, tiene una **Ley exclusiva de sindicalización y regulación de la huelga, el Decreto N° 71-86 que establece expresamente el derecho a la sindicalización y huelga.** La gran mayoría de los casos, excluye de los derechos a huelga y sindicalización a las Fuerzas Armadas, Policiales, y también, ciertos Servicios mínimos o esenciales que deben funcionar en la Administración Central del Estado.

En la **Constitución Política del Perú**, en su Artículo 28, se reconoce el derecho a huelga, donde también, en el Artículo 42, se reconoce expresamente la huelga de los Servidores Públicos. **Se excluye a los Funcionarios del Estado con Poder de decisión, cargos de confianza y dirección. Además, de las Fuerzas Armadas y Policía.** Además, la **Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, Decreto Legislativo N° 276, en su Artículo N° 24 establece que son derechos de los servidores de la carrera pública hacer uso de la huelga, en la forma que la Ley determine.**

#### **4.5.2.- Libertad Sindical**

Para Ledesma (2011), en América Latina, nos podemos encontrar con obstáculos que impiden la **libertad sindical**, entre ellos:

1. Restricciones en el procesamiento de los reclamos laborales.
2. Diversidad de regímenes laborales y formas de representación.
3. Desacatamiento de pronunciamientos favorables por parte de la gerencia de los entes públicos.
4. Políticas laborales centralizadas de parte del Ejecutivo.
5. Limitaciones salariales y beneficios sociales.
6. Limitaciones en negociar contratos colectivos a nivel nacional.
7. Prohibiciones a los trabajadores del sector público con diferentes contratos a pertenecer a una misma organización sindical o federaciones mixtas.
8. Convivencia de trabajadores con regímenes normativos diferenciados.
9. Cumplimiento de acuerdos por parte de la autoridad política.
10. Limitaciones de la negociación colectiva.
11. Exclusiones a servidores públicos de la libertad sindical.
12. Requisitos exagerados para la formación de Asociaciones de Funcionarios públicos en la Administración Central del Estado.
13. Negociación colectiva sujeta a la aprobación del Ejecutivo.
14. Negociación colectiva altamente condicionada por Ley. (Ledesma, 2011)

En Chile, a partir de 1994, se cuenta con la Ley de Asociaciones de Funcionarios Públicos, que es un mínimo de condiciones para garantizar la libre asociación de

los Funcionarios públicos, que se traduce en gremios y Asociaciones en la Administración Central del Estado. También, debemos considerar, que muchos de los aspectos que presenta Ledesma en relación a los obstáculos que permiten y fortalecen la actividad sindical en Chile son características y rasgos esenciales de la situación del empleo público. En Chile, se caracteriza la libertad sindical por estar permitido un mínimo esencial para ejercer la libertad de asociación de los Funcionarios públicos, pero con contradicciones importantes en materia legal-constitucional, relacionadas con mecanismos que fortalezcan la actividad sindical, como son los reconocimientos en la Constitución de los derechos a huelga de los Funcionarios públicos, o las prohibiciones que existen en el Estatuto Administrativo, o en la Ley de Seguridad Interior del Estado, lo que provoca una inhibición y contradicción eminente en materia de libertad sindical en la Administración Central del Estado.

En relación a los reclamos laborales, en la Administración Central del Estado, en Chile, (Ledesma, 2011, pág. 122) los Funcionarios públicos y trabajadores de la Administración Central del Estado, han acudido a los Tribunales de Justicia para hacer valer sus reclamos en materias laborales, y en las condiciones contractuales que el Estado Chileno vulnera en la actualidad, los derechos, especialmente, los casos de personas contratadas bajo la modalidad de honorarios en la Administración Central del Estado, lo que representa obstáculos en relación a las restricciones en los reclamos laborales en Chile. También, la Contraloría General de la República, ha jugado un papel de marcar precedentes en materia de reclamos, aunque siempre dentro de la jurisprudencia y competencia del órgano contralor del Estado, específicamente, en sus dictámenes relacionados a los honorarios y sus derechos, y las relaciones de subordinación y función pública de estas personas en la Administración Central del Estado.

Otro de los puntos que plantea Ledesma, y que lo consideramos relevante en la investigación, son los obstáculos que genera la gran cantidad de regímenes contractuales (Ledesma, 2011, pág. 122), en donde el caso chileno, es característico por su gran cantidad de contratos en la Administración Central del

Estado, desde la dotación de planta y contrata, hasta los contratos de honorarios y los Códigos del Trabajo, lo que genera diversas formas de representación sindical, y una atomización híbrida de las agrupaciones gremiales, ya que existen aquellas representadas por la Mesa del Sector Público, y aquellas que han surgido por fuera de estos mecanismos ya establecidos, como las agrupaciones y organizaciones que agrupan a las personas contratadas a honorarios. También, considerar que el caso chileno, cada Servicio Público tiene su propia organización, con sus respectivas demandas sectoriales y realidades laborales distintas a las demás, lo que genera una fragmentación de la actividad sindical en la Administración Central del Estado.

En términos comparativos, Chile, se encuentra muy por debajo de los reconocimientos en materia de libertad sindical en América Latina, como es el caso de Paraguay, que se caracteriza por tener una normativa constitucional que reconoce y detalla características centrales de derechos sindicales de los Funcionarios públicos. En el Artículo 96 de la Constitución Política de Paraguay, se establece que todos los trabajadores públicos y privados tienen derecho a organizarse en sindicatos sin necesidad de autorización previa. Quedando fuera solo las Fuerzas Armadas y la Policía. Además, nadie está obligado a pertenecer a un sindicato, y sólo bastará con la inscripción de éste, para su reconocimiento. Sus elecciones de autoridades y funcionamiento se establecerán mecanismos democráticos por Ley, garantizando la estabilidad del dirigente sindical. (Ledezma, 2011)

También, en el caso de Paraguay existe una profundización en reconocimiento a la libertad sindical de los Funcionarios públicos de la Administración Central del Estado, en su Artículo N° 97 y 98 de la Constitución que establece los derechos de los sindicatos a promover acciones colectivas y concertar los Convenios sobre condiciones laborales, y reconoce el mecanismo del derecho a huelga como forma para recurrir en el caso de conflicto de intereses. También, se establece, el derecho de paro de los Funcionarios públicos en la Administración Central del Estado. Sin embargo, estos derechos no alcanzan a las Fuerzas Armadas y Policía. También tiene tres Leyes que fortalecen la actividad sindical en la Administración Central del

Estado: **Ley de la Función Pública**, en su Artículo N° 49 establece los derechos a organizarse con fines gremiales y participar en huelgas. **Ley de Negociación Colectiva en el Sector Público**, en donde su Artículo N° 1 se reconoce este mecanismo que se debe celebrar entre el Estado y los Funcionarios y empleados públicos, se desarrollará dentro de marco de la Ley. Por último, la **Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal**, que regula los contratos colectivos en remuneraciones. (Ledesma, 2011)

#### **4.5.3.- Negociación Colectiva**

En Chile, la negociación colectiva en la Administración Central del Estado no está reconocida ni constitucionalmente, ni mucho menos por Leyes que regulan las condiciones de empleo público. Sin embargo, se ejerce de “hecho”, o se practica como un mecanismo informal, que se desarrolla entre las agrupaciones o gremios que componen la Mesa del Sector Público, con el Ejecutivo representado por el Ministro de Hacienda y los representantes de la Dirección de Presupuesto (DIPRES). Este mecanismo de negociación colectiva comienza a establecerse a partir de 1990, con los Gobiernos de la Concertación y se fue consolidando anualmente en la práctica en el Estado, y en los Gobiernos de turno.

Se caracteriza por tener dos fases: extra-Legislativo en donde los gremios y agrupaciones negocian con el Ministerio de Hacienda en la Mesa del Sector Público (MSP), estableciendo montos, bonos, reajustes, y otras materias laborales. Se caracteriza por las propuestas y contrapropuestas de los actores públicos (Gremios en la MSP y Ejecutivo), y está inserto dentro de la lógica de suma cero, o sea, existen posiciones ideológicas, políticas, culturales y económicas de los actores públicos que ejercen una dinámica o contienda en el espacio conflictual, que se ve representado por el “regateo entre las partes”, o el “tira y afloja” de los involucrados, lo que se traduce en un “Protocolo de Acuerdo de la Mesa del Sector Público”. La segunda fase, es un Mensaje del Ejecutivo al Congreso con la propuesta, o el desacuerdo, formalizándose en Ley, en donde el debate se centra en “la cifra”. (Quiroga & Schuster, Discurso público e institucionalización del conflicto político en Chile: El caso del reajuste salarial del sector público (1990-2014), 2016)

En términos comparativos con los países de América Latina, Chile, se encuentra completamente atrasado y desactualizado en este tipo de derechos colectivos. Uno de los casos más adelantados, es el caso de Paraguay, en donde hemos visto con anterioridad una Ley exclusiva sobre Negociación Colectiva en el Sector Público. También nos encontramos con el caso uruguayo, que en su **Ley N° 18.508 Ley sobre Negociación Colectiva en el Marco de las Relaciones Laborales en el Sector Público**, en su Artículo 3, en donde reconoce de forma amplia el derecho de los Funcionarios públicos a negociar, con las exclusiones que establece la OIT en sus Convenios 87 y 151. Además, el Estado promueve y garantiza el libre ejercicio de la negociación colectiva en todos los niveles. También, considerar, que las Leyes de Presupuesto de la Nación de Uruguay establecen los eventuales incrementos salariales a los Funcionarios públicos establecidos en la negociación colectiva en el sector público, siendo incluidos en la rendición de cuentas. Agregar los Acuerdos Marco sobre el Sector Público que son celebrados por el Consejo de Salarios, que dispone de ajustes salariales a través de la negociación colectiva que son determinados por los procedimientos de la Ley de Negociación Colectiva del Sector Público en Uruguay. (Ledesma, 2011)

Comparando a Chile con los países de la OCDE, también, se sitúa en una situación desfavorable, con avances exiguos en derechos colectivos, que permiten distinguir un escaso fortalecimiento de la actividad sindical en la Administración Central del Estado por parte de los Funcionarios y su relación Estado-Empleador. El caso español, en donde el **Estatuto Básico del Empleado Público**, establece la negociación colectiva que es realizada a través de mesas de negociación, en donde son amplias las materias incluidas en las relaciones laborales, excluyendo las potestades públicas nucleares. En Gran Bretaña, la negociación colectiva está regulado por la **Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act** de 1992, en donde se hace a través de los sindicatos, que deben ser consultados respecto a remuneraciones y condiciones laborales que se negocian a nivel de departamentos. El caso canadiense, está regulado por la **Public Service Labour Relations Act**, que reconoce el valor de la negociación colectiva, en donde las secciones 54 y siguientes regulan la negociación colectiva, que suele centralizarse por sectores



como salud y educación, como también, condiciones laborales y remuneraciones, contando con mecanismos de mediación y arbitraje. La institución encargada del arbitraje es **Public Service Labour Relations and Employment Board**. (Rajevic, 2016)

**4.6.- Los Centros de Pensamiento en Chile y sus Proyecciones de Relaciones Laborales**

En la Sociedad Civil existen distintos centros de pensamientos, agrupaciones y organizaciones que fomentan los estudios sobre el empleo público en la Administración Central del Estado, poniéndole énfasis en los distintos temas y problemas públicos que aquejan al espacio público y al fortalecimiento de la actividad sindical. Encontramos centros de pensamiento de distintas posiciones del espectro político-ideológico que han manifestado sus proyecciones, propuestas y diagnósticos sobre las relaciones laborales, y la situación del Estado-Empleador con los distintos regímenes contractuales que podemos encontrar en la Administración Central del Estado. En este subcapítulo de la investigación encontraremos distintas posiciones ideológicas y técnicas-administrativas-legales de las relaciones laborales, en relación a la negociación colectiva, derechos colectivos sobre la huelga, los Servicios mínimos y esenciales que deben implementarse en la Administración Central del Estado, distintas proposiciones sobre la libertad sindical, tanto sus limitaciones como ventajas que podría generar avances en estas temáticas.

<b>Tabla N° 8</b>	
<b>Concurso de Políticas Públicas de la Universidad Pontificia Católica de Chile (Armstrong, Águila, &amp; Rodríguez, 2007)</b>	- Negociación Colectiva para todo el sector público, formalizando la Mesa del Sector Público (MSP) con materias susceptibles a ser negociadas como políticas y procedimientos de Personal de reclutamiento, evaluación, desarrollo, retención y sistema efectivo de información sobre resolución de controversias (arbitraje).

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La duración de las negociaciones deben ser dos veces en cada período presidencial. Cuando exista desacuerdo, un Tribunal Arbitral tomará la decisión.</li> <li>- Las partes involucradas son la MSP y el Ministerio del Trabajo y de Hacienda, extendiéndose los acuerdos a trabajadores que no estén afiliados a las Asociaciones Gremiales y organizaciones no integradas a la MSP.</li> <li>- Existencia de una negociación a nivel institucional o sectorial que recae en materias específicas de una institución, negociando anualmente las metas.</li> <li>- Participación de terceras partes para llegar a un acuerdo. Conformación de una nómina nacional de Mediadores y Árbitros, parecido al Artículo N° 397 del Código del Trabajo.</li> <li>- Paros reemplazables por un sistema de arbitraje, cuando las partes no lleguen a acuerdos.</li> <li>- La Dirección del Trabajo debe ser una institución autónoma.</li> </ul>
<p><b>Propuesta del Consorcio para la Reforma (2010)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nivel descentralizado al principio de la negociación, para finalizar con negociación centralizada con el Gobierno Central.</li> <li>- Excluye a los empleados municipales y universidades públicas.</li> <li>- Instancias de negociación a nivel central entre los gremios y Ministerios de Hacienda y Trabajo. Nivel de Ministerios o Servicios en donde el Jefe del Servicio decide la distribución de la remuneración.</li> <li>- Los interlocutores a nivel central son el Ministerio de Hacienda y Trabajo, con los gremios. En la negociación sectorial son los Ministros, Subsecretarios o Jefes de Servicio con las Asociaciones de Funcionarios.</li> </ul>

	<p>-Los períodos deben ser cada dos años, en paralelo con el Presupuesto.</p> <p>- La huelga debe existir una posibilidad de reemplazo. Se deben precisar los “Servicios mínimos” de acuerdo a la OIT.</p> <p>-La resolución de conflictos es a través de un actor externo que actúe de Mediador.</p>
<p><b>Propuesta de Grupo Res Pública Chile (Ferreiro Y., 2013)</b></p>	<p>-Esta visión se caracteriza por un régimen único de contratación que armonice flexibilidad y protección para los empleados públicos, con una negociación colectiva en dos niveles: el primer nivel, con un alcance general, similar al de hoy que ejercen los gremios públicos en la MSP. Pero, con parámetros definidos por Ley que se integren los reajustes a la productividad, inflación y los ingresos fiscales.</p> <p>-Un segundo nivel, que alude a la negociación con cada organismo o Ministerio, en función de las metas de desempeño.</p> <p>-Si no hay acuerdo, se podrá declararse la huelga en Servicios no esenciales, aplicando descuentos por días no trabajados.</p>
<p><b>ANEF (2006)</b></p>	<p>-Se propone establecer el marco regulatorio de institucionalizar la negociación colectiva en el sector público de acuerdo al Convenio 151 OIT.</p> <p>-Establece un modelo de negociación articulado en tres niveles: nacional, sectorial y territorial. Se deben abocar a reajustes de remuneraciones y condiciones de empleo, relaciones laborales, carrera funcionaria, condiciones de empleo sectorial, relaciones laborales, planes de retiro, calificaciones, capacitación, asignaciones, reestructuración de plantas, aumentos salariales</p>

	<p>suplementarios, rediseños institucionales, condiciones laborales locales, uniformes, casinos.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>-Eliminar el Artículo de la Constitución que prohíbe a los Funcionarios públicos el derecho a huelga.</li><li>-Perfeccionar la Ley N° 19.296 sobre Asociaciones de Funcionarios para permitir ampliar derechos sindicales, fuero sindical para Dirigentes de la ANEF, y sanciones a las autoridades que incurran en prácticas antisindicales.</li><li>-Modificar la Constitución Política del Estado, Estatuto Administrativo y la Ley de Bases Generales de la Administración Pública, para ser compatibles con la democracia y prácticas modernas de países europeos.</li></ul>
--	--

<p><b>(Rajevic, Estudio Comparado Acerca de la Institucionalización de Modalidades Eficaces de Negociación Colectiva en el Sector Público, 2016)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reconocer el derecho a sindicalizarse, negociar colectivamente y declararse en huelga, ajustado a los marcos jurídico de los Tratados internacionales. Reformular el alcance de las Asociaciones de Funcionarios.</li> <li>-Excluir de derechos colectivos a las Fuerzas Armadas y de Orden, Seguridad y Gendarmería de Chile.</li> <li>-Sobre la negociación colectiva se sugiere un nivel nacional, sectorial y por organismo. Se debe definir para cada nivel, las materias negociables y los interlocutores. Nivel Nacional, se debe negociar el reajuste anual del sector público o condiciones de trabajo generales, siendo los interlocutores el Ministerio de Hacienda, DIPRES, la Dirección Nacional del Servicio Civil y las Asociaciones de Funcionarios. A nivel sectorial, se negocian de acuerdo a las peculiaridades de cada organismo, siendo los interlocutores el Ministerio sectorial, Hacienda, DIPRES, la Dirección Nacional del Servicio Civil y las Asociaciones de Funcionarios del sector. Por organismo, se deben negociar condiciones de trabajo relacionados con la capacitación y mejoramiento de la gestión, siendo los interlocutores el Jefe del Servicio y las Asociaciones de Funcionarios, respectiva.</li> <li>-Formar una agencia única de negociación colectiva compuesta de expertos, para asesorar a los órganos del Estado o incluso representarlos.</li> <li>-Prohibición de negociar una misma materia en más de un nivel, siendo cambiado sólo por las partes.</li> <li>-Existencia de materias excluidas de negociación, que puedan afectar a los ciudadanos.</li> </ul>
--	---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Establecimiento de un proceso formal, incluyendo la necesidad de presentar peticiones concretas en la forma de aprobación de los acuerdos, teniendo presente que los períodos no coincidan con los ciclos electorales.</li> <li>-Arbitraje obligatorio cuando el proceso se prolongue exageradamente y un mecanismo para designar como árbitros personas que sean imparciales.</li> <li>-Los resultados de la negociación deben ser transparentados y los que implique gasto público, deben ser presentados por el Ejecutivo.</li> <li>-En relación a la huelga, se deben excluir los períodos de vigencia de acuerdos, preelectorales, alta demanda de Servicios Públicos y existencia de desacuerdos en la negociación en los plazos determinados.</li> <li>-Aviso previo a la autoridad, y publicidad a la comunidad de la paralización.</li> <li>-Definir los Organismos que no pueden acogerse a la huelga por ser Servicios esenciales.</li> <li>-Servicios mínimos, que deben seguir prestando un Servicio a la comunidad.</li> <li>-Prohibición de reemplazo de los trabajadores en huelga.</li> <li>-Descuentos por los días perdidos.</li> <li>-Las propuestas deben modificar la Constitución Política, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Estatuto Administrativo por Ley N° 18.834, Estatutos administrativos especiales, Ley N° 19.296 sobre Asociaciones de Funcionarios Públicos y Ley N°12.927 sobre Seguridad del Estado.</li> </ul>
<p><b>(Domínguez, y otros, 2016)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reconocer los derechos fundamentales a negociar colectivamente las condiciones de trabajo y la huelga de</li> </ul>

	<p>los Funcionarios públicos, con ciertas restricciones constitucionales y distinguiéndolas del mundo privado.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>-Regular la MSP a través de espacios de diálogo social para promover la defensa de libertad sindical de los Funcionarios públicos y los derechos fundamentales de la ciudadanía.</li><li>-Crear mecanismos de protección a los derechos colectivos, y los Organismos administrativos que tienen competencia para interpretar como Contraloría General o sobre la huelga, Servicios esenciales, Servicios mínimos y turnos éticos. Los autores proponen la creación de la Comisión de Garantía de los Derechos Fundamentales.</li><li>-Buscar coherencia con la norma internacional y superar las antinomias jurídicas en los Convenios 87, 98, 135 y 151.</li><li>-Incorporar las particularidades en relación a la creación de una división jurídica en el Servicio Civil que tenga especialización en la negociación del sector público y la coordinación de los distintos actores que están integrados en el proceso.</li><li>-Delimitar las materias por nivel y dotar de un efecto vinculante los acuerdos.</li><li>-Contemplar limitaciones y prohibiciones de la negociación colectiva y la huelga en el sector público.</li><li>-Reconocer el concepto de libertad sindical a nivel constitucional y legal.</li><li>-Derogar los Artículos 83, letra i) del Estatuto Administrativo y 84, letra i) del Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales, que establecen prohibiciones a la sindicalización y huelga en el sector público.</li></ul>
--	---

	<ul style="list-style-type: none"><li>-Ajustar la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales del Estado, los Estatutos administrativos especiales, La Ley N° 19.296 de Asociaciones de Funcionarios y la Ley N° 12.927 de Seguridad del Estado.</li><li>- Incompatibilidad del Código del Trabajo con la negociación colectiva en el sector público.</li><li>- Validar la negociación como determinante en las condiciones laborales y la agenda de modernización de la función pública.</li><li>-Reconocimiento de los distintos niveles de negociación.</li><li>- Institucionalizar la MSP como instancia negociadora nacional.</li><li>-Ampliar las materias de negociación.</li><li>-Reconocer el derecho a negociar de los Funcionarios públicos coherentes con el Convenio 151, como prohibiciones de Funcionarios de alto nivel como Directivos o Poder decisorio, exclusiva confianza política, alta dirección pública, alta confidencialidad y las Fuerzas Armadas y Policía.</li><li>-Redefinir las funciones del Servicio Civil y crear una Subdirección de Negociación que asuma la coordinación de la negociación y condiciones de empleo, de forma centralizada y descentralizada en los distintos niveles.</li><li>-Las remuneraciones quedan sólo a nivel nacional y las sectoriales e institucionales deben implementar los acuerdos en relación a condiciones de trabajo y organización. La negociación sectorial y lo remuneracional queda en manos de una autoridad específica, previa evaluación de la DIPRES.</li><li>-Los acuerdos deben estar presente en la Ley de Presupuesto de la Nación.</li></ul>
--	---



	<p>-En materia de derechos de huelga, debe ser reconocido este derecho a los Funcionarios públicos de acuerdo al Convenio 151, con las restricciones a Funcionarios de alto nivel, exclusiva confianza, alta dirección pública, confidencial y Fuerzas Armadas y Policía.</p> <p>-Prohibir el reemplazo de los Funcionarios públicos en huelga, aplicando descuentos legales relacionados a la huelga, por tanto, estableciendo que la huelga es una causa de inasistencia, pero no ocasionando efectos jurídicos adversas.</p>
--	---

(Elaboración propia en base a (Armstrong, Águila, & Rodríguez, 2007) (Domínguez, y otros, 2016) (Rajevic, Estudio Comparado Acerca de la Institucionalización de Modalidades Eficaces de Negociación Colectiva en el Sector Público, 2016))

## **5.- CONCLUSIONES**

### **5.1.- Aspectos Generales del Empleo Público en la Administración Central del Estado**

La relación laboral del Estado con sus trabajadores ha tenido una gran evolución en los últimos años, en donde lamentablemente ya no hablamos del Estado – Empleador que ofrece estabilidad a todos los Funcionarios público, sino más bien de un Estado caracterizado en la actualidad, por la masividad y flexibilidad de las relaciones laborales, acompañado de una escasa estabilidad y aumentado por la variedad de regímenes contractuales existentes dentro del empleo público, llevando a crear disparidad de derechos dentro de los trabajadores de la Administración Pública y, a la vez, una relación con el Estado – Empleador imperfecta.

Esto lo vemos desde la década de los noventa hacia adelante, porque el Estado ante la necesidad de expandir sus funciones crea una estructura paralela y flexible de trabajadores en base a contratos a honorarios, esto trayendo consecuencias al empleo público, ya que se empieza a precarizar la relación laboral y el Estado – Empleador se empieza a desligar de estos trabajadores externalizando y flexibilizando su relación laboral, con una alta masa de trabajadores no considerados como Funcionarios Públicos, cumpliendo labores habituales y carente de derechos laborales, trabajando a diario en la incertidumbre, con una escasa estabilidad, muchas veces dependiente del Gobierno de turno, lo que ha implicado problemáticas al interior de la Administración Pública y preguntándonos muchas veces como el Estado ha desarrollado este tipo de relaciones laborales que son contraproducente con lo convenido y suscrito con los Organismos Internacionales sobre el fortalecimiento del “trabajo decente” en todas las esferas de la sociedad civil, y también, en el espacio público.

Lamentablemente, tenemos a un Estado que ha abusado sistemáticamente a lo largo de los años de una modalidad de contratación flexible que lo único que fomenta es la precarización, generando consecuencias perniciosas para sus trabajadores, quedando al margen de la protección laboral, no contando con

garantías mínimas para el desarrollo de sus funciones, como son el límite de jornada, descansos, permisos, vacaciones, licencias médicas, protección de la maternidad, entre otros beneficios que la gran mayoría de los trabajadores tienen adquiridos, que lamentablemente no los vemos en una gran parte de los trabajadores pertenecientes al empleo público, todas estas características son inaceptables para un Estado que como Empleador debe dar el ejemplo ante instituciones privadas y Organismos Internacionales, pero vemos muchas veces una falta de voluntad política al querer modernizar estas relaciones laborales con sus trabajadores, que muchas veces, puede ser ideológica, en donde se busca reducir cada vez más el espacio de Poder del Estado, desligándolo de responsabilidades las cuales, se traspasan a la empresa privada, muchas veces vista como más eficiente en gestión y administración de recursos que el propio Estado.

A raíz de todo lo expuesto en esta investigación podemos concluir que las relaciones laborales del empleo público son precarizadas sustancialmente por el Estado - Empleador y nos atrevemos a catalogar al Estado como un pésimo empleador, porque tenemos a un Estado – Empleador que ha desarrollado relaciones laborales precarizadas que son contraproducentes con todos los Convenios suscritos ante los Organismos Internacionales, sobre el fortalecimiento de las relaciones laborales incumpliendo los Convenios 87, 98, 151 y 154 suscritos ante la OIT, llenando de contrastes las actuales relaciones laborales dentro del empleo público, fomentando una legislación laboral prohibitiva que no pasa ningún examen internacional.

El Estado necesita Servicios Públicos de calidad que vayan acordes con una modernización del Estado, en donde se ofrezca un Servicio de excelencia a la ciudadanía, eficiente y efectivo ya sea de gestión y recursos, todo esto de la mano de un Estado- Empleador que respete a sus trabajadores con relaciones laborales modernas y adecuadas a nuestros tiempos, respetando Convenios Internacionales, ante esto la OIT sugiere el apoyo de sistemas adecuados de relaciones laborales que incluyen mecanismos eficaces para solucionar conflictos. Para la OIT, el

elemento esencial es la negociación colectiva y el diálogo social que es una característica central del sistema de regulación del sector público. El éxito del diálogo social depende de varios factores como los derechos de libertad sindical y la negociación colectiva, también la existencia de organizaciones de trabajadores y empleadores sólidos e independientes, con capacidad técnica y conocimientos para participar en el diálogo social; además, es fundamental la existencia de voluntad política y compromiso de las partes en participar del diálogo social, con una institucionalidad adecuada que pueda regular o supervisar una correcta relación y negociación que fortalezcan el empleo público basado en las confianzas y voluntad de ambas partes.

Actualmente, dentro del empleo público, no existen sistemas adecuados de relaciones laborales, mas bien vemos a un Estado – Empleador carente de mecanismos adecuados para llevar una correcta relación con sus trabajadores, pasando a llevar toda recomendación sugerida ante la OIT. Ni mucho menos avanzando hacia un “**empleo decente**”, todo esto acrecentado por una gran cantidad de restricciones legales que reprimen los derechos colectivos de los trabajadores dentro del empleo público en relación a los derechos de huelga, sindicalización y libertad sindical en las relaciones del Estado-Empleador con sus trabajadores, caracterizándose por una negociación colectiva vinculada al Presupuesto fiscal de la Nación, y a los procesos o ciclos presupuestarios. Además, es un mecanismo que carece de procedimientos establecidos y reconocimiento formal por algún Estatuto Legal. Por otro lado, existen restricciones constitucionales en el sector público en relación a los derechos de huelga, debido a que garantiza los derechos, pero en el sector privado, excluyendo al sector público. Todas estas restricciones que tiene la legislación chilena en esta materia, son contradicciones evidentes con los Convenios suscritos en derechos colectivos ante la OIT.

Actualmente, tenemos una Administración Pública que se relaciona con su Personal a través de una diversidad de regímenes jurídicos, tanto estatutarios de derecho público, legislación laboral común, y derecho civil, distinguiendo a Funcionarios públicos de personas contratadas a honorarios, generando realidades laborales

paralelas dentro del sector público, esta diversidad de régimen contractuales con la que el Estado se relaciona con sus trabajadores es anormal ante toda norma internacional y lleva a precarizar las relaciones laborales dentro del Estado, aumentando la flexibilidad, inestabilidad, falta de derechos laborales de los trabajadores. El Estado Chileno debe adecuar su normativa y avanzar hacia un sistema único de contratación dentro del empleo público. También, reconocer a sus trabajadores el ejercicio de todos los atributos de la libertad sindical, sindicación, negociación colectiva y huelga bajo un modelo de tutela y promoción de la autonomía sindical. Resulta imperioso eliminar la actual normativa interna que prohíbe el libre ejercicio de estos derechos fundamentales, no quedando al vaivén de los criterios políticos del Gobierno de turno. En donde se imponen directrices y delineamientos al minuto de asumir la responsabilidad de los distintos Servicios, podemos ver una política de contratación marcada por los Gobierno de turno, en donde la contratación de Personal para hacer funcionar el aparato Estatal estará orientada a la ideología de la coalición gobernante.

Esto es comprobable a través de los datos que nos entrega la (DIPRES) todos los años, la estadística de recursos humanos desglosada en los distintos Servicios Públicos de la Administración Central del Estado y de acuerdo a estas estadísticas, se puede inferir un aumento considerable del Personal contratado a honorarios, desde el año 2006 hasta el año 2015, también aumentando el Personal a contrata y disminuyendo levemente el Personal contratado a planta dentro de la Administración Central del Estado, hay que recordar que desde el año 2010 al 2014 nos encontrábamos bajo el Gobierno de Sebastián Piñera, en donde vemos un aumento explosivo de trabajadores contratados a honorarios, abuzando de esta política de contratación, en donde lo único que fomenta es la precarización de una masa de trabajadores sin derechos laborales y carentes de beneficios, política orientada claramente a disminuir la capacidad operativa del Estado, flexibilizando la relación laboral, aumentando la inestabilidad dentro del empleo público, en desmedro de una carrera funcionaria que ofrezca estabilidad laboral y desarrollo profesional de los trabajadores.

Sin embargo, si comparamos el Gobierno de Sebastián Piñera con el segundo Gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), la política de contratación a honorarios es permanente en ambos períodos presidenciales, marcado por su aumento constante y disminución del Personal estable contratado en calidad de titular y planta. Además, la política de contratación estuvo marcada por el aumento explosivo de la contratación a “contrata”. En los dos Gobiernos mencionados anteriormente, encontramos una política de contratación orientada a la flexibilización de la relación laboral, en donde las contrataciones bajo el régimen de contrata y honorario son las predominantes en desmedro de la contratación de planta, una política que es transversal por los Gobiernos de turnos, orientada a disminuir la capacidad operadora del Estado, creando empleos de mala calidad, carente de derechos, caracterizado por la inestabilidad del empleo público y la política “**flexibilizadora**” en la Administración Central del Estado, siendo contraproducente a todo Acuerdo suscrito ante la OIT.

A raíz de esta política abusiva de contratación podemos ver un aumento considerable de empleo precario dentro de la Administración Central del Estado que beneficia la inestabilidad del trabajador, flexibilidad, conflictividad-judicialización, e inseguridad laboral de los trabajadores, siendo los trabajadores contratados bajo a honorarios los más perjudicados y que se han ido en aumento considerablemente estos últimos años según cifras de la (DIPRES), al año 2015, encontramos alrededor de 47 mil trabajadores a honorarios en el Estado central, aumentando casi un 37% desde el año 2006. Un régimen contractual que según el Estatuto Administrativo es para cumplir funciones accidentales y esporádicas, no como en la actualidad, que están cumpliendo funciones permanentes, al igual que las funciones que cumple la dotación de planta y contrata de los Servicios de la Administración Central del Estado, por ende, hay que hacer cumplir lo que dice el Estatuto Administrativo y que el trabajador a Honorarios cumpla funciones esporádicas y no permanentes, es necesario, eliminar el empleo precario dentro de la Administración Central del Estado y con esto a los honorarios que cumplen funciones permanentes y así avanzar hacia un mecanismo único de contratación, en donde se privilegie, la carrera funcionaria, estabilidad y desarrollo profesional.

A raíz de esto, debemos considerar, que el aumento de la dotación de los regímenes a contrata y honorarios son los más significativos en consideración a los años estudiados en la actual investigación y en términos comparativos con la dotación a planta, la cual disminuye todos los años, en la Administración Central del Estado, esto trae como consecuencia un aumento del gasto en Personal de parte del Estado, aumento explosivo debido a la extensión de Servicios Públicos, y la necesidad del Estado-Empleador de hacer funcionar el aparataje Estatal.

De acuerdo a las cifras entregadas por las Leyes de Presupuesto de la Nación a partir de 1999 hasta el 2017, el gasto en Personal que involucra a “contrataciones bajo la modalidad de planta, contrata, otras remuneraciones y otros gastos en Personal”, ha aumentado considerablemente todos los años, con una tendencia clara, al crecimiento anual por la Ley del Presupuesto del Subtítulo 21, a raíz de estas cifras, podemos inferir, que los aumentos del gasto en Personal que se hacen en la Ley de Presupuesto son para financiar la política de contratación de los Servicios Públicos y al aumento del Personal a contrata y honorarios que se ha ido desarrollando en los últimos siete años (2010-2017).

A nuestro parecer y en concordancia con el investigador Félix Arredondo, la contratación de las personas a honorarios ha generado una nueva fisonomía en el empleo público de la Administración Central del Estado, trasladándose de un modelo tradicional y estable de empleo público, caracterizado por la carrera funcionaria, a uno caracterizado por su flexibilidad e inestabilidad laboral en la relación Estado-Empleador, en donde existe un concepto ideológico de Estado, que visualiza al trabajador como un factor productivo, intercambiable y prescindible, reduciendo los derechos colectivos e individuales, disminuyendo su capacidad de negociación y movilización; caracterizando la desarticulación del actor sindical, como principios del neoliberalismo chileno en el ámbito laboral, en donde la Administración Central del Estado no queda al margen, sino que son características esenciales de la realidad laboral.

## **5.2.- Fortalecimiento de la Actividad Sindical**

De acuerdo a la Pregunta de Investigación de la Tesis, hemos podido establecer y señalar en el “**Capítulo Cuarto**” los elementos característicos del empleo público de la Administración Central del Estado. Pero, son elementos que en su mayoría provocan procesos inhibidores a la actividad sindical en la Administración Central del Estado. Por un lado, tenemos una Legislación que regula el empleo público prohibitiva y restrictiva a los derechos de huelga y sindicalización de la función pública. Por otro lado, los elementos que podrían fortalecer la actividad sindical son débiles y excluyentes, como es la Ley N° 19.296 que en 1994 fue una forma de avanzar en Derechos Colectivos de los Empleados Públicos, pero que hoy en día, es una Ley que carece de mecanismos participativos de los “**Nuevos Asalariados**” de la Administración Central del Estado, que no se ven representados en las Agrupaciones Gremiales existentes, o simplemente están excluidas del diálogo con el Ejecutivo en la Mesa del Sector Público, ya que no se conforman de acuerdo a aquella Ley.

El fortalecimiento de la actividad sindical en la Administración Central del Estado se hace imposible con mecanismos que sólo promueven el diálogo de unos pocos Gremios con el Ejecutivo, dejando excluido a una “**masa de trabajadores**” que no pueden participar de la Mesa del Sector Público. También, considerar que este mecanismo es informal, y que no tiene reconocimiento legal, aunque se viene practicando desde principios de la década de los 90, como una forma de diálogo social entre los Empleados Públicos y el Ejecutivo de Turno. Pues, este mecanismo como negociación colectiva es inocuo frente a la capacidad negociadora que tiene el Ejecutivo, en donde la “**cifra**” termina siendo crucial a la hora de cerrar la negociación, y llegar a un “**Protocolo de Acuerdo**”, que debe ser aprobado en la Ley de Presupuesto y por el Congreso. Por tanto, empieza a adquirir mayor importancia en el debate, el reajuste del sector público, que algunas demandas históricas que han estado estancadas en los Acuerdos Protocolares a lo largo de mucho tiempo.



El fortalecimiento de la actividad sindical ha estado truncado por aspectos “**Partidistas**”, que han cooptado a las Agrupaciones Gremiales a la hora de negociar con un Gobierno de Turno, que representa los mismos “**colores partidistas**”, lo que genera un debilitamiento de la “**Autonomía Sindical**”, que debería regir en estas organizaciones, lo que deteriora enormemente la capacidad negociadora de las Agrupaciones Gremiales frente al Ejecutivo, ya que podrían funcionar de acuerdo a las directrices de los Partidos Políticos, y no de los trabajadores afiliados a la organización. La variable de la “**Politización**”, es sumamente necesario en el fortalecimiento de la actividad sindical de la Administración Central del Estado, sin perder la Autonomía Sindical, debido a la vida partidaria que pueden tener sus miembros Directivos de la Agrupación Gremial.

La “**fragmentación**” de la Política de Contratación es un elemento característico del empleo público en Chile, y como es capaz de generar imposibilidad y complicaciones en el fortalecimiento de la actividad sindical en la función pública, debido a los intereses que hay entre los mismos Empleados Públicos con los otros Empleados de la Administración Central del Estado. La fragmentación ha derivado en un empleo público “**híbrido**”, con una gran cantidad de regímenes contractuales, en donde existe una masa de asalariados que carecen de Seguridad Social y de Derechos Colectivos esenciales en cualquier Democracia y Sistema de Relaciones Laborales Decente. Estas “**atomizaciones**” del empleo público, acentúan lo que se ha establecido en la presente investigación como la precarización del empleo en la Administración Central del Estado, y del Sistema de Relaciones Laborales, debido a la categorización indebida de los trabajadores, en donde los honorarios carecen de derechos y beneficios colectivos, o la dotación de contrata es un empleo inestable debido al término de contrato todos los 31 de diciembre, contrastando con la dotación de planta, que gozan de la estabilidad laboral.

### **5.3.- El conflicto en el empleo público**

El conflicto en el empleo público está caracterizado por varias situaciones que involucra a la gran “**masa de trabajadores**” que pertenecen al Estado-Empleador, pero que se acentúa todos los años, debido a los “**reajustes salariales**”, y a las

paralizaciones que se producen en distintos Servicios Públicos de la Administración Central del Estado. En los resultados de la presente investigación, corroboramos la existencia del aumento de las paralizaciones entre los años 2010 al 2016, debido a las condiciones laborales, derechos colectivos y reajustes salariales, lo que nos permite visualizar un abanico de demandas de las Agrupaciones Gremiales que trascienden los Gobiernos de Turno, y que no se ha podido dar respuesta satisfactoria a aquellas demandas, lo que nos permite concluir que más allá de los Gobiernos, se debería establecer políticas a largo plazo, denominada como políticas de Estado, que tengan como delineamiento subsanar las problemáticas graves y contraproducentes en el empleo público de la Administración Central del Estado.

El conflicto está dado por la “**capacidad negociadora**” que pueden tener las Agrupaciones Gremiales frente al Ejecutivo, en donde ha quedado de manifiesto que carecen de los procedimientos para generar una negociación colectiva decente, que no esté influenciada por las “**ofertas del ejecutivo de reajuste**”, lo que genera que muchas Organizaciones de la Mesa del Sector Público comiencen a “**quebrar la negociación**”, por la satisfacción de una primera instancia negociadora con el Ejecutivo de Turno. Además, la capacidad negociadora está dada por aquellas Organizaciones que representan una gran masa de trabajadores, en desmedro de aquellas Agrupaciones Gremiales que tienen pocos afiliados, y representan Servicios Públicos con poca capacidad movilizadora, lo que generaría una fuerte competencia al interior del Movimiento Sindical del Sector Público, lo que generaría una “**auto-inhibición**” por parte de las Organizaciones a al fortalecimiento de la actividad sindical y de la capacidad negociadora de los trabajadores de la Administración Central del Estado.

#### **5.4.- Calidad del empleo público**

La calidad del empleo público se ha visto afectado entre el 2010 al 2017, debido a un aumento explosivo de los trabajadores a honorarios en la Administración Central del Estado, como lo demuestra la estadística expuesta y analizada en el “**Capítulo Cuarto**” sobre los resultados de la presenta Tesis. Lamentablemente, se ha mantenido en el tiempo este aumento considerable de trabajadores a honorarios,

con una baja relativa en el actual Gobierno de Michelle Bachelet. Además, la calidad del empleo público se ha visto afectado por la incapacidad negociadora de los trabajadores frente al Ejecutivo, y a la condiciones laborales y derechos colectivos que afectan a la mayoría de la masa laboral del sector público.

Al momento de vincular la Conclusión con la pregunta de Investigación y los Objetivos llegamos a la Conclusión de que el Estado es un “Pésimo Empleador”, concordando con la investigadora “**Karla Varas**”, la cual cataloga al Estado de esta manera, ya que nos encontramos con un Estado que cada vez más precariza las relaciones laborales dentro del Empleo Público. Lamentablemente este elemento de precariedad en la relación laboral del Estado – Empleador con sus Funcionarios es una característica que se acentúa cada vez más y especialmente en los años 2010 – 2017 en donde se enfoca esta Investigación.

Esta relación de precarización del Estado con sus funcionarios, está motivada sistemáticamente por los Gobiernos de Turno, que buscan con estas acciones, disminuir la capacidad Operadora del Estado, y con esto reducir el mismo aparato estatal, buscando de esta manera “**Privatizar o Externalizar Servicios**” con contrataciones de Empleados que no son reconocidos como Funcionarios Públicos, carentes de Derechos y Beneficios, pero realizando funciones como cualquier Servidor Público. Por ende, dentro del periodo 2010- 2017, tenemos elementos que caracterizan al Empleo Público como Precario, los cuales han llevado al Estado - Empleador a tensionar la relación laboral dentro de la Administración Central del Estado, esto gracias, al aumento desmedido de las contrataciones en base Honorarios y Contrata en desmedro de las contrataciones de Planta, perjudicando así la Carrera Funcionaria. Todo esto, ha llevado a los funcionarios a Movilizarse cada vez más, y demostrar su descontento, pero al no contar con mecanismos de negociación, su capacidad se ve disminuida frente al Ejecutivo.

A esto agregar, la dispersión de poder de las organización, ya que, en el mundo público hay una desigualdad de poder, a través de estos antecedentes no se logra construir una organización Sindical capaz de contrarrestar el poder que ejerce el Estado en su calidad de empleador, llevando muchas veces a los Gremios negociar

individualmente o por ramas, muchas veces menospreciando y en desmedro de la Mesa del Sector Público (MSP) mecanismo que actualmente cuentan para negociar las Asociaciones pertenecientes al Sector Público, mecanismo que no cumple con ningún estándar Internacional recomendados por la OIT. Podríamos decir, que es el espacio de encuentro del Ministro de Hacienda de turno con los Dirigentes que en este caso la gran mayoría de estos está vinculado al Gobierno en este caso Nueva Mayoría y siempre la lógica termina siendo las remuneraciones, siendo una negociación monotemática, supeditada a un tiempo controlado por la autoridad política y al presupuesto anual.

Siguiendo las palabras de (Francisca Quiroga Investigadora y entrevistada), ***esta negociación es más bien un intercambio comercial del toma y dame, pasando por alto todo debate que la OIT recomienda en procesos de negociación y fortalecimiento Sindical, en este sentido la negociación a través (MSP)***, lo que genera todas las condiciones perversas para la fragmentación de los Gremios, llevando así al debilitamiento de la organización, con negociaciones de mala calidad supeditada a lo salarial, se podría decir, que hay una “**domesticación**” de parte de los Gremios de negociar por Bonos, y no irse a temas más profundos que están mermando cada vez más el Empleo Público.

Uno de ellos, es la “**Dispersión de Regímenes Jurídicos**” que para la Investigadora (Karla Varas), ha generado una constante “**Precarización del Empleo Público**”, dado que, de un modelo de estabilidad, característico de los regímenes de Función Pública, pasamos a un modelo de **Transitoriedad e Inestabilidad**, debido a que con la proliferación del Empleo a Contrata y Honorarios la continuidad del vínculo pasa a estar definida por los criterios políticos de la autoridad de turno. Llevando así a la inestabilidad de los Funcionarios Públicos perjudicando la Carrera Funcionaria y la estabilidad laboral en la Administración Central del Estado.

### **5.5.- Déficit Democrático en los Derechos Laborales**

Las contradicciones y las restricciones sobre los derechos de sindicalización, huelga y la negociación colectiva nos permite catalogar al Estado-Empleador como deficitario en la protección de derechos colectivos, debido a que los derechos de los ciudadanos y de los trabajadores de la Administración Central del Estado deben ser visto, como integrales en un Sistema de Derechos y Deberes en la Democracia Chilena. Este déficit en la protección de los derechos puede provocar una crisis de la democracia, por lo insuficiente que puede ser en estos aspectos, en donde la variante jurídico-legal puede provocar una transformación institucional que pueda generar las soluciones pertinentes al Sistema Político en su conjunto.

La Gobernabilidad Democrática entendida ésta, como la estabilidad política asociada a la fortaleza de las instituciones democráticas y participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Pues, es imperativo del Estado-Empleador buscar mecanismos de participación y diálogo social de los trabajadores de la Administración Central del Estado que permita subsanar las contradicciones y problemas laborales del sector. También, la existencia de mecanismos de negociación colectiva que no han sido debidamente reconocidos por las “reglas del juego” han socavado la garantía que debe promover el Estado-Empleador frente a las Agrupaciones Gremiales del Sector Público, y aquellas organizaciones que están al margen de la Mesa del Sector Público, se hace insostenible tener e integrar mecanismos y formas de Mediación y Diálogo Social con el Estado, para poder avanzar en las condiciones laborales y la protección de derechos colectivos de estas personas.

La Gobernabilidad Democrática debe ser promovida desde un Estado-Empleador que sea capaz de fortalecer su capacidad institucional en la protección de los derechos laborales y colectivos de la Administración Central del Estado, lo que permitiría que el Estado sea capaz de responder adecuadamente a las necesidades de los ciudadanos que trabajan para y en el Estado-Empleador. Por tanto, se trata de una redefinición del rol del Estado frente a los ciudadanos que son parte del

engranaje administrativo, y que cumplen la función pública sin dejar de ser ciudadanos con Derechos Humanos fundamentales.

Lo anterior, se justifica a los Convenios firmados por Chile ante la OIT, especialmente en el Convenio N° 151 que abarca el sector de la Administración Central del Estado, en donde se señala que los Estados deben buscar mecanismos que estén reconocidos legalmente, como forma de garantizar la negociación colectiva en la función pública, en donde la realidad Chilena demuestra la informalidad de la Mesa del Sector Público, en donde no representa a todos los trabajadores de la Administración Central del Estado, quedando sin representación los trabajadores a honorarios, que deben ceder su representación a las Agrupaciones Gremiales existentes en la negociación anual llevada por el Gobierno y las Organizaciones. Estos serían las formas de diálogo laboral que proclama la OIT a los Estados que firman el Convenio 151, pues, deben estipular los tiempos, pasos, procedimientos, temáticas negociables, y la situación que debe pasar con los Servicios Mínimos y Esenciales de la Administración Pública.

En el actual Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2017, se avanzó en la “**Agenda Laboral**” en condiciones laborales en el sector privado, con la Reforma Laboral impulsada por el Ejecutivo. Pero, lamentablemente el Gobierno no quiso integrar a los trabajadores de la función pública, en la Reforma Laboral, debido a la complejidad de la situación, pues, podría caer en acusaciones legales debido a las restricciones legales-jurídico que no le permitiría legislar a favor de reconocimientos a la negociación colectiva, sindicalización y derecho a huelga en el espacio público. Esto implica, que nuevamente el sector público quede excluido de las Reformas Políticas del Ejecutivo, existiendo una falta de voluntad por parte del Gobierno de Turno de ir más allá de medidas administrativas, como son los Instructivos Presidenciales o las Leyes de Incentivo al Retiro, que sólo representan medidas paliativas a corto plazo, pues, se debería generar una instancia que trascienda el “**color político**” y se convierta en una “**Política de Estado**”, en buscar mecanismos de participación, reconocimiento y garantías de los derechos laborales y colectivos en la Administración Central del Estado.

La situación real de las condiciones en las Relaciones Laborales es irremediable, pues, una de las consecuencias que generaría la inacción de parte de la Autoridad Política en relación a las restricciones de los Derechos Colectivos y la informalidad-flexibilidad de la Política de Contratación es un empleo público empobrecido, que puede llevar a ser un empleo precario, debido a la informalidad, y la inseguridad social de las personas contratadas bajo la figura del honorario. Lo anterior, implica, la inequidad laboral del espacio público en cosas tan simples, como el derecho a “**sala cuna**”, por parte de algunos trabajadores, y de otros no. Estas situaciones, generarían un “**auto-engaño**” por parte de las Autoridades Políticas, pues, el Estado no sería capaz de buscar el “**Bien Común**” de aquellas personas, pero sí de otras, lo que implicaría una relación perversa entre los distintos Estamentos y Regímenes Laborales de la Función Pública.

El respeto por los Derechos Humanos y la Democracia, implica avanzar en políticas públicas que fomenten y garanticen el “**empleo decente**” en la Administración Central del Estado, lo que implicaría un cambio en el rol del Estado-Empleador frente a su Política de Contratación en los distintos Servicios Públicos, como también en la búsqueda de consensos con las Agrupaciones Gremiales sobre las condiciones laborales de aquellas personas. Pues, adquiere importancia que las Agrupaciones Gremiales sean integradas de alguna manera, en la “**Toma de Decisiones**” que involucra temas relevantes y pertinentes a su sector, como una forma de avanzar en “**Participación Social**” de estos “**Actores Públicos**” esenciales en la representación de los trabajadores que cumplen la función pública.

Se hace necesario, una “**Modernización del Estado**”, que integre el empleo público, y a los distintos actores públicos, para mejorar el diálogo entre las partes involucradas en los conflictos laborales de la Administración Central del Estado. Esta Modernización, debe necesariamente modernizar las leyes que sustenta el empleo público, con el fin de equiparar esas Legislaciones con estándares internacionales de países desarrollados, y también, integrando las sugerencias que señala la OIT. En este mismo punto, se debe buscar la “**Modernización de las Relaciones Laborales en la Administración Pública**”, debido a la existencia de

trabas y obstáculos que impiden avanzar en mayor diálogo y participación de los trabajadores de la Administración Central del Estado, desarticulando los aspectos excluyentes de las Organizaciones que conforman los trabajadores a honorarios.

#### **5.6.- Hipótesis de la Investigación**

Nuestra Hipótesis de Investigación se **cumple** en la presente Tesis, debido a los argumentos establecidos en el “**Capítulo Cuarto**” sobre los resultados de la investigación. Por tanto, podemos concluir que el Estado- Empleador ha sido un ente Inhibidor en la Relaciones Laborales, con sus Funcionarios y más aún, con el fortalecimiento de la actividad Sindical, generado así un Empobrecimiento y Precarización del Empleo Público en la Administración Central del Estado que imposibilitan una “**modernización real**” del Estado, y de sus Relaciones Laborales, caracterizando al Empleo Público y su Política de Contratación como un modelo “Hibrido” por las diferentes formas de Contratación existentes dentro de la Administración Central del Estado. Este Modelo Hibrido de Contratación ha llevado a Precarizar las condiciones Laborales de los Funcionarios, abusando de contrataciones de Personal Honorarios y Contrata carentes de derechos y estabilidad laboral muchas veces dependientes del Gobierno de turno.

Esto nos hace afirmar, que el Estado es un “**Pésimo Empleador**”, o un “**Vulnerador de Derechos**”, pues el Estado-Empleador debería dar el Ejemplo con relaciones laborales modernas, con mecanismos reglados de negociación colectiva, fomentando la actividad Sindical y Participación de los Trabajadores, de esta manera, respetando las recomendaciones de la OIT, para llegar así, a la **Modernización del Estado y de sus Relaciones Laborales** con los Funcionarios Público, logrando una estabilidad laboral y una real Carrera Funcionaria dentro del Empleo Público.



## **6.- PROPUESTAS**

Durante el desarrollo de nuestra investigación logramos dilucidar varias situaciones que afectan actualmente a las relaciones laborales existentes en el sector público. Por otro lado, a partir de la bibliografía revisada encontramos variadas recomendaciones y propuestas de las cuales nos hicieron mucho sentido y encontramos pertinente adoptarlas para ser expuestas dentro de la investigación, por ende, se describirán algunas recomendaciones y soluciones con la finalidad de proponer soluciones efectivas a los conflictos de relaciones laborales dentro del empleo público.

A nuestro parecer se deben realizar cambios sustantivos en las relaciones laborales dentro del empleo público, pero antes de pretender realizar estos cambios para nuestro entrevistado *Manuel Gajardo (asesor gremios del sector público)*, es necesario, cumplir con lo suscrito actualmente, empezando por el Estatuto Administrativo, una vez que se respete lo acordado, podemos pensar en propuestas para actualizar las relaciones laborales dentro del sector público. Cumplir con las cuotas de planta y contrata dentro de los Servicios suscrito en el Artículo 10 inciso 2 en donde dice: que la dotación total de contrata en un Servicio será 20% del total de cargos de la planta. O sea, el 80/20 que a su parecer no se estaría cumpliendo en muchos Servicios.

Otro tema relevante para el entrevistado, nombrado anteriormente, es que actualmente, se está incumpliendo la función que ejercen los Honorarios, en este caso se pide respetar el Artículo N° 11 del Estatuto Administrativo: Podrá contratarse sobre la base de honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o a expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la institución, actualmente, hay una gran cantidad de Honorarios realizando labores habituales dentro de los Servicios Públicos incumpliendo lo que dice el Estatuto. Una señal sería sancionar enérgicamente la infracción de esta norma para quienes contraten honorarios para funciones habituales.

**Por ende, en esta investigación se presentan las siguientes propuestas o recomendaciones:**

### **Negociación Colectiva**

- Garantizar dentro de nuestra Constitución Política el derecho a la negociación colectiva, aplicable a organizaciones sindicales públicas y privadas sin diferenciación ni discriminación.
- Fortalecer la negociación colectiva a través de un mecanismo formal e institucional, regulado y establecido por Ley, establecerlo de forma oficial, con períodos determinados y establecidos por reglas claras.
- Se debe establecer materias a negociar, parámetros de gasto público en relación a las remuneraciones del sector público.
- Se sugiere un nivel nacional, sectorial y por organismo. Se debe definir para cada nivel, las materias negociables y los interlocutores. Nivel Nacional, se debe negociar el reajuste anual del sector público o condiciones de trabajo generales, siendo los interlocutores el Ministerio de Hacienda, DIPRES, la Dirección Nacional del Servicio Civil y las Asociaciones de Funcionarios. A nivel sectorial, se negocian de acuerdo a las peculiaridades de cada organismo, siendo los interlocutores el Ministerio sectorial, Hacienda, DIPRES, la Dirección Nacional del Servicio Civil y las Asociaciones de Funcionarios del sector. Por organismo, se deben negociar condiciones de trabajo relacionados con la capacitación y mejoramiento de la gestión, siendo los interlocutores el Jefe del Servicio y las Asociaciones de Funcionarios, respectiva.
- Arbitraje obligatorio cuando el proceso se prolongue exageradamente y un mecanismo para designar como Árbitros personas que sean imparciales.
- Los resultados de la negociación deben ser transparentados y los que implique gasto público, deben ser presentados por el Ejecutivo.

- Se propone establecer el marco regulatorio de institucionalizar la negociación colectiva en el sector público de acuerdo al Convenio 151 de la OIT.
- Negociación Colectiva para todo el sector público, formalizando la Mesa del Sector Público (MSP) con materias susceptibles a ser negociadas como políticas y procedimientos de Personal de reclutamiento, evaluación, desarrollo, retención y sistema efectivo de información sobre resolución de controversias.

### **Derecho a Huelga**

- Admitiendo ciertas restricciones, pero nunca prohibiciones en el caso de Servicios esenciales, dentro de las garantías Constitucionales contenidas en Artículo 19 de la Constitución Política.
- Servicios mínimos, que deben seguir prestando un Servicio a la comunidad. Se deben precisar los “Servicios mínimos” de acuerdo a la OIT.
- Si no hay acuerdo, se podrá declarar la huelga en Servicios no esenciales, aplicando descuentos por días no trabajados.
- Eliminar el Artículo de la Constitución que prohíbe a los Funcionarios públicos el derecho a huelga.
- Prohibición de reemplazo de los trabajadores en huelga.

### **Respetar y promover la Libertad Sindical**

- Reconocer el derecho a sindicalizarse, negociar colectivamente y declararse en huelga, ajustado a los marcos jurídico de los Tratados internacionales.
- Derogar los Artículos 83, letra i) del Estatuto Administrativo y 84, letra i) del Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales, que

establecen prohibiciones a la sindicalización y huelga en el sector público.

- -Ajustar la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales del Estado, los Estatutos Administrativos Especiales, La Ley N° 19.296 de Asociaciones de Funcionarios y la Ley N° 12.927 de Seguridad del Estado.
- Reconocer el concepto de libertad sindical a nivel constitucional y legal.

### **Contrataciones**

- Fortificar y transparentar los mecanismos de acceso al empleo público a fin de eliminar los favores políticos que están detrás de la contratación de un gran número de trabajadores.
- Eliminar las diversas categorías de trabajadores que actualmente existen, dentro del empleo público, avanzando a un sólo sistema de contratación unificando la regulación del trabajo al interior del Estado. Por el momento, se hace necesario, el traspaso de trabajadores Honorarios a contrata de todos quienes cumplan los tres requisitos establecidos en el plan de traspasos vigente.
  1. Desempeñar Funciones permanentes.
  2. Tener más de un año de actividad contractual.
  3. Tener jornada completa.

A raíz de esto, a los trabajadores traspasados a contrata se les deberá respetar los años de Servicio, su feriado legal y según su sueldo bruto se asimilará al grado correspondiente, que cada tres meses recibirá un incremento por gestión del desempeño.

- Restringir las renovaciones sucesivas de empleados contratados bajo la modalidad de contrata, con el propósito de establecer límites con el fin de pasar a indefinido.

- Respetar el Artículo 11 del Estatuto Administrativo: Podrá contratarse sobre la base de honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o a expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la institución.
- Prohibición de contratar Personal a Honorario realizando Funciones permanentes dentro del Servicio.
- Sancionar enérgicamente a las Jefaturas que infrinjan el Artículo 11 del Estatuto Administrativo, para quienes contraten honorarios para funciones habituales, al menos con una multa Personal (pues estarían infringiendo una obligación funcionaria), dejando el sumario y la sanción en manos de la Contraloría General de la República.

#### **Respetar Convenios internacionales:**

- Buscar coherencia con la norma internacional y superar las antinomias jurídicas en los Convenios 87, 98, 135 y 151 de la OIT.

Para finalizar consideramos necesario realizar estos cambios sustantivos al modelo de relaciones colectivas del empleo público, que a nuestro parecer es de suma importancia y esencial al momento de lograr un adecuado equilibrio en la relación laboral, para así limitar el Poder que ejerce el empleador, en este caso el Estado, sobre sus trabajadores.

También, es de suma importancia por parte del Estado respetar y hacer valer los Convenios suscritos ante los Organismos internacionales, sobre relaciones laborales ante la OIT, para así lograr un sistema de empleo público adecuado a estándares internacionales, en donde sea coincidente con una modernización del Estado, ya que no se concibe una modernización del Estado con estos estándares retrógrados y prohibitivos de relaciones laborales dentro del empleo público.

Es necesario, fomentar la negociación colectiva a todas las categorías de trabajadores, vista como un proceso integral, estructurado con altos niveles de intercambio de información, en donde encontremos un dialogo mutuo entre empleador y trabajador, donde prime el respeto y la voluntad de las partes, favoreciendo a la estabilidad de las relaciones laborales, alcanzando el “dialogo social” del que habla la OIT, en donde se promueve la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para conseguir un trabajo productivo y decente, en condiciones de libertad, seguridad y dignidad.

El Estado debiese fomentar mecanismos que faciliten las relaciones laborales dentro del empleo público y hacer valer los Convenios suscritos ante los Organismos Internacionales como la OIT que recomienda en el Convenio 154, suscrito por el Estado Chileno, “La negociación colectiva no puede ser obstaculizada por reglas que rijan su desarrollo. Los procedimientos y órganos de solución de conflictos deben contribuir en fomentar la negociación colectiva”. ((OIT) O. I., Convenio 154, 1981)

## 7.- ANEXOS

<b>Anexo N° 1: Cuestionario Preguntas Caso</b>
1.- ¿Qué opinión tiene Usted, respecto a la Mesa del Sector Público (MSP) y si ANDIME tiene negociación colectiva sectorial con el Ejecutivo relacionado con sus demandas y condiciones laborales?
2.- ¿Usted, considera que la Ley de Asociación de Funcionarios Públicos de 1994 es un avance en políticas públicas que benefician a los trabajadores en materia de derechos colectivos?
3.- ¿Según su visión y experiencia, se debería legislar a favor de los trabajadores públicos en materia de derecho a huelga y mejores mecanismos de libertad sindical?
4.- ¿Cuál es su postura frente a la Política de Contratación de tipo honorario en el Estado Central y en el Ministerio de Educación?
5.- ¿Usted, consideraría que actualmente existe precarización en las relaciones laborales en la Administración Central del Estado, considerando el Ministerio de Educación?
6.- ¿Cuáles podrían ser los orígenes (causas) de los niveles de precarización del empleo público en la Administración Central del Estado, según su experiencia y perspectiva laboral?
7.- ¿Usted, consideraría que ha existido una escasa voluntad política de parte de las autoridades (Gobiernos de Piñera y Bachelet) en resolver los problemas de precarización del empleo público en la Administración Central del Estado?
8.- ¿Cuáles podrían ser algunas propuestas de solución que Usted, consideraría viables para resolver los problemas públicos laborales que afectan a los trabajadores de la Administración Central del Estado?
9.- ¿Qué opinión tiene Usted, respecto al Estatuto Administrativo y a las diferencias existentes entre la planta, contrata y honorarios, y a la carrera funcionaria?

## **Anexo N° 2: Cuestionario Entrevista Experto**

1.- ¿Es la Mesa del Sector Público (MSP) un mecanismo de negociación colectiva que cumple con los estándares internacionales de la OIT?

2.- ¿La Ley de Asociación de Funcionarios Públicos de 1994 es un cuerpo legal que cumple con las sugerencias establecidas en materia de libertad sindical por parte de la OIT?

3.- ¿Qué opinión tiene Usted, respecto a los Convenios suscritos por Chile ante la OIT sobre libertad sindical, negociación colectiva y derecho a huelga con las restricciones y prohibiciones que existen en el ámbito legal-constitucional?

4.- ¿Qué opinión tiene Usted, de la política de contratación a honorarios del Estado y la consideraría como un mecanismo precario de empleo en la Administración Central del Estado?

5.- ¿Usted, consideraría que existe una precarización de las relaciones laborales en el sector público representadas por los conflictos anuales entre los gremios y el Gobierno de turno y las desactualizaciones legales en materia de derechos colectivos?

6.- ¿Cuáles podrían ser las causas de la precarización del empleo público en la Administración Central del Estado y las consecuencias de la inacción de parte de las autoridades frente a estos problemas públicos?

7.- ¿Cuáles podrían ser las soluciones (propuestas) a las distintas problemáticas laborales que afectan a los trabajadores de la Administración Central del Estado?

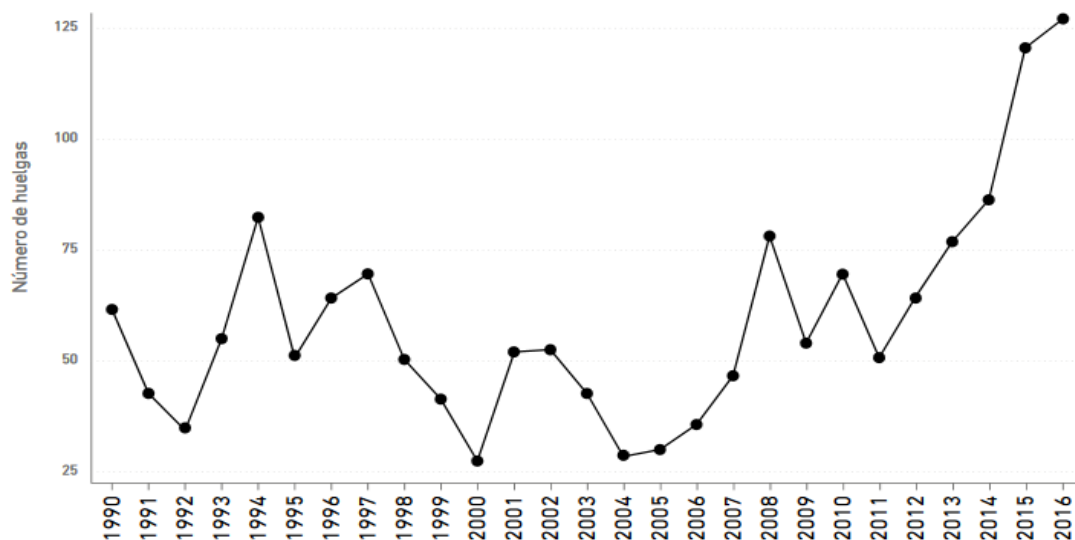
8.- ¿Usted, considera relevante hacer modificaciones al Estatuto Administrativo referente a la contrata y honorarios en relación al Personal de planta en la Administración Central del Estado?

9.- ¿Qué opinión tiene Usted, respecto a la función pública y la relación laboral que establece la CGR en relación a los casos de honorarios en la Administración Central del Estado?



### Anexo N° 3: Gráfico de cantidad de huelgas en el sector público (1990-2016)

FIGURA 20 - CANTIDAD DE HUELGAS (1990-2016) - SECTOR PÚBLICO



(Fuente: Extraído de Informe de Huelgas Laborales 2016 (Observatorio de Huelgas Laborales, 2017)).

## **BIBLIOGRAFÍA**

- (CEPAL), C. E. (2000). El trabajo a tiempo parcial en Chile: ¿Constituye empleo precario? Reflexiones desde la perspectiva de género. *CEPAL*, 1-41.
- (DIPRES), D. d. (2016). *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público*. Santiago: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.
- (OIT), O. I. (1981). *Convenio 154*. Ginebra: OIT.
- (OIT), O. I. (1999). *Memoria del Director General: Trabajo Decente*. Ginebra: OIT.
- (OIT), O. I. (2008). *Medición del Trabajo Decente*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo .
- (OIT), O. I. (2013). La negociación colectiva en la Administración Pública: un camino a seguir. *Conferencia Internacional del Trabajo* (pág. 272). Ginebra: OIT.
- (OIT), O. I. (2015). *Las formas atípicas de empleo*. Ginebra: OIT.
- (OIT), O. I. (2016). *El Empleo Atípico en el Mundo*. Ginebra: OIT.
- Aguirre, J. (2 de Agosto de 2017). Dirección Nacional de la ANEF, Movimiento Cabreados. (I. Zúñiga, Entrevistador)
- Andrade, E. D., & Pérez, T. G. (2015). *Informalidad Laboral: Conceptos y mediciones*. Santiago: Dirección del Trabajo (DT).
- ANEF. (2017). *Mesa del Sector Público: Propuesta de Reajuste y Mejoramiento de las Condiciones Laborales*. Santiago: ANEF.
- Armstrong, A., Águila, R., & Rodríguez, D. (2007). *Proposición de proceso de negociación colectiva para los sectores público y municipal*. Santiago: Concurso de Políticas Públicas de la Universidad Pontificia Católica de Chile.
- Arredondo, E. T. (2017). *La nueva fisonomía del empleo en el sector público: Nuevos Asalariados y Consecuencias Políticas de su Invisibilidad*. Santiago: Fundación Nodo XXI.
- Austral, L. P. (jueves de abril de 2017). Presidenta de Fenats Magallanes, Alicia Poblete: “Vamos a completar un año esperando el encasillamiento”. *La Prensa Austral*.
- Bachelet, M. (2005). *Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010*. Santiago: Programa de Gobierno.
- Bachelet, M. (2006). *Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en la Administración Central del Estado*. Santiago: República de Chile.

- Bachelet, M. (2013). *Programa de Gobierno 2014-2018*. Santiago.
- Bachelet, M. (2014). <http://www.21demayo.gob.cl/2014/>.
- Bachelet, M. (2015). *Discurso 21 de Mayo*. Valparaíso: Gobierno de Chile.
- Bachelet, M. (2015). <http://www.21demayo.gob.cl/2015/>.
- Bachelet, M. (2015). *Instructivo Presidencial de Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Persona en el Estado*. Santiago: Servicio Civil del Ministerio de Hacienda.
- Barrera, E. (2 de Agosto de 2017). Presidente Nacional de ANDIME. (I. Zúñiga, Entrevistador)
- Becker, G. (1995). *Human Capital and Poverty Alleviation*. Washington DC: Banco Mundial.
- Boeninger, E. (1997). *Democracia en Chile: Lecciones para la Gobernabilidad*. Santiago: Editorial Andres Bello.
- Bonifacio, A., & Falivene, G. (2002). *Análisis Comparado de las Relaciones Laborales en la Administración Pública Latinoamericana*. México: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Bustamante, P. (6 de Julio de 2017). Dirigente de la Unión Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Sector Público. (I. Zúñiga, Entrevistador)
- Carmona, F. (2015). Relaciones Laborales en Chile. Importancia, efectos y proyecciones. En A. P. Bazzi, *Democracia versus Neoliberalismo: 25 años del neoliberalismo en Chile* (pág. 353). Santiago de Chile: Fundación Rosa Luxemburgo, Instituto de Ciencia Alejandro Lipschutz (ICAL), CLACSO.
- Casetti, M. M. (2014). Nueva Gestión Pública en Chile: Orígenes y Efectos. *Revista de Ciencia Política*, 1-22.
- Correa, P. (Sábado 5 de Diciembre de 2015). Estabilidad y relaciones laborales: dos desafíos para los trabajadores públicos. *Diario Uchile*, pág. 1.
- CUT-ANEF. (2016). *Propuestas de Reajuste y Mejoramiento de las Condiciones Laborales, Negociación del Sector Público, Centralizado y Ddescentralizado*. SANTIAGO: Mesa del Sector Público (MSP).
- Deubel André-Noël, R. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Dictamen N° 18.432 Contraloría General de la República. (1984). *fiscalización, descuento honorarios*. Santiago: CGR.

- Dictamen N° 18100 Contraloría General de la República. (1999). *licencias medicas limitadas contratos a honorarios*. Santiago: CGR.
- Dictamen N° 21345 Contraloría General de la República. (1999). *contratada a honorarios, fuero maternal inj*. Santiago: CGR.
- Dictamen N° 21472 Contraloría General de la República. (1993). *anticipo, contrato a honorarios, direccion nacional de riego*. Santiago: CGR.
- Dictamen N° 26.944 Contraloría General de la República. (1993). *compensacion feriado contratado a honorarios, imposiciones*. Santiago: CGR.
- Dictamen N° 26944 Contraloría General de la República. (1993). *compensacion feriado contratado a honorarios, imposiciones* . Santiago: CGR.
- DIPRES. (2016). *Plan de Incentivo al Retiro Voluntario Ley N° 20.948*.
- DIPRES. (2017). *Leyes de Presupuesto Históricas 1999-2017*. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- Domínguez, C. E., Tapia, F., Singer, M., Azócar, R., Donaire, C., & Bravo, D. (2016). *Regulación de la Negociación Colectiva en el sector público. Una propuesta para dar operatividad al Convenio 151 de la OIT*. Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado Políticas Públicas de la UC.
- Durán, G., & Kremerman, M. (2015). *Sindicatos y Negociación Colectiva: Panorama Estadístico Nacional y Evidencia Comparada*. Santiago: Fundación Sol.
- Egaña, R. (2016). *El empleo público en Chile: caracterización, evolución reciente y el rol que cumple el Servicio Civil*. Santiago: XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- El Mostrador. (6 de junio de 2010). Piñera justifica despidos en el Mineduc y veta presencia de operadores políticos en el sector público. *El Mostrador*, pág. 1.
- Emmerich, G. E. (1999). *Metodología de la Ciencia Política*. Mexico DF: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Emol. (10 de junio de 2010). Piñera justificó despidos masivos en el sector público. *EMOL*, pág. 1.
- Espinoza, M. (2003). *Trabajo decente y protección social*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo (OIT) ; Central Unitaria de Trabajadores (CUT).
- Estatuto Administrativo. (2005). *LEY N° 18.834, SOBRE ESTATUTO ADMINISTRATIVO*. Santiago: Biblioteca Nacional del Congreso nacional (BNC).

- Fazio, H. (2010). *Un país gobernado por uno de sus dueños*. Santiago: LOM-CENDA.
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- Francisco, V. (6 de julio de 2017). *Fenprus se adelanta a Mesa del Sector Público y presenta propuesta de reajuste a gobierni*. Obtenido de DiarioUchile: <http://radio.uchile.cl/2017/07/06/fenpruss-se-adelanta-a-mesa-del-sector-publico-y-presenta-propuesta-de-reajuste-al-Gobierno/>
- Gajardo, M. (2 de agosto de 2017). Asesor y Experto en materia laboral en el sector público. (I. Zúñiga, Entrevistador)
- Garretón, M. A. (1991). La redemocratización política en Chile: Transición, inauguración y evolución. *Estudios Públicos*, 101-133.
- Gelabert, M. P. (2010). *La huelga, el asociacionismo sindical y el lockout en países desarrollados*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Gernigon, B., Odero, A., & Guido, H. (2000). Principios de la OIT sobre la negociación colectiva. *Revista Internacional del Trabajo*, 1-23.
- Guerra, P. (1994). *La precarización del empleo: algunas conclusiones y un intento de operacionalización*. Santiago de Chile: PET.
- Jara, C. C. (diciembre de 2015). Gobierno y Anef acuerdan retiro de 17 mil Funcionarios en 10 años. *La Tercera*. Obtenido de La Tercera: <http://www.latercera.com/noticia/Gobierno-y-anef-acuerdan-retiro-de-17-mil-Funcionarios-en-10-anos/>
- Lahera, E. (1993). *Como mejorar la gestión pública*. Santiago: CIEPLAN/FLACSO/FORO.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Latu, V. E. (2016). *El Servicio Civil de Chile: Evolución y Logros del Sistema del Alta Dirección Pública del Servicio Civil Chileno*. Santiago: Dirección Nacional del Servicio Civil.
- LBGAE. (2001). *Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ledesma, C. (2011). *Derechos Sindicales en el Sector Público en América Latina*. Lima: Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo OIT.
- Leiva, M. (Agosto de 2016). A Ley programa de incentivo al retiro hasta 2024 para Funcionarios. *Pulso*.

- Ley N° 12.927. (1975). *Seguridad del Estado*. Santiago: Biblioteca Nacional del Congreso.
- Ley N° 19.296 Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado. (1994). *Ley N° 19.296 sobre Asociaciones de Funcionarios de la administración del Estado*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Lizet Véliz-Rojas, S. V. (2014). Trabajos atípicos en Chile: Un Desafío para la Salud Laboral y la Enfermería del Trabajo. *SciELO*, 1-4.
- López, D. (2005). *MITOS, ALCANCES Y PERSPECTIVAS DE LA FLEXIBILIZACIÓN LABORAL: UN DEBATE PERMANENTE*. Santiago: Fundación Friedrich Ebert .
- Marchant, K. V. (2016). *Radiografía del Empleo Público en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Marchant, K., & Corsi, C. T. (2014). *La Huelga, un derecho fundamental*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Martín, M. A. (2011). Estabilidad laboral en el empleo público: balances y proyecciones. En J. E. Führer, *Reforma del Estado y relaciones laborales en el Chile de hoy* (pág. 152). Santiago: Chile 21 & Friedrich Ebert Stiftung.
- Maza, G. d. (2003). Sociedad Civil y Democracia en Chile. En A. Panfichi, *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democracia en América Latina, Andes y Cono Sur*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Menéndez, N. D. (2010). LA MÚLTIPLE DIMENSIÓN DE LA PRECARIEDAD LABORAL: EL CASO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ARGENTINA. *Revista de Ciencias Sociales*, 119-136.
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Mesa del Sector Público 2010-2014. (2010-2014). *Pliegue y Acuerdos Protocolares*. Santiago: ANEF.
- Ministerio de Desarrollo Social, S. d.-C. (2017). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*. Santiago: Gobierno de la República de Chile.
- Ministerio de Hacienda. (2016). *DECRETO LEY ORGANICO DE ADMINISTRACION FINANCIERA LEY N° 1.263*. SANTIAGO: MINISTERIO DE HACIENDA.
- Ministerio del Interior. (2007). *Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN).
- Ministerio del Interior. (2010). *Ley N° 12.927 sobre Seguridad del Estado*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional (BCN).

- Morgado, E. (2003). *Informe Comparando Resumidamente la Legislación y Práctica Existentes en Países de América Respecto a Nueve Temas Objeto del Actual Proceso de Reformas Laborales*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo OIT Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina.
- mostrador, e. (2016). *el mostrador*. Obtenido de [www.elmostrador.cl](http://www.elmostrador.cl): <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/11/07/informe-anual-de-derechos-humanos-udp-el-estado-chileno-es-un-pesimo-empleador/>
- Narbona, K. (2015). *Antecedentes del Modelo de Relaciones Laborales Chileno*. Santiago: Fundación Sol.
- Narbona, K. (2015). *Antecedentes del Modelo de Relaciones Laborales Chileno*. Santiago: Fundación Sol.
- Narbona, K. (2015). *Para una Historia del Tiempo Presente: lo que cambió el Plan Laboral de la Dictadura*. Santiago: Fundación Sol.
- Observatorio de Huelgas Laborales. (2017). *Informe de Huelgas Laborales 2016*. Santiago de Chile: COES-UAH.
- OCDE. (2016). *Panorama de las Admisnitraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*. Paris: OCDE.
- OIT. (1948). *CO87 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección de derechos de sindicación*. Ginebra: OIT.
- OIT. (1949). *CO98 - Convenio sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva*. Ginebra: OIT.
- OIT. (1978). *C151 - Convenio sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública*. Ginebra: OIT.
- OIT. (2011). *Manual Sobre la Negociación Colectiva y Solución de Conflictos en la Administración Pública*. Turín: Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT. (2014). *Estrategias Sindicales por una Mayor y Mejor Negociación Colectiva en América Latina y Caribe*. Sao Paulo: OIT.
- Olabuenaga, J. R. (2007). *Metodología de la investigacion cualitativa* . Bilbao: Universidad de Deusto.
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Santiago: INAP Instituto de Asuntos Públicos.
- Osorio, S. (2015). *Lo Legítimo contra lo legal: Conflictos Laborales, Institucionalidad y Huelga en el Sector Público*. Santiago: Centro de Investigación Político Social del Trabajo (CIPSTRA).

- Pérez, T. G. (2001). *Para Reclasificar el Empleo: Lo clásico y lo nuevo*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile Dirección del Trabajo (DT).
- Piñera, S. (2010). *Programa de Gobierno para el Cambio*. Santiago.
- Piñera, S. (2013). *Instructivo Presidencial Políticas Descentralizadas de Gestión de Personas en la Administración Central del Estado*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Pok, C. (1992). *Precariedad laboral: personificaciones sociales en la frontera de la estructura del empleo*. Ciudad de México: COM/CIE OEA/INEAI.
- Puente, R. d. (2011). Empleo Público y Derechos Laborales. En J. E. Führer, *Reforma del Estado y relaciones laborales en el Chile de hoy* (pág. 152). Santiago: Chile 21 Friedrich Ebert Stiftung.
- Quiroga, F. (2 de Agosto de 2017). Experta en en Conflicto Institucional del Sector Público. (I. Zúñiga, Entrevistador)
- Quiroga, F., & Schuster, N. G. (2016). Discurso público e institucionalización del conflicto político en Chile: El caso del reajuste salarial del sector público (1990-2014). *Gestión y Política Pública*, 119-163.
- Rajevic, E. (2014). La precarización el empleo público en Chile y el mito de la carrera funcionaria. *5° Encuentro Anual de l Sociedad Chilena de Políticas Públicas* (pág. 15). Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Rajevic, E. (2015). *Posibles Modificaciones Legales para Asegurar que los Contratos a Honorarios en la Administración Pública se Restrinjan a Funciones no Permanentes*. Santiago: Programa de Modernización del Sector Público.
- Rajevic, E. (2016). *Estudio Comparado Acerca de la Institucionalización de Modalidades Eficaces de Negociación Colectiva en el Sector Público*. Santiago: Programa de Modernización del Sector Público- Ministerio de Hacienda.
- Rajevic, E. (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*. Santiago: Programa de Modernización del Sector Público, Ministerio de Hacienda.
- Rojas, I., & Undurraga, M. (2010). *Personas en el Estado: Hacía un país de clase mundial*. Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Sampieri, R. H. (2010). *Metodología de la Investigación* .
- Sánchez, E. G. (2006). El Concepto de Actor. Reflexiones y Propuestas para la Ciencia Política. *SCIELO*, 18.



- Saravia, E. (1997). *La Situación Laboral del Personal de la Administración Pública*. Santo Domingo: CLAD-PNUD.
- Sarmiento, Y. P. (2016). Negociación Colectiva del Sector Público en Chile. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 22.
- Somavía, J. (1999). *Un trabajo decente para todos en una economía globalizada: Una perspectiva de la OIT*. Ginebra, OIT: Tercera Conferencia Ministerial de la OMC.
- Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Vigouroux, E. (2011). Regulación Jurídica del Término del Empleo a Contrata en la Administración Pública. *REVISTA CHILENA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA*, 181-196.
- Villada, J. (2005). *La negociación colectiva del sector público: obstáculos y posibilidades jurídicas, organizativas y políticas*. Medellín: Escuela Nacional Sindical & Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Villarroel, A. (2005). *Situación actual comparada de las Relaciones Laborales en el Sector Público de nueve países de América Latina (Argentina, Brasil y Chile; Colombia, Ecuador y Perú; Costa Rica, El Salvador y Panamá)*. Lima: Oficina Internacional del Trabajo.
- Villavicencio, A. (2010). *La Libertad Sindical en el Perú: Fundamentos, Alcances y Regulación*. Lima: OIT, Pontificia Universidad Católica del Perú, PLADES.
- Waissbluth, M. (2006). *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005 De la Confrontación al Consenso*. Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.