

# **Relaciones laborales en el Estado más allá de la regulación. Hallazgos derivados del caso chileno**

**Francisca Gutiérrez Crocco,  
Catalina Chamorro Ríos y  
Eduardo Abarzúa**

### **Francisca Gutiérrez Crocco**

Doctora en Sociología de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París (EHESS). Se desempeña como profesora en el Departamento de Gestión y Negocios de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado, investigadora adjunta en el Centro para el Estudio del Conflicto y la Cohesión Social (COES) y directora del Observatorio de Huelgas Laborales en Chile. Sus líneas de investigación: son las relaciones laborales, el sindicalismo y la gestión de personas.

### **Catalina Chamorro Ríos**

Doctora en Sociología de la Universidad de Barcelona en España. Es profesora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Central, del Departamento de Postgrados de la Escuela de Antropología de la Universidad Academia Humanismo Cristiano, e investigadora externa del Departamento de Gestión y Negocios de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado en Chile. Sus líneas de investigación son: las transformaciones en el mundo del trabajo, las relaciones laborales y el sindicalismo en la trayectoria de capitalismo neoliberal latinoamericano.

### **Eduardo Abarzúa**

Doctor en Ciencias del Trabajo de la Universidad Católica de Lovaina en Bélgica. Es Director del Departamento de Gestión y Negocios de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado en Chile, Director del Magíster en Gestión de Personas de la misma universidad. Es miembro del Consejo de Alta Dirección Pública en la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile. Sus áreas de investigación son: la gestión de personas, la modernización del Estado y las relaciones laborales.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

Universidad Alberto Hurtado

Facultad de Economía y Negocios

Erasmus Escala 1835, Santiago, Chile

E-mails: [fgutierrez@uahurtado.cl](mailto:fgutierrez@uahurtado.cl)

[catalina.chamorro@gmail.com](mailto:catalina.chamorro@gmail.com)

[eabarzua@uahurtado.cl](mailto:eabarzua@uahurtado.cl)

## **Relaciones laborales en el Estado más allá de la regulación. Hallazgos derivados del caso chileno\***

*En América Latina pocos países cuentan con un marco legal que regule la negociación colectiva en el sector público. No obstante, paradójicamente en la mayor parte de estos países existen organizaciones de funcionarios fuertes que negocian en la práctica una amplia gama de temas con las autoridades. A pesar del impacto de estas prácticas de negociación en el presupuesto público existe escasa información sobre su extensión y características.*

*Este trabajo analiza el caso chileno para contribuir a llenar este vacío. Con base en un censo realizado a los servicios de la Administración Central del Estado durante el año 2016 (ENCLACE), se examina la dinámica de la negociación entre asociaciones de funcionarios y autoridades al nivel de estos organismos. El artículo demuestra que la falta de regulación no ha sido un obstáculo para el desarrollo de la negociación colectiva en este nivel. A falta de reglas claras respecto de cómo, cuándo y qué es posible negociar, las asociaciones de funcionarios han podido hacer uso de su fuerza para crear espacios relativamente estables de participación, que superan los que poseen legalmente los trabajadores en las empresas del sector privado en Chile. El documento propone algunos elementos para explicar esta situación y subraya que, al menos en el caso chileno, la regulación no es el mejor criterio para evaluar el desarrollo de las relaciones laborales en el sector público ni las diferencias entre los trabajadores de este sector y los del privado.*

**Palabras clave:** Relaciones Laborales; Negociación Colectiva; Sector Público; Administración Central; Proceso de Regulación; Chile

### **Labor Relations in the State beyond Regulation. Evidence from the Chilean Case**

*In Latin America there are few countries with a legal framework that regulates collective bargaining in the public sector. However, most of these countries have strong public workers' organizations that negotiate a wide range of issues with the authorities. Despite its impact on public budget, information lack on the extent and the characteristics of these collective bargaining practices.*

---

Recibido: 09-06-2017 y 15-11-2017 (segunda versión). Aceptado: 16-11-2017.

\*Esta investigación y la escritura del artículo fueron parcialmente financiadas por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) de Chile, a través del proyecto FONDAP N° 15130009, PAI N° 79140069 y FONDECYT N° 11150217.

**La mayor parte de los países de la región no reconoce formalmente el derecho de los funcionarios a intervenir en la determinación de los términos y condiciones de su trabajo.**

*This paper analyses the Chilean case to contribute to fill this blank. Based on a census of the public services in the Central Administration carried out in 2016 (ENCLACE), it examines the dynamics of collective bargaining in this sector. The article demonstrates that the lack of regulation has not been an obstacle to the development of the negotiation between public workers' associations and the authorities. In the absence of clear rules to settle how, when, and what is possible to negotiate, public workers' associations have been able to use their strength to create relatively stable spaces for participation that far exceed those legally guaranteed for workers in the private sector companies. The document proposes some elements to explain this situation and underscores that at least in the Chilean case regulation is not the best criterion for evaluating the development of labor relations in the public sector or the differences between workers in this sector and those of the private sector.*

**Key words:** Labor Relations; Collective Bargaining; Public Sector; Central Administration; Regulation Process; Chile

### **Introducción**

**E**n América Latina pocos países cuentan con un marco legal que regule la negociación entre organizaciones de funcionarios públicos y el Estado. A diferencia de lo que sucede en Europa occidental o Estados Unidos, la mayor parte de los países de la región no reconoce formalmente el derecho de los funcionarios a intervenir en la determinación de los términos y condiciones de su trabajo (Villarreal, 2005). No obstante, paradójicamente en la mayor parte de los países de la región existen organizaciones de funcionarios fuertes que negocian de hecho una amplia gama de temas con las autoridades (Ermida Uriarte, 1990). Chile es un ejemplo paradigmático de esta situación. El legislador jamás ha reconocido el derecho de los trabajadores públicos a negociar colectivamente con su empleador. Si bien los gobiernos en las últimas tres décadas han promovido un proceso de “modernización” de la gestión al interior del Estado y han ratificado los convenios de la OIT relativos a los derechos colectivos de los trabajadores del sector público, no han logrado realizar cambios sustanciales a este respecto. Sin embargo, desde hace décadas las asociaciones de funcionarios chilenos se sientan a discutir con las autoridades distintas temáticas relativas a las condiciones de trabajo de los funcionarios y, desde el retorno de la democracia en 1990, esta práctica se ha vuelto habitual.

La negociación entre las organizaciones de funcionarios y las autoridades es determinante para los miles de trabajadores que se desempeñan en el Estado. También posee implicancias que desbordan

**La falta de regulación no ha sido un obstáculo para el desarrollo de la negociación colectiva en el sector público. A falta de reglas claras respecto de cómo, cuándo y qué es posible negociar, las asociaciones de funcionarios han podido hacer uso de su fuerza para crear espacios relativamente estables de participación.**

los intereses de las partes involucradas puesto que los salarios de los funcionarios provienen de los impuestos de los contribuyentes. Por lo tanto, cualquier concesión a las demandas de estos trabajadores repercute en la planificación del presupuesto público. Asimismo, los conflictos propios al proceso de negociación en el sector público pueden generar la paralización de servicios de vital importancia para la ciudadanía como los hospitales o los establecimientos educacionales públicos. A pesar de estas implicaciones, ha existido poco interés por estudiar estos procesos de negociación en el mundo (Chambers, 2013; Riccucci, 2011) y, particularmente, en aquellos países donde estos procesos existen de hecho, independiente de las leyes establecidas, como es el caso de la mayor parte de los países latinoamericanos.

Este trabajo busca aportar a este debate a partir del análisis del caso chileno. Con base en un censo realizado a los Servicios de la Administración Central del Estado durante el año 2016<sup>1</sup> (ENCLACE), examina las características de la negociación entre asociaciones de funcionarios y autoridades al nivel de estos organismos. Al mismo tiempo, el documento compara estos datos con los que existen en Chile respecto de la negociación colectiva en las empresas del sector privado. De esta manera, discute las diferencias que existen entre los trabajadores de ambos sectores en materia de relaciones laborales.

El artículo defiende la hipótesis que la falta de regulación no ha sido un obstáculo para el desarrollo de la negociación colectiva en el sector público. A falta de reglas claras respecto de cómo, cuándo y qué es posible negociar, las asociaciones de funcionarios han podido hacer uso de su fuerza para crear espacios relativamente estables de participación y que superan con creces los que poseen legalmente los trabajadores en las empresas del sector privado en Chile. La regulación laboral, por lo tanto, no es el mejor criterio para evaluar el desarrollo de las relaciones laborales en el sector público ni las diferencias entre los trabajadores de este sector con los del privado. El trabajo discute los elementos que pueden explicar esta situación.

## **Antecedentes**

### ***La expansión de los derechos colectivos de los funcionarios públicos en el mundo***

En la mayor parte de los países occidentales los trabajadores del sector privado gozan de garantías para organizarse en sindicatos, recurrir a huelgas y negociar colectivamente las condiciones de su

**La acción de la OIT ha impulsado la promulgación de leyes que reconocen los derechos colectivos de los trabajadores del sector público en cada vez más países. La presión ejercida por las organizaciones de funcionarios públicos para ampliar los espacios de participación también ha sido relevante en esta evolución.**

trabajo desde hace varias décadas. La extensión de estos derechos colectivos a los funcionarios del sector público ha sido lenta y difícil incluso en países con larga tradición de diálogo social como Francia, Finlandia o Suecia. La razón es que durante mucho tiempo predominó en el mundo la doctrina según la cual los funcionarios deben regirse por un estatuto especial a este respecto, puesto que el Estado no es un empleador cualquiera. Para esta doctrina el Estado es una organización que persigue el “bien común” y, por lo tanto, vela naturalmente por los intereses de sus funcionarios, lo que hace innecesario el establecimiento de derechos protectores como los laborales para estos trabajadores. Asimismo, la doctrina subraya que las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos no dependen del capital o patrimonio de su contraparte empleadora sino de los impuestos de los contribuyentes, por lo que no pueden ser modificados sin afectar los intereses de estos últimos<sup>2</sup>.

Desde los años 1970, la doctrina en los países industrializados comenzó a cambiar en favor de una interpretación más favorable a la homologación de los derechos de los trabajadores del sector público y privado. La nueva doctrina reconoce el trabajo humano como uno solo y subraya la importancia de que el Estado se someta a los principios fundamentales de la Constitución. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha jugado un papel importante en la difusión de esta doctrina. Esto en el marco de la promoción del “trabajo decente” que apunta a asegurar las condiciones para alcanzar empleos de calidad en el mundo globalizado. El Convenio 151 sobre relaciones de trabajo en la administración pública de la OIT ha promovido que los países generen mecanismos para la protección del derecho de sindicalización y el desarrollo del diálogo social en la administración pública (OIT, 2013 y 2014). El principal objetivo del diálogo social es el de promover el logro de un consenso y la participación democrática de los principales interlocutores en el mundo del trabajo de tal manera que con su avance se potencie el desarrollo del contractualismo en el sector público. Esto se considera fundamental para la promoción de un empleo público de calidad que contribuya al buen cumplimiento de la función pública (OIT, 2011; Chanut y Rojot, 2013).

La acción de la OIT ha impulsado la promulgación de leyes que reconocen los derechos colectivos de los trabajadores del sector público en cada vez más países. La presión ejercida por las organizaciones de funcionarios públicos para ampliar los espacios de participación

**Mientras que la mayor parte de los países de la región garantiza a estos trabajadores la posibilidad de organizarse, pocos reconocen su derecho a realizar huelgas y muchos menos poseen un marco regulatorio para la negociación colectiva en este sector.**

también ha sido relevante en esta evolución (Chambers, 2013). En efecto, en varios casos, la formalización de los derechos colectivos de los trabajadores del sector ha respondido a la necesidad de regular una situación que existe de hecho (Gamonal Contreras, 1998).

Pero el reconocimiento de los derechos colectivos de los funcionarios públicos sigue siendo muy desigual entre regiones. Por ejemplo, se ha observado que en Europa occidental la mayor parte de los países han formalizado los derechos a la organización, negociación y huelga de los trabajadores del Estado durante las últimas décadas, en un marco legislativo semejante al de los trabajadores del sector privado (OIT, 2013 y 2014; Nomden, Farnham y Onnee-Abbruciati, 2003). En materia de negociación colectiva, las tendencias destacadas han sido hacia la ampliación del alcance y la descentralización de estos procesos de negociación. Un importante argumento en favor de la descentralización ha sido que ésta permite mayor flexibilidad que los sistemas de negociación centralizada para ajustar las condiciones de trabajo a las situaciones específicas de cada servicio, región o localidad. Un argumento en contra ha sido que esta descentralización puede causar excesiva fragmentación (Dell'Aringa, 2001). A pesar de las tendencias comunes, los estudios subrayan algunas diferencias en los sistemas de negociación entre los países con un sistema de carrera funcionaria (por ejemplo, Austria, Francia y Alemania) y aquellos sin ese sistema (por ejemplo, Italia, Países Bajos, Suecia y Reino Unido). En los primeros habría un mayor nivel de centralización que en los segundos aun cuando, en la mayor parte, más bien predomina una combinación de formas centralizadas y descentralizadas de negociación (Nomden ...[et al], 2003).

A diferencia de lo que sucede en Europa, en América Latina los derechos colectivos han sido extendidos a los funcionarios públicos de manera parcelada. Mientras que la mayor parte de los países de la región garantiza a estos trabajadores la posibilidad de organizarse, pocos reconocen su derecho a realizar huelgas y muchos menos poseen un marco regulatorio para la negociación colectiva en este sector (Villarroel, 2005). Argentina, Uruguay y Colombia son excepciones a esta última regla. En Argentina, se reconocen formalmente los Convenios Colectivos celebrados entre sindicatos de funcionarios públicos y el Estado tanto a nivel central como sectorial. La negociación puede abarcar todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo incluyendo salario y excluyendo lo relativo a la estructura orgánica de la administración pública nacional, las

facultades de dirección del Estado y el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa. En Uruguay, por su parte, la práctica de la negociación colectiva cuenta con una larga tradición, pero recién en el año 2005 se inició la tarea de crear un marco regulatorio específico para este sector. Promulgada en el año 2009, la ley reconoce el derecho a la libre negociación para los funcionarios públicos en todos los niveles y se define una amplia gama de materias susceptibles de negociar. Sólo se establecen excepciones en concordancia con lo estipulado en los Convenios Nos. 87 y 151 de la OIT. Por último, en Colombia se reguló con especificidad el derecho a negociación colectiva para el sector público en 2012. Esta ley admite un nivel general o de contenido común para todos los empleados públicos y uno singular o de contenido particular para el nivel descentralizado. Se establece mediante esta regulación los procedimientos y las materias susceptibles de negociación (Rajevic, 2015).

### ***Los derechos colectivos de los funcionarios públicos en Chile***

Como la mayor parte de sus vecinos, Chile reconoce el derecho de los funcionarios a organizarse aunque distingue estas asociaciones de los sindicatos que agrupan a los trabajadores en el sector privado (Ley 19.296). Ahora bien, el país carece de un marco normativo que regule la negociación colectiva en el sector público. A esto se suma el hecho de que la Constitución política chilena prohíbe explícitamente la huelga de los trabajadores del Estado y de los organismos públicos territoriales (Art. 19, N° 16, inciso final).

La desigual situación de los funcionarios públicos respecto de los trabajadores del sector privado en materia de derechos colectivos ha sido una constante en la historia de este país. Al contrario de lo que ha sucedido con el sector privado, las normas que rigen las relaciones entre las asociaciones de funcionarios y el Estado han experimentado escasas modificaciones a lo largo de los ciclos políticos. La institucionalización de las relaciones laborales en el sector privado en 1929 con la promulgación de las “leyes sociales” no vino aparejado de un proceso similar en el sector público. Esta situación se mantuvo intacta hasta 1994 cuando se reconoció por primera vez de manera formal la existencia de las asociaciones de funcionarios y se regularizó su funcionamiento en un acto que expresó bien el espíritu de las políticas de la época. Tras casi veinte años de dictadura, la coalición de partidos de centro y de centro izquierda que asumía



**Para las asociaciones de funcionarios, la negociación colectiva y los beneficios que se establecen a través de ella deben ser universales, es decir, extensivos a todos los trabajadores del Estado independientemente del marco legal que los rige.**

el gobierno pretendía generar un “nuevo pacto social” que superara las divisiones que se articularon durante la dictadura, lo que incluía generar un nuevo trato dentro del Estado.

Sin embargo, los gobiernos de la “Concertación de Partidos por la Democracia” (1990-2010) no lograron dar un paso más allá en la formalización de las relaciones laborales en el Estado. Tampoco lo harían la coalición de derecha que gobernó entre los años 2010 y 2013 (“Alianza por el Cambio”) o la nueva coalición de centro-izquierda que asumió el poder en 2014 (“Nueva Mayoría”). La ratificación del Convenio 151 de la OIT por parte del Estado chileno en el año 2000 puso presión para que se avanzara en estas materias. Desde entonces, siete proyectos de reforma para institucionalizar la negociación colectiva en el sector público fueron presentados por parlamentarios de distintos sectores sin que ninguno tuviera éxito (Rajevic, 2015). A comienzos de 2015, el gobierno de Michelle Bachelet anunció la presentación de un nuevo proyecto para institucionalizar la negociación colectiva en el sector público, pero el proyecto tampoco prosperó.

Si bien existe consenso en la clase política respecto de la necesidad de regularizar la negociación entre las asociaciones de funcionarios y las autoridades, los proyectos no han progresado porque existen divergencias importantes entre los actores respecto al sentido que debería tener esta reforma. Mientras que para las asociaciones de funcionarios y algunos miembros de la clase política la institucionalización de la negociación pública en el sector es una forma de garantizar la participación de los trabajadores del Estado en la determinación de las condiciones de su trabajo y acercar estas condiciones a los estándares definidos por la OIT, para otros miembros de la clase política es una medida necesaria para evitar prácticas que obstaculicen el buen funcionamiento de los servicios públicos. Estas perspectivas han justificado distintas posiciones en el debate respecto a los detalles del proyecto de ley. Pueden identificarse dos focos principales de conflicto.

El primer foco es la cobertura que deberían tener los procesos de negociación colectiva en el sector. Para las asociaciones de funcionarios la negociación colectiva y los beneficios que se establecen a través de ella deben ser universales, es decir, extensivos a todos los trabajadores del Estado independientemente del marco legal que los rige (CUT, 2016: 3). El grueso de los trabajadores del Estado no posee hoy en día un contrato estable. Los funcionarios de planta representan sólo el 29% de la masa laboral en el Estado

**Algunos parlamentarios creen que no debe otorgarse a los trabajadores del Estado garantías para realizar huelgas en los servicios o que deben establecerse límites claros al ejercicio de este derecho. Estas discrepancias han imposibilitado que los gobiernos post transición avancen en la formalización de los derechos colectivos de los funcionarios públicos.**

para el año 2015, mientras que los funcionarios a contrata el 53% y los trabajadores a honorarios el 17%. La contrata es una modalidad contractual regida por el Estatuto Administrativo para integrar en la dotación de una institución a trabajadores que desempeñan labores permanentes mediante la adscripción a cargos de carácter transitorio pero sin acceso a la carrera funcionaria (DIPRES, 2016)<sup>3</sup>. En la práctica entonces, los puestos a contrata son renovados anualmente y constituyen una forma de empleo estable con menos garantías que los de planta (por ejemplo, sin derecho a indemnizaciones por despido). Por su parte, los trabajadores a honorario no asimilados a grado, que corresponden a la mayoría de los trabajadores a honorarios en el Estado, son considerados formalmente trabajadores independientes y se rigen por las normas de arrendamiento de servicios del Código Civil, en atención a las limitaciones sobre la existencia de un contrato laboral estipuladas por el Código de Trabajo. Ahora bien, en la práctica, buena parte de estos trabajadores se desempeñan de manera permanente y en condiciones de subordinación organizativa tal como si fueran trabajadores dependientes. Las asociaciones de funcionarios alegan que las políticas desarrolladas por las autoridades han profundizado la inequidad entre estos grupos, cuestión que pretenden subsanar en una eventual regulación de la negociación colectiva en el sector (CUT, 2016: 3).

El segundo foco de discrepancia es la formalización del derecho a huelga. La Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) ha expresado que la regularización de la negociación colectiva debe ir de la mano de la derogación de las prohibiciones existentes en el marco legal chileno respecto de la huelga en el sector público. La negociación colectiva puede ser una herramienta efectiva para generar acuerdos que beneficien a ambas partes sólo si las asociaciones de funcionarios cuentan con mecanismos de presión que refuercen los procesos de negociación (Cáceres, 2015). En cambio, para las autoridades la derogación de la prohibición de huelga no es evidente puesto que implica convencer a una mayoría parlamentaria de la necesidad de reformar la Constitución. Sin embargo, algunos parlamentarios creen que no debe otorgarse a los trabajadores del Estado garantías para realizar huelgas en los servicios o que deben establecerse límites claros al ejercicio de este derecho, como la obligación de mantener servicios mínimos, porque estas paralizaciones pueden perjudicar a los ciudadanos (Cáceres, 2015). Estas discrepancias han imposibilitado que los

**En paralelo a la negociación nacional, las organizaciones de funcionarios negocian con más o menos regularidad a nivel de los ministerios y de los servicios públicos.**

gobiernos post transición avancen en la formalización de los derechos colectivos de los funcionarios públicos.

La ausencia de un marco regulatorio en Chile no ha impedido que las asociaciones de funcionarios negocien con las autoridades. Si bien las prácticas de negociación no son nuevas en la historia del país parecen haberse vuelto estables desde la recuperación de la democracia. Por ejemplo, desde 1990 los gobiernos negocian a nivel nacional el ajuste anual de los salarios de los funcionarios con la ANEF, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y otras organizaciones de trabajadores públicos. La negociación se realiza al final de cada año antes que el gobierno envíe el proyecto de presupuesto al Parlamento en el marco de un espacio conocido como la “Mesa del Sector Público”. A la discusión sobre el salario se le han ido sumando otros temas relativos a las condiciones de trabajo.

En paralelo a la negociación nacional, las organizaciones de funcionarios negocian con más o menos regularidad a nivel de los ministerios y de los servicios públicos. La dinámica de negociación en estos niveles es mucho menos conocida por el público en general que la Mesa del Sector Público puesto que estos procesos pocas veces aparecen referidos en la prensa. Estos son objeto de cobertura mediática cuando suscitan paralizaciones de servicios públicos clave como el Registro Civil, los hospitales o los establecimientos educacionales públicos. Asimismo, hasta la fecha, no existen datos que permitan medir el alcance de las prácticas de negociación en estos niveles.

Cabe señalar que la regularización de los derechos colectivos del sector público no es la única deuda pendiente del Estado chileno en materia de política laboral. El Estado tampoco ha podido avanzar sustantivamente en el cumplimiento del compromiso de ampliar los derechos colectivos de los trabajadores del sector privado luego de la firma del Convenio 87 de la OIT sobre “libertad sindical” en 1999. Si bien el Código Laboral chileno reconoce el derecho de los trabajadores del sector privado a sindicalizarse, negociar y realizar huelgas, establece limitaciones que, para muchos especialistas, han impedido que estos trabajadores ejerzan realmente estos derechos (Cook, 2007; Frank, 2004; Ugarte, 2004; Winn, 2004). Por ejemplo, la normativa limita la negociación colectiva a la empresa y excluye la posibilidad de negociar sobre “aquellas materias que restrinjan o limiten la facultad del empleador de organizar, dirigir y administrar la empresa y aquellas ajenas a la misma” (Código Laboral, Art. 306). Asimismo, permite que

**Uno de los obstáculos a la investigación sobre los procesos de negociación colectiva que se llevan a cabo en la práctica del sector público en Chile ha sido la ausencia de un registro centralizado y sistemático de estos procesos por parte del Estado.**

grupos de trabajadores negocien con el empleador sin mediación de un sindicato. Las restricciones a la huelga son igualmente severas. La normativa no reconoce el derecho a huelga fuera del proceso de negociación colectiva reglada. Asimismo, hasta la reforma laboral que entró en vigencia en abril de 2017 la ley brindaba al empleador la posibilidad de reemplazar a los trabajadores en huelga, bajo la condición de pagar un bono de reemplazo, después del decimoquinto día del conflicto. El reemplazo podía hacerse efectivo incluso antes, si la oferta del empleador durante la negociación colectiva cumplía con requisitos básicos. Además, los empleadores podían eludir estas restricciones mínimas sustituyendo a los trabajadores en huelga con personal interno, lo que no era explícitamente reconocido como reemplazo. La reforma prohibió el reemplazo de trabajadores en huelga tanto con personal interno como externo, pero estableció la posibilidad de realizar “adecuaciones” para evitar costos excesivos a la empresa durante los conflictos, lo que ha sido interpretado por algunos sectores como una limitación al derecho de huelga<sup>4</sup>. Todas estas restricciones a la acción sindical han sido reconocidas como una herencia del “Plan Laboral” impuesto durante la dictadura militar. Siguiendo el espíritu de las reformas de esa época, la normativa actual avala un sistema de relaciones laborales caracterizado por sindicatos débiles con pocas posibilidades reales de limitar el margen de maniobra de las empresas.

De la idea anterior se desprende que en Chile la existencia de un marco legal que reconoce los derechos colectivos no ha asegurado a los trabajadores del sector privado una posición de ventaja respecto de los trabajadores del sector público. Por lo mismo, la evaluación de las desigualdades entre ambos sectores requiere de un estudio que considere las dinámicas que se dan en la práctica, más allá de las diferencias existentes en el plano de los derechos formales. La regulación en este caso no es un buen indicador de la situación de los trabajadores en la práctica.

### **Metodología**

Uno de los obstáculos a la investigación sobre los procesos de negociación colectiva que se llevan a cabo en la práctica del sector público en Chile ha sido la ausencia de un registro centralizado y sistemático de estos procesos por parte del Estado. La ausencia de una ley que la regule explica la inexistencia de una agencia administrativa formalmente encargada de este registro. Además, al no existir una definición legal, la unidad a registrar también es difícil de acotar.

En el mundo académico tampoco ha existido interés en generar estos datos. Los pocos trabajos sobre el tema se focalizan en casos y, principalmente, en mesas particulares de negociación a nivel de un sector (Gamonal Contreras, 1998; y Rangel, 2005) o en la mesa anual de negociación a nivel nacional (Quiroga, Guerrero, y Schuster, 2014). Poco o nada se ha hecho por analizar la negociación que se da al nivel de los servicios, los cuales son los organismos públicos de base encargados de la ejecución de las políticas ministeriales. Los servicios son en el sector público lo que las empresas son en el sector privado, es decir, el nivel básico en donde pueden negociarse las condiciones de los trabajadores.

En el marco de un convenio establecido entre la Universidad Alberto Hurtado y la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), se propuso la creación de una encuesta anual para el diagnóstico de las relaciones laborales al nivel de los servicios de la Administración Central del Estado<sup>5</sup>. La encuesta fue diseñada para examinar los niveles de organización de los trabajadores, los procesos de negociación y el conflicto en cada servicio. Cabe destacar que esta encuesta es parte de un proyecto más amplio que pretende también generar instrumentos para hacer un seguimiento de las relaciones laborales en los niveles superiores, es decir, ministerios y nivel central. Para definir las variables y las preguntas a incluir se revisaron encuestas con fines similares en algunos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Encuesta Laboral que registra las relaciones laborales en el sector privado en Chile (en adelante, ENCLA) y se realizaron entrevistas a encargados de la gestión de personas al interior del Estado. La propuesta se discutió y se validó con representantes de la ANEF y la DNSC. En agosto de 2016 se aplicó por primera vez el instrumento enviándose vía correo institucional a la totalidad de servicios de la Administración Central. La encuesta fue respondida por el/la encargado/a de la gestión de las relaciones con las organizaciones de trabajadores del servicio o, en su ausencia, del/a encargado/a de la gestión de personas. La DNSC supervisó el proceso y veló para que los servicios estuvieran al tanto del estudio aun cuando la participación tuvo un carácter voluntario. Finalmente, 118 servicios respondieron la encuesta, lo que equivale al 90% de los servicios de la Administración Central. La Tabla 1 muestra el detalle de los servicios censados agrupados según el ministerio al que pertenecen.

**Tabla 1**  
**Número de servicios por sector**

<b>Ministerio</b>	<b>Nº</b>
Agricultura	3
Defensa Nacional	3
Deporte	1
Desarrollo Social	3
Economía	8
Educación	7
Energía	3
Hacienda	7
Interior	3
Justicia	5
Medio Ambiente	2
Minería	2
Obras Públicas	11
Presidencia	1
Relaciones Exteriores	3
Salud	34
SEGEOB	1
Trabajo	6
Transporte	1
Vivienda	13
<b>Total</b>	<b>117</b>

Fuente: elaboración propia.

La diferencia en el número de servicios que componen cada ministerio hace difícil la comparación entre sectores al interior de la Administración Central, por lo que los datos se presentan agregados. No obstante, sería ilustrativo que futuras investigaciones de carácter cualitativo buscaran comparar la dinámica de la negociación de los distintos ministerios.

Para comparar sector público y privado se utilizan como referencia de este último los datos recolectados por la última ENCLA. Esta encuesta es diseñada y conducida por la Dirección del Trabajo cada cuatro o seis años. La última fue publicada durante 2016 y retrata la situación de las empresas del sector privado de más de cinco (5) trabajadores durante el año 2014.

**Las asociaciones de funcionarios negocian con la dirección de los servicios bajo distintas modalidades que pueden ir desde la conversación espontánea respecto a ciertos temas en el marco de una reunión a la discusión estructurada de temáticas acordadas de antemano.**

## **Resultados**

Las asociaciones de funcionarios negocian con la dirección de los servicios bajo distintas modalidades que pueden ir desde la conversación espontánea respecto a ciertos temas en el marco de una reunión a la discusión estructurada de temáticas acordadas de antemano a propósito de lo que en la jerga pública se conoce como una “mesa de negociación”. Esta última modalidad es la más parecida a la negociación colectiva que se da en el sector privado aun cuando sus procedimientos son más flexibles, ya que no están regulados por ley.

A continuación, se analiza la dinámica de las mesas de negociación al nivel de los servicios públicos. Específicamente se abordan cinco grandes temas: la frecuencia de estas mesas, sus temáticas, la consecución de acuerdos, los beneficios pactados y la articulación de las mesas con los niveles superiores de negociación.

### ***Una práctica instalada al nivel de los servicios***

Los datos recolectados por la encuesta demuestran que la negociación entre las asociaciones de funcionarios y la dirección al nivel de los servicios es, paradójicamente, mucho más frecuente que en las empresas del sector privado. Alrededor del 81% de los servicios públicos encuestados declaró que hubo al menos una mesa de negociación al nivel del servicio durante el año anterior a la encuesta. En cambio, según la última ENCLA, sólo un 16,9% del total de empresas del sector privado efectuó una negociación colectiva durante los últimos cinco años anteriores a la encuesta. El período de referencia que la ENCLA toma en consideración es de cinco años puesto que el Código del Trabajo establece que la duración del contrato o convenio colectivo resultante de una negociación no puede ser inferior a dos años ni superior a cuatro años (Art. 247). En otras palabras, resulta esperable que las empresas donde existe habitualmente negociación colectiva no reporten negociación durante al menos dos años seguidos, pero sí pasados los cuatro años desde la última negociación.

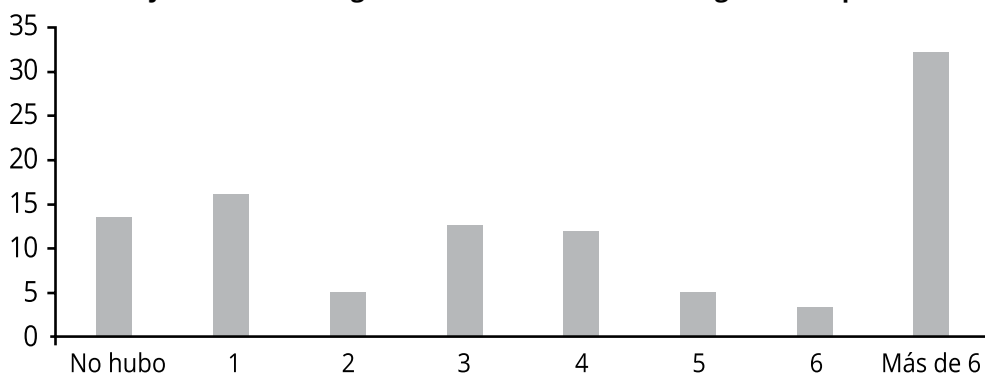
A diferencia de lo que sucede en el sector privado, la negociación colectiva forma parte de la cotidianidad en la mayor parte de los servicios públicos. Las partes negocian en paralelo en varias mesas o negocian de manera casi ininterrumpida durante el año, encadenando la conclusión de una mesa con la inauguración de otra. En efecto, según la encuesta, un tercio de los servicios presenta más de seis mesas de negociación durante el año estudiado (ver Gráfico 1).

La diferencia entre ambos sectores puede relacionarse con la desigual organización de los trabajadores. La ENCLA muestra que la existencia

de un proceso de negociación colectiva es mucho más frecuente en las empresas del sector privado donde existe un sindicato (88,5%) que en las que no hay este tipo de organización (12,3%). Aplicada al sector público, esta regla explicaría por qué la proporción de servicios que reportan al menos una mesa de negociación es tan alta, ya que prácticamente todos los servicios cuentan con al menos una asociación de funcionarios (98%).

**Gráfico 1**

**Porcentaje de servicios según el número de mesas de negociación que tuvieron**



Fuente: elaboración propia con base en encuesta.

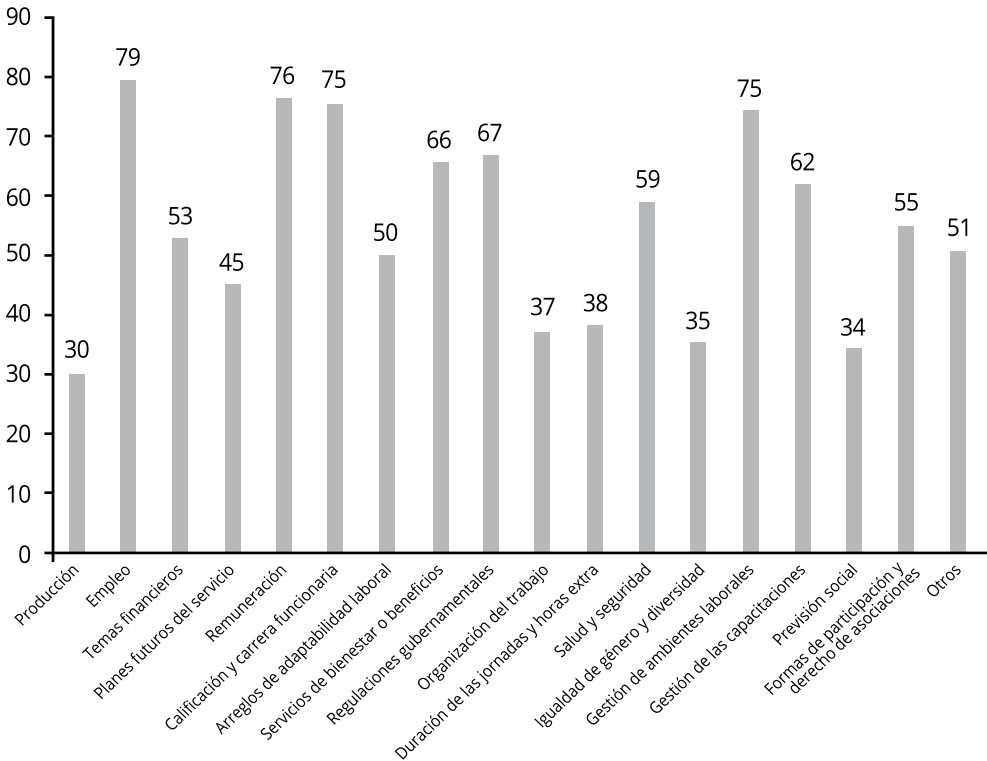
### **¿Hacia la co-gestión?**

Las temáticas que se abordan en las mesas de negociación de los servicios públicos son variadas y de distinta naturaleza. Como muestra el Gráfico 2, la mayor parte de los servicios encuestados (más del 60%) discutió durante el año temas relativos al empleo (ej. renovación de contrata, maneras de evitar despidos); a la remuneración (ej. bonos, revisión de salarios); a la calificación y carrera funcionaria; a los servicios de bienestar o beneficios para los funcionarios (ej. guarderías, estacionamientos, recreación); regulaciones gubernamentales (ej. nuevos instructivos de subsecretaría o el ministerio); gestión de ambientes laborales y gestión de las capacitaciones. Los temas tratados por un porcentaje menor de servicios (menos del 40%) fueron los relativos a la producción (ej. calidad del servicio a los usuarios); a la organización del trabajo (ej. cambios en la distribución del trabajo entre los funcionarios); la duración de las jornadas y régimen de horas extras; igualdad de oportunidades para hombres y mujeres o temas para respetar la diversidad; así como temas relativos a la previsión social de los funcionarios.



Estos datos demuestran que las asociaciones de funcionarios negocian una gama más amplia de temas que los trabajadores en el sector privado. Como se señaló anteriormente, el Código del Trabajo chileno prohíbe explícitamente que los trabajadores del sector privado negocien temáticas que restrinjan la facultad del empleador de organizar, dirigir y administrar la empresa. Por esta razón, estos trabajadores no pueden exigir la participación en decisiones relacionadas con la producción, el empleo o los planes futuros de la empresa. En cambio la encuesta muestra que las asociaciones de funcionarios se involucran en la discusión sobre éstas y otras temáticas que conciernen a la dirección de los servicios, lo que sugiere que existe cierto grado de co-gestión al interior de la administración pública.

**Gráfico 2**  
**Porcentaje de servicios con mesas de negociación según temáticas tratadas en las mesas**



Fuente: elaboración propia con base en encuesta.

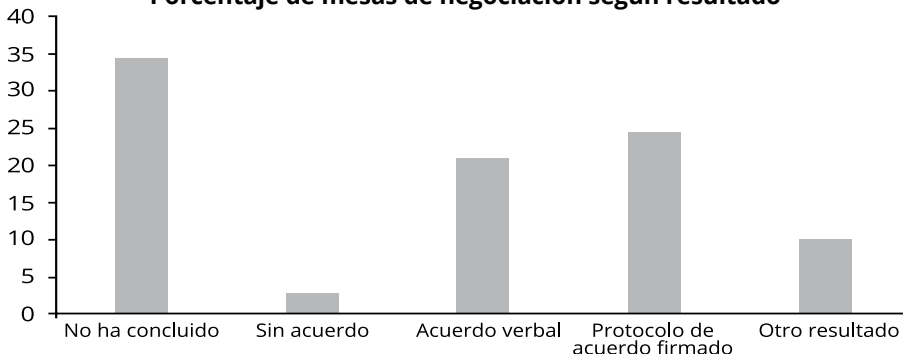
**El análisis del proceso de conclusión de las mesas de negociación permite identificar algunos problemas ligados a la ausencia de un marco legal que formalice este proceso. Uno de ellos, es la tendencia de las mesas de negociación a extenderse en el tiempo.**

### **Dificultades en el proceso de consecución de acuerdos**

El análisis del proceso de conclusión de las mesas de negociación permite identificar algunos problemas ligados a la ausencia de un marco legal que formalice este proceso. Uno de ellos, es la tendencia de las mesas de negociación a extenderse en el tiempo. Como muestra el Gráfico 3, de las 443 mesas reportadas por los servicios<sup>6</sup>, un 34,3% no había concluido al momento de la encuesta. La ausencia de una regulación de los plazos y de mecanismos institucionales para facilitar los acuerdos en estas instancias de negociación (mediación, conciliación, arbitraje, etc.) podría explicar esta cifra. A diferencia de lo que sucede en el sector privado donde los procedimientos de negociación están fuertemente regulados, en los servicios públicos los resultados de la negociación dependen principalmente de la voluntad de las partes y de su capacidad para superar sus diferencias. Otra interpretación plausible de la extensión de los procesos de negociación es que los actores tienden a dar por concluida la mesa sólo cuando se logra un acuerdo. En efecto, según la encuesta un porcentaje muy pequeño de mesas concluyó sin que los actores hayan llegado a algún tipo de consenso (2,9%). Sea cual sea la explicación, la extensión de las mesas sugiere que el acercamiento de las posiciones entre las distintas partes involucradas en la negociación está lejos de ser sencillo en los servicios censados.

Otro de los problemas que resaltan en la encuesta es el bajo nivel de formalización de los acuerdos alcanzados. Del total de mesas de negociación, el 21% terminó en un acuerdo verbal mientras que sólo el 24,4% en un acuerdo o protocolo de acuerdo firmado. El acuerdo verbal puede generar problemas a mediano plazo, puesto que no permite a los actores evaluar con precisión en qué medida las partes han avanzado en el cumplimiento de ese acuerdo.

**Gráfico 3**  
**Porcentaje de mesas de negociación según resultado<sup>7</sup>**



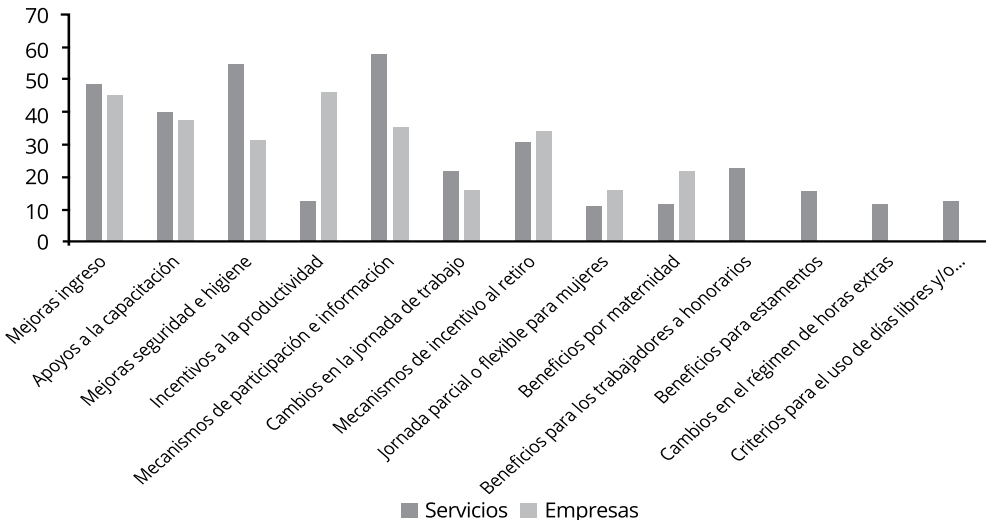
Fuente: elaboración propia con base en encuesta.

### Beneficios diversos

La encuesta muestra que la negociación colectiva ha permitido a los funcionarios acordar beneficios de distinta naturaleza. Como muestra el Gráfico 4, alrededor de la mitad de los servicios pactó en los acuerdos alcanzados nuevos mecanismos de participación de las asociaciones e información al personal, mejoras en la seguridad e higiene y ajustes en la remuneración. Alrededor de un tercio de los servicios comprometió apoyos a la capacitación de los trabajadores e incentivos al retiro. En cambio, una proporción baja de servicios incluyeron los otros beneficios incluidos en la encuesta.

Al comparar estos resultados con los de la ENCLA, destacan algunas similitudes entre el sector público y privado. Primero, el lugar central que ocupa el debate sobre las remuneraciones en la negociación colectiva a nivel de base en Chile. Como muestra el Gráfico 4, el 45,7% de las empresas del sector privado con uno o más instrumentos colectivos vigentes pactaron cláusulas relativas al aumento salarial. Este es el segundo beneficio más frecuentemente incluido en los acuerdos después de los incentivos a la productividad. En los servicios públicos, los acuerdos sobre ajustes de remuneración son casi igualmente importantes, porque ocupan el tercer lugar dentro de los beneficios más pactados, siendo el 48,4% de los servicios los que pactaron este tipo de beneficio.

**Gráfico 4**  
**Porcentaje de organizaciones según los beneficios pactados en acuerdos\***

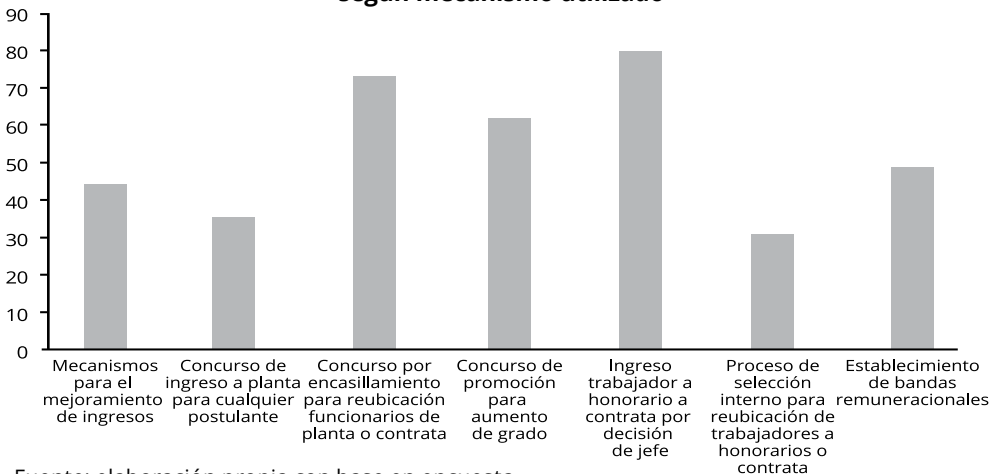


Fuente: elaboración propia con base en encuesta. Los datos de las empresas privadas son extraídos de la ENCLA (2016). La pregunta en ambos casos es de respuesta múltiple. Los porcentajes en ambos casos son calculados respecto del total de empresas con acuerdos que respondieron la pregunta. \* Los beneficios para los trabajadores a honorarios, para estamentos, cambios en el régimen de horas extras y criterios para el uso de días libres son categorías incluidas en la encuesta que no aparecen en la ENCLA.

**La importancia de la discusión sobre las remuneraciones a nivel de los servicios es un hecho que hay que destacar, pues muestra la existencia de canales paralelos de discusión sobre estos temas en el sector público.**

La importancia de la discusión sobre las remuneraciones a nivel de los servicios es un hecho que hay que destacar, pues muestra la existencia de canales paralelos de discusión sobre estos temas en el sector público. Legalmente, las remuneraciones de los funcionarios son definidas por la ley de presupuesto. En la práctica, las asociaciones de funcionarios han desarrollado la costumbre de negociar el ajuste anual a nivel nacional en la Mesa del Sector Público. Los datos de la encuesta muestran que paralelamente a esta negociación nacional los servicios discuten mejoras salariales adicionales, ya sea para una o varias categorías de sus trabajadores. Esta negociación permitiría ajustar el acuerdo nacional a las necesidades de cada servicio. La encuesta indagó en los mecanismos que los servicios utilizan para realizar estas mejoras<sup>8</sup>. Como se puede ver en el Gráfico 5, los mecanismos más populares son el ingreso de trabajadores a honorario a la condición de contrata por la decisión del/a jefe y la realización de concursos por encasillamiento para que, en caso de nuevas vacantes de planta, se ubiquen a los funcionarios de planta o contrata del servicio. Menos frecuentes son la realización del proceso de selección interno para que, en caso de nuevas vacantes de contrata, se ubiquen a los funcionarios honorarios o a contrata del servicio, y la realización de concursos de ingreso a planta para cualquier postulante. Si bien aisladamente estos mecanismos afectan a pocos individuos, utilizados en conjunto pueden tener un impacto significativo en las remuneraciones de los trabajadores del servicio.

**Gráfico 5**  
**Porcentaje de servicios que pactó ajustes en remuneraciones según mecanismo utilizado**



Fuente: elaboración propia con base en encuesta.

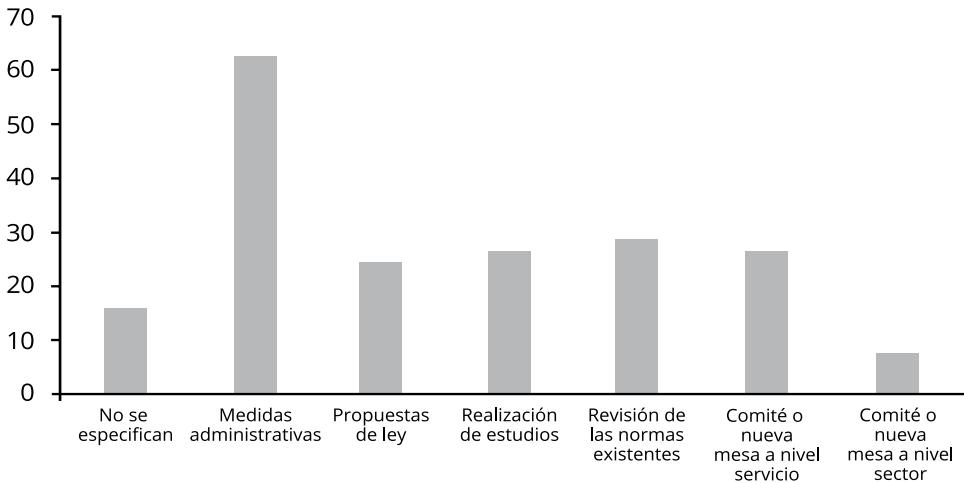
**El género y la temática de la articulación entre vida familiar y profesional siguen siendo temas marginales en la actividad de las organizaciones de trabajadores.**

Otro rasgo común de la negociación colectiva en el sector privado y público es la baja importancia otorgada a los beneficios específicos para mujeres. Como muestra el Gráfico 4, sólo un 16,1% de las empresas del sector privado con algún instrumento colectivo pactó jornadas parciales o flexibles para mujeres y un 22,1% beneficios por maternidad adicionales a los que establece la ley. Estas cifras son un poco más bajas en el caso de los servicios públicos (un 10,8% y un 11,8% respectivamente). Estos datos dan cuenta que el género y la temática de la articulación entre vida familiar y profesional siguen siendo temas marginales en la actividad de las organizaciones de trabajadores.

Así como es posible observar algunos beneficios comunes, también es posible identificar algunos beneficios que son más frecuentemente incorporados en los acuerdos del sector público que en los del sector privado. Por ejemplo, la inclusión de beneficios ligados a la creación de nuevos espacios de participación e información para los trabajadores es mucho más común en los servicios públicos que en las empresas privadas. En efecto, como muestra el Gráfico 4, un 35,7% de las empresas pactó beneficios de este tipo en la última negociación, mientras que más de un 58,1% de los servicios públicos está en una situación similar. Esto refuerza la conclusión que las asociaciones de funcionarios tienen más espacios de negociación y participación en las organizaciones que los trabajadores en el sector privado. Por el contrario, la inclusión en los acuerdos de incentivos a la productividad parece ser una práctica característica del sector privado. Como muestra el Gráfico 4, un 46,4% de las empresas del primero incluyó este tipo de cláusulas en los acuerdos, mientras que sólo un 12,9% de los servicios públicos está en esta situación.

Debido a la ausencia de reglamentación los acuerdos pactados en las mesas de negociación en los servicios públicos no son en sí mismos vinculantes como sí lo es en el caso del sector privado. Por la misma razón, la encuesta indagó en las medidas que comprometen los servicios para implementar los acuerdos. El Gráfico 6 resume las respuestas. Los datos muestran que sólo un 16% de los servicios que llegaron a acuerdo no especificaron las medidas a utilizar para llevar a cabo los compromisos. La medida más popular para implementar los compromisos, entre aquellos que sí las especifican, es de carácter administrativo. Sólo un cuarto de los servicios compromete en paralelo o en sustitución de las medidas administrativas la presentación de un proyecto de ley, la realización de estudios, la revisión de normas existentes, la creación de un comité o una nueva mesa de negociación en el servicio o a un nivel superior.

**Gráfico 6**  
**Porcentaje de servicios con acuerdos según el tipo de medida pactada para hacer cumplir estos acuerdos**



Fuente: elaboración propia con base en encuesta. Pregunta de selección múltiple. El porcentaje es calculado respecto del total de servicios con algún tipo de acuerdo que respondió la pregunta.

### ***Descoordinación entre los niveles de negociación***

Una de las complejidades de la organización de la negociación colectiva en un ambiente donde no existe regulación formal queda de manifiesto cuando se analiza cómo se coordinan los acuerdos pactados en las mesas de negociación que se realizan al nivel del servicio con los acuerdos que se han establecido previamente a un nivel superior. Para examinar este tema, la encuesta preguntó a los encargados de los servicios si existían acuerdos al nivel de ministerio sobre las temáticas discutidas en las mesas locales. En los casos en que la respuesta era afirmativa, preguntó si se consideraban estos acuerdos superiores en la mesa del servicio y cómo se consideraban. Los Gráficos 7 y 8 resumen los resultados.

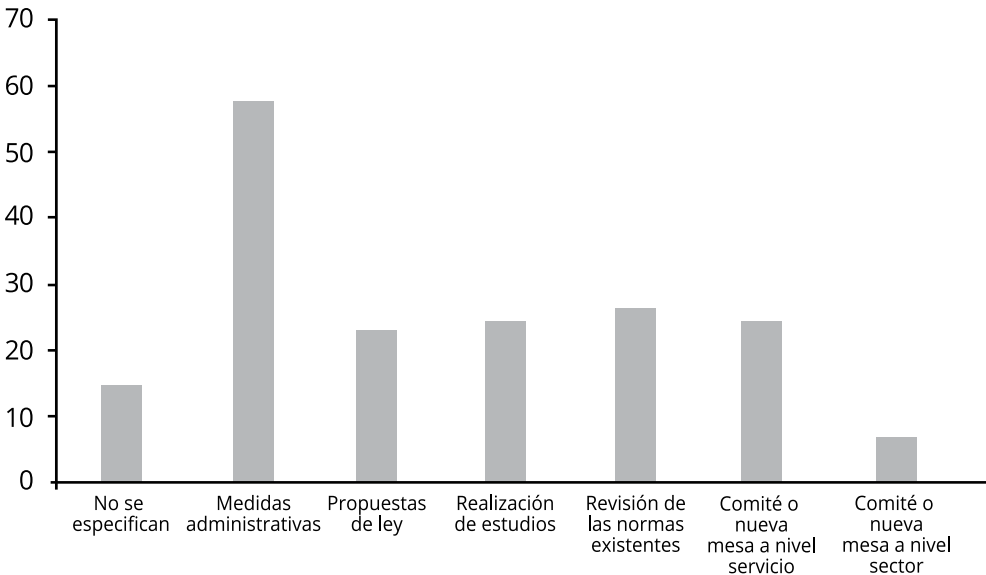
Como puede observarse, la mitad de los servicios declaró que sí existía un acuerdo a nivel ministerial sobre las temáticas discutidas en las mesas de negociación del servicio. Del total de estos servicios, es decir, aquellos que reportan un acuerdo de nivel superior, un 4% declaró que no se consideraron para nada estos acuerdos en la discusión y un 22% que sólo se consideró como una referencia sin que determinara los beneficios acordados. Un cuarto de los servicios considera los beneficios pactados al nivel superior como piso mínimo, es decir, como la base

**Al no existir una norma que determine cómo y en qué medida los acuerdos de nivel superior deben regir las negociaciones a nivel inferior esta decisión depende de las costumbres o las particularidades de cada servicio.**

a partir de la cual se ajustan las condiciones de los trabajadores en el servicio. Los servicios restantes consideraron los acuerdos superiores como piso máximo, es decir, como el tope de beneficios posibles a pactar o no discutieron los beneficios acordados en el nivel superior limitándose a negociar su modo de aplicación en el servicio<sup>9</sup>.

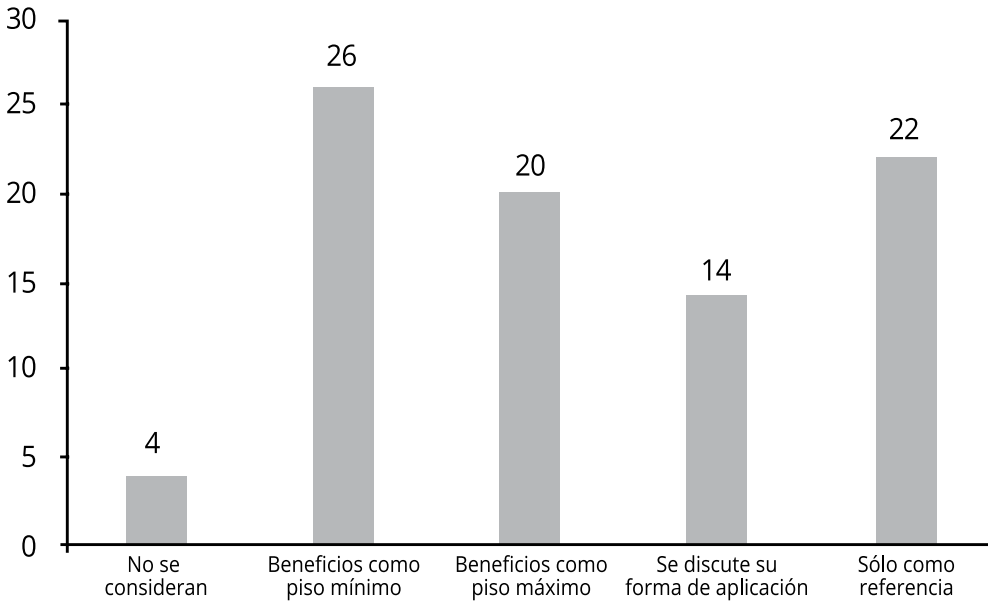
Estas cifras muestran la existencia de un importante margen de autonomía en los servicios respecto de los acuerdos que se establecen al nivel superior. Al no existir una norma que determine cómo y en qué medida los acuerdos de nivel superior deben regir las negociaciones a nivel inferior esta decisión depende de las costumbres o las particularidades de cada servicio. El resultado es que en alrededor un cuarto de los servicios la negociación a nivel del servicio se da en completa independencia de los acuerdos establecidos a un nivel superior. Sin duda esto reporta una característica interesante de la negociación en el sector público y que tiene relación con la capacidad de adaptar las negociaciones a las necesidades de los distintos niveles administrativos, aunque, por otro lado, puede estar indicando también la desarticulación de los acuerdos adoptados cuando se aplican en un nivel distinto.

**Gráfico 7**  
**Porcentaje de servicios con mesas según si reportan la existencia de acuerdos de nivel superior**



Fuente: elaboración propia con base en encuesta.

**Gráfico 8**  
**Porcentaje de servicios con acuerdos de nivel superior según modalidad de incorporación de estos acuerdos en mesa de negociación del servicio**



Fuente: elaboración propia con base en encuesta.

**En cualquier caso, como se ha comprobado en los estudios internacionales, la falta de coordinación comporta el peligro de generar una fragmentación de las condiciones de trabajo de los funcionarios.**

Convendría por lo tanto estudiar con mayor profundidad si esta descoordinación de los niveles de negociación ha sido el resultado de las estrategias de las asociaciones de funcionarios para ir impulsando mayores mejoras en las condiciones de los trabajadores o si resulta de la falta de información que existe sobre los procesos de negociación que se dan en los distintos niveles. En cualquier caso, como se ha comprobado en los estudios internacionales, la falta de coordinación comporta el peligro de generar una fragmentación de las condiciones de trabajo de los funcionarios.

### **Discusión y conclusiones**

El artículo demuestra que los procesos de negociación colectiva en los servicios de la Administración Central son mucho más frecuentes y cubren una gama más amplia de temáticas que en las empresas del sector privado. Las asociaciones de funcionarios negocian con las autoridades, prácticamente durante todo el año, temáticas que van desde beneficios puntuales para los trabajadores hasta los



**La ausencia de un marco regulatorio no ha impedido que la negociación colectiva emerja y se desarrolle, alcanzando incluso niveles impensados para las empresas del sector privado donde este derecho sí es formalmente reconocido.**

planes futuros del servicio. No sólo participan en la determinación de los términos y condiciones de los trabajadores sino también en la dirección de los organismos públicos.

Estos datos cuestionan algunas ideas preestablecidas respecto de las relaciones laborales en el Estado. Por un lado, demuestran que el proceso de determinación de las condiciones laborales de los trabajadores del sector público es más flexible y descentralizado de lo que suele afirmarse. Los acuerdos establecidos en el Parlamento, en la Mesa Nacional del Sector Público o en las mesas que se realizan a nivel de los ministerios, son renegociados al nivel de los servicios. Estos organismos de base han desarrollado mecanismos propios para ajustar la ley y los acuerdos superiores a su realidad particular, a pesar que la legislación no reconoce formalmente esta prerrogativa.

Por otro lado, los datos cuestionan los análisis expertos que se centran exclusivamente en la legislación para evaluar la realidad de las relaciones laborales en Chile. Si bien la ley es importante pues provee “una declaración política concreta y visible respecto a la cual se batalla, se gana o se pierde” (Collier y Collier, 1979: 971), no determina enteramente la suerte que corren algunos trabajadores organizados. El caso de los funcionarios del sector público chileno es ilustrativo de esto. La ausencia de un marco regulatorio no ha impedido que la negociación colectiva emerja y se desarrolle, alcanzando incluso niveles impensados para las empresas del sector privado donde este derecho sí es formalmente reconocido. Aun cuando la desregulación ha generado problemas como la dilatación de los procesos, la sobre negociación de los problemas, la baja formalización de los acuerdos o la descoordinación de los distintos niveles de negociación, no ha impedido que los trabajadores del sector público participen activamente en la determinación de sus condiciones de trabajo e, incluso, en la definición de las orientaciones de los servicios.

¿Cómo explicar la rutinización de las prácticas de negociación en el sector público, a pesar de la inexistencia de una ley que las regule y las garantice? Si bien la investigación no ha abordado directamente esta pregunta, es posible formular algunas hipótesis para responderla con base en la evidencia de otros estudios sobre relaciones laborales. El primero de los elementos que puede haber facilitado este proceso es la afinidad política entre las asociaciones de funcionarios y los partidos políticos en el poder desde 1990. La literatura sobre relaciones laborales ha subrayado la importancia de la afinidad política en la suerte que han vivido los trabajadores organizados en

**Un segundo elemento que puede haber facilitado la institucionalización de las prácticas de negociación en el sector público es la fuerza de las asociaciones de funcionarios.**

los países latinoamericanos. La llegada al poder de partidos tradicionalmente aliados de los trabajadores como el Partido Laborista en Brasil o el Frente Popular en Uruguay ha favorecido el desarrollo de los sindicatos y la negociación colectiva (Murillo y Schrank, 2005). En Chile, los trabajadores organizados en la CUT y en la ANEF apoyaron las campañas de los partidos de la Concertación y luego de la Nueva Mayoría. Si bien esta alianza también puede operar como un mecanismo reproductor y no verse reflejada en cambios sustanciales de las políticas laborales, como en el caso de los gobiernos de estas coaliciones que no lograron impulsar reformas sustanciales que reforzaran el poder de los trabajadores (Chamorro, 2017), sí se expresó en una mayor preocupación por abordar los temas de la gestión de los trabajadores al interior del Estado. En efecto, los gobiernos post transición han llevado a cabo una agenda de “modernización” de la gestión pública que contempla, entre sus objetivos implícitos, el promover la generación de acuerdos con las asociaciones de funcionarios al interior de los servicios y ministerios. Así, por ejemplo, en el año 2003 el gobierno de Ricardo Lagos creó la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) a la cual se le asignó entre sus funciones la de “construir una instancia de apoyo a la interlocución con las organizaciones de funcionarios de los ministerios y servicios, en cuanto al cumplimiento de normas legales y seguimientos de los acuerdos que se suscriban con los mismos” (Ley 19.882, art. 2, inciso j). En el año 2015, la presidenta Michelle Bachelet dio a la DNSC la misión de empujar el cumplimiento de un Instructivo de “Buenas Prácticas Laborales en el Desarrollo de Personas en el Estado” que establece una agenda para que los servicios públicos avancen en la generación de mejores políticas de gestión de las relaciones con las asociaciones de funcionarios públicos, entre otros objetivos (Presidencia de la República de Chile, 2015). La importancia de la afinidad política de las asociaciones de funcionarios con los partidos en el poder para el desarrollo de la negociación colectiva quedó de manifiesto durante el período de gobierno de la derecha chilena entre 2010 y 2014. Como muestra el estudio de Quiroga ...[et al] (2014) sobre la Mesa del Sector Público, durante estos años la negociación en el seno de esta mesa fue menos fluida que durante los gobiernos anteriores.

Un segundo elemento que puede haber facilitado la institucionalización de las prácticas de negociación en el sector público es la fuerza de las asociaciones de funcionarios. Como ha sido evidenciado en otros contextos, la capacidad de las organizaciones de

**El éxito de los procesos de regulación en la región depende, en parte, de su capacidad de reconocer y potenciar prácticas existentes de diálogo social que pueden favorecer un mejor servicio público a la vez que resguardan los derechos de los trabajadores del sector.**

funcionarios para movilizarse ha sido clave en la ampliación de los espacios de participación de estos trabajadores (Chambers, 2013). A diferencia de lo que sucede en el sector privado, las asociaciones de funcionarios en Chile se encuentran presentes en la mayor parte de los servicios y agrupan a gran parte de los trabajadores del sector. En el sector privado, el porcentaje de trabajadores dependientes afiliados a un sindicato disminuyó considerablemente desde 1990 a 2006 (de 19,2% a 14,5%). Si bien después de esa fecha la tendencia se invirtió la sindicalización siguió siendo inferior a la del año 1990 (17% en 2014) (Dirección del Trabajo, 2015). Por el contrario, la tasa de afiliación<sup>10</sup> a las asociaciones de funcionarios en el sector público se ha mantenido cercana al 30% desde 1996, fecha en que la Dirección del Trabajo comenzó a registrar este dato, sin que se observen variaciones significativas desde entonces (Salinero, 2006). Aunque este no es el único indicador del poder sindical, los altos niveles de afiliación brindan a las asociaciones de funcionarios un mayor poder de negociación con su empleador puesto que les permite asegurar la paralización de los servicios en caso necesario. Como estas paralizaciones pueden tener consecuencias negativas para la población, la presión que pueden ejercer las asociaciones para asegurar la creación de espacios de participación es mucho mayor que en el sector privado.

En definitiva, los datos presentados en este trabajo tienen el mérito de demostrar la existencia de una rica tradición de negociación colectiva en el Estado que ha sido ampliamente ignorada. Esta información debería ser tomada en cuenta en una eventual discusión sobre la regulación de la negociación colectiva en el sector al igual que en los procesos de reforma que se están dando en otros países de la región. La distancia entre las normas y las prácticas que caracteriza a América Latina no sólo dificulta el análisis empírico de las relaciones laborales en el Estado, también plantea importantes desafíos al proceso legislativo en esta región. Cualquier programa de reforma que pretenda regular exitosamente la negociación en el Estado se ve obligado a tomar en cuenta la lógica en que esta negociación se da y se ha dado en la práctica durante las últimas décadas. En otras palabras, el proceso de regulación implica balancear la necesidad de racionalizar los procesos para hacerlos más eficientes con la de reconocer reglas que la costumbre ha institucionalizado. El éxito de los procesos de regulación en la región depende, en parte, de su capacidad de reconocer y potenciar prácticas existentes de diálogo social que pueden favorecer

un mejor servicio público a la vez que resguardan los derechos de los trabajadores del sector.

Los datos entregados en el artículo abren numerosas preguntas de cara a futuras investigaciones. Por ejemplo, cabe preguntarse por las diferencias entre los servicios dentro de la Administración Central chilena. Resulta plausible pensar que la desregulación ha permitido el desarrollo de distintos sistemas de negociación al interior del Estado. Ante la ausencia de reglas claras, las particularidades de cada servicio pueden estar condicionando dinámicas disímiles de negociación. Otra pregunta relevante es el impacto que ha tenido la negociación en las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos. La existencia de espacios de negociación no asegura que los acuerdos sean realmente implementados o que la opinión de las asociaciones de funcionarios sea tomada en cuenta a la hora de definir las políticas de los servicios. Por ejemplo, si bien existen datos que demuestran que los trabajadores del Estado tienen ingresos superiores a los de los trabajadores de las grandes empresas en el sector privado<sup>11</sup>, no se sabe con precisión si esta diferencia se explica por el éxito de las negociaciones en el sector público o por otros factores. Además, existen otros criterios que deben ser considerados para evaluar el impacto de la negociación, tal como la estabilidad laboral, las jornadas de trabajo, la participación de los trabajadores, etc. El documento también invita al mundo académico a realizar estudios comparativos para identificar y explicar las particularidades de los sistemas de relaciones laborales en el Estado en los países latinoamericanos donde no existe regulación al respecto. Hasta la fecha, los estudios que se abocan a esta problemática desde una perspectiva comparada se focalizan en la descripción de la legislación. Poco se ha hecho para examinar las diferencias y semejanzas de las prácticas de negociación que existen de hecho en los Estados aun cuando estas prácticas resultan claves para entender el proceso de toma de decisiones políticas en la región. Por último, el artículo invita a ahondar en las diferencias que existen al interior del movimiento sindical, tanto en Chile como en la región. Existen importantes diferencias entre los trabajadores organizados del sector público y privado que se relacionan con las características estructurales del proceso de trabajo donde estos trabajadores se sitúan, pero también con factores históricos, políticos y organizacionales, que debiesen ser estudiados con mayor profundidad.

## Notas

(1) El censo fue posible gracias al convenio establecido entre la Universidad Alberto Hurtado y la Dirección Nacional del Servicio Civil.

(2) Para un resumen del debate legal ver Gamonal Contreras (1998).

(3) Elaboración propia a partir de las estadísticas de RR. HH. del sector público 2006-2015 publicadas por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda en el año 2016. Los datos de los trabajadores a honorarios aquí presentados incluyen aquellos asimilados a grado y aquellos contratados en esta calidad durante el año informado y cuyo contrato se encontraba vigente al 31 de diciembre de cada año. Estos datos se calculan sobre la base del total de trabajadores de la dotación efectiva y los trabajadores contratados sobre la base de honorarios, que solo incluyen a las instituciones de la Administración Central y de la Contraloría General de la República.

(4) Es interesante mencionar que el proyecto original proponía eliminar todo tipo de reemplazo en huelga, pero que esta propuesta fue observada y finalmente el debate sobre esta normativa versa sobre si se termina por legitimar o no la práctica que ya existía bajo la noción de “ajustes necesarios”. Para más detalles ver Historia de la Ley N° 20.940 disponible en: <http://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/5389/>.

(5) Los Servicios de la Administración Central del Estado corresponden al órgano administrativo encargado de aplicar las políticas, planes y programas de los ministerios y de satisfacer mediante ellas las necesidades de la ciudadanía, de manera regular y continua. Están sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos ministerios (Ley 18.575, art. 28).

(6) La encuesta solicitó la información detallada de un máximo de seis mesas por servicio. Por esta razón, la cifra no representa el total real de mesas de negociación realizadas sino el total de mesas de negociación declaradas.

(7) No se incorporan al gráfico las mesas de las cuales los encuestados declararon no saber sus resultados (cerca del 10% en promedio).

(8) Las categorías fueron definidas en conjunto con la DNSC y validadas por tres encargados de gestión de personas al interior de los servicios.

(9) La comparación entre sectores en esta pregunta resulta imposible, porque hay sectores donde sólo un servicio reportó la existencia de un acuerdo superior.

(10) La tasa considera el porcentaje de trabajadores del Estado afiliados a alguna asociación, incluyendo trabajadores bajo Estatuto Administrativo y trabajadores a honorarios.

(11) Según estudios recientes, las remuneraciones de los trabajadores del sector público son 5% superiores a las de los trabajadores de grandes empresas en el sector privado. Esta diferencia es de un 43,8% si se consideran todos los trabajadores del sector privado, sin diferenciar el tamaño de la empresa (Durán Sanhueza, Gálvez y Narbona, 2016).

## Bibliografía

- Cáceres, Cristina (2015), "¿Qué pasó con el proyecto sobre negociación colectiva del sector público?", en *La Tercera*, Santiago, Central Unitaria de Trabajadores, <http://www.latercera.com/noticia/que-paso-con-el-proyecto-sobre-negociacion-colectiva-del-sector-publico,05-05-2017>.
- Chambers, Michael (2013), "An Exploration into Challenges Facing Public Sector Labor Relations: a Literature Review and Analysis", en *Journal of Public Administration and Governance*, Vol. 3 N° 4, December, pp. 1-14.
- Chamorro, C. (2017), "Configuración del marco de regulación laboral de Chile y Argentina en la trayectoria del capitalismo neoliberal latinoamericano: la dinámica de las reformas laborales durante la década del 2000", Barcelona, Universidad de Barcelona.
- Chanut, V. y Rojot, J. (2013), "Does Public Sector Collective Bargaining Distort Democracy: the Case for France", en *Comparative Labor Law and Policy Journal*, Vol. 34 N° 2, pp. 371-392.
- Collier, R. B. y Collier, D. (1979), "Inducements versus Constraints: Disaggregating 'Corporatism'", en *American Political Science Review*, Vol. 73 N° 4, pp. 967-986.
- Constitución Política de la República de Chile (1980), Santiago, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302,18-05-2017>.
- Cook, Maria Lorena (2007), *Politics of Labor Reform in Latin America: Between Flexibility and Rights*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- CUT (2016), "Propuesta de reajuste y mejoramiento de las condiciones laborales, negociación colectiva del sector público, centralizado y descentralizado", Santiago, Central Unitaria de Trabajadores, <http://www.cut.cl,05-05-2017>.
- Dell'Aringa, Carlo (2001), "Reforming Public Sector Labor Relations", en *Strategic Choices in Reforming Public Service Employment*, Carlo Dell'Aringa, Giuseppe Della Rocca y Berndt Keller (eds.), Hampshire, Palgrave Macmillan.
- DIPRES (2016), "Estadísticas de recursos humanos del sector público 2006-20015", Santiago, Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos.
- Dirección del Trabajo (2014), "Encuesta Laboral (ENCLA) 2014", Santiago, Gobierno de Chile. Dirección del Trabajo, <http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/w3-article-108317.html,18-05-2017>.

- \_\_\_\_\_ (2015), "Compendio estadístico de 1990 a 2014", Santiago, Gobierno de Chile. Dirección del Trabajo, [http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-62614\\_recurso\\_1.pdf](http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-62614_recurso_1.pdf), 05-05-2017.
- Durán Sanhueza, Gonzalo; Gálvez, Recaredo; y Narbona, Karina (2016), "Salarios en el sector público", Santiago, Fundación Sol (Documento de Trabajo Ideas para el Buen Vivir; N° 9), <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2016/11/IBV-9-VF151116.pdf>, 15-11-2017.
- Ermida Uriarte, Oscar (1990), "Las relaciones de trabajo en América Latina: problemas y perspectivas", en *Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, N° 18.
- Frank, Volker (2004), "Politics without Policy: the Failure of Social Concertation in Democratic Chile, 1990-2000", en *Victims of the Chilean Miracle: Workers and Neoliberalism in the Pinochet Era, 1973-2002*, Peter Winn (ed.) Durham, Duke University Press.
- Gamonal Contreras, Sergio, (1998), "Derecho colectivo del trabajo en el sector público", en *Revista Laboral Chilena*, N° 7, pp. 79-85.
- Murillo, Victoria y Schrank, Andrew (2005), "With a Little Help from My Friends: Partisan Politics, Transnational Alliances, and Labor Rights in Latin America", en *Comparative Political Studies*, Vol. 38 N° 8, pp. 971-999.
- Nomden, Koen; Farnham, David; y Onnee-Abbruciati, Marie-Laure (2003), "Collective Bargaining in Public Services: Some European Comparisons", en *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 16 N° 6, pp. 412-423, <https://doi:10.1108/09513550310492067>.
- OIT (2011), "Promoting Collective Bargaining Convention No. 154", Geneve, OIT. Industrial and Employment Relations Department; OIT. International Labour Standards Department.
- \_\_\_\_\_ (2013), "Collective Bargaining in the Public Service: a Way Forward", Geneva, OIT.
- \_\_\_\_\_ (2014), "Collective Bargaining in the Public Service: Bridging Gaps for a Better Future", Geneva, OIT.
- Presidencia de la República de Chile (2015), "Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en el Desarrollo de Personas en el Estado", Santiago, Presidencia de la República de Chile, [https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/07/gabpres\\_001\\_2015\\_instructivo\\_bpl.pdf](https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/07/gabpres_001_2015_instructivo_bpl.pdf), 15-11-2017.
- Quiroga, María Francisca; Guerrero, Néstor; y Schuster, Sofía (2014), "El caso del reajuste salarial en el sector público chileno (2010): una aproximación desde el análisis de discurso", en *Polis: Revista Latinoamericana*, Vol. 13 N° 38, pp. 543-572.

- Rajevic, E. (2015), Estudio comparado acerca de la institucionalización de modalidades eficaces de negociación colectiva en el sector público, Santiago, <http://modernizacion.hacienda.cl/documentos/7-estudio-comparado-acerca-de-la-institucionalizacion-de-modalidades-eficaces-de-negociacion-colectiva-en-el-sector-publico>, 15-11-2017.
- Rangel, Marta (2005), "Negociación colectiva y género en Chile", en *Mitos y realidades del mercado laboral en Chile*, Jaime Ensignia (ed.), Santiago, Friedrich Ebert Stiftung.
- Riccucci, Norma M. (2011), "Public Sector Labor Relations Scholarship: Is There a 'There,' There?", en *Public Administration Review*, Vol. 71 N° 2, pp. 203-209.
- Salinero, Jorge (2006), "Veinte años de afiliación sindical y negociación colectiva en Chile: problemas y desafíos", Santiago, Gobierno de Chile. Dirección del Trabajo (Cuadernos de Investigación; N° 29).
- Ugarte, José Luis (2004), *El nuevo derecho del trabajo*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Villarroel, Amalia B. (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, OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe (Serie Documentos de Trabajo; N° 198).
- Winn, Peter (2004), "The Pinochet Era", en *Victims of the Chilean Miracle: Workers and Neoliberalism in the Pinochet Era, 1973-2002*, Peter Winn (ed.), Durham, Duke University Press.

### Normas Jurídicas Consultadas

- Ley 18.575 de 1986: Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 5 de diciembre.
- Ley 19.296 de 1994: establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la administración del Estado, en *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 14 de marzo.