

"Precarios Unidos". La experiencia sindical de los trabajadores precarios del Estado. 1990--2010.

Rodrigo Araya Gómez
Universidad Academia de Humanismo Cristiano

Introducción

El objetivo general del trabajo es analizar en forma exploratoria las formas de acción sindical de los trabajadores a contrata y a honorarios del Estado en los gobiernos de la posdictadura.

La hipótesis de trabajo plantea que los cambios en la estructura legal-laboral en la administración pública han significado su división en una triple estructura: trabajadores de planta, a contrata y a honorarios con distintos derechos y obligaciones. Estos cambios han implicado una precarización de las condiciones laborales de los trabajadores del Estado, quienes en los últimos años han reaccionado, conformando sus propias organizaciones y tensionando la dinámica política de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), disputando la hegemonía a los principales grupos políticos de esta organización como sería el caso del Movimiento Cabreados, cambios que también estarían influidos por la presencia de un nuevo tipo de empleado público, más precarizado pero a la vez con una mayor formación educacional promedio en comparación al funcionario público tradicional a causa de la entrada en el sector público de profesionales con educación universitaria o técnica superior. Por lo tanto, cabe preguntarse si estaríamos en presencia de un nuevo tipo de sindicalismo o de una acción sindical que reivindica el carácter autónomo del sindicalismo, en base a la crítica que se hace a la acción político-sindical tradicional representada en los partidos políticos de la izquierda clásica.

Tradicionalmente, se ha incluido a estos grupos de trabajadores dentro de las clases medias, sin embargo, tal conceptualización puede ser cuestionada a raíz de los efectos del modelo neoliberal, que ha significado una fuerte precarización e inestabilidad en la relación laboral amparada por una legislación pro empresarial. Además, hay que tener presente, que la estructura laboral chilena ha favorecido la división y desigualdad en las condiciones de vida de los trabajadores, quedando separados en vinculados a la planta o planilla estable y contratados a honorarios y/o subcontractados, afectando a la cohesión de

los mismos, especialmente en coyunturas de movilización o reivindicación de demandas laborales.

En este sentido, nos interesa explorar el posible vínculo entre los cambios en la estructura de las relaciones laborales de los empleados públicos, la crisis de representación de las organizaciones sindicales tradicionales y el surgimiento de movimientos alternativos de trabajadores públicos,

Desde el ámbito de la historiografía, los trabajos referidos a los empleados públicos son escasos, destacando el aporte de Azun Candina¹, quien analizó la historia de la ANEF, comprendiéndola como una organización social representativa de la clase media. Esta obra, sin duda constituye un aporte, aunque por el periodo que estudia 1947-1983, el análisis resulta insuficiente para comprender en su real magnitud los cambios experimentados por los funcionarios públicos durante la dictadura militar. A nivel general, los trabajos sobre historia del movimiento sindical durante la dictadura y los posteriores gobiernos democráticos mencionan en escasas oportunidades la acción de la ANEF, salvo para recordar el papel del carismático dirigente de la organización Tucapel Jiménez en la lucha contra la dictadura, rol que le costaría la vida. Ahora bien, en el contexto de emergencia del movimiento de los trabajadores subcontratistas hacia mediados de la segunda década del nuevo siglo, destacan algunos trabajos que sirven para comprender el impacto de los fenómenos de la tercerización, precarización y flexibilización del mercado de trabajo, llegando a sostener Aravena y Nuñez que se estuvo en presencia de un renacer de la huelga obrera en el país², a causa de las movilizaciones de los trabajadores subcontratistas en diversos sectores de la economía, incluyendo a los trabajadores subcontratistas de la minera estatal Codelco.

En los últimos años ha despertado creciente interés la problemática de los trabajadores subcontratados en el Estado, cuyo alto número, ha traído la discusión sobre el carácter del Estado y la incapacidad de las organizaciones sindicales tradicionales para representarlos. El sociólogo Félix Arredondo plantea que los empleados públicos sujetos a modalidades de relaciones laborales sujetas bajo la forma del convenio de honorarios, se encuentran invisibilizados, en tanto no son reconocidos como trabajadores públicos, debido a la opción estratégica del Estado de flexibilizar las relaciones laborales de los

¹ CANDINA Azun, **Clase Media, Estado y sacrificio: la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales en Chile Contemporáneo (1943-1983)**, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2006.

² ARAVENA Antonio y NÚÑEZ Daniel, **El renacer de la huelga obrera en Chile**, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2009.

sujetos bajo su dependencia, asimilándolos a la condición de los trabajadores del sector privado³. En otro estudio, Arredondo en conjunto con Eduardo Toro, profundizan en los objetivos del Estado, planteando que el fenómeno de la subcontratación en el sector público responde a una dimensión del proyecto modernizador del Estado, el cual se estaría dirigiendo bajo los mismos supuestos de la empresa privada, de tal manera que la modernización tendría un componente ideológico de carácter neoliberal. Los autores plantean que esta política tendría como consecuencia la invisibilización de los "nuevos trabajadores públicos", ausencia que se debería a la persistencia de un imaginario tradicional sobre el empleado público, vinculado a la estabilidad que entrega la carrera funcionaria y a una negociación sin conflicto expresada en la discusión anual por el reajuste del sector público⁴.

Finalmente encontramos la obra colectiva *Empleo Público en Chile: ¿Trabajo decente en el Estado?. Apuntes para un debate* donde destaca el aporte de Sebastián Valdebenito, quien analiza la problemática de la cuantificación del real número de trabajadores a honorarios en la administración estatal, dificultad que evidenciaría la invisibilidad de muchos de estos trabajadores como sujetos de derechos, escondidos bajo la figura difusa de "prestadores de servicios".⁵

De este modo, el problema de las formas de representación sindical de los empleados públicos se vincula a la llamada crisis del sentido del trabajo como valor social. En este sentido, recogemos el aporte de Ricardo Antunes, sociólogo brasileño quien analiza los cambios en la clase trabajadora a partir del concepto de "la-clase-que -vive-del-trabajo", categoría en la que engloba a los trabajadores productivos (clase obrera industrial) y los trabajadores improductivos (productores de servicios)⁶. Para el caso que nos interesa, de acuerdo a Antunes, los empleados públicos se engloban dentro de este amplio concepto de clase trabajadora, pudiendo agregar la posición de subordinación que mantiene ante su patrón, el Estado. Además, dentro de la administración pública existen una serie de

³ ARREDONDO Félix, "Los Trabajadores a honorarios como una arista de la modernización del Estado" en **Cuadernos de Coyuntura** n° 9, Invierno 2015.

⁴ TORO Eduardo y ARREDONDO Félix, "Nuevos asalariados y consecuencias políticas de su invisibilización. La nueva fisonomía del empleo en el sector público" en **Cuadernos de Coyuntura** n° 16, verano 2016.

⁵ VALDEBENITO Sebastián, "¿Cuántos trabajadores emplea el Estado? Problematicación y orden de magnitud de la contratación a honorarios" en YAÑEZ Sonia y ROJAS Irene Editoras, **Empleo Público en Chile: ¿Trabajo decente en el Estado?. Apuntes para un debate**, FLACSO/Fundación Sol, Santiago de Chile, , 2017.

⁶ ANTUNES Ricardo, **Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo**, Herramienta Ediciones, Buenos Aires, 2013.

trabajos donde la condición de asalariados precarios, se hace más evidente, como es el caso de los encargados de la limpieza y aseo y el personal de seguridad, sujetos que muchas veces no son incluidos dentro de las organizaciones de los funcionarios públicos. Junto al aporte de Antunes, consideramos para efectos de este trabajo, la obra compilatoria de Victoria Basualdo y Diego Morales, quienes aportan una batería de conceptos para distinguir el fenómeno de la tercerización de la terciarización, flexibilización y precarización. De acuerdo a Basualdo la tercerización corresponde a un conjunto de formas jurídicas y relaciones de hecho en que "la empresa establece un contrato con terceros y les confía el cumplimiento de actividades que pueden ser de apoyo o periféricas, simplemente descentralizadas en relación con la organización originaria, o incluso parte central de las tareas desempeñadas"⁷; mientras que la flexibilización implica eliminar rigideces en el proceso productivo incluyendo la mano de obra y la precarización es un proceso de deterioro de las condiciones de trabajo bajo los estándares mínimos en aspecto como las remuneraciones, beneficios sociales y horario de trabajo.

Por lo tanto, si consideramos estos tres conceptos, podemos señalar de acuerdo a Arredondo y Toro, que las relaciones laborales en el Estado han sufrido un continuo deterioro, situación que nos lleva a plantear la idea de un nuevo trabajador público, el cual reúne en su seno todas las contradicciones del desarrollo del proyecto modernizador del Estado chileno, conflicto que ha sembrado el germen de nuevas formas de organización de los trabajadores públicos, que incluso podrían en el futuro, renovar el movimiento de los funcionarios del Estado a partir de la acción de los trabajadores a honorarios o a contrata.

El Estado neoliberal y los empleados públicos.

Como ha sido ampliamente estudiado por las ciencias sociales, la dictadura militar tuvo un marcado carácter antisindical⁸, motivado por la estrecha vinculación entre los partidos de

⁷⁷ BASUALDO Victoria y MORALES Diego, **La tercerización laboral. Orígenes, impacto y claves para su análisis en América Latina**, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, p. 12.

⁸ Sobre los efectos de la dictadura militar en el mundo sindical véase CAMPERO Guillermo y VALENZUELA José Antonio, **El movimiento sindical chileno durante el régimen autoritario**, ILET, ILET Santiago de Chile, 1981; FRÍAS Patricio, **El movimiento sindical chileno en la lucha por la democracia 1973-1988**, PET, Santiago de Chile, 1989.

izquierda y el movimiento sindical, ejemplificado en la hegemonía comunista en la Central Única de Trabajadores, central sindical disuelta por los militares en septiembre de 1973.

La hostilidad hacia los sindicatos y el movimiento sindical en general, también afectó a los empleados públicos, a pesar de la posición contraria a la derrocada Unidad Popular por parte de un numeroso grupo de dirigentes de la ANEF, liderados por Tucapel Jiménez, quien más adelante, pasaría al lado de la oposición al asumir el carácter antisindical del proyecto neoliberal aplicado por el equipo económico de los "Chicago Boys". Ese cambio de posición política lo llevaría a la muerte, en febrero de 1982, al ser asesinado por orden de los servicios de seguridad del régimen.

El golpe fue muy duro para la ANEF y el mundo sindical opositor, reflejando la precariedad del mundo sindical y la política antiobrera del régimen de Pinochet. Los trabajadores públicos en general se vieron imposibilitados de realizar movilizaciones sociales por el carácter de la dictadura, especialmente por el temor a los despidos y las represalias de las autoridades.

En ese sentido, el Estatuto Administrativo a pesar de que en lo formal, protegía a los empleados públicos, de despidos arbitrarios, en la práctica, la dictadura impuso de hecho, el despido por causas políticas, situación que incrementó el temor de la oposición a manifestarse en el ámbito del aparato estatal. Cabe agregar que cualquier posibilidad de huelga o negociación colectiva estaba prohibida, rechazo que estaba contemplado en la propia Constitución de 1980.

La ANEF después de la muerte de Jiménez, continuó su actividad bajo la presidencia de Hernol Flores, perteneciendo a la organización de oposición moderada Central Democrática de Trabajadores (CDT), por lo que no concurrió al Congreso Constituyente de la Central Unitaria de Trabajadores en agosto de 1988. Sin embargo, la CDT entró en crisis por el apoyo de su presidente Eduardo Ríos a la candidatura del derechista Hernán Buchi en las elecciones presidenciales de diciembre de 1989. La CDT se dividió y la fracción contraria a Ríos, liderada por el presidente de la ANEF Hernol Flores, se vinculó a la candidatura de la oposición y en 1991 se incorporó a la CUT incluyéndose en ella la ANEF.

En el reconstituido régimen democrático, la ANEF siguió en general la trayectoria del movimiento sindical liderado por la nueva CUT, multisindical que mantuvo una relación de colaboración con el gobierno de Aylwin, vínculo influenciado por la presencia de militantes de los partidos de gobierno en la directiva de la central. Esta misma situación se dio en la

propia ANEF, donde la conducción de la agrupación quedó en manos de la democracia cristiana y posteriormente del partido Socialista bajo la presidencia de Raúl de la Puente. Los empleados públicos recuperaron cierto poder negociador con el Estado, relación que les permitió obtener mejoras salariales y beneficios sociales, aunque sin aquellos se cuestionasen el cambio de paradigma del Estado, el cual consolidó su dimensión neoliberal expresada en el proyecto de modernización del mismo, diseñado durante los gobiernos de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) y Ricardo Lagos Escobar (2000-2006).

Nuevos o viejos problemas, inestabilidad y precarización en los trabajadores del Estado.

Como se ha afirmado en la introducción del artículo, el Estado postdictadura consolidó un tipo de funcionamiento, propio de la empresa privada, en que objetivos como la reducción de costos, la flexibilidad laboral o la obtención de resultados pasaron a ser las máximas de la administración pública. Por lo tanto, en el nuevo marco democrático, los trabajadores de las distintas dependencias públicas experimentaron los efectos de la consolidación del modelo neoliberal, en su variante laboral y también del llamado proceso de modernización del Estado. Es decir, se hicieron evidentes los fenómenos de precarización e inestabilidad como factores principales del mundo del trabajo, especialmente en ciertas áreas de la administración pública, como fue el caso de los trabajadores de la cultura o del sector municipal. Estos factores, se complementan con la heterogeneidad de las condiciones legales en que se sitúan los trabajadores, pues van a coexistir trabajadores de planta, a contrata y a honorarios, categorías contempladas en el Estatuto Administrativo.

De acuerdo a la abogada Karla Varas, se encuentran los trabajadores de tipo funcional, que son aquellos sujetos a un régimen jurídico de derecho público, de carácter estatutario, no contractual, ocupando cargos fijados de acuerdo a la ley, correspondiendo en ese caso a los trabajadores de planta, mientras que en el caso que tengan empleos transitorios que duren como plazo máximo hasta el 31 de diciembre de cada año, si no son prorrogados 30 días antes se estiman finalizados por el solo ministerio de la ley, correspondiendo en ese caso a los trabajadores a contrata⁹. Después se encontraría el personal laboral, el

⁹ VARAS Karla, **Radiografía del empleo público en Chile**, Santiago de Chile, 2016.

cual se encuentra regido por Código del Trabajo, pero que según la doctrina de la Contraloría General de la República, son asimilables a los empleados públicos, por la naturaleza de las funciones que desempeñan. Finalmente, se encuentra el personal a honorarios, el cual se rige por el respectivo convenio a honorarios suscrito con la Administración. En cierta medida, las categorías señaladas se asimilan a los trabajadores con contrato indefinido (trabajadores de planta), a plazo fijo (trabajadores a contrata) mientras que los trabajadores a honorarios, en ambos casos les rigen las normas del Código del Trabajo.

Ahora bien, existe una idea común, de que el empleo en el sector público es más estable que en el sector privado, basada en la existencia del Estatuto Administrativo como norma general de los funcionarios públicos. Sin embargo, de acuerdo a las conversaciones tenidas con diversos dirigentes vinculados a la Asociación Nacional de Funcionarios de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos -ANFUDIBAM-, el único "privilegio" de los trabajadores de planta sería la garantía frente a un despido injustificado por la existencia del procedimiento del sumario previo como requisito para destituir a un funcionario. Mientras que en el caso de los trabajadores a contrato y a honorarios, la inestabilidad es la regla general pues la continuidad del empleo depende en el caso de los primeros del criterio del superior jerárquico y en el segundo, del término del proyecto vinculado al convenio de honorarios. Según datos proporcionados por la ex-presidenta de la ANFUDIBAM, Margarita Hormazábal, en la DIBAM habría una proporción de 20% trabajadores de planta mientras que el 80% restante serían trabajadores a contrata, contrariando las disposiciones legales que señalan que en la administración pública, los trabajadores a contrata no pueden superar el 20% del total de funcionarios.

Un ejemplo extremo de la precariedad de los trabajadores de la cultura, corresponde a la situación de los trabajadores del Consejo de Monumentos Nacionales (CMN). De acuerdo a lo señalado por los dirigentes de la Asociación Gremial de Trabajadores del Patrimonio Francisco Silva y Sebastián Pérez, la gran mayoría de trabajadores del CMN están vinculados a la figura del convenio de honorarios y en menor medida bajo contrato, aunque esta condición solo se logró después de una extensa huelga en que se buscó cambiar la antigua situación en que muchas personas se vincularon al CNM bajo un proceso de licitación de prestación de bienes y servicios. Este hecho, que constituía una abierta ilegalidad, fue denunciado por los trabajadores del CMN, quienes lograron que los

trabajadores sometidos al sistema de licitación fueran incorporados al régimen de honorarios mejorando en algo sus condiciones laborales.

Entonces, los trabajadores de las instituciones de la DIBAM han sufrido los efectos del modelo neoliberal en el plano laboral, como los procesos de externalización y tercerización de los servicios, precariedad del empleo y heterogeneidad de las condiciones laborales. Además, destacan problemas vinculados al clima laboral como estrés, bulling o acoso laboral, prácticas autoritarias y falta de participación de los trabajadores en las decisiones que los involucran.

Ahora bien, a pesar de estos problemas en el ámbito laboral, los empleados públicos conformaron sus organizaciones por servicio, como fue el caso de la ANFUDIBAM, surgida en abril de 1990 incorporándose rápidamente a la ANEF, convirtiéndose en uno de sus pilares fundamentales. La ANFUDIBAM nació como una organización defensora de las condiciones laborales de sus asociados y como un actor dispuesto a influir en las políticas culturales de los nuevos gobiernos democráticos.

La organización tuvo una primera directiva provisoria encabezada por Víctor Ulloa, ocupando Bernardo Jorquera el cargo de secretario general. Al año siguiente, se realizó una nueva elección en el marco de reconocimiento legal de las organizaciones gremiales de trabajadores públicos, siendo elegido presidente Jorquera, quien en el año 1996 llegó a ser vicepresidente de la ANEF. Por lo tanto, la ANFUDIBAM logró rápidamente un protagonismo en el seno del movimiento de los trabajadores públicos, convirtiéndose en uno de sus pilares.

Las condiciones laborales de los trabajadores de la DIBAM se pueden homogeneizar como la tradicional relación de subordinación entre el empleador (Estado) y el empleado, condición que los hermana con el resto de los trabajadores. En ese punto, el ex dirigente de ANFUDIBAM José Cortés plantea que bajo una perspectiva de clase, son todos trabajadores, independiente del estamento al cual pertenezcan y en razón de ello, la asociación de funcionarios correspondería en realidad a un sindicato y no a un gremio, concepto más vinculado a la historia que a la realidad del siglo XXI. El mismo Cortés plantea que en la DIBAM se ha dado un interesante proceso de ascenso social de sus funcionarios, puesto que muchos trabajadores que venían de sectores populares, la antigua clase obrera, lograron estudiar, perfeccionarse y alcanzar altos cargos como jefaturas al interior de la propia institución.

Por otra parte, Bernardo Jorquera sostiene que la ANFUDIBAM es una organización de clase, reivindicativa, en que participan distintos tipos de trabajadores y pertenecientes a diversas generaciones, situación que podría ser conflictiva por las distintas experiencias organizativas o de militancia o no. Al respecto, Margarita Hormazábal sostiene que su posición gremial es autónoma respecto a los partidos políticos, es decir, de defensa de los intereses reales de los trabajadores, lo que no podría ser interpretado como una posición antipartidos, posición en la que coincide con Jorquera quien también sostiene que el sindicalismo debe ser autónomo del Estado y los partidos políticos, lo que no impide que pueda existir militancia partidista entre los dirigentes. Por otra parte, Hormazabal sostiene en forma crítica que las pasadas directivas sostuvieron un estilo de práctica gremial que en cierta medida se habría rutinizado, repitiéndose las mismas personas, problema que se habría expresado en el conflicto de NO sin la DIBAM, mientras que Jorquera sostiene que se habría menospreciado la experiencia de los viejos dirigentes por parte de dirigentes más jóvenes.

Este punto es relevante, porque este proceso de ascenso social, observable en distintas generaciones de trabajadores que ingresaron a la DIBAM, los lleva a ingresar dentro de la clase media, concepto de difícil definición por la ubicuidad del término, porque puede incluir distintos segmentos de trabajadores y profesionales.

Ahora bien, si consideramos los cambios sociales experimentados por el país, como el aumento de la cobertura educacional secundaria y universitaria, beneficiando a familias que contarán con su primera generación formada en la Universidad o Institutos Profesionales, y por otra parte, el desarrollo de un proceso de desmovilización y despolitización de la sociedad civil, tendremos un marco general que desfavorecerá la actividad sindical mientras que en el caso de la DIBAM ingresarán nuevas generaciones de funcionarios en las categorías de contrata o a honorarios.

Estos cambios a nuestro juicio significarían el desarrollo de una nueva conciencia de clase, o de una nueva comprensión del ser trabajador, en que el elemento común sería la precariedad o inestabilidad de la situación laboral, junto a la relación de subordinación respecto al patrón, que puede ser el Estado o el empresario. En el caso de la DIBAM, el empleador último es el Estado, considerado por muchos como un mal patrón, que tiene abandonados a sus trabajadores, por cierto regla general, pero que en el caso de los trabajadores de la cultura, el problema sería más patente aún, por el escaso interés del Estado respecto a todo lo relacionado con la cultura, salvo lo vinculado a los medios de

comunicación masiva como la televisión. De este modo, planteamos como hipótesis que dentro del mundo del trabajo estarían operando una serie de transformaciones en que sectores que antiguamente se consideraban de clase media, estarían en una situación de precarización o inestabilidad, en que el temor a la pérdida de condición económica o directamente pasar a proletarizarse sería un elemento común. Ese cambio, generaría estrategias de movilización de diverso tipo en que convivirían experiencias generacionales distintas o militancias políticas.

Estrategias de movilización y nuevas formas de organización. De las marchas por los reajustes al movimiento "No sin la DIBAM"

A nivel general, la actividad desarrollada por las organizaciones sociales decayó a partir de 1990 incluyéndose los sindicatos entre los que bajaron su acción. Sin embargo, los trabajadores públicos y dentro de ellos, los de la DIBAM constituiría una excepción al desarrollarse algún tipo de proceso no reglado de negociación colectiva y el ejercicio de hecho del derecho a huelga, considerada ilegal pero reconocida de facto por las autoridades gubernamentales, que aceptaban negociar con la Mesa del Sector Público, conducida por la CUT pero también con activa participación de la ANEF en los aspectos pertinentes a los empleados públicos. Ahora bien, los niveles de conflictividad estarían determinados por el tipo de interlocutor, el Ministro de Hacienda, y el propio marco presupuestario, en que la coyuntura económica condicionaría la flexibilidad o no del gobierno ante las demandas de los trabajadores públicos. También, cabe consignar los vínculos entre los partidos de la gobernante Concertación de Partidos por la Democracia con los dirigentes de la ANEF, relación que podría transformarse en un arma de doble filo, porque a mayor grado de llegada con las autoridades, podría ir de forma implícita la apelación a la lealtad partidaria, problema que afectó a la CUT durante el periodo de la presidencia del demócrata cristiano Manuel Bustos¹⁰.

Sin embargo, este tipo de movilizaciones con el tiempo se fue rutinizando, pues el resultado era predecible en el sentido de la dinámica repetida: exigencia aumento reajuste, rechazo Ministerio de Hacienda, presión mediante paro de los trabajadores, negociación en el Congreso y aumento leve de la propuesta reajuste del gobierno. Por lo

¹⁰ Al respecto véase ARAYA Rodrigo, **Organizaciones sindicales en Chile. De la resistencia a la política de los acuerdos 1983-1994**, , Ediciones Universidad Finis Terrae, Santiago de Chile, 2015.

tanto, las autoridades estaban preparadas de antemano para resistir la presión de los gremios y negociar posteriormente en su cancha. Incluso cuando la ANEF enfrentó una nueva coyuntura política, con la llegada de la derecha al poder bajo el empresario Sebastián Piñera, la dinámica negociadora perduró porque el Ministro de Hacienda Felipe Larraín rechazaba el monto de reajuste exigido por la ANEF presidida por el socialista Raúl de la Puente, quien convocaba a un paro para defender las demandas del sector público, suscitándose el ya mencionado conflicto que se resolvía con un acuerdo a nivel parlamentario, el cual debía ser asumido, no sin tensiones internas por la ANEF. Ahora bien, José Cortés y Bernardo Jorquera sostienen que durante aquel gobierno, la presión fue más fuerte por parte de las autoridades, mientras que Margarita Hormazábal afirma que se produjeron algunos despidos o situaciones de acoso laboral en contra de ciertos funcionarios.

La dinámica descrita de negociación/paro/reajuste aprobado en el congreso, a pesar de ciertos logros, como fue la histórica movilización del año 2008, en que los empleados públicos lograron por única vez un reajuste del gobierno sobre los dos dígitos (10%), no logró sostener en el tiempo los derechos laborales de la totalidad de los empleados públicos, puesto que los trabajadores a honorarios y a contrata crecieron en número y sin los mismos derechos que los trabajadores de planta, además de problemas en la provisión de vacantes en las plantas y un estancamiento de la carrera funcionaria.

En ese contexto de rutinización de la acción sindical de la ANEF, un grupo de dirigentes no vinculados a los partidos de la CPPD, fueron expresando su disconformidad con el accionar de los dirigentes tradicionales de la ANEF, cuyas prácticas evidenciaban la cooptación de los partidos políticos y la pérdida de la autonomía sindical. Esta mirada crítica compartida de estos dirigentes, daría origen al movimiento Cabreados en el año 2012 con la participación entre otras de Orietta Fuenzalida y Jimena Aguirre, quienes llegarían a ser dirigentes nacionales de la ANEF. En efecto, de acuerdo a Orietta Fuenzalida, actual vicepresidente de previsión social de la organización, el cuestionamiento al funcionamiento interno de la ANEF se fue gestando paulatinamente, en la medida que había una distancia entre el discurso de los dirigentes nacionales y el pensamiento de las bases. De acuerdo a Fuenzalida, a partir de su experiencia como dirigente de la asociación de funcionarios de la Dirección del Trabajo, fue conociendo diversas prácticas mostraban otras facetas de la acción sindical, así, junto a la asamblea de presidentes y delegados de las asociaciones de funcionarios que conforman la ANEF,

existía una "asamblea informal, la asamblea del pasillo", que se daba en conversaciones privadas donde se cuestionaban las resoluciones públicas o se expresaba la disconformidad por el incumplimiento de los objetivos, insatisfacción que sería el germen que daría origen a la necesidad de construir una alternativa distinta. Además, el apoyo de la "confederación" (ANEF), a los paros sectoriales de las instituciones públicas, quedaban básicamente en el plano discursivo, como había ocurrido con un paro extenso en la Dirección del Trabajo ocurrido en el año 2004, el cual no contó con apoyo efectivo de la ANEF, hecho que habría significado para la dirigente de Cabreados, una toma de conciencia sobre la distancia existente entre los partidos políticos con representación en la ANEF y las bases que confiaban en su accionar. También, el discurso de la autonomía sindical entraba en contradicción con los proyectos políticos personales de los dirigentes nacionales, pues entraban en disputa la posible proyección parlamentaria de algunos liderazgos frente a la necesidad de construir fuerza sindical, poder que el movimiento de empleados públicos había demostrado ejercer con ocasión de algunos paros nacionales en la coyuntura de la discusión del reajuste del sector público

Por lo tanto, la estrecha relación entre los partidos políticos y sus militantes en la ANEF, especialmente a nivel de dirigencia nacional habría impedido una eficaz defensa de los intereses de los trabajadores, al privilegiar los dirigentes nacionales el interés de los gobiernos de turno o el cumplimiento de su programa, como habría ocurrido con la pasada discusión sobre el proyecto de ley de las tres causales de aborto, mientras que el debate sobre una reforma radical al sistema de las Administradoras de Fondos de Pensiones habría sido dejado de lado, al no contar con el apoyo del segundo gobierno de Michelle Bachelet, actitud negativa que se ejemplificaría en la participación nominal del directorio de la ANEF en el movimiento NO+AFP.

Por lo tanto, este tipo de actitudes, existentes desde varios años al interior del mundo sindical en la administración pública, generaron un ambiente proclive para la construcción de una alternativa distinta a los partidos políticos, representada por el movimiento Cabreados, el cual asume un término de uso coloquial para expresar el fuerte descontento con el tipo de manejo de la ANEF y la situación de privación de derechos laborales y sociales para los trabajadores públicos. Al respecto, Jimena Aguirre sostiene que las propuestas planteadas para generar movilización en las asambleas de la organización, quedaban en nada, generándose una sensación de no sentirse escuchados por los dirigentes nacionales, problema que se debería a la cooptación de la ANEF por

parte de los partidos políticos y que a la vez habría decidido a un grupo de dirigentes a construir una nueva alternativa a partir de esta sensación de rabia, de rebeldía para disputar la ANEF a los partidos tradicionales.

Este movimiento de tipo político-sindical a pesar de no poseer una orgánica al estilo de los partidos políticos tradicionales, ha logrado crecer en representación. En el año 2014 se presentaron en alianza con una dirigente del MAS, logrando elegir tres representantes, incluyendo a dos pertenecientes directamente a Cabreados, mientras que en el año 2016 lograron elegir a tres dirigentes con "ADN cabreados, comicios que tuvo la particularidad de tener como resultado la elección como presidente de la ANEF del comunista Carlos Insunza, desplazando de la primera posición al partido Socialista, fuerza tradicionalmente mayoritaria a nivel de esta organización.

De este modo, en los últimos años se producido un cambio en la correlación de fuerzas al interior de los empleados públicos, donde han ido conquistando espacios nuevas fuerzas, como es el caso de Cabreados, cuya aspiración en palabras de Ximena Aguirre es conquistar la ANEF para los trabajadores, siguiendo el ideario del emblemático dirigente sindical Clotario Blest. Además, la apuesta del movimiento es poder articularse con el movimiento de los trabajadores a honorarios del Estado, quienes han carecido de representación en la Mesa de Negociación del Sector Público, instancia de coordinación que negocia con el gobierno, representado por el Ministro de Hacienda, el reajuste de remuneraciones del sector público y otros tipos de beneficios, que generalmente alcanzan a los trabajadores de planta y en menor medida a los contrata¹¹. Orietta Fuenzalida señaló que el movimiento Cabreados rechazó el último protocolo de acuerdo para incorporar trabajadores a honorarios a la contrata porque aquel no contaba con la participación de las organizaciones de los trabajadores a honorarios, asumiendo la ANEF la representación de ellos, aunque esta misma organización les niega el derecho a participar de ella, situación que contribuiría a la debilidad del movimiento sindical en la administración pública al negarse dar voz a cerca de la mitad del total de trabajadores públicos, según las distintas cifras que se manejan sobre la cantidad de empleados públicos bajo el régimen de honorarios.

En este escenario de falta de representación sindical de los trabajadores a honorarios, surgió en el año 2014 la Unión Nacional de Trabajadores a Honorarios del Estado -

¹¹ En el estudio de Félix Arredondo y Eduardo Toro se puede observar la disparidad de beneficios entre los funcionarios públicos de planta y los honorarios, los cuales recaen en porcentajes superiores al 90% a los primeros.

UNTTHE, organización de hecho, es decir, no reconocida por la legalidad laboral, cuyo objetivo es defender los derechos de los trabajadores del sector de la administración central y municipal englobados en esta modalidad de relación laboral.

De acuerdo al testimonio de Juan Domingo Silva, miembro fundador de la UNTTHE, los orígenes de la unión, se remontan a la constitución del sindicato de trabajadores a honorarios en el Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU). En ese contexto, Silva señala que conocieron de la existencia de otros sindicatos de honorarios, como era el caso del FOSIS e incluso en regiones, recibiendo también de peticiones de ayuda para la conformación de sindicatos en otros servicios estatales. Como se ha señalado, la figura del trabajador a honorarios, es cuestionable del punto de vista jurídico, por la ilegalidad de este tipo de contrato, de modo que los intentos de organización de sindicatos, requirió un estudio legal que les permitiese articularse, planteándose la discusión sobre la conformación de la figura de la asociación gremial o del sindicato propiamente tal, siendo escogida la segunda opción de acuerdo a Silva, por la proyección política del concepto de sindicato, vinculada a una postura clasista y anticapitalista.

Entonces, a partir de la organización del sindicato del SERVIU, surgió la necesidad de aunar esfuerzos por parte de los diversos sindicatos a honorarios, especialmente con el cambio de gobierno de Piñera a Bachelet en el año 2014. Ese mismo año, un grupo de sindicatos llamó a un Congreso Nacional con participación de varios sindicatos de regiones, pertenecientes a la administración o la municipal. Como resultado del Congreso se creó la UNTTHE y se presentó un pliego de peticiones cuyo objetivo era mejorar las condiciones laborales de los honorarios, demandas que serían planteadas directamente a las autoridades.

Entre los cambios exigidos se encontraban el establecimiento de un solo tipo de contrato para los funcionarios públicos, que eliminase las categorías de honorarios o a contrato, conformándose una nueva norma que recogiese lo mejor del Estatuto Administrativo y del Código del Trabajo. Además, la UNTTHE surge en medio del debate por la ley 20.255 que obliga a los trabajadores independientes o autónomos a cotizar en las AFP, acción que implica un importante descuento en los ingresos de los empleados públicos a honorarios y un incremento de las ganancias de las AFP, fuertemente cuestionados por las bajas sumas de las pensiones que están entregando. Al respecto, según el informe del Congreso Fundacional de la UNTTHE al constatarse la dificultad de organización de los trabajadores a honorarios debido a la heterogeneidad de realidades laborales del sector y

"ver que no existía una voluntad política real de los diversos gobiernos de terminar con esta situación (por el contrario, la fueron agravando), comenzaron a surgir asociaciones y sindicatos de trabajadores a honorarios en el sector público (...) Este proceso comenzó lentamente, se manifestó en primera instancia en espacios de negociación con los empleadores directos y pequeñas coordinaciones entre organizaciones incipientes que permitió tomar conciencia de la generalidad del problema de los honorarios del sector público."¹².

Por lo tanto, la necesidad de la unidad de acción de este segmento de trabajadores precarios, los movió a construir una organización cuyos objetivos fueron "fortalecernos y legitimarnos como un sólo movimiento social con una orgánica, estrategias y un discurso político claro sobre nuestra precarizada situación laboral"¹³. De este modo, se lograría visibilizar las demandas de los honorarios ante la opinión pública y defender sus demandas con independencia de la acción de la ANEF, organización que en la práctica se había negado a no incorporar las demandas de los trabajadores a honorarios del Estado, por las diferencias de intereses que defendía esta última organización, puesto que reclamaban los distintos beneficios que obtenían los honorarios que pasaban a contrata frente a los de ellos.

Así, desde la conformación de la UNTTHE se inició un progresivo camino de acciones reivindicativas que lograron colocar en la discusión pública la problemática de los trabajadores a honorarios, obteniendo algunos triunfos como un dictamen de la Corte Suprema del año 2014 que asimiló la condición de los honorarios a los trabajadores a contrata a partir del fallo por un caso particular de demanda de un honorario para exigir el reconocimiento de sus derechos como trabajador y las promesas del gobierno de Michelle Bachelet de incorporar a la contrata a una serie de grupos de trabajadores a honorarios de la administración central.

Por lo tanto, a partir de la práctica desarrollada por la UNTTHE se instaló un nuevo escenario de conflictividad protagonizado por los honorarios, los cuales de acuerdo a lo señalado por Jimena Aguirre tendrían el potencial para renovar el movimiento sindical de los empleados públicos, hecho que se vincularía también a que muchos de estos nuevos trabajadores públicos, correspondería a la generación de jóvenes que protagonizaron las

¹² *Primer Cuadernillo de Formación Sindical para honorarios del sector público*, UNTTHE, Santiago, 2017, p. 8.

¹³ Comunicado Público del I Congreso de la UNTTHE, Santiago, agosto 2014.

movilizaciones estudiantiles del año 2011, es decir, la acción de estos nuevos empleados públicos vendría a conformar un relevo generacional frente a la dirigencia de estilo tradicional, más vinculada a las dinámicas del proceso de transición a la democracia.

Ahora bien, la acción de estos trabajadores, conlleva una paradoja, porque éxito de sus reivindicaciones, es decir, el paso a contrata, produce o puede producir la desaparición de sus sindicatos, de modo que el carácter transitorio de estas organizaciones puede operar en contra de la consolidación de los mismos. Al respecto, Juan Domingo Silva afirma que en algunos casos, la salida de dirigentes de los sindicatos por su paso a la contrato, incluso asumiendo roles de dirección, ha llevado a la desmovilización de sus sindicatos base, problema que sería estimulado por los gobiernos para desactivar la acción sindical de estos trabajadores.

Otro aspecto sujeto a discusión, responde a la auto identificación de los honorarios. De acuerdo a Silva, los honorarios, serían funcionarios públicos, sometidos a una anomalía jurídica, es decir, empleados públicos no reconocidos en cuanto tales. Sin embargo, algunos honorarios, se considerarían asimismo en esa categoría, visualizando su experiencia laboral en la administración pública, como un hecho transitorio, pues serían producto de la extrema flexibilidad del mercado laboral, que incentiva el permanente desplazamiento de los trabajadores en distintas ocupaciones. Por lo tanto, la identidad de clase en este caso, debe ser analizada considerando los cambios ocurridos en el mercado de trabajo y el surgimiento de nuevas subjetividades que vienen a plantear el tema del nuevo empleado público.

El surgimiento de nuevas organizaciones o movimientos se vio complementado con el desarrollo de conflictos al interior de la administración pública de menor o mayor intensidad, según el grado de participación y tiempo de extensión de la disputa entre el Estado representado en los altos directivos de los servicios y los empleados de los mismos. En ese sentido, un conflicto que significó un cambio en la trayectoria de las organizaciones del sector público, fue el protagonizado por los trabajadores de la DIBAM con ocasión de la discusión del proyecto de ley que creaba el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, conflicto que se dio a conocer con el lema de "No sin la DIBAM". Este conflicto marcó un hito en el sector público, por el nivel de adhesión y movilización logrados, acciones que lograron interferir en la vida cultural del país a pesar del bloqueo informativo de parte importante de la prensa. El punto de mayor disputa, que fue la continuidad de la DIBAM como un servicio dentro del Ministerio de la Cultura, se saldó

con un acuerdo entre las partes, el que no tuvo carácter resolutivo, por lo que una vez que el conflicto se canalizó en el congreso, el gobierno logró imponer su visión del nuevo ministerio a pesar de las posiciones en contrario de los trabajadores que habían apoyado la movilización.

El conflicto de No sin la DIBAM también tuvo como consecuencia, la división posterior de la ANFUDIBAM y el surgimiento de una nueva organización, la Asociación Nacional de Trabajadores del Patrimonio -ANATRAP-, presidida por la ex-dirigenta de ANFUDIBAM Tania González. Este quiebre se originó por una parte por problemas internos de la directiva de la ANFUDIBAM que terminaron con una acusación por hechos ilícitos en contra del ex-tesorero de la organización y por la otra, por las diferencias en los estilos de conducción que representó la directiva que encabezó la lucha en contra del proyecto del ministro Ottone relativo al Ministerio de la Cultura. De este modo, el sector que apoyó más fuertemente la lucha de NO sin la DIBAM, se desafilió y procedió a conformar la ANATRAP en junio de 2017, logrando en un plazo breve su legalización. Mientras que en la ANFUDIBAM asumió una nueva directiva vinculada a los antiguos liderazgos de la organización. En este sentido ANATRAP defiende en su declaración de principios la autonomía sindical, la participación, fraternidad, la igualdad y la no discriminación, la democracia y la justicia entre otros valores que inspiran la acción de la nueva organización. Por lo tanto, el conflicto que se suscitó en la ANFUDIBAM y su posterior quiebre correspondería a una muestra de la complejidad de la acción sindical en la administración pública y la emergencia de nuevos liderazgos que terminan por conformar espacios alternativos de participación que reivindican la autonomía y democracia sindical. El conflicto que protagonizaron los trabajadores de la DIBAM no ha sido el único desarrollado al interior de la administración pública. Al respecto, Orietta Fuenzalida ha identificado algunos conflictos que han puesto en tensión a las autoridades de distintos servicios o de la administración regional, los partidos políticos y las bases, como ocurrió en el primer semestre del año 2016 con el paro efectuado por los funcionarios públicos de la región de Atacama, quienes reclamaron una serie de beneficios sociales en base a promesas formuladas por el gobierno central. El paro se extendió por más de 60 días, contando con el apoyo creciente de la ciudadanía, sin embargo, no logró cambiar la voluntad del gobierno de desconocer sus compromisos, puesto que resolvió enviar un proyecto inconsulto al parlamento otorgando un bono para solucionar el problema, "echando por tierra el nuevo trato para la región, el cumplimiento del protocolo firmado, y

las expectativas de todo un pueblo y su futuro".¹⁴ De acuerdo a la propia dirigente de Cabreados, el paro regional de los empleados públicos no contó con el apoyo efectivo de la ANEF, organización con un nuevo liderazgo de militancia comunista, se habría dedicado a desarticular el movimiento para no causar problemas al gobierno del cual son partícipes, problema que incluso se habría trasladado a la CUT, central que en palabras del dirigente de base del Ministerio de Obras Públicas, Leonardo Dorador "la puerta se nos cerró definitivamente de la CUT, porque el mismo día que el Gobierno llevó al Congreso el proyecto, nos visitaba la presidenta nacional de la CUT, y la gente desde la galería le gritaba: PARO NACIONAL, PARO NACIONAL!, y ella no se comprometió jamás"¹⁵. Por lo tanto, en este caso, el vínculo político habría operado como un freno para el desarrollo eficaz de la movilización de los trabajadores públicos de Atacama, es decir, la acción sindical se vio frenada por intereses particulares que ayudaron a desarticular el movimiento de unidad por la base de los trabajadores en la base, pues se requería articular la solidaridad efectiva del conjunto de los trabajadores públicos y privados, de las dirigencias nacionales de la ANEF, la CUT y otras organizaciones que componían la Mesa del Sector Público. Así, se generó un caso más de un conflicto laboral resuelto por la vía legislativa, procedimiento que aleja a las bases de sus dirigentes y no reconoce la diversidad y pluralidad de realidades que afectan a los funcionarios públicos, problema que influiría a su vez en la falta de participación en las elecciones nacionales de la ANEF y el desarrollo de movimiento políticos-sindicales alternativos que vienen a cuestionar la naturaleza del Estado neoliberal y su visión empresarial de la función pública.

Conclusiones

A través de la lectura de las páginas anteriores se puede señalar que estaríamos en presencia de un nuevo escenario político-sindical influenciado por una serie de factores de carácter externo e interno. En efecto, el movimiento de los trabajadores públicos se ha visto tensionado por el propio carácter del Estado, imbuido en el paradigma neoliberal, el cual ha uniformizado la formulación de las políticas públicas que rigen su gestión y desarrollo. De este modo, el proyecto de modernización de la administración del Estado ha implicado la asimilación de conceptos propios de la gerencia privada como la

¹⁴ FUENZALIDA Orietta, "La necesidad de promover un sindicalismo autónomo e independiente" en YAÑEZ y ROJAS, El empleo...op cit. p.103.

¹⁵ Ibid. p. 104.

reducción de costos, políticas de recursos humanos y externalización de bienes y servicios.

Este cambio en el carácter del Estado ha tenido importantes consecuencias en las condiciones laborales de los empleados públicos, quienes en general se han visto afectados por fenómenos como la tercerización, precarización y flexibilización de la relación laboral. De este modo, la imagen tradicional del empleado público, como un sujeto con un empleo estable y regido por la carrera funcionaria, ha ido quedando obsoleto ante las nuevas formas de contratación del Estado como son el personal a honorarios y a contrata, cuyo número ha ido en aumento en abierta contradicción con las normas del Estatuto Administrativo. Así, estamos en presencia de un sector público heterogéneo, dinámico, con múltiples realidades laborales, que permiten analizar en forma amplia el concepto de clase trabajadora, análisis que a la vez, no han sido considerados en forma eficaz por las organizaciones sindicales tradicionales vinculadas a la ANEF y a los partidos históricos de la izquierda chilena.

Esta falta de sintonía del mundo sindical tradicional con las nuevas realidades laborales, se ha visto reflejada en los conflictos y movilizaciones sociales protagonizados por los funcionarios a honorarios, los "nuevos empleados públicos", quienes han demandado al Estado el reconocimiento legal de las funciones que realizan, interpelándolo en cuanto empleador o patrón y también como garante del bien común. Estos conflictos, han generado nuevos espacios de participación y organización como el movimiento Cabreados, la UNTTHE o ANATRAP, espacios de confluencia de distintas generaciones, con diversas experiencias de militancia o trabajo en el Estado, que han ido conquistando lentamente espacios de representación legal o de hecho, reconocidos por el propio Estado, el cual sin embargo, no ha asumido en su real magnitud el problema de las condiciones laborales de sus trabajadores, resolviendo los conflictos mediante el mecanismo de los bonos. En este sentido, el desafío para estos nuevos actores es articular respuestas en conjunto para lograr la visibilidad de sus demandas y aumentar los grados de participación de quienes aspiran a representar, construyendo la suficiente fuerza sindical que les permita transformar la sociedad.

Bibliografía

ÁLVAREZ Rolando, "¿Represión o integración? La política sindical del régimen militar". En: **Historia** 43 , Vol. II, Instituto de Historia Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010.

ANTUNES Ricardo, **Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo**, Herramienta Ediciones, Buenos Aires, 2013.

ARAYA Rodrigo, **Organizaciones sindicales en Chile. De la resistencia a la política de los acuerdos 1983-1994**, Ediciones Universidad Finis Terrae, Santiago de Chile, 2015.

ARAVENA Antonio y NÚÑEZ Daniel, **El renacer de la huelga obrera en Chile**, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2009.

ARREDONDO Félix, "Los Trabajadores a honorarios como una arista de la modernización del Estado". En: **Cuadernos de Coyuntura** n° 9, Invierno 2015.

ARREDONDO Félix y TORO Eduardo, "Nuevos asalariados y consecuencias políticas de su invisibilización. La nueva fisonomía del empleo en el sector público". En: **Cuadernos de Coyuntura** n° 16, verano 2016.

BASUALDO Victoria y MORALES Diego, **La tercerización laboral. Orígenes, impacto y claves para su análisis en América Latina**, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

CAMPERO Guillermo y VALENZUELA José Antonio, **El movimiento sindical chileno durante el régimen autoritario**, ILET, ILET Santiago de Chile, 1981

CANDINA Azun, **Clase Media, Estado y sacrificio: la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales en Chile Contemporáneo (1943-1983)**, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2006.

ECHEVERRÍA Mónica, **Antihistoria de un luchador: (Clotario Blest. 1823-1990)**, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2013.

FRÍAS Patricio, **El movimiento sindical chileno en la lucha por la democracia 1973-1988**, PET, Santiago de Chile, 1989.

RUIZ-TAGLE Jaime, **El sindicalismo chileno después del Plan Laboral**, PET, Santiago de Chile, 1985.

VALDEBENITO Sebastián, "¿Cuántos trabajadores emplea el Estado? Problematicación y orden de magnitud de la contratación a honorarios". En: YAÑEZ Sonia y ROJAS Irene Editoras, **Empleo Público en Chile: ¿Trabajo decente en el Estado?. Apuntes para un debate**, FLACSO/Fundación Sol, Santiago de Chile, , 2017.

VARAS Karla, **Radiografía del empleo público en Chile**, Santiago de Chile, 2016.