



**UNIVERSIDAD DE
CHILE**

Facultad de Ciencias Sociales

Departamento de Antropología

Magíster en Antropología y
Desarrollo



MAGISTER EN
ANTROPOLOGÍA
Y DESARROLLO
UNIVERSIDAD DE CHILE

**Racionalidad y Contradicción: el conflicto ANEF-
Gobierno en la modernización de la gestión del
funcionariado público.**

Tesis presentada para obtener el grado de Magíster en Antropología y
Desarrollo

Alumno: Alberto Pablo Meier Rivadeneira

Profesor Guía: Dimas Santibáñez Yáñez.

Santiago de Chile, Marzo 2011

RESUMEN

Durante el año 2010, la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) convocó cuatro paralizaciones a nivel nacional de los funcionarios públicos existentes en los distintos servicios del sector público, las cuales vienen a sumarse a un creciente número de paralizaciones y movilizaciones por parte de distintas asociaciones de funcionarios -y de la propia ANEF- desde el año 2008 hasta la actualidad. Coincidentemente a estas expresiones de conflicto, durante el periodo del año 2008 al 2010, se desplegó la última Agenda gubernamental de Modernización del Estado, entre cuyas áreas de trabajo estuvieron las destinadas al mejoramiento de la gestión del funcionariado público existente en la administración estatal.

Las acciones gubernamentales se han enfocado en desestimar las demandas de la ANEF, expresadas en rechazo a las transformaciones ocurridas en el aparato público, las que han devenido en el marco del modelo gerencial para la modernización de la gestión implementado en Chile.

Desde las Ciencias Sociales, diversos autores han reflexionado sobre la necesaria transformación requerida por la administración estatal, de forma de dar respuesta a una sociedad chilena de creciente complejidad; sin embargo, se ha criticado los principios que han sustentado el modelo implementado por el gobierno chileno a lo largo de la pasada década, dada su racionalidad eminentemente técnico-administrativa (Atria R., Ruiz C.2009; Lechner, N.1997), la cual ha desconocido el fundamental peso de los factores sociales y culturales existentes en el funcionariado público y sus asociaciones representantes, tanto para la percepción como la aceptabilidad de los mecanismos implementados por el modelo gerencial chileno para la modernización de la gestión político-estatal. (Tomassini, L. 2004; Torres, J. 2008)

En este contexto, el estudio de las racionalidades confrontadas por la modernización en la gestión del funcionariado público -en tanto recurso estatal-, constituye un foco de interés para avanzar en la comprensión de las formas en que se ha elaborado este conflicto al interior de la administración del Estado chileno.

PALABRAS CLAVE

Modernización del Estado - Funcionariado Publico - Racionalidad - Contradicción - Conflicto.

INDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN.....	2
PARTE I	6
ACTUALIDAD, HISTORIA Y PROBLEMATICAS EN EL CONFLICTO POR LA GESTION DEL FUNCIONARIADO PÚBLICO EN CHILE.....	6
INTRODUCCIÓN.....	7
La irrupción de las expresiones de conflicto en la administración estatal chilena. ...	7
Las temáticas expresadas en conflictos.	10
Hipótesis de Investigación.....	14
Objetivo de la Investigación.....	15
CAPITULO I. RACIONALIDAD, CONTRADICCIÓN Y CONFLICTO.....	17
CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA MODERNIZACION DEL ESTADO CHILENO Y EL ROL DE LA ANEF.	29
Devenir histórico de la modernización de la gestión en el Estado Chileno.	29
El giro del modelo de Estado en Chile.	42
CAPITULO III. ÁMBITOS DE PROBLEMATIZACIÓN Y PROPUESTA DE ANALISIS.....	48
Ámbitos de Problematización.....	48
Propuesta de Análisis.	51
PARTE II.....	53
EL CONFLICTO Y SU TRASFONDO: RACIONALIDADES, MODELOS DE GESTION ESTATAL Y EL PROBLEMA DE LA CULTURA LABORAL-BUROCRACTICA.	53
CAPITULO IV. TRANSFORMACIONES Y DISYUNTIVAS EN LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL FUNCIONARIADO PÚBLICO. 54	
¿Flexibilidad o Estabilidad? Tensiones en la relación laboral/contractual en la administración estatal.	54
Rejuvenecimiento para la eficiencia o compensación de los daños históricos: dilemas en la previsión laboral del funcionariado público.....	62
Modernización de gerentes o participación de funcionarios: ¿Quién debe ser el protagonista?.....	68
Negociando en la irregularidad: insuficiencias normativas para el dialogo.....	75
CAPITULO V. ANALISIS DE AMBITOS DE PROBLEMATIZACIÓN: LA CONFRONTACIÓN DE RACIONALIDADES EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN CHILE.....	81

Análisis de las observaciones sobre la Relación Laboral/Contractual en el Sector Público.....	81
Análisis de las observaciones sobre la Previsión Laboral en el Sector Público.....	91
Análisis de las observaciones sobre el Agente Articulador de la Modernización en la Gestión del Estado.....	98
Análisis de las observaciones sobre los Espacios de Negociación en el Sector Público.....	110
CAPITULO VI. RACIONALIDADES, CONFLICTO Y CULTURA BUROCRATICA EN EL FUNCIONARIADO PÚBLICO EN CHILE. LO PENDIENTE EN LA MODERNIZACION DE LA GESTION ESTATAL.....	117
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	139
Revistas.....	139
Libros.....	140
Tesis.....	142
Documentos de trabajo	142
Fuentes de Internet	143
ANEXOS	148
ANEXO I. MARCO METODOLOGICO	148
NOTAS	164

INDICE DE CUADROS, FIGURAS, TABLAS Y GRAFICOS.

CUADRO I. PAROS/MOVILIZACIONES SECTOR PÚBLICO 2008-2010.	8
FIGURA I. HITOS DE LA MODERNIZACION DE LA GESTION DEL ESTADO. 1994 – 2010.	38
FIGURA II. TEMATICAS Y AMBITOS DE PROBLEMATIZACIÓN.....	50
TABLA I. PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN DEPENDENCIA PERIODO 2000 – 2008.	57
TABLA II. PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN CALIDAD JURIDICA PERIODO 2000 – 2008.	58
GRAFICO I. PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN CALIDAD JURIDICA PERIODO 2000 – 2008.	59
TABLA III. PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN CALIDAD JURIDICA AÑO 2008.....	60
GRAFICO II. PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN CALIDAD JURIDICA AÑO 2008.....	61
TABLA IV. PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN RANGO DE EDAD PERIODO 2000 – 2008.	64
GRAFICO III. DISTRIBUCION PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN RANGO DE EDAD AÑO 2008.....	65
TABLA V. PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL CON CESE DE FUNCIONES SEGÚN CAUSAL PERIODO 2000 – 2008.	66
GRAFICO IV. DISTRIBUCION PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN CESE DE FUNCIONES. AÑO 2008.	67
TABLA VI. PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN ESTAMENTO PERIODO 2000 – 2008.	73
GRAFICO V. PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN ESTAMENTO AÑO 2008.....	73
FIGURA III. DESCRIPCIONES AREA DE PROBLEMATIZACION RELACION LABORAL-CONTRACTUAL EN EL SECTOR PÚBLICO.....	83
FIGURA IV. DESCRIPCIONES AREA DE PROBLEMATIZACION PREVISIÓN LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO.....	93
FIGURA V. DESCRIPCIONES AREA DE PROBLEMATIZACIÓN AGENTE ARTICULADOR DEL PROCESO DE MODERNIZACION DEL ESTADO.	101
FIGURA VI. DESCRIPCIONES AREA DE PROBLEMATIZACION ESPACIOS DE NEGOCIACION EN EL SECTOR PÚBLICO.	111

PARTE I

ACTUALIDAD, HISTORIA Y PROBLEMATICAS EN EL CONFLICTO POR LA GESTION DEL FUNCIONARIADO PÚBLICO EN CHILE

INTRODUCCIÓN

La irrupción de las expresiones de conflicto en la administración estatal chilena.

A lo largo de los últimos 20 años en Chile, tanto los gobiernos post-transicionales como las administraciones gubernamentales de la década recién pasada, han realizado diversos análisis y acciones ante la enorme tarea de reconstruir y modernizar una administración estatal que -compartiendo devenires históricos semejantes con el resto de los países Latinoamericanos- ha estado marcada desde sus orígenes tanto por sus particularidades socio-históricas, como por la actual exigencia de compatibilizar la complejidad de las nuevas demandas sociales en su conjunto. Todo ello teniendo en consideración que “los campos problemáticos que durante más de una década dominaron el análisis de la democracia en la región, a saber: la transición y la consolidación de la democracia, han sido poco a poco relegados por nuevas preocupaciones teóricas y políticas” (Dagnino, E.; Olvera, A.; Panfichi, A. 2006:11)

Estos enfoques -identificados bajo el nombre de reformas de segunda generación- han diagnosticado y desarrollado sus acciones en torno a las nuevas funciones que se le suponen al aparato público-estatal, así como al mejoramiento del operar de la administración estatal en distintas vertientes tales como la descentralización y perfeccionamiento de las instituciones estatales, mecanismos de participación ciudadana, reformas políticas, entre otras. Entre estas vertientes de trabajo, una línea que se ha mantenido constante durante este proceso de reforma y modernización estatal, ha sido la preocupación por desarrollar acciones que permitan aumentar la productividad y eficiencia de los funcionarios públicos que desempeñan funciones en cada una de las instituciones del aparato estatal.

Es precisamente a partir de esta vertiente considerada en el paquete de reformas para la modernización del Estado en Chile, donde se ha visibilizado de manera particular las dificultades que ha involucrado -y continua involucrando- un proceso de transformación del aparato público-estatal de las dimensiones pretendidas por las recientes administraciones gubernamentales, habiéndose expresado de forma creciente durante los últimos dos años diversas manifestaciones, paralizaciones y protestas protagonizadas por asociaciones de funcionarios públicos de distintas instituciones y sectores, así como movilizaciones y paros a nivel nacional convocadas por la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF); con un indudable impacto en la ciudadanía usuaria de los servicios públicos del Estado y una recurrente presencia dentro de los distintos medios de comunicación.

Nuestra investigación interroga precisamente el contenido de estas expresiones de conflicto, tanto para comprender su actual incremento como las condicionantes que han propiciado dicho aumento, el cual puede ser visualizado en el siguiente cuadro diferenciado de acuerdo al año de ocurrencia de cada paralización o movilización, su alcance (sea a nivel de una institución pública particular, un sector determinado -salud, educación- o bien a nivel nacional), y las asociaciones o agrupación de funcionarios fiscales que han convocado y protagonizado dichas manifestaciones:

CUADRO I. PAROS/MOVILIZACIONES SECTOR PÚBLICO 2008-2010.

Año	Alcance	Agrupación/Asociación
2008	Sectorial	Confederación Nacional de Funcionarios de la Salud Municipal.
2008	Institucional	Asociación Nacional de Funcionarios del Servicio Médico Legal. (ANFSML)
2008	Sectorial	Colegio de Profesores Asociación Gremial.
2008	Institucional	Asociación Nacional de Trabajadores del Instituto de Normalización Previsional, INP. (ANATRINP)
2008	Institucional	Federación de Asociaciones de Funcionarios de la Salud Pública, en representación de los trabajadores de la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez. (COMPIN)
2008	Institucional	Asociación de Funcionarios del Servicio Nacional de Menores, SENAME, (AFUSE)
2008	Institucional	Asociación Nacional de Funcionarios de Impuestos Internos de Chile. (ANEIICH)
2008	Institucional	Asociación Nacional de Funcionarios del Registro Civil e Identificación. (ANERCICH).
2008	Nacional	Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. (ANEF)
2009	Nacional	Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. (ANEF)
2009	Institucional	Asociación de Funcionarios del Servicio Nacional de Menores. SENAME, (AFUSE)
2010	Institucional	Asociación Nacional de Funcionarios del Ministerio de Educación, (ANDIME)
2010	Institucional	Asociación de Funcionarios del Consejo Nacional del a Cultura y las Artes. (ANFUCULTURA)
2010	Institucional	Asociación de Funcionarios de la Oficina Nacional de Emergencia, (ONEMI)
2010	Nacional	Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. (ANEF)
2010	Institucional	Asociación Nacional de Funcionarios del Ministerio de Educación, (ANDIME)
2010	Institucional	Asociación Nacional de Funcionarios del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, (ANFFO)
2010	Nacional	Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. (ANEF)

Fuente: Elaboración propia. En base a documentación de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF). www.anef.cl

Estas paralizaciones y movilizaciones expresadas por los gremios del sector público, tanto en el último gobierno representante de la *Concertación de Partidos por la Democracia* como en el entrante gobierno de la nueva coalición política representada por la *Coalición por el Cambio*; las hemos comprendido como expresiones de un conflicto existente entre dichas asociaciones de funcionarios -agrupadas por la ANEF- con sus respectivas contrapartes gubernamentales; llamando la atención no solo la creciente recurrencia de dichas expresiones de conflicto sino también la insuficiente capacidad de resolución que han demostrado las recientes administraciones gubernamentales -independientemente de la coalición política que estas representen-; a pesar del importante impacto que han tenido estas paralizaciones para la ciudadanía que día a día, hace uso de los distintos servicios públicos proporcionados por el aparato

estatal. Esto ha sido particularmente problemático en la suspensión -de incierta duración- en servicios públicos correspondientes a sectores tales como salud y educación, y aún más cuando las paralizaciones han convocado la totalidad de los servicios públicos a nivel nacional.¹

Asimismo, este aumento de las expresiones de conflicto protagonizadas por los gremios del sector público durante estos dos últimos años, han sido coincidentes con la puesta en vigencia y desarrollo de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010; agenda pública que fue impulsada durante el transcurso de la reciente administración Bachelet, y que definió entre sus ejes de trabajo² un primer eje llamado “Recursos Humanos y Gerencia Pública”, en consideración de “dos implicancias muy claras: es necesario renovar y fortalecer el capital humano con que cuenta el Estado y reforzar el liderazgo y profesionalización de sus cuadros directivos” (Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado. 2008: 8). Estas implicancias señaladas por el gobierno, fueron operacionalizadas a través de dos áreas de trabajo específicas: una área orientada al fortalecimiento del *Sistema de Alta Dirección Pública* para la definición de perfiles de cargo, selección de candidatos y mecanismos de incentivos remuneratorios como vía para consolidar la figura del “*Gerente Público*” en los cargos directivos de las distintas reparticiones estatales, siendo dicha figura la responsable de encarnar el comportamiento político-técnico requerido por el nuevo tipo de conducción promulgado por el modelo de modernización en la gestión estatal (Santibáñez. 2000b).

La otra área de trabajo, aborda la declarada necesidad de renovar el capital humano en el Estado, en el sentido de favorecer el retiro de aquellos funcionarios y funcionarias en edad de jubilar, a los cuales se les supone una carencia de los conocimientos de gestión, productividad y manejo de tecnologías de la información requeridos por el nuevo modelo; para lo cual se establecen *mecanismos de incentivo al retiro* bajo la figura de un *bono post-laboral* para quienes renuncien voluntariamente a sus cargos, medida que quedó vigente hasta el año de finalización de la señalada Agenda de Modernización (2010).

El despliegue de estas perspectivas gubernamentales para la modernización de la gestión estatal, se perpetró de forma simultánea a las demandas gremiales sobre las cuales se han erigido las expresiones de conflicto en la administración pública; todo ello, en el marco de un proceso de modernización en la gestión del aparato estatal que se ha propuesto transformar la forma de gestionar al funcionariado público y modificar la cultura laboral existente en la administración pública. Este punto posee especial importancia para la identificación, caracterización y análisis de nuestra investigación, dada nuestra apuesta de que -a la base de las expresiones de conflicto citadas- subyace una problemática irresoluta vinculada precisamente a las condicionantes culturales-burocráticas subsistentes en el funcionariado y en los gremios de la administración estatal chilena.

Ello obliga en primera instancia a identificar los ámbitos temáticos propios de las expresiones de conflicto convocadas por la ANEF durante estos dos últimos años, y cuál es su vínculo con las iniciativas implementadas por las administraciones gubernamentales para la modernización de la gestión del funcionariado público.

Las temáticas expresadas en conflictos.

Al considerar los tópicos que han sostenido los más recientes llamados a paralizaciones y movilizaciones en el sector público durante el año 2010, advertimos que tanto en la “Declaración Pública. Por más y mejor Estado, Democracia y Justicia Social. No da lo mismo quien gobierne Chile” (ANEF. 2010a) previa a los resultados de las últimas elecciones presidenciales chilenas; como en el Discurso de Clausura de la XIII Asamblea Nacional de la ANEF (ANEF. 2010b); en el “Manifiesto y Compromiso: Por la Defensa del Estado de Chile y sus Trabajadores(as)” (ANEF. 2010c); y finalmente en el Pliego de Negociación Colectiva presentado por la ANEF el 15 de Julio del 2010(ANEF. 2010d), las principales demandas y propuestas comunicadas, se han agrupado a partir de ámbitos específicos y delimitados.

Ya en el marco de las últimas elecciones presidenciales en Chile, que dieron inicio a la actual administración Piñera, la ANEF reafirmaba públicamente su “posición crítica respecto de la deuda que los Gobiernos de la Concertación mantienen en materias de reformas políticas, económicas y sociales, porque constatamos que después de 20 años de ejercicio democrático ha faltado voluntad y coherencia política para superar el modelo neoliberal impuesto por la dictadura de Pinochet”. (ANEF. 2010a:1), evidenciando claramente que la plataforma de demandas planteada por la ANEF, no obedece a una coyuntura propia de una negociación particular con una administración gubernamental específica, sino que hace alusión tanto a la transformación que tuvo el aparato estatal durante el régimen militar en Chile así como el modelo de modernización del Estado impulsado en los albores de los gobiernos post-transicionales chilenos hasta la actualidad.

Con dicha constatación, las temáticas contenidas en el actual petitorio presentado por la ANEF, indica lo siguiente:

1. La ANEF ha exigido la “reincorporación de los trabajadores/as despedidos arbitrariamente” (ANEF.2010d:4) durante el año 2010, dado que ello contraviene su demanda de *estabilidad laboral y trabajo decente*; las cuales - desde la perspectiva de la ANEF- representan una “garantía para la continuidad de la función pública y para la calidad de las prestaciones y servicios que las instituciones gubernamentales deben entregar” (ANEF.2010d:3). Con respecto a la estabilidad laboral, la ANEF plantea que las “trabajadoras y trabajadores no pueden ser tratados como botín de guerra de quien gana las elecciones. Son trabajadores permanentes, sea de contrata u honorarios su función trasciende la calidad de su contrato” (ANEF. 2010c:1). Estas exigencias, están observadas por la ANEF ante un accionar gubernamental que buscaría “profundizar el modelo neoliberal, debilitar el Estado, reconocer al mercado como único distribuidor de recursos y derechos; deteriorar aún más las condiciones contractuales de los funcionarios públicos, posibilitar el libre despido de éstos, privatizar y externalizar servicios y funciones: en definitiva, establecer la más absoluta flexibilidad laboral en el sector público y minimizar el rol del

Estado”.(ANEF.2010c:1). Por ende, esta declamación de estabilidad laboral por parte de la ANEF, es vinculada inherentemente al trabajo decente, dado que “en el sector público aún no podemos hablar de Trabajo Decente para los/as servidores/as del Estado y persisten los déficit en materias de Estabilidad en el Empleo, Carrera Funcionaria y reconocimiento legal de la Negociación Colectiva y el Derecho a Huelga. Los espacios de participación al interior de los Servicios han estado restringidos y persiste un estilo de gestión tecnocrática y muchas veces de maltrato y desprecio hacia los/as trabajadores/as y sus organizaciones”(ANEF.2010a:1), lo cual devendría -en lo referente a la estabilidad laboral- en una situación crecientemente severa ante los “empleos temporales y precarios, es decir, los más vulnerables, contratas y honorarios, que son la mayoría de la Administración Pública. El número ha ido en aumento”. (ANEF.2010b:2).

2. Ha demandado la extensión en la entrega de un “bono especial de retiro” (ANEF.2010d:4), a favor del funcionariado público en edad de jubilar, materia que para la ANEF “se relaciona con el *daño previsional* que sufren los empleados públicos afiliados obligatoriamente al régimen de capitalización individual administrado por las AFP, por las bajas pensiones que otorgan” (ANEF.2010d:4). Fundamento con el cual seguidamente sostiene su demanda de “reconstrucción de un *verdadero Sistema de Seguridad Social*, conforme a los convenios de la OIT suscritos en esta materia por nuestro país y sobre la base de un Sistema de Reparto Solidario administrado por el Estado y con participación de los/as trabajadores/as” (ANEF.2010d:5). En relación a ello, y con el objetivo de lograr una dignificación para quienes están en edad de jubilar, la ANEF señala que mientras no ocurra la implementación de un sistema de reparto solidario administrado estatalmente, requieren prorrogar el Incentivo al Retiro de la Ley 20.212” (ANEF.2010b:3).
3. La ANEF ha demandado mayor *participación* en los procesos de modernización en la gestión del aparato estatal, argumentando que “los funcionarios/rias que trabajan en los Servicios, tienen toda la experiencia y conocimiento necesario, para aportar en el desarrollo y mejoramiento de la gestión” (ANEF.2010d:6). En directa relación con esta demanda de participación, la ANEF plantea la necesidad de respetar y fortalecer la *carrera funcionaria* como mecanismo para la designación de cargos al interior de la administración del Estado, debiendo esta “ser un sistema integral que promueva el desarrollo de los funcionarios a través de su vida laboral que permita alcanzar niveles de excelencia y calidad de la función pública” (ANEF.2010d:7).
4. Asimismo, la ANEF ha requerido la existencia de un régimen de hecho que regule las relaciones colectivas de trabajo en el sector público, de manera de formalizar un sistema de relaciones laborales. Por lo cual ha demandado un “reconocimiento por ley, del derecho a *negociar colectivamente* y declarar la *huelga*” (ANEF.2010d:7) al interior del sector público, de forma de disponer de “un sistema que dé cuenta de la práctica que durante los últimos veinte años las organizaciones de trabajadores y el gobierno hemos llevado

adelante”.(ANEF.2010b:4). Demanda que posee un amplio alcance dado que - desde la perspectiva gremial- para “lograr un verdadero desarrollo político, social y económico se requiere avanzar en una nueva y legítima Constitución Política; un nuevo régimen tributario donde los que tienen más contribuyan más; un nuevo Código del Trabajo que amplíe la sindicalización y los derechos laborales; la nacionalización del cobre, el agua y otros recursos estratégicos; un sistema previsional público administrado por el Estado; un sistema de salud pública que garantice el acceso a todos quienes lo requieran; y una educación pública gratuita y de calidad para todas y todos”. (ANEF. 2010c:2).

Se identifican a través de estos petitorios las líneas constitutivas de la plataforma de demandas de los trabajadores estatales, las que autorrefencialmente han ratificado la opción de la ANEF por lograr un “sindicalismo sociopolítico”(ANEF.2010b) que promueva un “Estado democrático, activo, participativo, solidario, responsable del ejercicio de los derechos y libertades personales y sociales, con capacidades de regular y fiscalizar el accionar del mercado, con políticas públicas y servicios de calidad. A partir de esta opción rechazamos cualquier política privatizadora que traspase sus funciones al mercado. Nosotros, las y los funcionarios públicos, nos jugamos por **MÁS Y MEJOR ESTADO**”. (ANEF.2010b:3).

Podemos entonces identificar, a partir de estos cuatro puntos centrales comunicados por la ANEF, que los temas a la base de las expresiones de conflicto al interior del aparato estatal aluden a determinados ámbitos de problematización sobre los cuales se han tensionado las relaciones entre los gremios del sector público con sus contrapartes gubernamentales. Estos ámbitos de problematización, de acuerdo a la naturaleza de las temáticas que los habitan, los hemos identificado bajo la siguiente designación:

1. *Relaciones laborales/contractuales en el sector público*: en atención a las demandas de estabilidad laboral que ha exigido la ANEF, en rechazo a las desvinculaciones y modalidades contractuales que han privilegiado las administraciones gubernamentales para la gestión del funcionariado público.
2. *Previsión Laboral en el sector público*: debido a las demandas gremiales de brindar una solución a lo que denominan un “daño previsional” para el funcionariado público en edad de jubilar. Lo cual entra en relación con los mecanismos gubernamentales de incentivos al retiro para dicho funcionariado, de modo de favorecer su renovación e incorporación de competencias de gestión acordes al modelo de modernización en la gestión.
3. *Agente articulador de la modernización en la gestión del Estado*: en relación a las demandas de participación de la ANEF en los procesos de modernización de la gestión del Estado, de manera de poder tener injerencia en la construcción del modelo de gestión del funcionariado público en el marco de las recientes reformas del Estado. Lo cual entra en relación con el rol protagónico que el modelo gubernamental de modernización en la gestión pública ha brindado a la figura del “gerente público”, en tanto garante del cambio en la gestión como en la cultura laboral al interior de la

administración estatal.

4. *Espacios de negociación en el sector público*: En alusión a las demandas gremiales para la implementación de un marco legal que regule la negociación colectiva y el derecho a huelga en el sector público. Dada la inexistencia de un sistema de relaciones laborales que normalice las instancias de negociación entre los gremios del sector público con sus correspondientes contrapartes gubernamentales.

Por ende, teniendo en consideración que sobre estos cuatro ámbitos se han tematizado las expresiones de conflicto entre los gremios del sector público con las administraciones gubernamentales que han impulsado las reformas de modernización en la gestión del aparato estatal en general, y del funcionariado público en particular; es que planteamos la relevancia que posee la problemática de la cultura burocrática laboral en el trasfondo de cada una de estos ámbitos de problematización. A ello se suma la relevancia de que no representa una conflictiva laboral de carácter sindicato-empresa, sino que representa una tensión incubada, desarrollada y actualmente expresada en la propia administración estatal; siendo por ello especialmente importante su abordaje por parte de la Ciencias Sociales -en tanto estudio científico de la cultura y la sociedad- dada la importancia que ha representado desde sus albores la figura del Estado y su brazo burocrático en el desarrollo socio-económico de las naciones latinoamericanas (Atria R., Ruiz C.2009), el rol y las transformaciones que ha tenido el funcionariado público en tanto representante de un segmento laboral particular en el conjunto de la fuerza laboral chilena y la especificidad de las condicionantes culturales-burocráticas que inciden -explícita o implícitamente- en la adopción y transformación de nuevos modelos de gestión gubernamental. Consideramos que estos ámbitos de relevancia en general, aportan al análisis -desde nuestro caso específico al interior del Estado chileno- de “la disputa por la construcción democrática en América Latina, entendiendo este proceso como una lucha por la hegemonía que libran actores sociales y políticos, articulados de maneras específicas, que defienden diferentes proyectos políticos, esto es, combinaciones de intereses, ideas, valores, principios y programas de acción. Esta disputa es un proceso complejo, distinto en forma y ritmo en cada país, determinado tanto por las especificidades históricas locales, regionales y nacionales, como por las condiciones creadas por la globalización y por la intervención de agencias multilaterales, redes internacionales de organizaciones no gubernamentales (ONG) y movimientos sociales alternativos” (Dagnino, E.; Olvera, A.; Panfichi, A. 2006:9)

En consideración a ello, y ubicando nuestro foco de análisis a las condicionantes culturales-burocráticas propias de los diferentes actores sociales y políticos -determinados ellos a su vez por la especificidad histórica local chilena-; es que insistimos que cobra especial importancia una atención profunda y sostenida por parte de las disciplinas científicas que examinan las manifestaciones materiales o inmateriales de los distintos actores sociales coexistentes en una sociedad particular como la chilena, en donde las expresiones de conflicto manifestadas por una agrupación como la ANEF y sus asociaciones afiliadas no deben ser entendidos reduccionistamente como una “irracional resistencia al cambio”, sino que subyacentemente representa un fenómeno

complejo y poliédrico que solo puede comprenderse a través de su significado, siendo precisamente la Ciencia Social la que se funda sobre la significación de esos eventos y por ende, es ciencia de la cultura.

Desde esta perspectiva, y teniendo presente el escollo epistemológico de que esta significación nunca es unívoca sino que “está referida a una multiplicidad de percepciones particulares”(Atria, R. 2010:6), presentamos a continuación nuestra hipótesis de investigación en torno a este fenómeno específico, articulando las herramientas teóricas y metodológicas seleccionadas para hacer frente a la complejidad fenoménica enunciada.

Hipótesis de Investigación.

Estas expresiones de conflicto, las cuales han asumido una creciente recurrencia en el ámbito público-estatal chileno, han comunicado la presencia de perspectivas contradictorias entre los gremios del sector público y las recientes administraciones gubernamentales en el marco de un proceso de modernización en la gestión administrativa del Estado, lo que desde nuestra perspectiva teórica nos permite plantear la hipótesis de que se ha configurado un sistema de conflicto al interior del subsistema político-administrativo, el cual ha adquirido una autonomía particular, de consecuencias inciertas para la presente administración gubernamental encargada de sostener dicho proceso de modernización estatal. Sostenemos por ende, que este sistema de conflicto se ha configurado y alimentado a partir de la confrontación de determinadas racionalidades contrapuestas en disputa por un determinado recurso en la gestión de la administración del aparato estatal. Dichas racionalidades han desplegado comunicaciones mutuamente contradictorias -dada la doble negación que se ha manifestado entre las comunicaciones gremiales y gubernamentales- alimentando de forma sostenida un sistema parásito que reviste gran peligrosidad para los recursos del subsistema político-administrativo en el cual se ha alojado (Johansen. 2007), particularmente para la gestión del funcionariado público al interior de la institucionalidad estatal.

Estas expresiones de conflicto, se han nutrido por la implementación de técnicas de modernización de la gestión en la administración gubernamental del Estado las que -por su racionalidad específica, así como por los esquemas de observación y operaciones desplegadas- han postergado la generación de mecanismos de participación democrática que favorezcan la generación de consensos políticos-sociales para la configuración de un modelo de administración de la gestión estatal que sea coherente tanto con los entornos del subsistema político-administrativo, como de sus propios entornos internos representado por los gremios del sector público coordinados por la ANEF; lo que en definitiva ha llevado a demostraciones de insatisfacciones específicas “en términos de justicia social, eficacia gubernamental e inclusión política”. (Dagnino, E.; Olvera, A.; Panfichi, A. 2006:11). En otros términos, planteamos que la constitución de este sistema de conflicto -cuya recurrencia y autonomía autopoiética se constata en las sucesivas paralizaciones y movilizaciones indicadas- ha adquirido una autonomía tal que ha socavado a la gestión de la administración estatal en términos de legitimidad política y “voluntariedad de actores sociales y económicos, para sus fuentes de recursos y para la

consecución de sus orientaciones” (Garretón, M.A; Espinoza, M. 1992:12). En esta línea, apostamos a la incidencia de las condicionantes burocrático-culturales del funcionariado público y de sus asociaciones representantes, las que al no ser distinguidas por el modelo de modernización favorecido por el gobierno, han motivado el rechazo de la ANEF a las tentativas modernizadoras en términos de la gestión del funcionariado público.

Objetivo de la Investigación.

En directa relación con nuestra hipótesis de investigación, declaramos como nuestro objetivo *el identificar y caracterizar la dinámica de conflicto existente entre la ANEF y el gobierno* como forma de proveer información empírica que pueda orientar la generación de mecanismos comprensibles y aplicables, para el abordaje de las observaciones confrontadas en el marco de un proceso de modernización de la gestión gubernamental.

Este propósito obliga indefectiblemente al análisis de las condiciones por las cuales las contradicciones subyacentes al subsistema político-administrativo se han comunicado como paralizaciones, movilizaciones y manifestaciones por parte de la ANEF y las asociaciones de funcionarios públicos -es decir- como expresiones de conflicto. Teniendo presente la existencia de otras “realidades que se distinguen desde este otro ángulo de observación (el de la ANEF), es decir observar el tipo de observaciones que se realizan en el valor opuesto de aquello que se indica como neoliberalismo” (Santibáñez. 2000b:17). Así, nuestro análisis lo ejercemos a partir de los ámbitos de problematización identificados, los cuales han sido poblados por las temáticas -tanto gubernamentales como gremiales- en tensión. Igualmente, podemos desde una óptica cualitativo constructivista, “observar observadores que en su operar (en sus observaciones) construyen los mundos en los que se desenvuelven” (Arnold, M. 1998: 3), lo que en otros términos brinda la oportunidad de observar dichos mundos o “realidades” que han sido garantizadas por la autopoiesis de operaciones y observaciones propias de determinadas racionalidades.

Tal como fue expresado en nuestra hipótesis de investigación, justamente por el tránsito hacia la modernidad de la gestión estatal que han efectuado las administraciones gubernamentales chilenas a partir de los años noventa hasta la fecha, cobra relevancia la complejidad suscitada al interior del subsistema político-administrativo y en el recurso estatal del “funcionariado público”. Esto debido a la pérdida de la certeza en los criterios de racionalidad tradicionales -aun cuando continúen presentes-, y la actual coexistencia de estos con nuevos criterios de racionalidad subyacentes al modelo gerencial de modernización de la gestión gubernamental. Dicha coexistencia, hace que los criterios de racionalidad se relativicen y pasen a depender del respectivo observador -gobierno o ANEF- que “describe una determinada conducta como racional -o como no-racional”. (Luhmann, N. 1998b:134), con el consecuente problema de que se presenten tanto la oferta comunicativa como su rechazo, las que al ser mutuamente excluyentes y contradictorias dan como efecto la construcción del sistema social particular

representado por el conflicto, en tanto conflicto *funcional* (Corsi, G.; Esposito L.; Baraldi, C. 1996), cuya fuerza no radica en el conflicto mismo “menos aun en los daños que produce a la reputación, al potencial de acción, al bienestar o a la vida de los participantes, sino en la relación con el sistema en el cual el conflicto había encontrado su motivo y salida” (Luhmann, N. 1998b:351).

Este análisis también favorece la atención a un factor repetidamente soslayado en la adopción de estrategias para la modernización en la gestión del funcionariado público, el cual determina la probabilidad de incorporar o no incorporar las distinciones basales del modelo gerencial. Este factor hace alusión a la *cultura burocrática-laboral* preexistente e imperante en la administración estatal, a la cual -por medio de la metodología de segundo orden- podremos “describir - registrar/inscribir – (una cultura) a partir de las categorías descriptivas de sus descriptores” (Arnold, M. 1998: 5); y cuyas descripciones no han sido posibles de ser introducidas en las formas de distinción propias de los criterios de racionalidad del modelo gerencial impulsado en Chile, dada la insuficiente observancia que este último ha brindado a las condicionantes socio-históricas -únicas y exclusivas de la administración estatal chilena- que han configurado la señalada cultura burocrática-laboral del funcionariado publico chileno. En este sentido, nuestra preocupación aborda en términos genéricos, una comprensión crítica de la forma, el ritmo y los resultados de la confrontación de los dos principales proyectos políticos que marcan en la actualidad a América Latina y a Chile: el neoliberal y el democrático-participativo (Dagnino, E.; Olvera, A.; Panfichi, A. 2006); los cuales tienen como telón de fondo precisamente la herencia de aquellos sedimentos culturales e institucionales los cuales, presentes en mayor o menor grado según cada nación, los que condicionan el proyecto participativo como “la innovación democrática y la crítica, tanto teórica como práctica, de la dominante democracia elitista” (Dagnino, E.; Olvera, A.; Panfichi, A. 2006:9)

Esta apuesta investigativa nos obliga a establecer en primera instancia una distinción teórica de los conceptos -ya incorporados en nuestra introducción- con los cuales articulamos nuestro análisis en torno a las expresiones de conflicto acaecidas al interior del ámbito público-estatal, las cuales manifiestan la contraposición de racionalidades contradictorias en la forma de poder gestionar al funcionariado público, entendido como un recurso del aparato estatal en un marco de modernización.

CAPITULO I. RACIONALIDAD, CONTRADICCION Y CONFLICTO.

Iniciamos nuestra distinción teórica en torno al concepto de **racionalidad**, al cual hemos referido como una noción fundamental a la base del fenómeno que nos convoca, privilegiando en primera instancia la elaboración y comprensión del concepto de racionalidad desarrollada por el clásico teórico alemán Max Weber. Esta decisión se fundamenta no únicamente por el hecho de ser una referencia obligada en torno a la teorización del Estado moderno, sino también por el hecho de que su concepción del modelo burocrático en la administración estatal -como ya se ha advertido- está a la base de la disputa existente al interior del ámbito-público chileno, la cual se ha expresado por medio de los conflictos ya aludidos.

Ya entre los años 1915 y 1919 Weber desarrolló un vastísimo programa de investigación histórica-comparativa sobre las religiones, el cual fue iniciado con su clásica obra la “La sociología de la religión”, en donde Weber desarrolla de manera acabada el concepto de racionalidad y sus distintas formas, evidenciando en su conceptualización una complejidad que “está muy lejos de esa interpretación reduccionista que termina identificando la racionalidad con una de sus formas que es la racionalidad instrumental (medios/fines). Aún peor es esa identificación simplista que termina presentando a Weber como si fuera un ideólogo de la racionalidad instrumental”. (Atria, R. 2010:4)

Sin pretender abordar en su completud la enorme vastedad del desarrollo teórico del autor alemán, cobra relevancia para nuestros efectos los “tipos de acción” weberianos, los cuales se organizan en torno a dos formas específicas de acción racional: la primera correspondiente a la *acción racional de acuerdo a fines* -origen de la racionalidad instrumental que da origen a instituciones de la economía tales como la empresa-; y la segunda *acción racional de acuerdo a valores*, la que se expresa “fundamentalmente en la vocación, que es el llamado a actuar como un sujeto portador de valores, y que da sustento a la religión a la política y a la ciencia”(Atria, R. 2010:9). En relación a esta misma diferenciación con respecto al concepto de acción social, el propio Weber indica que dicha acción puede ser “1) Racional con arreglo a fines: determinada por expectativas en el comportamiento tanto de objetos del mundo exterior como de otros hombres, y utilizando esas expectativas como “condiciones” o “medios” para el logro de fines propios racionalmente sopesados y perseguidos. 2) Racional con arreglo a valores: determinada por la creencia consciente en el valor —ético, estético, religioso o de cualquier otra forma como se le interprete- propio y absoluto de una determinada conducta, sin relación alguna con el resultado, o sea puramente en méritos de ese valor” (Weber, M. 1964:20)

El análisis de las formas de interpenetración de estos dos tipos de racionalidad, junto con las tensiones y conflictos suscitados por dicha interpenetración, constituye gran parte del proyecto teórico Weberiano; aun cuando no sea fácil establecer un significado preciso del concepto de racionalidad en Weber, ya que el propio autor no le

asignó un sentido unívoco en su arquitectura teórica, debido justamente al carácter propiamente polifacético que posee el concepto en sí.

Sin embargo, extraemos de dicho carácter, la interdependencia existente entre la racionalidad con arreglo a fines -acción determinada por expectativas en tanto medios para el logro de fines perseguidos-, y la racional con arreglo a valores -acción determinada por la creencia consciente de un valor propio de una determinada conducta sin relación a algún resultado- en donde no es posible pensar la una sin la otra y en donde es muy difícil identificar una acción -especialmente la social- que sea exclusivamente orientada por uno u otro de estos tipos.

Por ende, cobra especial relevancia para nuestra temática de estudio la identificación de estos dos tipos de racionalidad -en tanto diferentes aristas de un mismo concepto-, ya que la racionalidad de acuerdo a valores estará condicionada a partir de una significación cultural de la “realidad”, mientras que la racionalidad de acuerdo a fines únicamente “requiere descansar en la pura adecuación formal entre fines (cualquier fin) y los medios que maximizan ese fin (la regla de calculabilidad)” (Atria, R. 2010:27), independientemente de las significaciones culturales presentes en una “realidad” particular. Ello se empalma directamente con nuestra hipótesis de investigación, al suponer que la racionalidad que sustenta el modelo de modernización de la gestión del funcionariado público desplegado en la administración estatal chilena, ha privilegiado la orientación a fines (entendidos como economía, eficiencia y eficacia), lo que en términos weberianos orienta su “acción por el fin, medios y consecuencias implicadas en ella y para lo cual sopesa racionalmente los medios con los fines, los fines con las consecuencias implicadas y los diferentes fines posibles entre sí” (Weber, M. 1964: 21); pero que soslaya precisamente las condicionantes culturales -entendida como “cultura burocrática” presente en el funcionariado público y la ANEF- próximas al polo de la racionalidad orientada a valores (pudiendo entender como valor la llamada “vocación de servicio público” señalada por la ANEF), lo que en otros términos implica a actuar “sin consideración a las consecuencias previsibles, obra en servicio de sus convicciones sobre lo que el deber, la dignidad, la belleza, la sapiencia religiosa, la piedad o la trascendencia de una “causa”, cualquiera que sea su género, parecen ordenarle. Una acción racional con arreglo a valores es siempre (en el sentido de nuestra terminología) una acción según “mandatos” o de acuerdo con “exigencias” que el actor cree dirigidos a él (y frente a los cuales el actor se cree obligado)” (Weber, M. 1964:20). Esto aun cuando ambas orientaciones son parte de un mismo concepto (racionalidad), evidenciando la incompletud que pueda poseer una racionalidad que se oriente única y exclusivamente ya sea a los fines (como lo puede ser la eficiencia y la economía) o los valores (como pueden entenderse la función pública como un valor en sí mismo)

Retomando el abordaje conceptual weberiano, adquiere también notabilidad el hecho de que la racionalización también este escenificada en la política, facilitado por el desarrollo expansivo del Estado moderno y su brazo burocrático, dado que la “superioridad técnica de la burocracia respecto de cualquier otra forma de organizar el aparato del Estado la convierte en una estructura que inexorablemente se implanta

también en todos los ámbitos de la vida social organizada. El espíritu racional-legalista de la burocracia y la ética funcionaria se imponen no sólo en la esfera de la política y de la acción pública, sino que también en el ámbito de la organización económica. Se burocratiza el Estado, y también se burocratiza la empresa”.(Atria, R. 2010:28), pudiendo identificarse al interior de la administración estatal la existencia de una racionalidad “burocrática” que ha orientado y orienta las distinciones y conductas de quienes la componen. Sin embargo, Weber planteó que justamente por el tránsito a la modernidad, se ha producido un desacoplamiento entre la racionalidad orientada a fines y la racionalidad orientada a valores, donde el pesimismo de Weber “proviene del convencimiento que el prototipo de la organización instrumentalista del mundo que es el capitalismo, profundiza ese desacoplamiento de las dos formas de racionalidad” (Atria, R. 2010:27), lo cual cobra especial resonancia en la disputa de las racionalidades que han configurado el actual conflicto en la gestión del funcionariado público en la administración estatal, dada la tensionada y desacoplada relación que han cobrado ambas perspectivas de observación en el ámbito público-estatal.

En este sentido, esta disputa de racionalidades plantea la diversidad de relaciones que pueden adquirir dicha orientación racional con arreglo a valores con la racional con arreglo a fines, en donde esta última -la cual hemos advertido en la estrategia de modernización en la gestión gubernamental- observa a la primera como “irracional, acentuándose tal carácter a medida que el valor que la mueve se eleve a la significación de absoluto, porque la reflexión sobre las consecuencias de la acción es tanto menor cuanto mayor sea la atención concedida al valor propio del acto en su carácter absoluto. Absoluta racionalidad en la acción con arreglo a fines es, sin embargo, un caso límite, de carácter esencialmente constructivo”(Weber, M. 1964: 21). Es decir, este carácter límite alude a la improbabilidad de que una determinada acción -especialmente en la acción social- se presente exclusivamente determinada por una orientación a fines o a valores; por lo que dichas formas de orientación han sido comprendidos por Weber “como puros tipos conceptuales, construidos para fines de la investigación sociológica, respecto a los cuales la acción real se aproxima más o menos o, lo que es más frecuente, de cuya mezcla se compone. Solo los resultados que con ellos se obtengan pueden darnos la medida de su conveniencia” (Weber, M. 1964: 21)

Complementando esta brevísima alusión a la noción de racionalidad presente en la obra Weberiana, consideraremos especialmente las herramientas teóricas entregadas sobre el concepto por parte de la teoría general de sistemas de NiklasLuhmann, desde la cual también se plantea que ha sido precisamente por este tránsito hacia la modernidad, que el concepto de racionalidad cobra relevancia dada la complejidad del sistema social en su conjunto, la cual ha tensionado la relación entre la racionalidad y la realidad que la dicha racionalidad busca comprender. Es decir, los criterios de racionalidad que tradicionalmente han brindado certeza en torno al significado de la realidad, han perdido certeza dada la complejidad que ha adquirido el propio sistema social y sus respectivos subsistemas sociales, imponiendo soluciones “pluralistas” para los problemas sociales advenidos por la complejidad social. Por ende, los criterios de racionalidad pasan a

relativizarse dado que dependen “del observador particular que describe una determinada conducta como racional o como no-racional”. (Luhmann, N.1998b:134).

Así, el lugar de la racionalidad pasa de estar localizado en el lugar de la certeza en torno a la realidad, a estar localizado en la distinción de quien observa; pero como el observador no puede observar su propio observar requiere a su vez de otra distinción para señalarse. Es decir, la racionalidad se representa como el punto ciego del observador, el cual -independientemente de la observación que esté utilizando- “garantiza con su autopoiesis la realidad de sus propias operaciones y, con ello, la realidad de todo lo que debe estar presupuesto como mundo en el modo de la simultaneidad” (Luhmann, N.1998b:135). Por ende, la racionalidad involucra una distinción de un observador que construye su propia realidad con las operaciones orientadas por su propia observación; pudiendo comprenderse su autopoiesis por medio del concepto de “reentrada de la forma en la forma” o como “reentrada de la distinción en lo ya por ella distinguido” -es decir- la observación puede elegir un distinción cuya reentrada pueda interpretarse porque dicha distinción ya fue distinguida, orientando las operaciones -como realidad construida- para continuar eligiendo distinciones interpretables.

Así, la observación de esta reentrada de la distinción tiene la posibilidad de describir un sistema observador “tanto desde adentro (comprendiendo su auto descripción) como también desde fuera; es decir, puede asumir tanto un punto de vista interno como externo. Se comprende que no puede ejecutar ambas operaciones simultáneamente, porque para esto debe utilizar la distinción interno/externo. Pero esta imposibilidad puede compensarse mediante la posibilidad de observar la propia observación desde la otra posición respectiva” (Luhmann, N.1998b:136). Es precisamente esta figura de la reentrada de la forma-en-la-forma la que hemos de entender como la raíz del concepto de racionalidad, la cual sirve “racionalmente” al observador como una legitimación y fundamentación de sus propias operaciones, a partir de su punto de vista tanto interno como externo., haciendo que la racionalidad se defina y se persiga en el contexto de una distinción de la realidad, bajo cuya condición debe continuar la autopoiesis. Como habíamos señalado, la racionalidad de un sistema presupone la reentrada de la forma en la forma, y en cuanto opera de un modo autopoietico, el sistema pasa a trazar un límite por medio de la construcción de una forma y se desentiende del resto; a partir de ahí es capaz de observar como entorno aquello que ha sido excluido de la forma y observarse a su mismo como sistema, por medio de la distinción autorreferencia/heterorreferencia y así continuar su propia autopoiesis.

Por ende, entenderemos que “racionalidad del sistema significa exponer una distinción (es decir, la distinción sistema/entorno) ante la realidad y ponerla a prueba en ella” (Luhmann, N.1998b:140). Por ello, el pretender afrontar los problemas en la sociedad de un modo “racional”, involucra continuar con la autopoiesis de la observación de la realidad-es decir- mantener la diferencia distinguida por la racionalidad del sistema; estando esta problemática presente tanto en el sistema social

como en cada uno de los subsistemas funcionales que lo habitan, por lo que las oportunidades de la racionalidad consisten en el mantenimiento y en la utilización de sus diferencias.

Si trasladamos el problema de la racionalidad en la modernidad a la temática particular del Estado, y entendiendo al Estado como un artefacto semántico mediante “el cual es posible concentrar la autorreferencia del sistema político”(Luhmann, N. 1998b:411); vemos que el proceso de modernización del Estado implica la transición a una diferenciación de funciones que tiene que “renunciar a contar con un sistema guía (cúspide o centro), (por lo que) entonces tampoco puede producir para sí misma una pretensión de racionalidad unitaria” (Luhmann, N.1998b:141). En otras palabras, el Estado moderno debe asumir la complejidad de tener que presentarse como “legítimo, como unidad jurídica responsable, de manera que las medidas soberanas y fiscales conformen el núcleo de todas las operaciones políticas” (Luhmann, N. 1998b:411), pero sin disponer de una racionalidad unitaria con la cual concentrar la autorreferencia del subsistema político; problemática que es posible de vincular con la disyunción o desacoplamiento advertido por Weber entre las racionalidades orientada a fines y orientada a valores, características de la modernización del Estado contemporáneo.

Este problema, observado en el plano específico de la gestión de un recurso estatal -entendido como funcionariado público- al interior de la administración pública del Estado; pone de relieve que su proceso de modernización involucra renunciar a una única racionalidad como foco de observación de la realidad que construye, pasando a incorporarse otra racionalidad que -desde la perspectiva gubernamental- pueda ser capaz de “reintroducir nuevas formas en la forma” al interior del sistema político-administrativo y la gestión de su funcionariado, de manera de utilizar y mantener autopoieticamente estas nuevas diferencias ante un entorno social de complejidad creciente; sin que por ello otros criterios de realidad puedan seguir procurando mantener su autopoiesis por medio de distinciones previamente distinguidas, e inclusive excluyendo las formas a la base de un modelo de modernización como el que se ha desplegado en la administración pública chilena.

En otras palabras, al plantear coexistencia de diferentes racionalidades sobre la forma de gestionar un recurso estatal como el funcionariado público -y teniendo presente que cada racionalidad involucra una distinción de un observador-, emerge una problemática ante el hecho que “toda observación (incluyendo el conocer y el actuar) depende de la selección de una distinción, y selección significa dejar necesariamente algo de lado” (Luhmann, N.1998b:142). Por lo que cada una de estas racionalidades -tanto gremial como gubernamental- en el proceso de modernización de la gestión del aparato público, seleccionará una determinada distinción y dejará algo de lado, siendo justamente este “algo” excluido por una racionalidad lo que es distinguido por la otra racionalidad. Es precisamente en esta confrontación de observaciones, sostenidas por racionalidades disímiles al interior del subsistema político-administrativo (específicamente lo que refiere a la forma de gestionar el conjunto de elementos que constituyen el funcionariado público); que nosotros identificamos y caracterizamos las

temáticas existentes en los ámbitos de problematización, llevándonos a distinguir a la **contradicción** como un segundo concepto teórico resultante de la pugna de racionalidades en el proceso de modernización de la gestión de quienes desempeñan funciones públicas.

Las contradicciones hemos de entenderlas en este caso específico, como operaciones autopoieticas -constructoras de realidad a partir del punto ciego de la racionalidad- que “constituyen una forma determinada que selecciona las operaciones de enlace” (Luhmann, N. (1998b:326). Es decir, la contradicción pasa a representar una forma semántica particular que coordina a la autopoiesis y a la observación, mediando entre ambas operaciones; pasando a estar incluida en la autorreferencia comunicacional del sistema en la que se expresa. Esto hace representar a las contradicciones como formas específicas de autorreferencia cuya función es la de “conservar y aun en resaltar la unidad de la forma de un contexto de sentido, pero no en fortalecer la seguridad de expectativas que normalmente está ligada a ello, sino por el contrario, a disolverla. Las contradicciones desestabilizan al sistema y hacen patente esta desestabilización de la inseguridad de la expectativa. Se destacan, así, expectativas en dos direcciones de carácter irreconciliable, no se sabe en qué dirección resultarán” (Luhmann, N. 1998b:332). Esta desestabilización al sistema producida por las contradicciones obedece al grado de inestabilidad que se exige para poder reaccionar frente a sí mismo y a su entorno, siendo requisito para el propio sistema el reproducir continuamente estas inestabilidades, en tanto representan una inseguridad del valor de enlace de los acontecimientos. Esto hace reconocer la funcionalidad de las contradicciones al interior del sistema, en tanto amplifican la inseguridad mediante una contradicción, donde dicha inseguridad, bajo determinados límites, es un requisito de la auto-reproducción, en tanto se realiza sobre la “base de elementos inestables, siempre y cuando el sistema no deje de existir” (Luhmann, N. 1998b:333). Asimismo, este carácter necesario de la contradicción se hace manifiesto en situaciones donde “se produce una colisión entre las pre-condiciones constituyentes y los resultados de un modo específico de producción, o donde lo necesario se hace imposible y lo imposible se hace necesario”. (Offe. 1994:119)

Tomando estas consideraciones en nuestro caso de estudio, tenemos presente que las contradicciones al interior del subsistema político administrativo, no representan una falla en su comunicación sino que la capacidad del propio subsistema en función de asegurar su autorreferencia, -en otras palabras- las contradicciones cumplen la función desestabilizadora que le permita reaccionar a la creciente complejidad tanto externa como interna, justamente en un tránsito hacia la modernidad, pretendida por el modelo de gestión desarrollado por las recientes administraciones gubernamentales.

Sin embargo, la inseguridad derivada de las contradicciones al interior del subsistema conlleva asimismo el problema de la simultaneidad con la que se presentan la oferta comunicativa como su rechazo; haciendo que la capacidad de unión de la comunicación pueda asegurarse únicamente por la contradicción misma. Sobre esta base se construye un sistema social particular que es precisamente el **conflicto**. El conflicto

se produce gracias a la contradicción y se sustenta a partir de las posibilidades que ella otorga, las posibilidades del no(Luhmann, N. 1998b),lo que por un lado favorece la variación evolutiva del subsistema en el que se aloja, pero que sincrónicamente puede generar problemas y trastornos en la comunicación donde su fuerza destructiva no radica en el conflicto mismo “menos aun en los daños que produce a la reputación, al potencial de acción, al bienestar o a la vida de los participantes, sino en la relación con el sistema en el cual el conflicto había encontrado su motivo y salida” (Luhmann, N. 1998b:351).

Por ello, hablaremos de conflictos y de sus expresiones en cuanto advirtamos que se contradiga una comunicación, o en otras palabras, cuando se comunique una contradicción al interior del subsistema que la utilice para aumentar la inseguridad de las expectativas y favorecer su autoreproducción. Así, el conflicto se nos representa como una independización operativa de una contradicción por medio de la comunicación, el cual “solo se presenta si se comunican las expectativas y la no aceptación de la comunicación” (Luhmann, N. 1998b:350), de este modo, la doble contingencia pasa en el conflicto a tomar la forma de una doble negación en la cual “yo no hago lo que quieres si tú no haces lo que yo quiero” (Luhmann, N. 1998b; Corsi, G.; Esposito L.; Baraldi, C. 1996), permitiendo que la comunicación pueda continuar a partir de dichas contradicciones.

Esto nos hace considerar a las expresiones de conflicto, no como fisuras de la comunicación, sino como elementos que están al servicio de la continuación de la propia comunicación. Sin embargo, el conflicto es un sistema social de tipo *parasito* (Luhmann, N. 1998b; Corsi, G.; Esposito L.; Baraldi, C. 1996) ya que tiende a implicar los recursos del sistema al interior del cual se ha desarrollado, por lo cual dicho sistema está en la necesidad de mantenerlo en límites aceptables. Ello involucra un tenso equilibrio en torno al conflicto como sistema, ya que la capacidad de la sociedad en su conjunto (y de los propios subsistemas sociales) de poder admitirlos y tolerarlos, “es ciertamente un presupuesto irrenunciable para su evolución. Por otro lado, sin embargo, los conflictos huyen rápidamente del control y crean problemas y trastornos en la comunicación, cuyo resultado no es necesariamente positivo” (Corsi, G.; Esposito L.; Baraldi, C.1996:64).

Es precisamente bajo este enfoque con el cual analizamos las expresiones de conflicto suscitadas en el ámbito público-estatal chileno, las cuales adquieren relevancia para identificar y caracterizar las racionalidades a la base de las recurrentes paralizaciones y movilizaciones protagonizadas por los gremios del sector público *en rechazo* a las iniciativas gubernamentales, todo ello en un marco de modernización de la gestión gubernamental que declara:“Chile se encamina hacia la superación del subdesarrollo, lo que exige fuertemente la labor de sus funcionarios públicos. La naturaleza de los problemas y su envergadura requieren de nuevos conocimientos y nuevas habilidades técnicas y de gestión. Este es un desafío no sólo para las autoridades y directivos, sino una exigencia que debe atravesar todo nuestro aparato público” (Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado. 2008: 10). Sin

embargo, advertimos que ello representa una comunicación particular al interior del subsistema político-administrativo chileno de tipo *Top-Down*-representativa de la racionalidad gubernamental- que orienta sus operaciones hacia la incorporación de habilidades técnicas y de gestión para la modernización de la gestión estatal por parte de su cúspide jerárquica para -en una segunda instancia- poder orientar al resto del funcionariado público a los objetivos y requerimientos dirigidos al actual aparato estatal. Dado que la forma de esta distinción solo puede distinguir lo que este dentro de la forma; es precisamente desde lo que deja afuera de su distinción que surgen -desde una perspectiva *Bottom - Up*- las comunicaciones provenientes de la racionalidad presente en los representantes de los gremios públicos, la que a su vez también solo pueden interpretar las distinciones que ya hayan sido por ella distinguidas previamente, poniendo en evidencia la relevancia que posee las condicionantes burocrática-culturales subyacentes en el funcionariado público, no siendo este una “tabula rasa” en la cual incorporar confiadamente mecanismos dada su valía técnica.

Esta situación conlleva a la disposición de contradicciones en el marco de la modernización de la gestión estatal, que son necesarias para la evolución del propio subsistema, pero que conllevan la problemática de alimentar -en tanto contradicciones comunicadas- expresiones de conflicto funcional que, al amplificarse, ponen en peligro el manejo del recurso del subsistema del cual es parásito -a saber- la gestión del propio funcionariado público que cumple funciones en la administración del aparato estatal. De esta forma, aparecen vinculados empíricamente los conceptos teóricos de contradicción y conflicto en el sentido de que las “relaciones contradictorias o complementarias entre “partes” del Sistema Cultural se delinearán sobre relaciones ordenadas o conflictivas entre “personas” en el nivel Sociocultural, lo cual determina si el resultado es la estabilidad o el cambio cultural” (Archer, M. 1997:18). Es decir, la disposición de contradicciones en un sistema cultural determinado -como puede ser el subsistema político administrativo-, incidirá en el grado de conflicto o acuerdo de las personas que socioculturalmente habitan en dicho sistema cultural, así como en las posibilidades o no de cambio cultural -tal como ha sido pretendido por la modernización en la gestión del Estado chileno-.

En otros términos, si las expresiones de conflicto representan “fuentes de entropía que exigen alguna solución rápida porque afectan la fluidez de su funcionamiento” (Johansen. 2007: 214), este entrapamiento de la fluidez del funcionamiento del subsistema en el que se alojan los conflictos, puede quedar representado por un funcionariado público marcado por la constante e incierta disputa entre los representantes gubernamentales y gremiales, paralizando el cumplimiento de las funciones de la propia administración pública y los objetivos declarados por la Agenda de Modernización del Estado. Es decir, podemos plantear como eventuales consecuencias de la rigidización del funcionamiento del subsistema político-administrativo -dada la doble negación que sustenta el sistema del conflicto- un descontrol en la gestión de un funcionariado público dada su recurrente paralización; una creciente confrontación de las distintas asociaciones funcionarias con sus respectivos directivos públicos; una progresiva mella en la legitimidad política de las

autoridades gubernamentales dada su incapacidad de condicionamiento a las expresiones de conflicto en la propia administración estatal; una invalidación de la transparencia, efectividad y pertinencia de los mecanismos gubernamentales para la modernización del aparato público; una “estampida” de técnicos y profesionales calificados hacia el sector privado dada el alto grado de tensión instaurado en el sector público, entre muchas otras impredecibles consecuencias. Es esta situación la que delinea lo que identificamos como un sistema parásito, es decir, recurrentes y crecientes expresiones de conflicto como resultado de la comunicación de contradicciones operacionalizadas (Luhmann, N. 1998b), que si bien posibilitan el condicionamiento de acontecimientos en la evolución del propio subsistema, han demostrado la capacidad de absorber la atención y el recurso -gestión del funcionariado público- del sistema anfitrión (Luhmann, N. 1998b).

Ahora bien, nuestra perspectiva de investigación, al focalizarse en un fenómeno que acontece en un proceso de reforma y modernización de la gestión del Estado, hace que no podemos concebir al aparato estatal únicamente como un conjunto de instituciones y organizaciones públicas, sino que este también representa un articulador cardinal de los distintos subsistemas interrelacionados en una sociedad o nación particular, siendo el propio Estado visto “como la sociedad vista desde el ángulo de la organización social del poder” (Atria R., Ruiz C. 2009: 10) y por ende, es un actor fundamental del desarrollo y de la inserción de un país en un entorno global marcado por la internacionalización de la economía, estando en él cristalizadas las relaciones de poder que se dan en la sociedad, en tanto referente de las acciones colectivas y de las demandas sociales propias de una nación. (Atria R.; Ruiz C. 2009).

Esta alta relevancia que posee -tanto en Latinoamérica como en Chile- el aparato estatal, en tanto referente para el conjunto de la sociedad en el cual se ubica, hace que los procesos de reforma y modernización de su gestión administrativa también cobran especial notoriedad considerando que dicho proceso modernizador “está caracterizado por fuertes tensiones internas, dado el difícil ajuste de los procesos que se originan a partir de cada uno de sus rasgos típicos. Se trata de tensiones o conflictos que son por tanto sistémicos y que deben ser analizados y encarados como tales” (Atria R., Ruiz C. 2009: 9). Estas tensiones, al expresarse como conflictos al interior del aparataje estatal en un proceso de modernización, representan una problemática con una connotación particular a otras manifestaciones sindicales que pudieran ocurrir entre un sindicato y una organización privada. Esto dado que, si el Estado y su administración burocrática - en la cual el funcionariado pasa a ser uno de sus recursos- pasan a ser considerado como la sociedad vista desde el ángulo de la organización social del poder (Atria R., Ruiz C. 2009), los problemas que se ocasionen en su proceso de transformación entendida como modernización de la gestión no serán “puramente “obstáculos” que se podrían superar con soluciones técnicas, sino rasgos constitutivos de transformación que el Estado debe necesariamente encarar a través de sus políticas económicas y sociales” (Atria R., Ruiz C. 2009: 10). En donde las relaciones de poder que en él se constituyan, serán el elemento causal en la construcción del consenso cultural que se establezca; pero “lejos

de garantizar una conformidad de conducta no problemática, pueden originar una aceptación ritualista hasta un franco rechazo de la cultura impuesta” (Archer, M. 1997:31). Son precisamente estos rasgos los que nuestra investigación procura identificar y caracterizar, en tanto ellos representan racionalidades particulares que en la interacción de sus observaciones y operaciones configuran una pugna por la forma de gestionar el recurso del funcionariado público.

Advertimos asimismo que el conflicto en torno a la figura del Estado y la construcción de modelos de administración gubernamentales derivados de él, siempre ha estado presente, confirmando que el conflicto como tal, ha favorecido la variación evolutiva del subsistema político-administrativo de acuerdo a la complejidad del resto de la sociedad y de los subsistemas con los cuales coexiste el aparato estatal, por lo cual no es de extrañar su presencia en el actual proceso de modernización de la gestión gubernamental, en donde “es crucial para los sujetos involucrados en el conflicto, tener resuelto a su favor o debidamente neutralizado, el control de los recursos del Estado. De allí que la pugna por este control pase a constituir en sí misma un tipo de conflicto social que tiene su propia dinámica”(Atria R., Ruiz C. 2009: 23). Por ende, si tenemos presente la necesidad que tiene el subsistema en el cual se ha expresado el conflicto de controlarlo en límites aceptables, el hecho de que este subsistema particular se conceptualiza como una organización social del poder(Atria R., Ruiz C. 2009), y de que el recurso cuyo control esta disputado por los sujetos en conflicto es la propia forma de gestionar el funcionariado público; podemos deducir que el funcionariado público y la forma de gestionarlo involucra un poder político al interior del subsistema político-administrativo, el cual es disputado por sujetos fuertemente interrelacionados (gobierno y gremios públicos) quienes tratan simultáneamente de maximizar sus objetivos, es decir “ a tratar de cumplirlo más allá de lo establecido”. (Johansen. 2007:214).

Procuramos con esto no atribuirle a dichos conflictos una connotación negativa o deficitaria, ya que ellos mismos sirven para la continuación de la comunicación por medio de las posibilidades que entrega la utilización del no; siendo la comunicación un “proceso autopoiético de los sistemas sociales que continua más allá de todos los episodios cooperativos o antagónicos, siempre que continúe” (Luhmann, N.1998b: 350). Esto nos permite diferenciar el concepto de conflicto “de entre las contradicciones que solo se sospechan, que solo se observan”. (Luhmann, N.1998b: 350), por lo que los conflictos que analizamos los entendemos como la comunicación o puesta en escena de las contradicciones presentes al interior del subsistema político-administrativo, donde dichas contradicciones -mediante la alternativa de la negación- son funcionales para la continuación de la propia comunicación. Ahora bien, si el conflicto representa “el choque o colisión entre las partes, surgidos por discrepancias en relación a algo en que las partes participan” (Johansen, O. 2007: 205), que nosotros hemos identificado el control de la gestión del funcionariado público, estos conflictos pueden tener distintos niveles de intensidad, al punto de que -si no son debidamente atendidos y controlados por el subsistema en el cual se alojan- pueden representar “serias conflagraciones al

interior del sistema, aquellos que algunos denominan como conflictos terminales” (Johansen, O. 2007: 205).

Un elemento adicional que tenemos en consideración para el análisis y caracterización de las temáticas confrontadas que están a la base de las expresiones de conflicto -entendidas como movilizaciones y paralizaciones convocadas por los gremios públicos en las recientes administraciones gubernamentales-, es el hecho de que estos conflictos no refieren a disputas entre individuos o personas al interior del aparato estatal, sino que son referidos a “los roles que juegan ellas dentro del sistema” (Johansen, O. 2007: 214). Esto puede explicar que, más allá de la coalición política a la cabeza de la administración gubernamental o de los miembros constituyentes de la directiva de la ANEF, este conflicto está dado por los roles que cada uno ocupa al interior del subsistema político-administrativo y la maximización de beneficios que desde cada rol las contrapartes en disputa intentan maximizar. Es decir, por un lado las administraciones gubernamentales que han implementado la Agenda de Modernización del Estado, han buscado controlar el recurso del funcionariado público por medio de la inserción de determinados mecanismos de gestión, introduciéndose una determinada racionalidad sobre la forma en que cumple sus funciones la propia administración gubernamental; mientras que por otro lado, los gremios del sector público representados por la ANEF, han simultáneamente buscado influir en el control de la gestión del funcionariado público -en tanto recurso estatal- por medio de demandas de participación o rechazo a las iniciativas gubernamentales, las cuales nacen a partir de otra racionalidad existente en el mismo ámbito.

Como se puede advertir a lo largo de la distinción teórica que hemos desarrollado, la temática del conflicto y su trasfondo representa un puntal que ha estado en la génesis misma del Estado moderno así como en los distintos matices que posee el proceso de modernización en uno de sus elementos constituyentes, como lo es su brazo burocrático. Asimismo, hemos podido evitar una “demonización” de los conceptos de contradicción y del conflicto, en tanto no representan un sentido deficitario como ingenuamente podrían entenderse en el aparato estatal y su proceso de modernización, menos aun atendiendo al recurso estatal del funcionariado público, ya que el conflicto es necesario para la movilización de transformaciones que permitan dar respuesta a la complejidad del propio entorno. Asimismo, justamente por dicho tránsito a la modernidad, que la racionalidad devela sus distintas aristas y las tensiones existentes entre ellas, constituyéndose un concepto central para advertir la multiplicidad de “realidades” construidas simultáneamente en un mismo espacio social como lo es la administración del aparato estatal y la forma en que este se gestiona.

Será entonces a partir de la articulación conceptual de las herramientas teóricas que hemos descrito: la racionalidad y sus distintas variantes traducidas en criterios de racionalidad, la contradicción como medio de continuación de la comunicación por medio de la desestabilización de las expectativas de un subsistema, y finalmente los conflictos en tanto expresión de las contradicciones que configuran un sistema parasitario que compromete los recursos del subsistema huésped y que cobra una

autonomía propia mediante la doble negación; que desarrollaremos la descripción para identificar y analizar las condicionantes latentes en los ámbitos de problematización que han delineado la contraposición entre los esquemas de observación gubernamentales y gremiales, así como las actuales expresiones de conflicto bajo la figura de paralizaciones y movilizaciones convocadas por la ANEF.

Por ende, y en relación a la argumentación contenida en nuestra hipótesis de investigación, se hace necesario advertir que la recurrencia en las expresiones del sistema de conflicto que abordamos, posee un devenir histórico directamente vinculado con la generación y avance del proceso de modernización de la gestión del Estado desarrollado en Chile. Desafiándonos -desde la perspectiva de las Ciencias Sociales- a indagar los orígenes de estas reformas estatales, las cuales han sido configuradas por una racionalidad particular en torno a la gestión de la administración de los recursos estatales, y el rol que ha jugado la ANEF como coordinador de las asociaciones de funcionarios a lo largo de dicho proceso de reforma y modernización estatal.

CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA MODERNIZACION DEL ESTADO CHILENO Y EL ROL DE LA ANEF.

Devenir histórico de la modernización de la gestión en el Estado Chileno.

La *Agenda de Modernización del Estado 2008-2010*, fue establecida en el año 2008 por el Ministerio del Interior de la administración Bachelet, en colaboración con distintos centros académicos y de investigación, con el objetivo de reflexionar sobre “las funciones que el Estado debe desempeñar, y las competencias y recursos que debe reunir, a medida que la sociedad y la economía se desarrollan y se hacen más complejas” (Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado. 2008: 6). Estas funciones exigidas a la burocracia estatal, fueron especialmente orientadas al fortalecimiento del rol regulador que debía disponer las administraciones gubernamentales, ante las oscilaciones y resonancias recibidas dada la volatilidad de los entornos macroeconómicos, como forma de “garantizar la estabilidad de la economía y la consiguiente confianza de personas y empresas que ven con angustia evaporarse sus patrimonios” (Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado. 2008:3), siendo dichas razones por las cuales las administraciones gubernamentales han procurado en su proceso de modernización “un Estado más dotado, y no solo un Estado más pequeño” (Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado. 2008: 7).

En este marco, y con respecto al primer eje de dicha Agenda Pública llamado “Recursos Humanos y Gerencia Pública”, el gobierno aspiró a “desarrollar servicios de calidad para nuestros ciudadanos, lo que se traduce en contar con servicios de excelencia, para lo cual resulta imprescindible reclutar a los mejores servidores públicos, preparados, comprometidos y probos” (Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado. 2008: 10). En dicho sentido, la racionalidad gubernamental estableció que la vía para lograr la incorporación de dicho capital humano en la administración pública, involucraba transformar las tradicionales pautas culturales existentes en el funcionariado público, para “contribuir a la creación de una cultura basada en el mérito, la que ha encontrado su expresión no solo en asociar crecientemente las remuneraciones a productividad, a través de los correspondientes incentivos, sino también en la promoción de funcionarios basada en el mérito y, muy marcadamente, en la creación del Sistema de Alta Dirección Pública” (Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado. 2008: 10)³.

El eje “Recursos Humanos y Gerencia Pública”, planteó dos áreas de trabajo específicas, las cuales fueron operacionalizadas de acuerdo a los focos de observación declarados por dicha administración gubernamental. La primera de estas áreas, vinculada directamente con las demandas de participación de la ANEF en el proceso de modernización de la gestión estatal, enfatizó precisamente el fortalecimiento del *Sistema de Alta Dirección Pública*, bajo la lógica de “prevalecer el mérito como elemento para resolver el acceso a los cargos directivos” (Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado. 2008: 11) de las distintas reparticiones públicas; renunciando la administración gubernamental a la tradicional discrecionalidad política

para la ocupación de los cargos de nivel jerárquico superior. Esta renuncia a la discrecionalidad política para la asignación de los cargos al interior del aparato estatal, se presenta en directa relación con “la transformación de la política en una “empresa”, que hizo necesaria una preparación metódica de los individuos para la lucha por el poder y sus métodos como la que llevaron a cabo los partidos modernos, (lo que) determinó la división de los funcionarios públicos en dos categorías bien distintas aunque no tajantes: funcionarios profesionales, de una parte, y “funcionarios políticos” de la otra. A los funcionarios “políticos” en el verdadero sentido de la palabra cabe identificarlos exteriormente por el hecho de que pueden ser trasladados o destituidos a placer, o “colocados en situación de disponibilidad” (Weber, M. 1972: 107). Es decir, la lógica del modelo subyacente al Sistema de Alta Dirección Pública, apuntó a una disminución de los funcionarios “políticos” para favorecer el aumento de los funcionarios profesionales a través de procesos de selección técnico-administrativos.

Este modelo partió asimismo del supuesto de que, por medio de un aumento de los incentivos remuneratorios para dichos cargos, se lograría la incorporación de aquellos gerentes provenientes del sector privado, dado que “la complejidad de las políticas, de la administración moderna y de las coordinaciones intersectoriales requiere gerentes públicos de excelencia” (Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado. 2008: 11). O sea que, desde la perspectiva gubernamental, la profesionalización en la gestión del aparato público debía considerar la implementación de compromisos de desempeño individual de los altos directivos de acuerdo al cumplimiento de determinados programas gubernamentales, en directa relación con la percepción pecuniaria de los mismos.

De este modo, el foco de observación impuesto por parte del gobierno -en oposición al planteado por las contrapartes gremiales- brindó un marcado protagonismo a la figura del gerente público -en tanto articulador del proceso de modernización de la gestión estatal- siendo menester para dicha perspectiva el extender el modelo del sistema para el resto de los niveles jerárquicos existentes en las distintas instituciones estatales, por medio de la tramitación del proyecto de ley que perfeccionara el Sistema de Alta Dirección Pública y modificara el Estatuto Administrativo⁴ en materia de concursabilidad del Tercer Nivel Jerárquico, como vía para aplicar dicho sistema a los cargos de jefatura de departamento de los distintos servicios del Estado. A lo cual se sumó la tentativa de incorporar al sistema a casi la totalidad de los servicios públicos de la administración estatal⁵.

La segunda área de trabajo expuesta en este primer eje de la Agenda de Modernización 2008-2010, se vincula por su lado con las demandas de compensación del daño previsional expresado en las manifestaciones de la ANEF, ya que aludió a la necesidad de renovación del funcionariado público para seguir aumentando la calidad de los servicios públicos, siendo “necesario reimpulsar la carrera funcionaria mediante herramientas que permitan a los funcionarios de mayor edad retirarse de manera apropiada, impulsando así el rejuvenecimiento del aparato público (Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado. 2008: 17). Esta observación operacionalizó

dichas herramientas por medio de la incorporación de mecanismos de incentivo al retiro para estos funcionarios en edad de jubilación -cuya productividad, calidad y competencias no eran acordes al modelo deseado-, aun cuando no se explicitó que ocurriría con los cargos que quedarían vacantes de dicha implementación, ni la calidad contractual con la que serían reemplazados por este nuevo contingente de capital humano en el aparato público. Para ello, la agenda pública indicó que “el gobierno de la presidenta Bachelet ha concordado con los gremios diversos planes especiales de retiro para los funcionarios de la administración central y descentralizada del Estado que incentivarán el retiro de más de 25.000 funcionarios durante el periodo 2007 – 2010” (Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado. 2008: 17), incluyendo en esta iniciativa al sector municipal y al personal de las universidades estatales pertenecientes al consorcio de universidades estatales de Chile.

Ambas áreas de trabajo, constitutivas de lo desarrollado en cuanto a modernización de la gestión administrativa del “recurso humano” durante los dos últimos años por las administraciones gubernamentales chilenas, tuvieron su origen fundacional durante la administración gubernamental del Sr. Ricardo Lagos E.; exactamente el 23 de Junio del año 2003, por medio de la generación de la Ley N° 19.882, llamada “Ley del Nuevo Trato Laboral”⁶, a la cual se sumó en la misma fecha la actualización de la Ley N° 19.553 promulgada en la administración Frei, modificada por la Ley N° 19.882, y que entrega “una asignación de modernización a los personales de planta y contrata, y a los contratados conforme al Código del Trabajo” (Ley 19.553. 2003: Artículo 1°), en la misma lógica de implementar mecanismos de incentivos de desempeño por cumplimiento de programas gubernamentales.

Esta operacionalización del enfoque de observación gubernamental en cuanto al modelo de modernización estatal, delineó las áreas de trabajo de la posterior Agenda de Modernización, las que por medio de la Dirección Nacional del Servicio Civil desarrolló desde el año 2003 a la fecha las siguientes estrategias:

- a) En lo que respecta al fortalecimiento de la *figura del “gerente público”*, el Sistema de Alta Dirección procuró incorporar las competencias de gestión y liderazgo propias de los gerentes de la administración privada, por medio de procesos de concursabilidad para quienes “desempeñen cargos de jefaturas en la dirección de órganos o servicios públicos o en unidades organizativas de estos, y cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad. Para los efectos de esta ley, estos funcionarios se denominarán Altos Directivos Públicos⁷” (Ley 19.882. 2003: Artículo 35°) los cuales serán evaluados en base a sus competencias y méritos técnicos por un Consejo de Alta Dirección Pública, el cual por su parte es designado por la propia Presidencia de la República en base al “reconocido prestigio por su experiencia y conocimientos en administración de personal y/o políticas públicas, sea en el sector privado o público” (Ley 19.882. 2003: Artículo 44°)⁸, advirtiéndose de forma subyacente al modelo, la constante búsqueda de asimilación de mecanismos de gestión propios del sector privado en

la administración pública, como garante del desarrollo de las nuevas funciones que se intentan desarrollar.

- b) Con respecto a la implementación de *un sistema de incentivos para el desempeño* para el personal que cumple funciones al interior de la administración pública, la Ley del Nuevo Trato Laboral indicó en su título primero vinculado a “Remuneraciones y Otros Beneficios”, la entrega de un incentivo monetario “concedido a los funcionarios que se desempeñen en equipos, unidades o áreas de trabajo, en relación con el grado de cumplimiento de las metas anuales fijadas para cada uno de ellos” (Ley 19.882. 2003: Artículo 7°). Donde la participación de las correspondientes asociaciones de funcionarios se restringe a un nivel consultivo⁹, ya que el diseño y control de las metas e indicadores son ejecutadas por los sistemas de planificación y control de gestión de los programas de mejoramiento de la gestión (PMG), priorizando los criterios de eficiencia, productividad y cumplimiento de las metas anuales. Este modelo es concordante con la lógica de la reforma estatal impulsado por las recientes administraciones gubernamentales, en el sentido de poder incorporar en su gestión, fórmulas que incentiven mecanismos de gestión propios de la administración empresarial, tales como la competencia, la productividad y la orientación a los resultados anuales. Un ejemplo adicional de operacionalización de este enfoque, es dado por la creación de un *Premio Anual a la Excelencia Institucional* vigente desde el año 2003¹⁰, el cual contempla una asignación adicional de incentivos monetarios basado en una lógica de competencia entre los distintos servicios públicos, el cual es obtenido por aquellos servicios que ajusten sus iniciativas internas a los criterios de gestión aprobados por el Ministerio de Hacienda -es decir- a los criterios de eficiencia, productividad y calidad en el servicio al usuario.
- c) Con respecto a las medidas destinadas a generar una *renovación del funcionariado en la administración pública* -y sobre la cual se basó la segunda área de trabajo del primer eje de la Agenda de Modernización- la Ley del Nuevo Trato Laboral estipuló una bonificación por retiro para los funcionarios en calidad contractual de planta¹¹ y a contrata¹², siempre que ellos “hicieren dejación voluntaria de sus cargos y que cumplan con los demás requisitos establecidos en la presente ley” (Ley 19.882. 2003: Artículo 7°). Es decir, la medida derivada del enfoque gubernamental considera nuevamente incentivos pecuniarios para los funcionarios y funcionarias que “tengan 65 o más años de edad si son hombres y 60 o más años, si son mujeres, y que comuniquen su decisión de presentar la renuncia voluntaria a sus cargos. (Además) los funcionarios que no postulen en los términos del inciso anterior, podrán hacerlo en periodos posteriores quedando afectos a la disminución de meses de bonificación” (Ley 19.882. 2003: Artículo 8°). Por ende, esta medida claramente busca liberar cargos que por su condición contractual -particularmente los que corresponden a la planta del personal- representan una estabilidad laboral inamovible; lo cual es contradictorio con el enfoque promulgado en el actual modelo de reforma estatal.

Este paquete de medidas contenidas en la Ley N° 19.882 del Nuevo Trato Laboral, tuvo como respuesta por parte de las Asociaciones de Funcionarios coordinados por la ANEF, una paralización a nivel nacional en abril del año 2003, en rechazo a la implementación de la Ley del Nuevo Trato Laboral tanto por las iniciativas contenidas como por la coyuntura político-gubernamental que impulso su promulgación.

Esta coyuntura hace referencia a los escándalos de corrupción acaecidos al interior de instituciones estatales como el Ministerio de Obras Públicas y la empresa GATE S.A.¹³ y el fraude a la Corporación de Fomento Fabril (CORFO) por parte de la empresa Inverlink; lo que sumado a los cuestionamientos sobre las cifras fiscales dio como resultado una crisis de legitimidad política que fue resuelta en Enero del año 2003 con una agenda de reformas transversales del Estado consensuada entre la coalición política gobernante y la opositora, bajo el nombre de “*Acuerdos Políticos-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento*”. Sobre dicha agenda de reformas -la cual contenía las medidas posteriormente implementadas en la Ley del Nuevo Trato Laboral-, diversos autores la consideraron una respuesta de la administración gubernamental con la oposición hacia dicha crisis política, más que por un real interés en la efectiva modernización de la gestión gubernamental (Waissbluth, M. 2006; Marcel. 2006), donde “muchas de las ideas que estaban circulando y muchas de las iniciativas que estaban en marcha pasaron a una escala y a un nivel de visibilidad totalmente diferente del que tenían hasta entonces” (Marcel. 2006:4). Lo que nos lleva a continuar indagando retrospectivamente la génesis tanto de los fundamentos como la racionalidad que finalmente se encarnaron en este paquete de medidas.

Al inicio de la administración Lagos, y con una voluntad tildada por algunos autores como vacilante y distante a la temática de la modernización del aparato estatal (Marcel. 2006; Waissbluth. 2006), se estableció en el año 2000 la puesta en marcha del *Proyecto de Reforma y Modernización del Estado* (PRYME), el cual tuvo un enfoque global sobre las transformaciones institucionales y modernización de la gestión en la administración del aparato estatal. En este marco, se convino con los representantes gubernamentales y con la directiva de la ANEF, un Protocolo de Acuerdos sobre el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, en donde se estipuló la creación de mecanismos de participación formal para que los trabajadores y las organizaciones representativas tuvieran injerencia en el proceso de reforma y modernización del Estado, tanto a nivel general del sector público como en los ámbitos sectoriales y particulares de cada uno de los servicios que constituyen el aparato público¹⁴.

Sin embargo, y sin considerar que finalmente dicha mesa de acuerdos quedara sin efectos dada la implementación -podríamos llamar “reactiva”- de la agenda de “*Acuerdos Políticos-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento*” y la posterior implementación de la Ley N°19.882 “del Nuevo Trato Laboral”; la ANEF ya había demostrado una reticencia a las propuestas gubernamentales para la modernización y rediseño del Estado. Es decir, si bien existió una valoración positiva por parte de la ANEF ante un marco político que propiciara una participación y negociación con los gremios del sector público, la perspectiva de la

ANEF era contraria al enfoque gubernamental en torno al proceso de modernización en la gestión propuesto, al considerar que “en los países no desarrollados como Chile y América Latina como región, dicho proceso se efectúa bajo la forma de un modelo neoliberal, con un claro sesgo de injusticia para los trabajadores y trabajadoras y las grandes mayorías postergadas. Esto ocasiona un ahondamiento de la distribución desigual del ingreso” (ANEF. 2002: 138).

Por ende, ya se advertía una racionalidad y un consecuente esquema de observación gremial, que era incompatible con la racionalidad del modelo de modernización de la gestión propuesta por el gobierno; dado que la ANEF manifestaba deplorar “las visiones neoliberales y excluyentes, que creen que modernizar es privatizar, jibarizar el Estado, traspasando sus funciones al mercado” (ANEF. 2002: 139), debido a que ello desprestigiaba y estigmatizaba ideológicamente lo que ellos observaban como funcionariado público. Esta confrontación de racionalidades al interior del ámbito público-estatal -en los inicios del despliegue del modelo gubernamental de modernización-, llevó a la ANEF a plantear que dicho modelo de modernización “ha ido generando crecientemente un impacto múltiple en la vida institucional y laboral en los distintos Servicios Públicos generando en la mayoría de ellos tensiones y conflictos entre las autoridades y los trabajadores representados por las Asociaciones de Funcionarios” (ANEF. 2002: 140).

Asimismo, se configuraba en este año la tensión existente entre la observación gubernamental con énfasis en una perspectiva de tipo *Top-Down*, dado su carácter eminentemente gerencial (Ramírez, A. 2004; Waissbluth, M. 2006), frente a la perspectiva gremial de tipo *Bottom-Up* que criticaba al modelo de modernización impulsado por el gobierno dado que en el “proceso de rediseño han excluido a los trabajadores y son manejados por las autoridades a nivel cupular” (ANEF. 2002: 140)¹⁵.

Se presentó entonces, en una instancia de discusión en torno a la implementación del nuevo modelo de gestión estatal promovido por el gobierno, la existencia de una racionalidad gremial al servicio “racional” de la ANEF en tanto observador, para así legitimar y fundamentar sus propias operaciones expresadas como demandas de “pleno reconocimiento y respeto a la carrera funcionaria, la propiedad del cargo, sistemas de resguardos de los derechos laborales adquiridos, la estabilidad en el empleo, planes de jubilación dignos y voluntario mediante el retorno al sistema de reparto (INP) con indemnización al retiro, protección a los actuales beneficios remuneratorios sin detrimento a mantener el lugar de residencia” (ANEF. 2002: 142). Esto ya sea a nivel de sus puntos de vista interno, como externo -es decir, la perspectiva gubernamental-, observada como un “debilitamiento y desarticulación del mismo Estado” (ANEF. 2002: 143).

Pues bien, estas declaraciones gremiales nos llevan al periodo de gestación del modelo de modernización de la gestión del Estado, en el cual se establecieron las bases de lo contenido en la Agenda de Modernización 2008-2010 y que subyace a la racionalidad del modelo y su enfrentamiento a la racionalidad gremial. Fue

precisamente en el segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, donde se evidenció un interés mayor para la instalación de la modernización en la gestión del Estado, aun cuando diversos autores develan que existieron resistencias iniciales en este periodo para abordar con profundidad la temática, debido a una “ausencia de un sentido común y compartido de lo que representaba la reforma del Estado” (Marcel, 2006: 3). Es decir, si bien se había aceptado la necesidad de implementar regímenes de flexibilidad laboral y privilegiar los criterios de eficiencia y calidad al interior de los servicios públicos, las posiciones existentes variaban desde una óptica eminentemente privatista a una de flexibilización de los marcos legales y procedimentales relativos a la fuerza laboral existente en las instituciones del Estado. En este sentido, Mario Marcel (2006) indicó que “muchos de los que participaban en este debate y que opinaban en los medios, la reforma del Estado pasaba por liberalizar el régimen laboral e introducir criterios empresariales en la gestión de los servicios. Se planteaba en aquellos años que el sector público no se iba a modernizar mientras no se pudiera despedir los funcionarios públicos, mientras no se traspasara el régimen laboral a un régimen de carácter más contractual privado. Otros, en tanto, trataban de llamar la atención para ir construyendo una filosofía de servicio a la ciudadanía a partir del análisis y la discusión sobre los procedimientos, sobre el presupuesto, sobre el estatuto administrativo, sobre la contraloría, pero omitiendo de alguna forma lo que pasaba con nuestros usuarios y con la ciudadanía en general” (Marcel, 2006: 3). Sin embargo, existía al interior de este debate un acuerdo en la concepción de que el Estado, en tanto maquinaria administrativa, representaba una “organización pesada, rígida y excesivamente burocrática” (Ramírez. 2004: 37) por lo cual era menester el desarrollar la eficiencia en sus acciones, cambiar de forma constante sus resultados y a su personal, para poder brindar un servicio público de calidad, oportuno y eficiente.

Es así, como en los inicios del modelo de modernización de la gestión estatal, se declaraba como distinciones constitutivas para la gestión del funcionariado publico el “aplicar una “sanción a la ineficiencia y un premio al buen desempeño” (Ramírez, 2004: 37), junto con una promoción de la figura del gerente público, al afirmar que “la creación de un sistema de designación de cargos directivos era un pilar básico para cumplir con los cometidos inherentes a la gestión pública” (Ramírez, 2004: 39), es decir, un marcado carácter gerencialista que para algunos autores “partió muy alto el tema en la agenda pública pero los resultados no fueron del todo satisfactorios” (Waissbluth, M. 2006. P. 41).

Estos enfoques tuvieron su gestación a partir de dos periodos al interior de la administración Frei. Un primer periodo entre el año 1994 al 1996 donde se llevaron a cabo iniciativas piloto en modernización de la gestión pública sin llegar a evaluar el impacto de sus resultados, junto con la creación del Comité Interministerial de la Modernización de la Gestión Pública, el cual “adoptó un enfoque bastante pragmático: el enfoque de promover e impulsar la reforma o la modernización donde fuera posible, tratar de desarrollar experiencias pilotos y, sobre todo, mirar los temas de gestión pública desde los servicios públicos” (Marcel. 2006:3). Este enfoque en la gestión de los

recursos presentes en la administración del Estado, entendido como “el instrumento clave para llevar a cabo en forma satisfactoria las múltiples y nuevas demandas que el país entero empezaba a exigirle al Estado” (Ramírez. 2004: 26), fue decisivo tanto para la comprensión del modelo de modernización desplegado por las administraciones gubernamentales como para advertir -heteroreferencialmente- la articulación de las posturas de rechazo que finalmente se expresaron en movilizaciones y paralizaciones del sector público con una recurrencia inédita para los gobiernos post-transicionales de Chile.

En un segundo periodo de la administración Frei, a partir del año 1997, dicho gobierno llegó a formular la primera orientación de una política con la creación de un *Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública*, y la implementación de un sistema de control de gestión y establecimientos de convenios de desempeño que fueron la base para lo que fue la implementación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), cuyo objetivo fue el de “institucionalizar y forzar ciertas mejoras en los procesos básicos de las instituciones, consideradas estratégicas para una mejoría sistemática” (Waissbluth, M. 2006: 41). Dichas medidas, desde una marcada “óptica y estilo empresarial-gerencial” (Ramírez, 2004: 36), tuvieron su inspiración en países cuyos procesos de reforma y modernización estatal se consideraron homologables al caso chileno, donde una comitiva presidida por el entonces secretario ejecutivo del Comité Interministerial de Modernización Pública, Sr. Claudio Orrego, tomó como referencia el emblemático modelo de Nueva Zelanda para la configuración preliminar del modelo de gerencia pública, sistema de selección y convenios de desempeño que posteriormente serían replicados en el modelo chileno de reforma gerencial¹⁶.

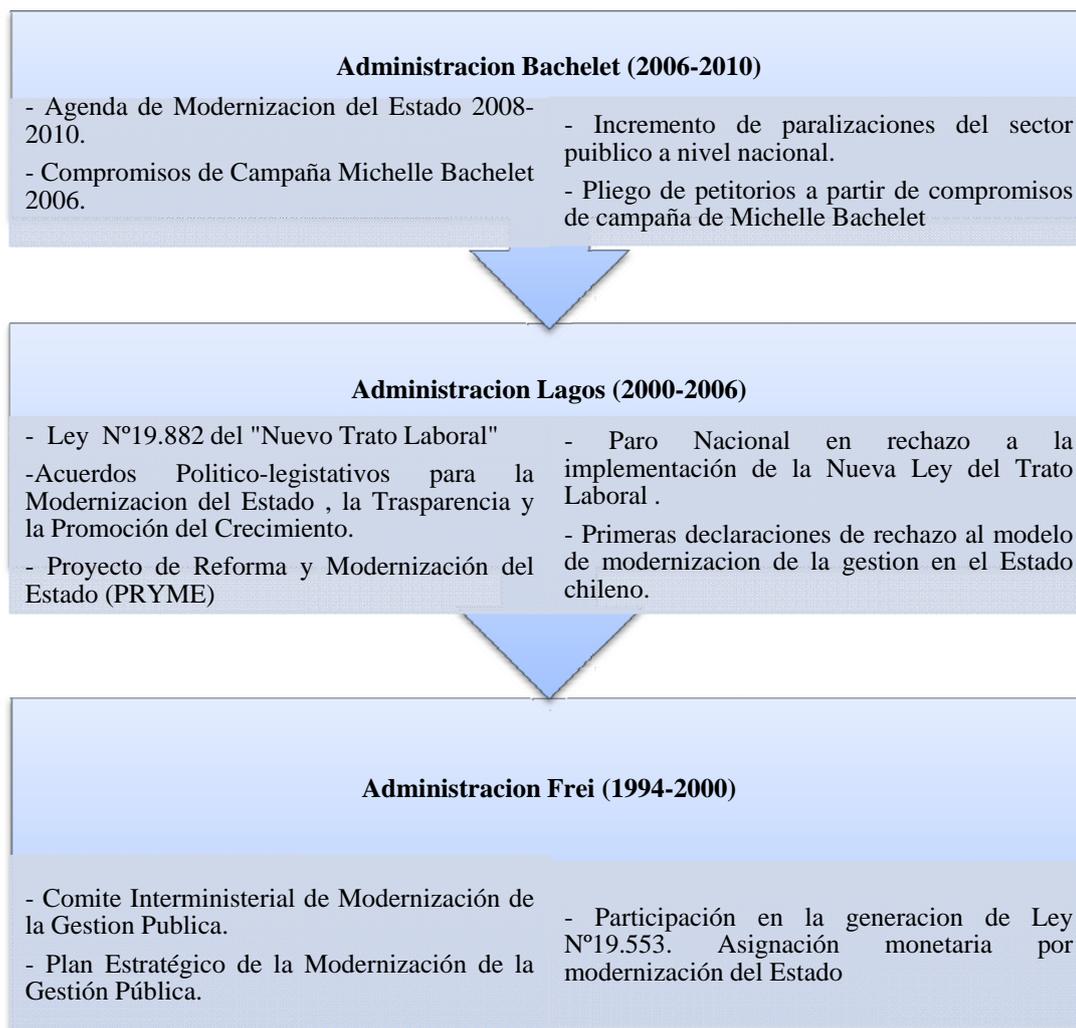
Al momento de realizar una evaluación del diseño programático del Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, se advirtió un avance heterogéneo y falta de integralidad, en donde “algunas áreas existió efectivamente un grado de desarrollo que puede tildarse de exitoso, mientras que en otras queda la sensación de que, si bien se pudo hacer mucho más, no habrían existido las condiciones ni la voluntad (o el contexto) para completar de mejor manera los objetivos propuestos”(Ramírez. 2004:84). Esta falta de voluntad en parte fue atribuida al propio funcionariado público, a sus asociaciones representantes y a la propia ANEF, dada una permanente resistencia al cambio y problemas en la cultura organizacional al interior de los servicios, existiendo campos completos de la actividad pública que eran sometidos a la discrecionalidad de conducciones circunstanciales, a las inercias burocráticas y a las presiones de los actores involucrados tales como los funcionarios públicos, los políticos y las propias autoridades públicas; lo que en definitiva representaban “insuficiencias tacitas en las formas de gestionar los recursos humanos en la Administración Pública, todo lo cual obedece en parte a la existencia de un marco normativo anacrónico, inflexible y poco adaptable a los nuevos requerimientos del aparato público” (Ramírez, 2004. 86).

Sin embargo, desde nuestra perspectiva la designación de “resistencia al cambio” o los “problemas” de cultura organizacional al interior de los servicios

públicos, no son capaces de dimensionar en su real complejidad la preexistencia de una racionalidad que -de forma de mantener la continuidad de sus operaciones- se reafirma heterorreferencialmente en oposición al modelo gerencial impulsado gubernamentalmente y los criterios de racionalidad inherentes a él. Es decir, al interior del funcionariado de la administración pública como de los gremios representantes, subsistió y aún subsisten ciertas distinciones que no fueron debidamente consideradas al momento de definir el modelo de modernización de la gestión estatal y que -a nuestro juicio- tampoco han sido considerados para el tratamiento de las expresiones de conflicto manifestadas en la actualidad. Por ello, se nos hace comprensible que -producto de las condicionantes burocráticas-culturales en la administración estatal- se haya evaluado de forma insuficiente lo desarrollado durante la administración Frei, en donde “si bien el proceso descrito tiene la ventaja de la llamada transición semántica, esto es, que los servicios han ido incorporando crecientemente conceptos como calidad, eficacia y eficiencia, y productividad, no ha podido romper con las ataduras necesarias para que el mejoramiento no sea un estado en el tiempo, sino que sea un proceso permanente de construcción y reconstrucción de legitimidad en las acciones desarrolladas”(Ramírez. 2004:90). Siendo justamente estas “ataaduras” las que nosotros hemos de identificar y caracterizar en las descripciones de los representantes de la ANEF, en tanto permiten “atar” formas en formas anteriormente distinguidas por el funcionariado publico preexistente, y que han condicionado la implementación del modelo gerencial para la modernización de la gestión gubernamental.

Habiendo descrito los principales hitos que han tematizado las expresiones de conflicto de la actualidad, presentamos en el siguiente esquema los principales eventos del proceso de modernización en la gestión del Estado de acuerdo a la administración gubernamental correspondiente y la contra-respuesta expresada por los gremios de la administración pública.

FIGURA I. HITOS DE LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO. 1994 – 2010.



Tenemos presente que la administración Frei representó el periodo más fecundo en la generación del modelo de modernización en la gestión del Estado, donde los modelos que se diseñaron constituyeron las áreas de trabajo posteriormente desarrolladas por las administraciones gubernamentales siguientes. Sin embargo, la necesidad de configurar un modelo de modernización en la gestión del Estado, no se debió particularmente por la voluntad de la clase política o gubernamental de Chile, sino que obedeció a una respuesta exigida por un macro-entorno económico que afectó - con matices de diferencia- a todos los países latinoamericanos.

Esto llama a tener presente -retrospectivamente-, que durante el régimen militar chileno, las llamadas “reformas de primera generación” restringieron la discusión sobre el Estado, a “sobre cuanto debía este reducirse o desmantelarse para garantizar y favorecer un mayor y más rápido crecimiento económico” (Ramírez. 2004: 25), por lo que las bases programáticas del primer gobierno post-transicional de Patricio Aylwin tomaron como referencia el Informe de Misión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Management Development Program, 1990), en el cual se hizo un

llamado al “mejoramiento de la eficacia y eficiencia del aparato público sin presionar por aumentos sustanciales en el gasto público” (Ramírez, 2004: 30) dejándose claro que “no existe la pretensión de volver al modelo de Estado benefactor” (Ramírez, 2004: 30).

Sin embargo, en Chile esta misión debió enfrentarse con una “una cultura organizativa burocrática que, en apariencia, respeta de manera adecuada las normas, pero en la cual prima el formalismo exacerbado por sobre la necesidad de los funcionarios en los procesos decisionales y en el mejoramiento de sus áreas de trabajo” (Ramírez, 2004: 32), procediéndose en primera instancia, a brindarle el reconocimiento y formalización a las agrupaciones de funcionarios por medio de la Ley N° 18.834 con fecha 23 de Septiembre de 1989, en la que se restablecía el Estatuto Administrativo como marco normativo; y consecuentemente se iniciaron los primeros avances en incrementos salariales para el sector público, considerándose la implementación de reformas laborales que permitieran mejorar las condiciones contractuales dados el desequilibrio social que fue recibido por parte de la dictadura. Esto no exento de dificultades, ya que dado los enfoques de observaciones cimentados en el funcionariado público, “los mejoramientos de remuneraciones, si bien permitían ir pagando una deuda, por otra parte no producían resultados muy visibles en términos de cantidad y calidad de los servicios públicos. Muchos de estos pasos conducían a nuevos conflictos y nuevas demandas” (Marcel. 2006:2). Es decir, se evidenció una distinción particular al interior del funcionariado publico la que, a pesar de haberse trabajado en la revisión de las plantas de personal para la nivelación remuneracional, “siempre alguien quedaba desnivelado, a veces como parte de la propia nivelación anterior. Por esta razón desde el gobierno se comenzó a prestar atención a que es lo que ocurría en otras partes del mundo. Se estudió lo que estaba ocurriendo en Gran Bretaña, se estudiaron las reformas en Nueva Zelanda, se estudió la experiencia menos conocida de Australia, y esto condujo a algunos pasos iniciales todavía relativamente tímidos en el año 1993” (Marcel. 2006:2). Sin embargo, desde nuestra observación, la decisión de privilegiar la importación de modelos dado el éxito en su implementación en otras latitudes, soslayó la comprensión de cómo estaba configurada la racionalidad y la cultura burocrática-laboral en el funcionariado público post-dictadura; y de cómo dicho evento socio-histórico daba cuenta de un funcionariado que privilegió el “formalismo exacerbado” por sobre una orientación a la mejora de los procesos, o la demanda de una inclusión en la mejora remuneratoria ilimitada por sobre una valoración al mérito individual.

Dado ello, damos una especial atención a la significación que tuvo para la ANEF y el funcionariado público el régimen militar chileno acaecido entre los años 1973 a 1988, y como dicho evento marcó traumática y constitutivamente a la vez, la cultura burocrático-laboral del funcionariado en la administración estatal y las demandas de compensación de la ANEF hasta la actualidad.

La llegada del gobierno militar, producto del golpe de Estado ocurrido en septiembre del 1973 al gobierno de la Unidad Popular presidida por Salvador Allende, dio inicio a una serie de medidas que transformaron radicalmente la figura del Estado chileno, donde se procuraron “reformas administrativas tendientes a reducir el empleo y

las cuentas públicas, la intervención del Estado en la economía y su regionalización y su descentralización territorial” (Tomassini, L. 2004: 12), y consecuentemente hubo una paralización del sindicalismo nacional con la disolución de la Central Unitaria de Trabajadores y la propia ANEF, quienes junto con perder su legitimidad legal, sufrieron la pérdida de sus representantes y sindicalistas más emblemáticos.

Así, dicho periodo estuvo marcado por una “deslegitimación de los partidos y de la política en general, la reducción de la influencia del Estado y el consiguiente debilitamiento de las políticas sociales, para no hablar de los derechos humanos y las libertades públicas, que eran contradictorias con un régimen autoritario militar” (Tomassini, L. 2004: 12), a lo cual se sumó el inicio de una internacionalización de la economía, ante la cual los Estados nacionales de Latinoamérica tuvieron como única opción “someterse a este movimiento de integración, abriendo y adaptando sus estructuras internas a los parámetros de la modernidad global” (Thwaites, 2008. 3). Fue en dicho contexto donde se implementaron las señaladas “reformas de primera generación”, donde las “versiones neoliberales entusiastas de los beneficios de la competencia libre, coadyuvo al desarme teórico y político de los sectores populares para hacer frente a la irrupción de una estrategia fuertemente disciplinadora del capital global, en especial en América Latina” (Thwaites, 2008: 4), cuyos Estados debieron asumir como ejes principales de dichas reformas la reducción del déficit fiscal, la disminución sustantiva del tamaño de la Administración Pública y el inicio de la privatización de las empresas publicas existentes. Por ende, las “reformas de primera generación” se sustentaron a partir de aquellas doctrinas que criticaban al modelo benefactor impulsado en los Estados Latinoamericanos dado que “en vez de armonizar los conflictos de una sociedad mercantil, los exacerba e impide que las fuerzas sociales de paz y progreso (a saber: las fuerzas del mercado) funcionen de modo apropiado y benéfico” (Offe. 1994:137); a lo cual se suma los obstáculos que dicho modelo ejercía para el despliegue de políticas de trabajo de orden neoliberal, dado que “el Estado del Bienestar garantiza pretensiones, títulos y posiciones de poder colectivo a trabajadores y sindicatos que equivalen a un desincentivo para el trabajo, o al menos para un trabajo todo lo duro y productivo como el impuesto bajo la egida de fuerzas mercantiles no reprimidas”. (Offe. 1994:137)

Dichas reformas -enfocándonos en el caso chileno- tuvieron como correlato una restricción del gasto público a favor del desarrollo del sector privado, con el consecuente deterioro de servicios como la educación, la salud, la vivienda -los que al dejar de constituir fuentes de empleo público- sustrajeron al Estado una de sus funciones más importantes en el modelo tradicional: el Estado empleador (Garretón, M.A; Espinoza, M. 1992), dejando únicamente una administración “empobrecida y desmoralizada” (Marcel. 2006: 2). Por ende, si bien estas medidas restrictivas en la administración estatal colaboraron al ajuste del gasto público, despojó al Estado de “mecanismo distributivo y de creación de condiciones de acceso social creciente a recursos imprescindibles para el desarrollo, como son educación, salud, vivienda, previsión” (Garretón, M.A; Espinoza, M. 1992:11).

Todas estas medidas representaron no solo una importante transformación del aparataje estatal bajo un régimen autoritario, sino que involucró un quiebre sustancial sobre las bases en las que la ANEF se constituyó y representó un grupo fundacional del movimiento sindical chileno. Consideramos que este origen fundacional¹⁷, así como el contexto económico, el contexto institucional y el contexto político en el cual se desarrolló, aun condicionan sus esquemas de observaciones y consecuentes operaciones frente al desarrollo de la modernización de la gestión del Estado hasta nuestros días, tal como lo expresan sus demandas de resarcimiento frente al denominado “daño laboral” producto de la privatización en la administración de los fondos de pensiones debido al traspaso del INP al sistema de AFP; o bien el desagravio exigido debido a la anulación del asociacionismo del funcionariado y persecución de los líderes gremiales, los que han motivado sus actuales demandas de dignificación de la función pública traducido en “trabajo decente”.

Es así que, por medio de esta retrospectiva histórica, podemos advertir que la estrategia actual en la ANEF para la maximización de sus objetivos al interior del aparato estatal, está íntimamente determinada por el entorno en el cual ella misma se originó y alcanzó mayor relevancia en la toma de decisiones político-estatales y particularmente en términos de gestión del trabajo público. Fue así como, desde la década de 1930 hasta el gobierno militar, el movimiento obrero, la ANEF y los partidos políticos asociados crecieron al interior de un modelo de industrialización protegida. En ella, la figura de un Estado benefactor supeditaba el devenir del sistema económico, en donde la centralidad del sistema político hacia que los trabajadores se involucraran con el partidismo de forma de obtener mejores remuneraciones, condiciones de trabajo y concesiones tanto en el ámbito público como privado(Drake, P. W. 2003)¹⁸; ello dado el reconocimiento que brindada dicho modelo de Estado Benefactor, “al papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de los planes públicos”(Offe. 1994:135), en tanto medio para la limitación y mitigación de los conflictos sociales como para el equilibrio de la asimétrica relación de poder entre trabajo y capital.

Por ende, la ANEF gozó un protagonismo relevante en los movimientos sindicales de la época, contando con una dirección política única para un movimiento sindical que hasta ese momento se encontraba en fase de desunión(Drake, P. W. 2003), tomando esta agrupación la función de cautelar el vínculo de los funcionarios públicos al interior de las instituciones del Estado, y en donde su participación les permitió incrementar su accionar en su representación gremial. Todo ello en un contexto en donde la figura del Estado representaba un eje central, cuya intervención “tenía aun una fuerte presencia en la vida social y era valorada positivamente” (Thwaites, 2008. 8). Así, el debate de dicho periodo, y que determinó la racionalidad de la ANEF, giraba en torno a “los límites y posibilidades de la planificación centralizada de la labor gubernamental versus la reacción incremental y azarosa a las distintas demandas planteadas a diario por la sociedad. En ambas posturas, sin embargo, lo que se priorizaba, más allá de las valoraciones que se hicieran sobre el papel del Estado y del

mercado en la definición del rumbo social, era el modo de hacer más eficiente y oportuna la intervención estatal, cuya legitimidad no era cuestionada” (Thwaites, 2008: 8). Es decir, no había un cuestionamiento sobre el modelo de administración estatal sobre la cual la ANEF surgió y desarrolló, cobrando dicho modelo una especial exacerbación durante el periodo entre 1964 a 1973, con los gobiernos de Frei Montalva y Allende, dada “la expansión del papel del Estado y de la intervención de la política partidista en la sociedad” (Garretón, M.A; Espinoza, M. 1992:10), con una tensión creciente dado la existencia de desbordes respecto de este modelo, en diferentes sectores sociales.

La retrosección histórica que hemos realizado, nos ha permitido advertir que las demandas expresadas en conflicto por parte de la ANEF en la actualidad, poseen una historicidad que ha marcado las distinciones tanto del funcionariado público tradicional como de sus propias asociaciones representantes, lo cual ha determinado los criterios de racionalidad con que han sido observado tanto las propuestas impulsadas por el modelo de modernización en la gestión del Estado. Es precisamente esta estructuración histórica de la cultura burocrática-laboral del funcionariado público, la que ha delineado un enfoque de observación particular que es incapaz de introducir en sus formas las formas y distinciones basales del nuevo modelo de Estado impulsado por las administraciones gubernamentales chilenas.

Justamente para poder comprender las principales condicionantes que motivaron la deseabilidad del desarrollo de nuevas funciones en el aparato público-privado, así como las premisas sobre las cuales se sustentó el modelo finalmente desarrollado en la administración estatal chilena, daremos atención a la transformación que ha sufrido el modelo de Estado chileno en lo que se ha designado como “reformas de segunda generación”.

El giro del modelo de Estado en Chile.

Los principales argumentos sobre los cuales se sustentó la necesidad de reformar y modernizar el aparataje estatal, nacen a partir de una visión crítica sobre como el tradicional modelo de administración gubernamental podía cumplir las funciones exigidas al Estado en un contexto que -tanto a escala nacional como internacional- había devenido extremadamente complejo. Por ello el debate internacional de principios de la década de los ochenta se orientó a exponer la presencia de una “crisis” del modelo de Estado benefactor o de compromiso, dada “la nueva realidad económica internacional, siendo la incapacidad financiera del Estado el resultado o expresión de las mismas” (Vernis, A.; Mendoza, X. 2009:4).

El nacimiento de dicho modelo de Estado benefactor tuvo su ubicación histórica después de la segunda guerra mundial, donde se estableció -tanto a nivel de los valores colectivos como en el de las ideas-, un refuerzo de la legitimidad de la intervención del aparato estatal en la sociedad; estableciéndose un amplio consenso social en torno a la idea de que es preciso orientarse hacia una sociedad más justa, siendo justamente al Estado a quien le corresponda garantizar la distribución más equitativa de los bienes

económicos y culturales, universalizando el acceso de los mismos y en definitiva, regulando de manera decisiva ya no solo el propio subsistema político-administrativo sino el sistema social en su conjunto (Vernis, A.; Mendoza, X. 2009), lo cual amplificó los espacios que eran objeto de regulación estatal, ya no solo en las condiciones de trabajo y de acumulación al interior de una nación, sino que “también el divorcio y el aborto, el régimen alimentario y el “buen hogar” son asuntos públicos incorporados al debate político”. (Atria R., Ruiz C. 2009:26).

El modelo de administración gubernamental que se favoreció en los Estados latinoamericanos para llevar a cabo esta multiplicidad de funciones, adoptó precisamente una concepción Weberiana de Estado racional – normativo o burocrático, el cual tuvo como principios básicos la incorporación de una fuerte racionalización de la organización y del funcionamiento interno del aparato estatal, junto con establecer una clara distinción de las actividades que debía cumplir el Estado, diferenciando las que obedecen a “una racionalidad netamente política (función de liderazgo) de aquellas que deben ser ejecutadas bajo una racionalidad predominantemente técnica (función de la burocracia profesional)” (Atrio, J. Piccone, M. 2008: 3), por lo que la toma de decisiones políticas en la cúspide de la administración del Estado, debían ser ejecutadas bajo criterios eminentemente técnicos los niveles jerárquicos inferiores¹⁹. En esta lógica se configuraron las carreras administrativas formales, que en el caso chileno dio paso a la generación del Estatuto Administrativo del año 1945, la cual brindó al funcionariado público -ejecutor técnico de las decisiones políticas- una mayor estabilidad bajo un control periódico de idoneidad y desempeño²⁰.

Sin embargo, surgieron problemas de rigidez, inflexibilidad funcional, agotamiento del modelo organizacional, centralización extrema y un aumento sustancial de funcionarios públicos, dada la amplificación asumida por el aparato estatal; diagnosticándose una marcada reducción en la capacidad de respuesta del modelo estatal que -sumado a las consecuentes inflacionarias, fiscales y económicas- llevaron a una pérdida de competitividad de los sistemas productivos nacionales y el desencadenamiento de la llamada crisis del Estado de bienestar (Tomassini, L. Armijo, M. 2002; Torres, J. 2008). A ello se le sumó una situación en que “los actores responsables de las instituciones de planificación social e innovaciones dentro del aparato estatal (en ministerios, parlamentos y partidos políticos), están enfrentados constantemente al dilema de que muchas exigencias y garantías sancionadas legal y políticamente permanecen sin reconciliar con demandas y capacidades de la política presupuestaria, financiera y de mercado laboral en la economía capitalista” (Offe. 1994:94).

Por ello, en el contexto de los Estados Latinoamericanos, si bien hubo “un marcado consenso, desde lo normativo, para la adopción del esquema burocrático, los intereses coyunturales primaron mayoritariamente sobre cualquier tipo de racionalidad lográndose un escaso nivel de implementación” (Atrio, J. Piccone, M. 2008:3); conllevando a que en los años 90 surgiera la iniciativa de llevar adelante una serie de reformas que promocionaban las bondades de una nueva gestión empresarial pública

fuertemente regida por el mercado. (Atrio, J. Piccone, M. 2008). Por ende, se produjo un discurso aparentemente homogéneo en los distintos proyectos políticos en la región, pero donde hubo algunos más orientados a la democracia participativa, como forma de asegurar la gobernabilidad, y otros que apelan al predominio de lo técnico-gerencial y a la despolitización expresa” (Dagnino, E.; Olvera, A.; Panfichi, A. 2006:12). Veremos con claridad que el caso chileno obedecerá a este segundo grupo.

Por ende, desde las posiciones dominantes, esta iniciativa de implementar un nuevo paquete de reformas para la modernización en la gestión del Estado, se fundamentó a partir de la crisis del Estado benefactor, debido a la ineficiencia y el espiral de costes generados por este. Esta dificultad instrumental posibilitó el abordaje de un modelo de reforma de tipo “gerencial”, que tuvo como premisas la reducción del Estado y la modernización de la máquina administrativa implementada a partir del modelo racional burocrático (Brugue, Q. 2004)²¹.

Así, se impuso la deducción de una falencia inherente al modelo tradicional, por lo que se llevó adelante “un conjunto de reformas encaminadas a garantizar los equilibrios macroeconómicos, estabilizar las economías, abrirlas a los mercados internacionales y trasladar el motor del crecimiento a las fuerzas del mercado y al sector privado. (Tomassini, L. Armijo, M. 2002:31), y simultáneamente poder “liberar a la economía de la carga tributaria, y superar la crisis fiscal del Estado” (Offe. 1994:131), lo que en el plano de la administración gubernamental implicó la idea de implementar “una gestión apegada a criterios de eficiencia, economía, eficacia, calidad y rendición de cuenta”. (Torres, J. 2008:4).

Sin embargo, la triada constituida por los criterios de economía, eficiencia y eficacia para la gestión del gubernamental, denotaron un carácter esencialmente instrumental en los dos primeros (hacer las cosas con menos recursos y aprovechar mejor los disponibles), mientras que el tercero tuvo un carácter más sustantivo (lograr aquello que se pretende) siendo a la vez dependiente de los dos prioritarios. Por lo que en definitiva, el propósito de este paquete de reformas en la gestión no implicó una transformación de la administración estatal, sino que orientó sus áreas de trabajo a “recortarla (economía) y racionalizarla (eficiencia). El monstruo es el mismo, aunque reducido y domesticado”. (Brugue, Q. 2004:4), ya que si el crecimiento del Estado de Bienestar supuso una movilización de masas y grandes coaliciones políticas, su agonía fue “mediada por imperativos económicos y por la silenciosa y nada conspicua defección de votantes, grupos y actores corporativos, cuyas heterogéneas estructuras, percepciones y respuestas obstaculizan la formación de una alianza defensiva eficaz. Por decirlo de un modo algo simplista, hace falta política para construir un Estado del Bienestar, pero bastan cambios económicos para destruir sus principales partes integrantes y los potenciales recursos de resistencia a dicha resistencia”. (Offe. 1994:204). Esto llevo a presuponer, en el caso de los modelos de Estado Latinoamericanos, a presuponer que sería factible la inserción de una nueva cultura de gestión, de desempeño, de resultados, de medición de estos resultados, de orientación al usuario y la calidad del servicio brindado (Tomassini, L. Armijo, M. 2002)²², pero sin

una cabal consideración de la dinámica que cobraría el encuentro de esta nueva cultura de gestión -amparada en una racionalidad técnico-administrativa- con las respectivas culturas burocráticas-laborales previamente configuradas en las distintas administraciones estatales del cono sur.

Con estas consideraciones, se hace posible situar históricamente la introducción de nuevas formas o distinciones tanto en la observación de las problemáticas sociales como en la operacionalización de soluciones traducidas en políticas sociales, lo que en el plano de la administración gubernamental y en particular de la gestión del funcionariado público, conllevó al encuentro de una racionalidad -sostenida por la triada de la economía, eficiencia y eficacia-, con otra racionalidad configurada socio-históricamente y sostenida por -y para- una observación hacia la función pública y el rol del Estado radicalmente distinta.

Estos nuevos criterios de racionalidad contenidos en el modelo de reforma gerencial para la gestión del aparato estatal, constituyeron otra aproximación hacia el significado de la “realidad” estatal, representando distinciones con las cuales las administraciones gubernamentales -en tanto observadores particulares que describen y operan al interior del subsistema político-administrativo- pudieron determinar ciertas conductas como racionales o no racionales (Luhmann, N. 1998b), orientando las decisiones gubernamentales mediante formas que sean interpretables por la forma. Ejemplo de ello, en el caso chileno, es lo expresado por la actual Directora de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y anterior presidenta del Consejo de Alta Dirección Pública de la Dirección Nacional del Servicio Civil, al indicar que “la agenda de Modernización del Estado propuesta está orientada a promover una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, a perfeccionar las instituciones y los canales de control ciudadano, y a reducir la corrupción y la captura del Estado por parte de los agentes políticos”. (Costa. 2007:8), observando que la toma de medidas gubernamentales bajo criterios políticos “sobrepasan la racionalidad técnica en las decisiones con más frecuencia de lo deseable, cuyo costo es sacrificar el financiamiento de proyectos más rentables desde el punto de vista social, por proyectos más rentables desde el punto de vista político para la autoridad” (Costa. 2007:7).

De este modo, aparejado al marcado énfasis de los criterios de racionalidad constitutivos de la triada economía, eficiencia y eficacia; se promovió una subordinación de los criterios políticos bajo la priorización de la toma de decisiones desde una perspectiva técnica, teniendo como foco principal de las estrategias el “bosquejar, impulsar y potenciar, cualitativa y cuantitativamente, procesos de modernización que ponen de manifiesto la potencia de la lógica del mercado y el enfoque de la administración empresarial” (Santibáñez, D. 2000b:1), dada la supuesta superioridad inherente a los mecanismos de gestión desarrollados en el sector privado. Es decir, se establecieron una serie de acciones, en línea con el sentido común dominante, copiadas de los paradigmas de la gestión privada y que fueron agrupadas en las teorías de la llamada “Nueva Gestión Pública”, de la cual los gobiernos post-transicionales de Chile extrajeron específicamente el modelo de “reforma gerencial”.

Todos los modelos constitutivos de la Nueva Gestión Pública -incluyendo el modelo gerencial desarrollado en Chile- estaban basados “en introducir en el sector público criterios de mercado, (siendo) un ejemplo de la apelación a instrumentos que, expuestos como propios de la neutralidad tecnocrática, se fundamentan en concepciones de un fuerte anclaje ideológico y político” (Thwaites, 2008: 9); ya que si bien esta introducción de instrumentos amparado en su neutralidad técnico-experta se atribuyen en parte a la complejidad de los asuntos, simultáneamente rechazan las aspiraciones potenciales de aquellos “no expertos” a ser oídos, pues “tan pronto como un asunto se define institucionalmente como algo necesitado de asesoramiento y juicio científico se reduce drásticamente el margen de participantes legítimos. Tal como se utiliza en consejos de asesores económicos, este mecanismo ha provocado las objeciones vehementes de sindicatos, convencidos de que excluir su punto de vista era el verdadero propósito y la función de rodear a los responsables políticos de expertos en planificación económica. Sustituyendo los procedimientos democráticos sobre construcción de consenso por otros métodos para solucionar conflictos, las elites gubernamentales evitan las instituciones políticas “oficiales” en búsqueda constante de formas no-políticas de tomar decisiones” (Offe. 1994:158), reflexión que está en directa concordancia con nuestro análisis sobre la reacción y contra reacción demostrada por los gremios del sector público ante el desarrollo de la estrategia de modernización en la gestión estatal.

Ello dado que el desarrollo de la estrategia de la modernización de la gestión del Estado en Chile, involucró la implementación de códigos propios de la lógica del mercado, los cuales por su propia racionalidad y esquemas de observación derivados, no fueron ni aun son susceptibles de observar los efectos y eventuales vacíos que dicho modelo genera en los entornos inmediatos. Es decir, el proceso de modernización de la gestión del Estado en Chile supuso la sustitución de una racionalidad propia de un modelo de Estado de compromiso y una administración gubernamental de tipo racional-burocrático, por la racionalidad de un modelo de Estado cuya administración gubernamental adoptaba un enfoque gerencial, y que reintroducía nuevas formas en la forma al interior del sistema político-administrativo y la gestión de su funcionariado como vía de mantener autopoieticamente estas nuevas diferencias dadas las complejas y crecientes demandas desde su entorno social -y (principalmente) económico.

Sin embargo, y en la línea con nuestra hipótesis de investigación, apostamos a la imposibilidad de efectuar una “permutación” inocua de una racionalidad preexistente y condicionada históricamente -la cual advertimos en las perspectivas de los gremios del sector público y de la ANEF-, con una racionalidad propia del modelo gerencial -privilegiado gubernamentalmente para la transformación de la gestión estatal- que ha favorecido la creación de “condiciones óptimas para la actuación del mercado y por el enfoque de la administración empresarial que se propicia en la conducción de los servicios y las políticas públicas” (Santibáñez, D. 2000a:10). Los criterios de racionalidad propios del modelo gerencial desarrollado en Chile -dado que únicamente observan la forma de la forma ya observada- han dejado afuera lo tradicionalmente

distinguido por una racionalidad propia de las exigencias y propuestas gremiales del sector público, las que han sido subordinadas a las premisas decisionales y requerimientos expresados desde su entorno económico. Ha sido precisamente por este encuentro y mutua negación de las distinciones de ambas racionalidades, en torno a distintos ámbitos propios de la gestión del funcionariado público, que las expresiones de conflicto se han tematizado a partir de ellos; configurando una respuesta-contra respuesta mutua entre las propuestas y demandas gubernamentales y gremiales.

De este modo, al considerar las temáticas que han poblado esta doble negación y posterior expresión del conflicto por parte de las asociaciones del sector público y la ANEF; y habiendo hecho mención de las condicionantes y premisas que guiaron la necesidad de transformación y adopción del nuevo modelo de gestión pública; se hace ahora necesario trazar los factores más significativos que han estructurado los ámbitos de problematización existentes entre los criterios de racionalidad en la gestión del funcionariado publico desarrollados bajo el modelo gerencial; y los criterios de racionalidad expuestos por las demandas y propuestas gremiales, para así circunscribir el contenido sobre el cual estableceremos nuestra propuesta de análisis.

CAPITULO III. ÁMBITOS DE PROBLEMATIZACIÓN Y PROPUESTA DE ANALISIS.

Ámbitos de Problematización.

Hemos expuesto que la Agenda de Modernización 2008-2010-cuyas iniciativas contenidas en el eje “Recursos Humanos y Gerencia Publica” profundizaron las medidas contenidas en la Ley N°19.882 del “Nuevo Trato Laboral”- fue implementada por instrucción de la presidenta Bachelet al entonces Ministro del Interior, Sr. Edmundo Pérez Yoma, quien a través de la Secretaria Ejecutiva de Modernización del Estado, convocó a diversos centros de estudios de la sociedad civil y universidades para que entregaran sus aportes en torno a las necesidades de modernización para el Estado chileno. Sin embargo, ya en la campaña para las elecciones presidenciales del año 2005, la entonces candidata Sra. Michel Bachelet -en su carta dirigida a la directiva de la ANEF el 4 de Agosto del 2005 y firmada el 07 de enero del 2006- expresó como compromiso: “*Las reivindicaciones formuladas por la ANEF, tal como lo señalé el mismo 4 de agosto, son en su mayoría, acogidas en mi Programa de Gobierno, asumiendo formalmente con la máxima organización de trabajadores del Sector Público*” (ANEF. 2006a:1) Expresándose en ella que, para el cumplimiento del compromiso de la profundización del sistema democrático, el fortalecimiento de las instituciones públicas y la dignificación en forma permanente de la función pública y de sus funcionarios; su programa de gobierno asumía los siguientes compromisos:

- 1. Resolver la inestabilidad y precariedad del empleo en la Administración Pública, debido al alto porcentaje de personal a contrata u a honorarios, a través del envío de leyes que permitan tener plantas que efectivamente respondan a las necesidades y requerimientos de las instituciones, dando cumplimiento a lo establecido en el Estatuto Administrativo.*
- 2. Mejorar las remuneraciones de las y los funcionarios públicos, de acuerdo al crecimiento económico del país y resolver las inequidades en el cálculo de la Asignación de Zona.*
- 3. Una profunda reforma al sistema de pensiones que permita que todas las chilenas y chilenos tengan pensiones dignas y decentes. Esta reforma incluirá la participación ciudadana, de las organizaciones y de todos los sectores involucrados. Mi compromiso es que una de las primeras medidas será nombrar de inmediato un Consejo de Reforma Previsional, con la participación activa de todos y sin duda de la ANEF.*
- 4. Implementar a la brevedad un mejoramiento de las condiciones de retiro de los funcionarios públicos, en base al proyecto en trámite en el Parlamento, y dar prioridad a una solución adecuada a los funcionarios que fueron afectados por el Daño Previsional causado en los años 80, instruyendo al Consejo de Reforma Previsional que incluya el tratamiento de este tema en su labor y proponga medidas pertinentes, de acuerdo con una política de gasto público acorde con un manejo responsable de la economía y del gasto fiscal.*
- 5. Trabajar, junto a la ANEF, una nueva Ley de Trato Laboral, que se haga cargo de los problemas de la actual normativa y que aborde la carrera funcionaria en forma integral, perfeccionando los sistemas de concursos, la capacitación, los sistemas de becas, la participación, entre otras.*

6. *Promover la participación de las y los trabajadores en los procesos de modernización de las instituciones del Estado, ampliar los espacios institucionales de participación con derecho a voz y voto para las asociaciones de funcionarios y empleados públicos en general, y regular los actuales espacios de participación.*
7. *Establecer un marco regulatorio que institucionalice la Negociación Colectiva en el sector público de acuerdo al Convenio 151 de la OIT, asegurando condiciones igualitarias en las capacidades de negociación, estableciendo mecanismos de solución de conflictos reconocidos por la OIT, y sanciones a las prácticas anti sindicales al interior del Estado.(ANEF. 2006a)*

La relevancia de estos compromisos, declarados en el marco de una campaña presidencial, reside tanto en su vinculación con las demandas anteriormente expresadas por los gremios del sector público, como por representar una plataforma para las exigencias de las distintas asociaciones de funcionarios y de la ANEF, que son aun sostenidas por la agrupación a pesar del término de la administración Bachelet.

Muestra de ello, fue el hecho que la Propuesta para la Negociación Sindical ANEF/Gobierno presentada por la ANEF en el año 2006 (ANEF. 2006b), invocó una “instancia pendiente desde el primer semestre de 2004, situación que constata el grave incumplimiento del Gobierno del Presidente Lagos de protocolos y acuerdos suscritos con la ANEF el 5 de Diciembre de 2001, que recogían nuestras aspiraciones y demandas más sentidas”. (ANEF. 2006b.1), haciéndose clara referencia al distanciamiento de los gremios públicos por las condiciones que motivaron la implementación de la Ley del Nuevo Trato Laboral, y que tematizaron a las expresiones de conflicto en base a una recurrente demanda de “estabilidad laboral, carrera funcionaria, relaciones laborales y solución al daño previsional” (ANEF. 2006b. 2). Esta propuesta de negociación por parte de los gremios, buscó proponer cambios y demandas orientadas a una modernización del Estado que -para criterio de los representantes del gremio- representasen una modernización efectiva e integral tanto para el mejoramiento de los servicios a la ciudadanía como el mejoramiento real de las condiciones de trabajo del personal que sirve en la Administración Pública.

Por lo cual, las propuestas y demandas de la ANEF fueron consistentes con las que han tematizado las expresiones de conflicto del año 2010, a saber: estabilidad laboral²³, mejoramiento de las remuneraciones del funcionariado público²⁴, reforma al sistema de pensiones, la creación de una nueva ley del trato laboral que terminase con el sistema de Alta Dirección Pública y suspenda los concursos hasta establecer un nuevo sistema de carrera, la participación de los trabajadores del sector público en los procesos de modernización de las instituciones del Estado²⁵ y finalmente el establecimiento de un marco regulatorio que institucionalice la negociación colectiva en el sector público, de acuerdo al convenio 151° de la OIT²⁶. Demostrándose así, la recurrencia de las observaciones y operaciones gremiales en torno a demandas que favorezcan su injerencia en la forma de gestionar el funcionariado público, a partir de determinados rasgos socio-históricamente construidos; los cuales son excluidos de la racionalidad inherente al modelo gerencial de modernización de la gestión estatal, lo que explica la

negación gubernamental frente a las expectativas gremiales y la posterior continuación de las distinciones “racionales” contenidas en la agenda pública. Por ello, si exponemos a partir de los ámbitos de problematización identificados a partir de las paralizaciones y movilizaciones del año 2010, las temáticas expuestas desde los criterios de racionalidad gubernamental y las expuestas desde una racionalidad gremial tenemos la siguiente figura:

FIGURA II. TEMATICAS Y AMBITOS DE PROBLEMATIZACIÓN

	TEMATICAS	AMBITOS DE PROBLEMATIZACIÓN	TEMATICAS	
GOBIERNO	Flexibilidad Laboral. Incentivos por desempeño.	Relación Laboral/contractual en el sector público.	Estabilidad laboral. Trabajo decente.	ANEP
	Mecanismos de Incentivo al retiro. Bono post-laboral.	Previsión Laboral en el sector público.	Daño previsional. Reforma previsional.	
	Gerente Público. Sistema Alta Dirección Pública.	Agente articulador de la modernización en la gestión del Estado	Participación funcionaria. Carrera funcionaria.	
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center; margin-bottom: 5px;"> Sin abordaje gubernamental </div> <div style="text-align: center;"> </div> EXPRESIONES DE CONFLICTO	Espacios de negociación en el sector público.	Negociación Colectiva en el sector público. Derecho a Huelga en el sector público.	

Fuente: Elaboración propia.

Damos especial atención a las temáticas contrapuestas en el ámbito relativo a los espacios de negociación en el sector público, teniendo en consideración que ante las demandas gremiales referidas al establecimiento de un marco normativo para las negociaciones colectivas y la implementación del derecho a huelga en el sector público, no existe aún una respuesta gubernamental en el sentido de legislar y regularizar estos espacios de negociación con los gremios del sector. Ello se vincula directamente con los conflictos y las expresiones a las cuales hemos hecho referencia, dado que ellas igualmente han ocurrido -bajo la figura de movilizaciones y paros- fuera de un marco legal. Es decir, el tratamiento a las tensiones producidas por un proceso de reforma y modernización en la gestión estatal ha sido tratado “de hecho” y no “de derecho”, aumentando la incertidumbre, descontrol y riesgos asociados a la incidencia que estos conflictos tienen en el funcionariado público y a las propias iniciativas de modernización en la gestión gubernamental.

Será a partir de la profundización y contrastación de las temáticas tensionadas en estos cuatro ámbitos de problematización, que podremos identificar y caracterizar los enfoques de observación contrastados, favoreciendo una comprensión actualizada y

acorde a nuestra propuesta de análisis, desde la perspectiva propia de las Ciencias Sociales.

Propuesta de Análisis.

Habiendo expuesto la recurrencia de los conflictos presentados al inicio de nuestro capítulo, se evidencia que su comprensión y análisis no pueden obviarse las condicionantes históricas que han estructurado las racionalidades en disputa de este recurso constituyente de la administración estatal y que han hecho emerger el problema de la cultura burocrática-laboral existente en el funcionariado público. Por ende, nuestra propuesta de análisis está orientada a generar conocimiento frente a la interrogante de cuáles son las características de estas racionalidades, sus esquemas de observación y las operaciones desplegadas; que en su confrontación han generado un conflicto funcional necesario y a la vez peligroso para el propio subsistema en el cual se aloja.

Tal como se expone en nuestro marco metodológico, este abordaje lo desarrollamos a partir del enfoque de las Ciencias Sociales y en particular de la metodología del programa de observación de segundo orden, orientando nuestra óptica a las observaciones/descripciones de los propios involucrados, ya que al identificar sus distinciones (por medio de la observación de sus observaciones) se posibilita identificar y analizar los rasgos culturales -en términos de racionalidades subyacentes- que orientan a dichas observaciones -y a su vez- a las formas con que estos elaboran (y participan) en el proceso de modernización de la gestión estatal chilena, determinando con ello un umbral de conflicto/consenso particular que imposibilita/posibilita dicho proceso de transformación, dada la influencia que ejerce la cultura laboral-burocrática socio-históricamente estructurada y por ende, exclusiva de la administración estatal chilena.

Dicha propuesta de análisis persigue confirmar nuestra hipótesis de investigación - es decir- exponer que las racionalidades contrapuestas en disputa del control de la gestión del funcionariado público, han configurado una doble negación de sus mutuos criterios de racionalidad, ya que las distinciones o formas que son distinguidas por los esquemas de observación gubernamentales no pueden introducir las distinciones de las observaciones gubernamentales; generando contradicciones que al comunicarse, expresan conflictos tales como paralizaciones, movilizaciones y protestas ante las iniciativas gubernamentales. Ello hace orientar el foco de observación hacia las externalidades negativas que puedan haber generado la implementación de la reforma gerencial para el modelo de gestión gubernamental, en lo que respecta al rol político inherente al aparato estatal para la contribución de la estabilidad social u orden público. Es decir, revelar la complejidad que supone la incorporación y priorización de criterios decisionales propios de la gestión empresarial en el aparato estatal, que si bien permite brindar una sustentabilidad a los procesos económicos externos al subsistema político-administrativo, ha subordinado la capacidad del aparato estatal para interpretar las demandas gremiales, incorporarlas a la agenda pública y traducirlas en políticas en un “entorno interno” que expresa “presiones para convertirse en democracias cada vez más participativas” (Tomassini, L. Armijo, M. 2002: 26).

Con ello, no cuestionamos la necesidad de establecer una reforma y modernización de la gestión estatal y de las políticas que involucren al funcionariado público, de forma de incorporar los criterios de economía, eficiencia y eficacia en la gestión gubernamental y en el diseño y aplicación de las políticas públicas; y donde las contradicciones presentes en su estructura le brinden la inestabilidad necesaria “para poder reaccionar frente a sí mismo y a su entorno” (Luhmann, N.1998b:332), en tanto función desestabilizadora que le permita responder a los requerimientos de su entorno, principalmente los emanados del subsistema económico hegemónico. Sin embargo, consideramos necesario señalar que las expresiones de conflicto suscitadas por la implementación de los criterios propios de la reforma gerencial, obligan a advertir las limitaciones e inobservancias que posee el modelo gerencial desarrollado en la administración pública chilena, siendo ineludible superar las parcialidades propias de ambas observaciones y favorecer la generación de “paradigmas de análisis alternativos en los márgenes internos del Estado y en sus esferas de toma de decisiones político-técnicas que tengan la capacidad de observar, distinguir y comprender los procesos de transformación a partir de criterios y parámetros distintos”(Santibáñez, D. 2000b:9). En otras palabras, desde la metodología de la observación de segundo orden buscamos ampliar la capacidad de observación y distinción de las partes involucradas en este conflicto particular, no con el simple fin de la mutua cooperación o un fingido consenso incondicional, sino con la aspiración de “normalizar lo improbable” (Luhmann, N. 1998b) para que la reproducción de conflictos al interior de un ámbito estatal en proceso de modernización de su gestión, no sobrepase un umbral tal que paralice la fluidez de su evolución; a la vez que pueda incorporar dentro de sus flujos decisionales, distinciones que consideren las particularidades propias de una cultura laboral-burocrática -en el funcionariado público- que subsiste, y se resiste a adoptar acríticamente nuevos modelos de gestión que no interpreten las formas de sus criterios de racionalidad.

A partir del desarrollo teórico, histórico y metodológico desarrollado en la primera parte de nuestra investigación, es que nos abocaremos en la segunda parte a indagar qué subyace -como contenido latente- a lo que hemos presentado como caso introductorio de nuestra investigación -a saber- las expresiones de conflicto de estos dos últimos años. Ello lo realizaremos por medio de la descripción y análisis de los ámbitos de problematización que hemos identificado a partir de las temáticas expresadas en conflicto al interior de la administración estatal, para que una vez detallado las transformaciones del funcionariado público en Chile durante esta última década, poder - a partir de las descripciones de sus descriptores gremiales y gubernamentales- revelar lo que se esconde detrás del contenido manifiesto(Luhmann, N. 1996), es decir, las racionalidades, sus criterios de racionalidad, los modelos de gestión en los cuales se apoyan y las contradicciones discursivas que han emergido bajo la forma de paralizaciones y movilizaciones develando una problemática aun no resuelta en torno a la cultura laboral burocrática subsistente en el ámbito público-estatal chileno.

PARTE II

EL CONFLICTO Y SU TRASFONDO: RACIONALIDADES, MODELOS DE GESTION ESTATAL Y EL PROBLEMA DE LA CULTURA LABORAL-BUROCRACTICA.

CAPITULO IV. TRANSFORMACIONES Y DISYUNTIVAS EN LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL FUNCIONARIADO PÚBLICO.

¿Flexibilidad o Estabilidad? Tensiones en la relación laboral/contractual en la administración estatal.

Esta primera área temática seleccionada, hace referencia a la problemática suscitada por las transformaciones en el ámbito de la relación laboral-contractual en el sector público, confluyendo nítidamente en ella la heterogeneidad de observaciones en torno al vínculo laboral en la administración estatal, y la forma en que este es distinguido en el marco del proceso del proceso de reforma y modernización en la gestión de las relaciones laborales en el Estado. Ello nos permite considerar la forma en que el modelo gerencial adoptado por los gobiernos de Chile, se ha encarnizado a través de políticas de gestión bajo el amparo de determinadas premisas que -de acuerdo a nuestra hipótesis investigativa- han soslayado y actualmente colisionado los criterios de racionalidad propios de la cultura burocrática-laboral del propio funcionariado público.

Como punto inicial para el abordaje descriptivo de estas temáticas, consideramos las perspectivas entregadas por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)²⁷, organismo que en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado de República Dominicana, desarrolló un seminario a finales de la década del noventa, para discutir las carencias y las necesidades de transformación en lo que refiere a la situación laboral del personal de la administración pública de los países de América Latina; concluyendo que “la ineficacia creciente del Estado muestra la necesidad de introducir modificaciones en la forma de prestación de sus necesidades” (Saravia. 1997: 1) exigiendo orientar la discusión contemporánea sobre los sistemas de empleo en el Estado y las necesidades de flexibilización del mismo.

Esto debido a la dificultad que enfrentaba la incipiente introducción de los nuevos métodos de gestión, ante la rigidez de las leyes contractuales y la resistencia expresada por los propios funcionarios de los distintos Estados latinoamericanos. Estas leyes contractuales, integradas en determinados marcos normativos, frenarían las iniciativas de reforma estatal, dado que las administraciones públicas de la región mantienen un rígido modelo Weberiano que, “en muchos casos, aun no se llegó a los elementos que caracterizaron el modelo racional-legal como avance frente al paradigma patrimonialista” (Saravia. 1997: 5) heredado de los regímenes autoritarios ocurridos con distintos matices en los países de la región.

Por ende, los marcos normativos existentes en los Estados Latinoamericanos bajo la denominación de “estatutos”, son objeto de crítica por parte de esta entidad impulsora de la teorías de la Nueva Gestión Pública y de la Reforma Gerencial, dado que al implementar una uniformidad del sistema jurídico en la regulación del personal público, “obstaculiza las diferenciaciones y su orientación excesiva hacia la protección del servidor frente a los abusos del poder político, sin que se procure conciliar ese objetivo

con la necesidad de eficacia de la administración” (Saravia. 1997: 14), criterio basal en la lógica de los nuevos modelos de gestión pública.

Por ende, desde la perspectiva del CLAD, se abrió una línea de debate en torno a la estabilidad y/o flexibilidad deseable del empleo en los procesos de modernización estatal en América Latina. Dicho debate, reconoce la funcionalidad de la estabilidad laboral en el Estado, en tanto representa “uno de los elementos esenciales del sistema de carrera y, en general, de todo el régimen de empleo público. La garantía contra el despido arbitrario es un requisito para la existencia de un cuerpo de funcionarios profesional, capacitado en las técnicas de gestión pública con clara orientación hacia el interés público. La defensa contra la arbitrariedad no solo protege la calidad de la actividad estatal. Es también una garantía a los derechos del ciudadano, a la madurez social, al desarrollo” (Saravia. 1997: 18), por lo cual la idea de estabilidad adoptada del modelo racional-burocrático (a partir de una lectura de los postulados weberianos), había sido considerada en los Estados latinoamericanos contra un sistema de despojos y patrimonialismo preexistente, entregando garantías jurídicas que, sin embargo, entran en tensión con las transformaciones contemporáneas.

De este modo, dichas transformaciones ocasionadas por la hegemonía economía globalizada durante la década de los ochenta y principios de los noventa, obligaron a introducir la flexibilidad en la composición de los cuadros estatales de manera de orientarlos a una mayor competitividad y eficacia concordantes con las teorías de la Nueva Gestión Pública; sin embargo, “en América Latina ha prevalecido la necesidad de cortes fiscales, por lo que la flexibilidad ha llevado en la mayoría de los casos, a despidos generalizados o a suspensión de la estabilidad a través de variados artificios legales. La consecuencia de todo ello ha sido un deterioro profundo del aparato estatal y la desmotivación generalizada del funcionariado público” (Saravia. 1997: 18), situación que ha cobrado especial relevancia en nuestro país, tanto en el transcurrir de las administraciones gubernamentales de la última década como en la reciente asunción de una nueva coalición política gobernante.

En consideración con estas afirmaciones, el CLAD enfatizó en la necesidad de establecer un equilibrio dentro de las modalidades estables o flexibles de contratación en los cuadros estatales, debido a los riesgos que supone la importación directa de modalidades contractuales de la administración privada, siendo necesario “establecer normas y sistemas que por un lado permitan agilizar la función pública, pero que por otro, mantengan al servidor y a la sociedad inmunes ante la arbitrariedad y la tentación de retornar al patrimonialismo. (Saravia. 1997: 19). Reconociendo en ello la particularidad que posee la Administración Pública del Estado con respecto a la administración propia de las organizaciones del sector privado, **siendo fundamental tener en consideración tanto las condicionantes políticas como culturales propias de la burocracia estatal, configurada por un conjunto de valores, conocimientos, creencias, tradiciones y prácticas que inciden directamente en la viabilidad o inviabilidad de los procesos de transformación.** Es precisamente a partir de este par de oposiciones, entendidas como estabilidad laboral en la administración estatal -

concebida como protección a la arbitrariedad patrimonialista-, y la flexibilidad laboral -a favor de la capacidad de reacción ante las demandas del entorno de la propia administración estatal- que se ubica la fricción de observaciones entre distintas racionalidades. Distinguiéndose así claramente la administración pública de la privada, ya que en esta última es casi exclusivamente orientada a fines -utilizando la distinción weberiana- mientras que la primera hace alusión a condicionantes cultural-burocráticas, que se orientan a valores intrínsecos en la función pública y por ende exigen un valor en sí mismo, un valor estable y no dependiente de determinados objetivos.

Por ello el CLAD fue enfático al indicar que, con respecto a la cultura institucional existente de los respectivos Estados de América Latina, es “necesario conocerla, dinamizar sus aspectos positivos y tratar adecuadamente su lado negativo. En la estructura gubernamental hay un acervo considerable de capacidad, experiencia y buena voluntad que deben ser movilizadas a favor del cambio. La mejor forma de aprovechar todo ello es a través de la participación, permanente o estructurada en función de los proyectos de modernización” (Saravia: 1997: 22).

Teniendo estas consideraciones, cobra especial notabilidad la mutación experimentada en torno a la relación laboral/contractual al interior del Estado en el caso del desarrollo del modelo chileno, arrojando luces en torno a la contraposición de observaciones establecida por los actores del ámbito político-estatal involucrados; en consideración de que -de forma compartida con los Estados la región- en Chile subsiste un marco regulatorio derivado del modelo Racional burocrático Weberiano, llamado “Estatuto Administrativo”; el cual ha coexistido con la inserción de las iniciativas propias de la Nueva Gestión Pública, específicamente con el modelo de Reforma Gerencial orientador la modernización de la gestión pública y la Agenda de Modernización del Estado en nuestro país.

Tal como ha sido expuesto por el CLAD, la existencia de estos estatutos fueron establecidos con el fin de evitar un modelo patrimonialista, impidiendo por medio del derecho un desborde la arbitrariedad política en la determinación de los cargos directivos y no directivos existentes en el aparato estatal (Saravia: 1997). En nuestro país, entonces, las modalidades contractuales se pueden conceptualizar como un mecanismo que brinda al “funcionario público” una protección contractual traducida en estabilidad y apropiación de su puesto laboral. Esta protección-reconocida como rigidez ante los requerimientos de la actual estrategia modernizadora- está traducida tanto en términos cualitativos como cuantitativos. Cualitativamente en el sentido de establecer dos modalidades contractuales ya descritos en nuestro capítulo precedente, a saber, los cargos de planta de personal que representan “cargos permanentes asignados por ley a cada institución” (Ley 18.834. 2004: Artículo 3º) y aquellos cargos a Contrata de carácter anual y transitorio. Cuantitativamente, y en directa relación con el crítico diagnóstico desde la óptica de la estrategia modernizadora, el Estatuto Administrativo chileno establece que “el número de funcionarios a contrata de una institución no podrá exceder de una cantidad equivalente al veinte por ciento del total de cargos de la planta de personal de esta” (Ley 18.834. 2005: Artículo 10º).

Con estas consideraciones, pasaremos a describir la transformación que han tenido las modalidades contractuales del personal civil que ha cumplido funciones al interior del Gobierno Central²⁸ desde el año 2000 al año 2008, año de implementación de la Agenda de Modernización del Estado objeto de nuestro análisis. Estas cifras han sido extraídas a partir de las estadísticas de Recursos Humanos generadas por la Dirección de Presupuestos dependiente del Ministerio de Hacienda, entidad que elabora a modo de anuario y desde el año 2005, las estadísticas recabadas de las instituciones que conforman el Gobierno Central durante el periodo 1999 – 2008²⁹.

TABLA I. PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN DEPENDENCIA PERIODO 2000 – 2008.

Total(a)

DEPENDENCIA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Administración Central (b)	134.911	141.025	145.570	148.755	151.408	154.221	158.226	163.684	171.829
Contraloría General de la República	1.408	1.398	1.391	1411	1.398	1.450	1490	1.520	1.654
Poder Judicial	5.560	5.828	6.093	6.297	6.593	7.286	7.952	8.676	8.932
Congreso Nacional (c)	776	802	798	816	806	813	806	824	845
Ministerio Público	96	441	809	1.144	2.103	3.383	3.543	3.570	3.675
TOTAL SECTOR PUBLICO	142.751	149.494	154.661	158.423	162.308	167.153	172.017	178.274	186.935

- (a) Hasta 2006, se presenta la distribución de la dotación efectiva al 31 de mayo de cada año. A contar de 2007, se dotación efectiva al 30 de junio.
- (b) No incluye personal de las Fuerzas Armadas ni de Orden. Para el cálculo de la Dotación efectiva según calidad jurídica, se considera al número de cargos desempeñados por el personal del área médica de los Servicios de Salud, afectos a las Leyes n° 15,076 y 19.664.
- (c) No incluye a Senadores ni Diputados

Fuente: Elaboración propia, en base a Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1999-2008. DIPRES. Ministerio de Hacienda. Octubre 2009.

Se advierte a la luz de estas cifras, un aumento entre el año 2000 al año 2008 de 44.184 personas vinculadas laboralmente al Gobierno Central. Sin embargo, y teniendo presente que en los albores de este último decenio se habían comenzado a sedimentar las iniciativas propias de la modernización en la gestión pública impulsadas durante la administración Frei, se impone la necesidad de observar dicho incremento cuantitativo a partir de los criterios cualitativos según las distintas modalidades contractuales que hemos señalado. Teniendo en consideración que diversos artífices y promotores del modelo gerencial en la administración pública chilena, han manifestado que “la normativa general dispone la existencia de plantas legales, y los funcionarios de planta son virtualmente dueños de esos cargos. Ellos están asociados a un grado, con un sueldo fijado también por ley de acuerdo a una escala y aumenta de acuerdo a la antigüedad, único criterio reconocido como transparente y capaz de dar garantías de imparcialidad en un contexto político” (Costa. 2007:37). De esta forma, se coincide con las premisas

orientadoras de las operaciones de modernización en la gestión pública, dada que la “apropiación” de los funcionarios de planta se vincula directamente con una evaluación deficitaria de la eficacia de la administración estatal, haciendo necesario introducir modificaciones en la prestación de las actividades traducidas en la flexibilización de la función pública y en los sistemas de empleo en el Estado (Saravia, E. 1997).

Dado ello, las administraciones gubernamentales chilenas, de forma de conciliar el objetivo primordial de brindarle flexibilidad y eficiencia a la administración estatal, han insertado modificaciones a nivel de la calidad contractual del funcionariado público, que son expresados en las siguientes cifras:

TABLA II. PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN CALIDAD JURIDICA PERIODO 2000 – 2008.

Total (a)

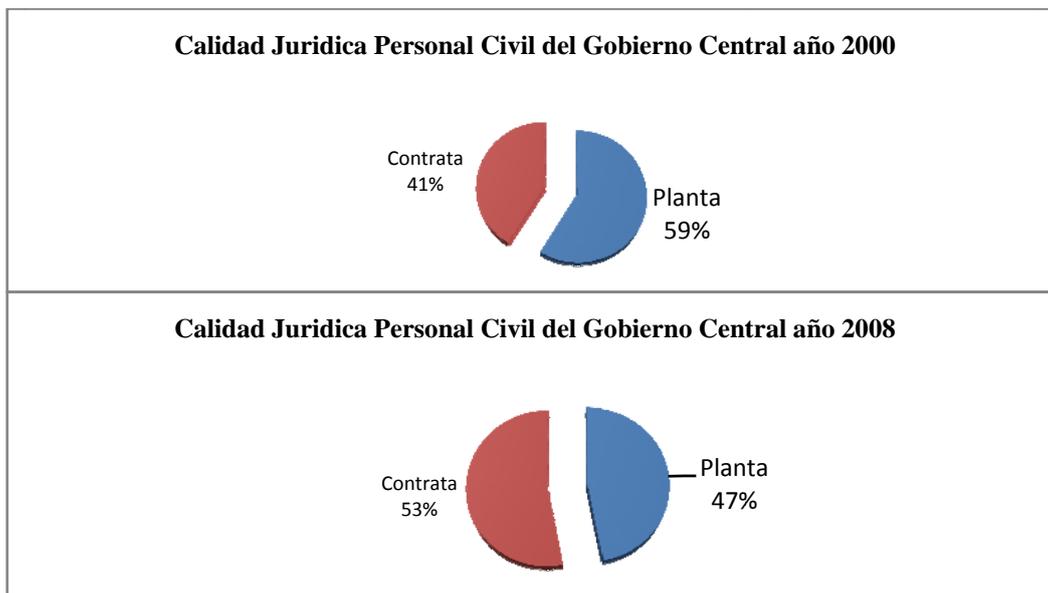
CALIDAD JURIDICA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Planta (b)	82.608	83.397	83.667	84.514	91.604	91.253	90.465	88.077	86.885
Contrata (b y c)	57.754	63.676	68.800	71.711	68.496	74.036	80.012	88.620	97.776
Honorarios Asimilados a Grado	287	218	95	53	76	64	65	38	39
Jornales Permanentes	2.102	2.203	2.099	2.145	2.132	1.800	1.475	1.539	2.235
TOTAL SECTOR PUBLICO	142.751	149.494	154.661	158.423	162.308	167.153	172.017	178.274	186.935

- (a) Hasta 2006, se presenta la distribución de la dotación efectiva al 31 de mayo de cada año. A contar de 2007, se dotación efectiva al 30 de junio.
No se incluye personal de las fuerzas armadas ni de orden.
No incluye a Senadores ni Diputados.
- (b) Total personal de planta y contrata incluye información sobre el personal afecto al Código del Trabajo, según clasificación realizada por los servicios informantes.
- (c) Se incluye el personal titular que conserva la propiedad de su cargo, pero que a la fecha de corte de la información, se desempeña en un cargo a contrata. Al 20 de junio de 2008, estas corresponden a 4.205 personas.

Fuente: Elaboración propia, en base a Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1999-2008. DIPRES. Ministerio de Hacienda. Octubre 2009.

Estableciendo una comparación grafica entre los años 2000 y 2008 en torno a las modalidades contractuales contempladas en el Estatuto Administrativo, podemos observar la siguiente tendencia en cuanto a su proporcionalidad.

GRAFICO I. PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN CALIDAD JURIDICA PERIODO 2000 – 2008.



Fuente: Elaboración propia, en base a Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1999-2008. DIPRES. Ministerio de Hacienda. Octubre 2009.

A partir de estos antecedentes, se muestra que los cargos en calidad jurídica de planta tuvieron su mayor número en el año 2004 con 91.604 cargos ocupados, para después descender a 86.885 en el año 2008, representando un 46.47% del total de personal civil del gobierno central contratado en dicho año. Mientras que durante igual periodo, las contrataciones en calidad jurídica a contrata han tenido un aumento sostenido de 40.022 puestos laborales de carácter anual y transitorio desde el año 2000 al 2008, representando el 52.30% del total de las contrataciones registradas en este último año.

Incluyendo un factor adicional a este incremento de las contrataciones de carácter temporal al interior de la administración del Estado, con la simultánea disminución de los cargos de planta de personas de carácter permanente; se observa un aumento sustancial de aquellas contrataciones en modalidad contractual a honorarios³⁰, las que por su carácter contractual, escapan de las disposiciones expresadas en el Estatuto Administrativo Chileno, ya que las reglas que rigen su desempeño en el sector público solo serán las estipuladas en su respectivo contrato, es decir, no son aplicables a ellos “las normas legales sobre probidad administrativas, al tener igualmente el carácter de servidores estatales, en la medida que prestan servicios al Estado en virtud de un contrato suscrito con un órgano público” (Dirección de Presupuestos. 2009: 17).

Este fenómeno contractual en la administración pública chilena, representa de manera evidente la incorporación de los criterios de racionalidad que privilegian la economía (menores costos) y eficiencia (hacer más con menos) en el desarrollo del modelo gerencial de modernización en la gestión del Estado, incorporándose una optimización sintetizada en el esquema costo/beneficio (Santibáñez. 2000b) al momento

de decidir el vínculo contractual para el desempeño de funciones públicas. En otras palabras, se ha privilegiado las distinciones directrices propias de la gestión en la administración privada, por medio de la incorporación de personal a honorarios, quienes -en su función pública al interior de la institucionalidad estatal- no perciben los incentivos monetarios vinculados al cumplimiento de metas institucionales ni son susceptibles de afiliarse a las asociaciones de funcionarios que pudieran representar sus intereses.

Para lograr visualizar la presencia que han tenido dicho contingente de trabajadores a honorarios, únicamente se dispone de la información entregada por la Dirección de Presupuestos para el año 2008³¹, por lo que al realizar un análisis comparativo para dicho año, con respecto a las otras modalidades contractuales existentes en el sector público, se ilustra lo siguiente:

TABLA III. PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN CALIDAD JURIDICA AÑO 2008

Total 2008 (a)

CALIDAD JURIDICA	2008	% año 2008
Planta	86.885	38%
Contrata	97.776	42%
Honorarios Asimilados a Grado	39	0,02%
Jornales Permanentes	2.235	0,97%
Honorarios Suma Alzada	44.232	19,13%
TOTAL SECTOR PUBLICO, MAS HONORARIOS	231.167	100,00%

(a) No se incluye personal de las Fuerzas Armadas ni de Orden.

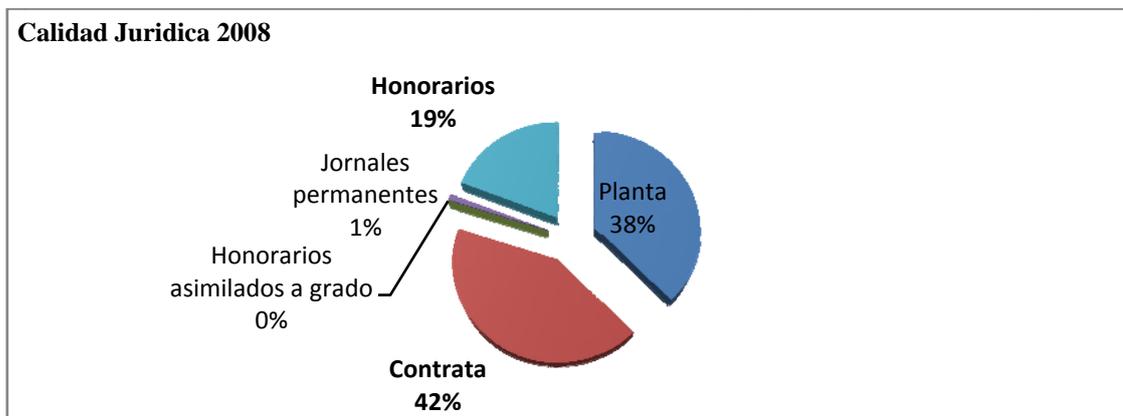
No incluye a Senadores ni Diputados.

Para el cálculo de la Dotación efectiva según calidad jurídica, se considera al número de cargos desempeñados por el personal del área médica de los Servicios de Salud, afectos a las Leyes n° 15.076 y 19.664

Fuente: Elaboración propia, en base a Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1999-2008. DIPRES. Ministerio de Hacienda. Octubre 2009.

Asimismo, al graficar este contingente de trabajadores anteriormente invisibilizados, podemos constatar su presencia para el año 2008, coincidiendo con la presentación de la Agenda de Modernización del Estado de la administración Bachelet. En términos porcentuales se presenta del siguiente modo:

GRAFICO II. PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN CALIDAD JURIDICA AÑO 2008.



Fuente: Elaboración propia, en base a Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1999-2008. DIPRES. Ministerio de Hacienda. Octubre 2009.

Se demuestra a la luz de estos antecedentes, que para el año 2008 -último año con cifras gubernamentales disponibles- el personal de planta con carácter permanente representó menos de un 40 por ciento del total del personal civil en el gobierno central, mientras que aquellos contratos de carácter temporal (contrata: 42 por ciento) y aquellos contratos de prestación de servicios coyunturales (honorarios: 19 por ciento) representaron aproximadamente el 61 por ciento del total del trabajadores del sector público. En otras palabras, ante las “insuficiencias observadas en un marco normativo anacrónico, inflexible y poco adaptable a los nuevos requerimientos del aparato publica”(Ramírez, 2004. 86), la premisa de la eficiencia contenida en la reforma gerencial desarrollada en nuestro país, promovió como una solución -dados los requerimientos sociales y económicos vinculados a los procesos de globalización (Santibáñez. 2000b)-, una transformación en el aparato estatal que privilegió las contrataciones de carácter temporal para funciones coyunturales, brindándole una flexibilidad a la burocracia estatal a favor del despliegue de los mercados y el sector privado. Dicha transformación del vínculo laboral-contractual, evidencia de forma sustancial la reinterpretación -particularmente en lo que respecta a los trabajadores en modalidad contractual a honorarios- por parte de un esquema de observación que obedece a otros criterios de racionalidad. Ello teniendo en consideración que, desde la conceptualización burocrática-normativa formulada por Max Weber, se llama “honorarios –administradores “honorarios”– a aquellas personas que

1. En virtud de su situación económica están en disposición de administrar y dirigir duraderamente una asociación como profesión accesoria no retribuida, o por una retribución nominal o de honores, y que
2. Gozan de un aprecio social de tal naturaleza -cualquiera que sea aquello en que se apoye- que tiene la probabilidad de conservar sus cargos en la democracia directa formal por confianza de sus conciudadanos, primero de un modo voluntario y luego tradicional.

Supuesto absoluto de la posición de los administradores honorarios en esta significación primaria de poder vivir para la política sin tener que vivir de ella, es un cierto grado de “bienestar” o independencia económica derivado de sus propios negocios privados” (Weber, M. 1964:233). En otras palabras, dado el despliegue del modelo de reforma gerencial y la racionalidad que lo subyace, la figura de los administradores honorarios pasa de ser de una persona cuyo bienestar económico y reconocida competencia le posibilita ejercer una función pública “a honores”; para transformarse en una modalidad contractual cuya flexibilidad inherente es reintroducida a las formas de económica, eficiencia y eficacia de la administración estatal.

Dada la descripción desarrollada en torno a esta transformación de los vínculos contractuales producto de la modernización en la gestión del funcionariado laboral, el análisis que desarrollaremos a partir del próximo capítulo tendrá como propósito el distinguir las distinciones que han realizado tanto los dirigentes de la ANEF como los representantes gubernamentales, en lo que refiere a las temáticas tensionadas por dicha transformación. Es decir, por medio del programa de observación de segundo orden, y advirtiendo la forma en que las administraciones gubernamentales han implementado la lógica del modelo gerencial; nuestro análisis nos permitirá distinguir los criterios de racionalidad confrontados por ambos grupos de interés inmersos en la administración estatal, y si efectivamente ha habido una consideración por parte de los gobiernos de las condicionantes cultural-burocráticas -tal como lo señalo y recomendó el CLAD- que antecedieron a la implementación del modelo gerencial y que determinan la probabilidad/improbabilidad de consensuar un punto de equilibrio entre el par de oposición estabilidad/flexibilidad laboral para el funcionariado público.

Rejuvenecimiento para la eficiencia o compensación de los daños históricos: dilemas en la previsión laboral del funcionariado público.

La temática de la previsión laboral en el contexto socio laboral específico del empleo en el sector público, adquiere su relevancia y problematización al estar vinculada con una de las dos grandes líneas de trabajo contenidas en el primer eje de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010, desprendida del enfoque que considera-bajo la lógica de la calidad de los servicios públicos- necesario reimpulsar la carrera funcionaria implementando herramientas que permitan a los funcionarios de mayor edad retirarse apropiadamente, favoreciendo con ello un “rejuvenecimiento” del aparato estatal; para lo cual “el gobierno de la presidenta Bachelet ha concordado con los gremios diversos planes especiales de retiro para los funcionarios de la administración central y descentralizada del Estado que incentivarán el retiro de más de 25.000 funcionarios durante el periodo 2007 – 2010” (Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado. 2008: 17), traducándose dichos planes en los mecanismos de incentivo al retiro para los funcionarios públicos. Las expectativas que distinguen a dicha iniciativa, son claramente ratificadas por los propios miembros de la Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado, al señalar que:

- *“la razón que hay detrás de eso en primer lugar es que es el principal*

instrumento a través del cual tú aceleras el tiraje de la chimenea y la renovación de las plantas por profesionales y técnicos. Ese es el principal incentivo. Gente que ya tiene 40 años de servicio y que naturalmente su productividad es baja, no solo por la edad sino probablemente porque lo que aprendieron, lo que saben hacer, corresponde a un mundo que funcionaba de otra forma”. (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P5: E8, 5:11).

Dicha descripción proveniente de un representante gubernamental, hace resonar implícitamente el concepto de racionalidad que hemos articulado, por el hecho de plantear dos “mundos”, dos realidades que coexisten en el funcionariado público producto del tránsito a la modernidad de la gestión estatal. Esto se traduce inmediatamente en distintos criterios de racionalidad que distinguen y operar a partir de criterios contradictorios la necesidad de renovación del funcionariado en edad de jubilar y -en términos generales- la responsabilidad que posee -o no- la figura del Estado en la compensación de daños históricamente identificados; pudiendo conllevar a la desfiguración de una operación gubernamental -técnicamente racional- como lo fueron los mecanismos de incentivo al retiro durante el año 2008 al 2010.

Ahora bien, para analizar la pertinencia de dicha medida -representativa de la segunda área de trabajo contenida en el primer eje de la Agenda de Modernización gubernamental-, debemos tener en consideración el grupo objetivo al cual se le reconoce una no-idoneidad para la incorporación de las competencias y conocimientos que se requieren bajo el modelo gerencial y el “nuevo mundo” aspirado por la modernización de la gestión del funcionariado público.

A la luz de los rangos etarios existentes en el funcionariado del Estado, se hace necesario tener presente el siguiente recuadro, en atención a los rangos de edad del personal civil del gobierno civil que ha cumplido funciones públicas desde el año 2000 al 2008:

TABLA IV. PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN RANGO DE EDAD PERIODO 2000 – 2008.

Total (a)

RANGO DE EDAD	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
24 años de edad o menos	4.618	5.470	4.885	4.786	4.836	5.621	6.363	6.710	7.010
Entre 25 y 34 años de edad	30.045	34.473	34.138	35.398	36.762	38.389	39.928	42.528	44.675
Entre 35 y 44 años de edad	40.048	41.378	41.409	42.280	42.811	43.510	45.825	47.754	50.380
Entre 45 y 54 años de edad	41.104	42.932	44.524	45.546	45.868	45.194	46.144	46.148	46.846
Entre 55 y 59 años de edad	13.391	14.147	15.121	16.490	17.438	17.782	19.003	19.134	20.850
Entre 60 y 64 años de edad	6.244	7.204	8.130	9.303	10.131	9.824	10.461	11.361	12.793
65 y más años de edad	3.380	3.890	4.554	4.620	4.462	4.105	4.111	4.639	4.381
TOTAL SECTOR PUBLICO	138.830	149.494	152.761	158.423	162.308	164.425	171.835	178.274	186.935

(a) Hasta 2006, se presenta la distribución de la dotación efectiva al 31 de mayo de cada año. A contar de 2007, se dotación efectiva al 30 de junio.

Para 2000 no se tiene información por rango de edad de los programas 02 de la Junta Nacional de jardines Infantiles, de los programas 02 de la Junta Nacional de jardines Infantiles, de los Programas 02 y 03 del Instituto de Desarrollo Agropecuario y de la Dirección General de Aeronáutica Civil.

Para los años 1999 y 2000 no se cuenta con información por rangos de edad de la dotación de personal del Programa 02 del Servicio Nacional de Menores

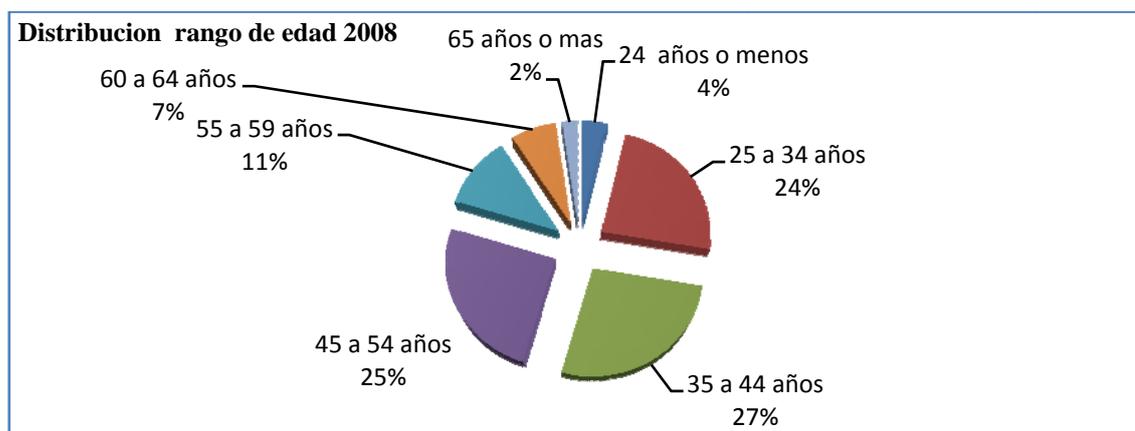
En los años 1999, 2000, 2002 y 2005 para determinar el total por rangos de edad de la Dotación Efectiva, se consideró el número de personas y no de cargos del personal médico afecto a las leyes Nos. 15.076 y 19.664 de los servicios de Salud. En los años 2001, 2003 a 2004, y 2006 en adelante, se consideró el número de cargos.

Para 2006 no se tiene información por rango de edad del Instituto Geográfico Militar.

Fuente: Elaboración propia, en base a Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Publico 1999-2008. DIPRES. Ministerio de Hacienda. Octubre 2009

Favoreciendo la ilustración de estas cifras para efectos de nuestro análisis, consideraremos en el siguiente gráfico, la relevancia del rango etario susceptible de acogerse a los beneficios contemplados por los mecanismos de incentivos al retiro, a partir del total del personal civil del gobierno central en el año 2008:

GRAFICO III. DISTRIBUCION PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN RANGO DE EDAD AÑO 2008.



Fuente: Elaboración propia. En base a Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1999-2008. DIPRES. Ministerio de Hacienda. Octubre 2009.

En consideración a estas proporciones, y teniendo presente las características de la ley del “Nuevo Trato Laboral” N° 19.882 del año 2003 anteriormente descritas, se han destacado aquellas cifras correspondientes a los rangos de edad desde 60 a 64 años y de 65 o más, atendiendo a que la gratificación económica sobre la cual se sustentan los mecanismos de incentivo al retiro están dirigidas a aquellos funcionarios en calidad contractual de planta o contrata “que tengan 65 o más años de edad si son hombres y 60 o más años, si son mujeres, y que comuniquen su decisión de presentar la renuncia voluntaria a sus cargos” (Ley 19.882. 2003: Artículo 8°). Es posible apreciar que en el año 2008, **el porcentaje de funcionarios públicos susceptibles de acogerse a los beneficios económicos constituyentes de los mecanismos de incentivo al retiro, particularmente a lo que refiere el bono post laboral, representan el 9.18% del total del funcionariado publico contabilizados a nivel del gobierno central.** Es decir, que la iniciativa destinada a una renovación del recurso humano al interior del aparato estatal, sería aplicable a menos del diez por ciento de todos los recursos humanos al interior del Estado en el año 2008; lo cual inevitablemente establece una sombra de duda sobre la real efectividad que pudiese tener una medida de estas características cuando los destinatarios de dicha iniciativa no representan ni por mucho una mayoría del total del funcionariado con que cuenta la administración estatal.

Es más, si consideramos igualmente para el año 2008, el porcentaje de funcionarios y funcionarias que se ubican entre los rangos de edad de 25 hasta 54 años, podremos apreciar que ellos representan un 75.9% del total de recursos humanos trabajando en el sector público en calidad contractual o planta, es decir, sin considerar quienes están en una modalidad contractual a honorarios. Por ende, podemos extraer como reflexiones preliminares de dicha iniciativa, el cuestionable impacto que pueda tener esta medida para favorecer al anhelado “rejuvenecimiento” del aparato estatal; así como plantear un cuestionamiento sobre cómo son ocupadas dichas plazas laborales, las que al ser mayoritariamente de calidad contractual de planta y contrata, representan una mayor estabilidad laboral para quienes las detentan.

En directa relación, al analizar el número de funcionarios estatales que se acogieron a dichos mecanismos de incentivo, renunciando voluntariamente a sus plazas laborales para obtener el señalado bono por retiro, es posible exponer los siguientes resultados:

TABLA V. PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL CON CESE DE FUNCIONES SEGÚN CAUSAL PERIODO 2000 – 2008.

Total (a)

CAUSAL DE CESE	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Jubilaciones	2.598	720	850	843	1.279	1.225	424	559	506
AFP	685	243	240	293	348	393	136	180	245
INP	1.913	477	610	550	931	832	288	379	261
Fallecimientos	206	197	242	241	225	208	238	176	321
Renuncias Voluntarias	3.546	3.266	3.260	3.620	6.842	5.282	6.456	5.265	9.650
Con bono por retiro (b)					3.419	2.107	594	461	3.289
Otras Causas	3.546	3.266	3.260	3.620	3.423	3.175	5.862	4.804	6.361
Otros motivos	1.899	1.639	1.685	2.134	2.073	3.297	2.047	2.833	3.027
TOTAL SECTOR PUBLICO	8.249	5.822	6.037	6.838	10.419	10.012	9.165	8.833	13.504

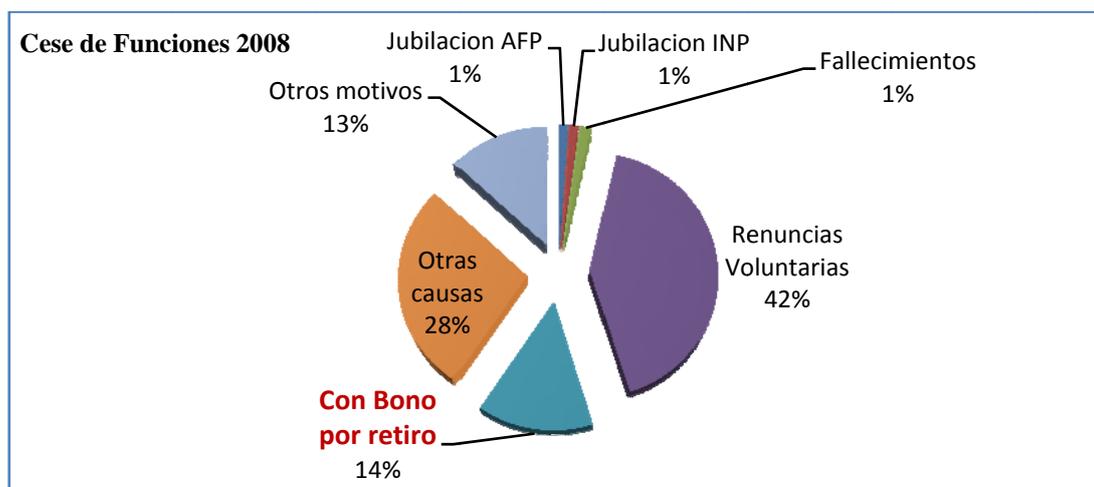
- (a) Hasta 2006, se presenta la distribución de la dotación efectiva al 31 de mayo de cada año. A contar de 2007, se dotación efectiva al 30 de junio.
 No se incluye personal de las fuerzas armadas ni de orden.
 No incluye a Senadores ni Diputados.
 Para el cálculo de la Dotación efectiva según calidad jurídica, se considera al número de cargos desempeñados por el personal del área médica de los Servicios de Salud, afectos a las Leyes n° 15.076 y 19.664

Fuente: Elaboración propia, en base a Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Publico 1999-2008. DIPRES. Ministerio de Hacienda. Octubre 2009.

Se aprecia que a partir del año 2004, una vez puesta en vigencia la ley del Nuevo Trato Laboral del año 2003, ha existido una adhesión irregular a dichos mecanismos en cada año desde su inicio; totalizando hasta el año 2008 una cantidad de 9.870 funcionarios y funcionarias que se han acogido a esta retribución económica para la renuncia y liberalización de dichas plazas laborales en el Estado.

Asimismo, y considerando específicamente las cifras correspondientes al año 2008, representamos en el siguiente grafico la distribución de las causas de cese de funciones del personal civil del gobierno central para dicho año, la cual se distribuye del siguiente modo:

GRAFICO IV. DISTRIBUCION PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN CESE DE FUNCIONES. AÑO 2008.



Fuente: Elaboración propia. En base a Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1999-2008. DIPRES. Ministerio de Hacienda. Octubre 2009.

Con respecto al año 2008, podemos advertir que el porcentaje de personas que se acogieron a los bonos por retiro representaron únicamente el 14 por ciento del total de las causas de cese de funciones. Lo que en comparación con el porcentaje de cese de funciones debido a renuncias voluntarias (42 por ciento), instaura una preocupación por la capacidad de retención del personal que desempeña funciones en los servicios del sector público.

Dados estos antecedentes, surgen diversas interrogantes que serán abordadas a través de las descripciones de esta área de problematización en el próximo capítulo. Con ello no pretendemos cuestionar la necesidad de favorecer las condiciones jubilatorias de aquellos funcionarios y funcionarias en edad de jubilar en la administración pública, ni tampoco criticar la necesidad de incorporar nuevos funcionarios públicos cuyos conocimientos y competencias puedan favorecer la eficiencia en la entrega de los servicios públicos que exige al ciudadanía. Pero llama la atención que una de las dos áreas de trabajo contenidas en la reciente agenda pública para la modernización del Estado -orientada específicamente al funcionariado público- haya considerado como grupo objetivo un número minoritario del total del funcionariado público existente en la administración pública en el año de su implementación (menos del 10% en el año 2008), así como también la irregularidad y dudosa eficacia que haya tenido en comparación con otras causales de cese de funciones en dicho año (14% en el año 2008). Ello nos llama a centrar nuestro análisis en torno a las descripciones que se realizan en torno a las temáticas vinculadas a este ámbito -tanto a nivel de propuestas gubernamentales como demandas gremiales-, de forma de percibir como la cultura burocrática-laboral ha incidido en que un modelo avalado por el modelo gerencial, y que cumple cabalmente con los mecanismos económicos propios de la gestión privada (en termino de costo/beneficio de unidades monetarias para incentivar la renuncia

voluntaria) haya tenido hasta la fecha una eficacia marginal –y más aún- haya devenido en una temática de conflicto.

Modernización de gerentes o participación de funcionarios: ¿Quién debe ser el protagonista?

Continuando con nuestra descripción, abordaremos un tercer ámbito de problematización en torno a lo que hemos denominado el agente articulador de la modernización en la gestión del Estado, dadas los vínculos de asociación y oposición que giran en torno a dicha figura en la estrategia de modernización desarrollada en Chile. Por ende, posicionamos nuestro foco de observación en torno a las observaciones referidas a quien se le ha supuesto un protagonismo privilegiado para impulsar los cambios y transformaciones al interior de la gestión del aparato burocrático del Estado.

Para describir el modo en que ha sido enfatizado dicho protagonismo en el desarrollo del modelo gerencial en la gestión del Estado chileno, debemos en primera instancia describir los fundamentos que dieron origen a la figura de reforma gerencial, y como estos incidieron en el diseño y operacionalización en la primera de las dos áreas de trabajo contenidas en el primer eje de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. Como fue señalado en la primera parte de nuestra investigación, los fundamentos que han impulsado las actuales iniciativas desarrolladas para la reforma y la modernización del Estado en Chile, así como en el resto de los Estados Latinoamericanos, han sido sustentados por las teorías derivadas por la Nueva Gestión Pública; las cuales fueron concebidas como la solución ante el proceso de reconstrucción de los Estados latinoamericanos luego de los déficit fiscales en los cuales se enmarcaron las reformas estatales de primera generación; siendo desafío de esta nueva generación de reformas la necesidad de compatibilizar las tendencias mundiales con las especificidades de las naciones existentes en la región. En este sentido, Chile y el resto de Latinoamérica debieron prepararse para la competencia económica que trajo consigo la globalización, por lo que la administración estatal y la propia figura del Estado tuvieron que “modificar sus antiguas políticas proteccionistas sustituyéndolas por medidas que induzcan a las empresas a ser competitivas en el nuevo ambiente económico mundial” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1998: 7), razones por las cuales se consideró perentorio la promoción de la reforma gerencial en los Estados latinoamericanos, ya que esta reforma gerencial en la administración pública “es la que ofrece las mejores respuestas a los desafíos económicos, sociales y políticos que se presentan en América Latina” (CLAD. 1998: 9).

Estas sentencias derivadas de los organismos internacionales para la región a inicios de la década de los noventa, fundamentaron de manera expresa las bondades de la reforma gerencial dados los requerimientos expresados hacia los Estados de la región en respuesta a los impactos de la globalización económica y financiera que se impuso durante dicha década (Santibáñez. 2000b), donde el rol que debía asumir un Estado “moderno”, era el de regularizar las transformaciones sociales y económicas advenidas por el entorno macroeconómico, y en una segunda instancia atender los requerimientos

político-ciudadanos para la profundización de las democracias post- transicionales o la crónica inequidad de la distribución del ingreso -característica constante en los países del cono sur-.

La reforma de tipo gerencial, en este marco, enfatizó la necesidad de modernizar la gestión de los servicios públicos que ejecutaban las políticas gubernamentales en los distintos países, así como el énfasis en el valor prioritario de la eficiencia en el diseño de las mismas (Tomassini, L. Armijo, M. 2002), subordinando la necesidad de fortalecer la capacidad del Estado para interpretar las demandas particulares provenientes tanto de sus entornos internos como ciudadanos. Es decir, las iniciativas priorizaron el equilibrio económico como fundamento de la mejora de gestión del Estado, teniendo inclusive -como un supuesto efecto- un aumento de la gobernabilidad del sistema político. Dicho en otras palabras, “el modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrática piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes” (CLAD. 1998: 10), bondades que fuera de toda duda, permitiría a los Estados latinoamericanos responder con mayor rapidez a los cambios acaecidos en su entorno económico y social.

Asimismo, las recomendaciones formuladas por el CLAD establecieron nuevamente un distanciamiento a la concepción del aparato estatal formulada por Max Weber, debido a la rigidez supuesta al modelo organizacional burocrático propuesto por el autor alemán, ya que la Reforma Gerencial “tiene como fundamento la profesionalización de la burocracia que ejerce funciones en el núcleo de actividades centrales del Estado, por lo que se presupone el aspecto meritocrático propio del modelo weberiano” (CLAD. 1998: 11), pero al mismo tiempo modificando el paradigma organizacional de dicho modelo para poder superar la escasa flexibilidad organizacional del mismo e implementar un modo contractual más competitivo para la acción estatal.

Es decir, era necesario brindar una mayor eficiencia y efectividad en la generación y aplicación de las políticas públicas en los países de la región, debiendo estos orientarse de acuerdo al control de los resultados por sobre el control de las normas y procedimientos propios del modelo racional-burocrático; reafirmando nuevamente que buena parte de los problemas diagnosticados en los Estados Latinoamericanos fue “el agotamiento del modelo organizacional del Estado providencial o de bienestar, y que lo llevaron a la falta de coordinación interna, a la centralización extrema y a una notoria rigidez, patrones todos ellos inaceptables ante contextos complejos y dinámicos como los que observamos en la actualidad” (Torres. 2008: 4).

Este raciocinio llevó a determinar que la solución radicaba en enfatizar la profesionalización de la alta burocracia, siendo ella quien debiera desarrollar las capacidades de negociación ante el sistema político, de manera de reducir los fenómenos de clientelismo y politización de la alta burocracia en los Estados de

América Latina, advirtiendo eso sí que “no se puede hacer esto aislando a los funcionarios públicos de la necesaria supervisión democrática de los políticos y de la sociedad” (CLAD. 1998: 13).

Precisamente a raíz de esta advertencia, los propios organismos internacionales como el CLAD enfatizaron la necesidad de establecer una diferenciación con respecto a las estrategias de reformas que fueron implementadas en la década de los ochenta en la región-identificadas como reformas de “primera generación”- dado que dichas medidas “enfataron la dimisión de funcionarios, la eficiencia a cualquier costo y la identificación pura y simple de la administración pública con la administración de empresas” (CLAD. 1998: 20), por lo cual la reforma gerencial del Estado, según el CLAD, debiese posicionarse como contraria a una receta en la que el recurso para alcanzar la eficiencia y el equilibrio fiscal de los Estados Latinoamericanos se traduzca directamente en la dimisión de funcionarios y en la reducción del aparato estatal, debido a que dichas prácticas pueden conllevar que el proyecto de reforma y modernización de la gestión del Estado asuma riesgos de corto plazo traducidos en un éxodo del personal más calificado preexistente en la propia burocracia estatal, así como riesgos de largo plazo traducidos en una “desmoralización de los funcionarios públicos, la calidad inferior del servicio y la pérdida de credibilidad si los recortes fuesen percibidos como arbitrarios y faltos de transparencia” (CLAD. 1998: 20).

Estas consideraciones son de especial relevancia a la hora de considerar la forma en la que fueron traducidas dichas recomendaciones en Chile y como ellas se han desarrollado a lo largo de esta última década, planteando la interrogante si las administraciones gubernamentales chilenas -al abrazar el modelo gerencial indicado por el CLAD- han considerado efectivamente este necesario equilibrio entre profesionalización de la alta burocracia y la debida participación y reconocimiento del funcionariado público en el diseño y aplicación de medidas para el mejoramiento de la gestión del aparato estatal.

Esta interrogante la consideramos al tener presente que las recomendaciones de este organismo internacional indicaron -en el marco de la reforma gerencial en la gestión del Estado- que los funcionarios “tendrán que ser más entrenados y bien remunerados, para asumir la obligación de responder precisamente a las metas de los contratos de gestión y a las demandas del ciudadano–usuario. Para una parte del funcionariado, los contratos de trabajo serán flexibilizados, pero la dignificación de la función pública seguirá siendo un objetivo de Estado” (CLAD. 1998: 21), siendo precisamente dicha “dignificación” la que hemos advertido recurrentemente bajo la demanda de la ANEF por “Trabajo Decente”, a la base de las expresiones de conflicto de los últimos años en la administración estatal chilena.

Parte de las perspectivas entregadas por el CLAD, tuvieron su consiguiente repercusión y lectura en el debate sobre las estrategias de transformación del Estado en Chile a inicios de la pasada década, orientando diseño con que la reforma gerencial del Estado fue adoptada en Chile. Así, se señaló que la burocracia del Estado establecida en

su aparato público, debía orientarse a dos medidas específicas: el reclutamiento de aquellos gerentes-traducidos en Chile a la denominación de “Altos Directivos del Estado”- de acuerdo a criterios meritocrático; y remunerarlos de una manera adecuada y orientada a resultados; ya que estas medidas “han demostrado ser fructíferas en las organizaciones del sector privado” (Valdés. 2001: 3).

Esta priorización dada a la Alta Directiva pública en Chile, recogió los postulados entregados por el CLAD bajo el supuesto de que “todos los demás temas de la gestión del Estado Central son resueltos con mayor eficiencia cuando los altos directivos son seleccionados y remunerados adecuadamente para atraer a los mejores” (Valdés. 2001: 3). Considerándose junto a ello, la sugerencia de “despolitización” de la Alta Directiva estatal en el sentido de que ello permitirá brindar una protección al resto del personal no directivo existente en el Estado, bajo el supuesto que, al proteger la excesiva participación partidista en las capas jerárquicas superiores de las instituciones del Estado “queda protegido también el resto del personal profesional, técnico, administrativo y auxiliar de jerárquica inferior” (Valdés. 2001: 5).

Este último supuesto, sumado a la idea de poder transferir directamente los mecanismos de la administración privada al ámbito público, pretendió una transformación radical en las distinciones tradicionales propias del modelo burocrático-normativo imperante, ya que ensayaba trasladar la seguridad laboral de los niveles jerárquicos inferiores -ante las amenazas de despidos político partidistas- desde la inamovilidad del cargo que garantizaba el sistema de carreras del modelo racional burocrático (Estatuto Administrativo en Chile), a la protección que pudiera brindarle un gerente público “apolitizado” y validado por sus competencias técnicas y capacidades de gestión.

Pues bien, siendo estas premisas institucionalizadas en el año 2003 -a través de la implementación de la Ley 19.882 del Nuevo Trato Laboral- se creó en Chile un Sistema de Alta Dirección Pública con el objetivo de profesionalizar los altos cargos del Estado y contar con una gerencia pública calificada técnicamente para la ejecución de las políticas públicas del respectivo gobierno. De esta forma, y en concordancia con los planteamientos formulados por el CLAD, se instauró este modelo como uno de los principales ejes de modernización del Estado chileno, debiendo el mismo ser perfeccionado “para asegurar la despolitización de la burocracia, la atracción de los mejores talentos disponibles en el país, y la motivación de los funcionarios a través de un correcto sistema de incentivos y promociones” (CIEPLAN. 2008: 3).

Esta estrategia cobró especial relevancia al ser avalada por los distintos centros de estudios convocados para la elaboración de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010, las cuales recomendaron profundizar en los postulados entregados por el CLAD estableciendo-entre otros aspectos- la necesidad de “revisar el sistema de remuneraciones de los más altos directivos públicos, estableciéndose niveles compatibles con los vigentes en el sector privado” (Fundación Jaime Guzmán, Instituto Libertad, Libertad y Desarrollo. 2008:11), junto con la ampliación en la aplicación del

Sistema de Alta Dirección al sector municipal y analizar la posibilidad de extender dicho sistema de concursos a niveles inferiores. (Marshall, J. Waissbluth, M. 2007; FACSO-Chile. 2008). Es decir, las propuestas en Chile hicieron especial énfasis en desarrollar una reforma gerencial que involucrase tanto un aumento de las remuneraciones para incorporar a aquellos profesionales mejor calificados del sector privado como la necesidad de ampliar el sistema de concursos tanto a nivel sectorial como jerárquico dentro de la burocracia estatal chilena.

Estos enfoques tendientes a la “despolitización” de la alta directiva pública tuvieron su efecto en el eje “Recursos Humanos y Gerencia Pública” de la Agenda de Modernización del Estado 2008 – 2010, al señalar que “el gobierno de turno renuncia a buena parte de la discrecionalidad para llenar cargos directivos en la perspectiva de favorecer el reclutamiento de los mejores” (Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Modernización. 2008: 11). Declarando asimismo la preocupación de que “estos nuevos directivos puedan ser reales líderes modernizadores de las diversas instituciones públicas. Es compromiso del gobierno profundizar y acelerar la utilización de este mecanismo (Sistema de Alta Dirección Pública) y con ello, contribuir a profesionalizar el Estado. La complejidad de las políticas, de la administración moderna y de las coordinaciones intersectoriales requiere gerentes públicos de excelencia” (Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Modernización. 2008: 11) con un especial atención en el mejoramiento del diseño, acuerdo y medición de los compromisos de desempeño individual de dichos gerentes, de manera de que el cumplimiento de los programas de gobierno estuviera en directa relación con la percepción pecuniaria de los directivos responsables.

Más allá de la enorme responsabilidad, desafío, recursos y protagonismo que le ha brindado al modelo gerencial chileno a la figura de los “gerentes públicos”, es especialmente importante describir el contexto socio-laboral específico en el cual se desplegó esta iniciativa en el aparato estatal chileno. Debiendo establecer una comparación del estamento involucrado en dicha estrategia -autoridades de Gobierno y Jefes Superiores de Servicio- con respecto al resto de los estamentos representativos del funcionariado público; teniendo presente que las premisas del modelo gerencial plantean el supuesto que dichos gerentes públicos podrán “irradiar” las bondades de la gestión del sector privado al resto del funcionariado y a sus asociaciones representantes. Para ello, presentamos la siguiente tabla correspondiente al número de personal civil en el gobierno central diferenciado según el estamento en el cual se ubican:

TABLA VI. PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN ESTAMENTO PERIODO 2000 – 2008.

Total (a)

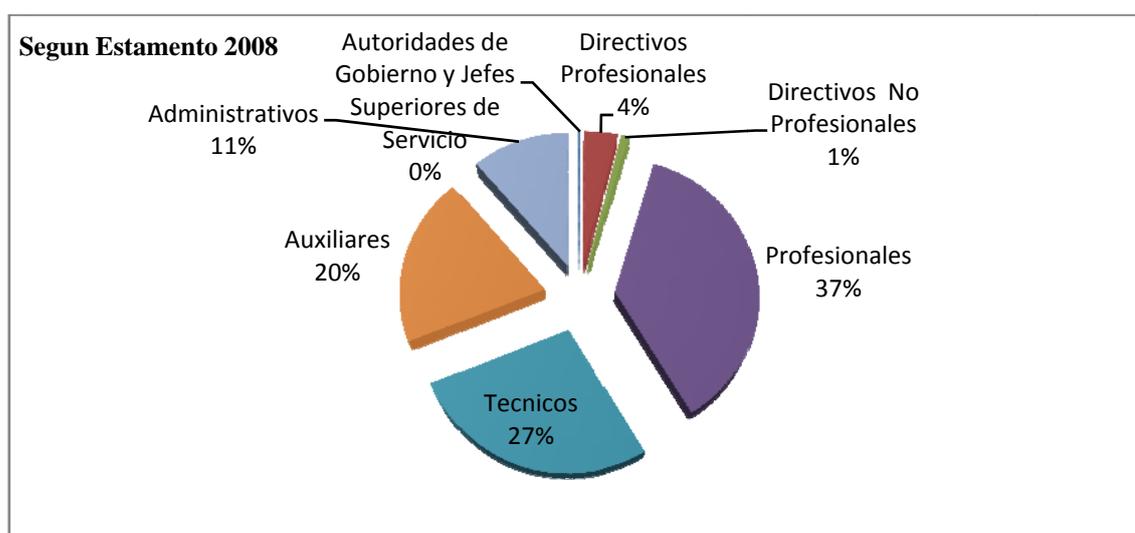
ESTAMENTOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Autoridades de Gobierno y Jefes Superiores de Servicio	240	235	236	238	240	238	241	240	248
Directivos Profesionales	5.541	6.421	6.475	6.620	6.991	7.063	6.752	6.749	6.894
Directivos No Profesionales	1.685	1.684	1.761	1.781	1.771	1.602	1.614	1.825	1.536
Profesionales	42.312	44.337	47.839	49.956	52.207	55.519	59.411	63.065	68.648
Técnicos	40.273	42.139	43.069	43.795	45.206	46.114	47.529	48.995	51.416
Administrativos	30.819	31.635	32.563	33.333	33.682	34.605	35.055	35.974	37.117
Auxiliares	21.881	23.043	22.718	22.700	22.211	22.012	21.415	21.426	21.076
TOTAL SECTOR PUBLICO	142.751	149.494	154.661	15.8423	162.308	167.153	172.017	178.274	186.935

(a) Hasta 2006, se presenta la distribución de la dotación efectiva al 31 de mayo de cada año. A contar de 2007, se dotación efectiva al 30 de junio.
 No se incluye personal de las Fuerzas Armadas ni de Orden.
 No incluye a Senadores ni Diputados.
 Para el cálculo de la Dotación efectiva según calidad jurídica, se considera al número de cargos desempeñados por el personal del área médica de los Servicios de Salud, afectos a las Leyes n° 15.076 y 19.664

Fuente: Elaboración propia, en base a Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Publico 1999-2008. DIPRES. Ministerio de Hacienda. Octubre 2009.

Asimismo, y abordando la composición estamental del último año del cual se disponen de cifras gubernamentales (2008), tenemos la siguiente distribución proporcional:

GRAFICO V. PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN ESTAMENTO AÑO 2008.



Fuente: Elaboración propia. En base a Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Publico 1999-2008. DIPRES. Ministerio de Hacienda. Octubre 2009.

Advertimos a partir de estos antecedentes, que la estrategia de la Alta Dirección Pública implicó enfocar los recursos gubernamentales para la modernización sobre un segmento representativo aproximadamente del 5 por ciento del total de personal civil vinculado a la administración estatal en el año de instauración de dicha agenda pública (2008); manteniendo el supuesto del modelo que si se insertaba la lógica perseguida por la reforma gerencial en la cúspide del aparato burocrático, ellos transmitirían dicha lógica a los niveles jerárquicos inferiores (el noventa y cinco por ciento aproximado), siendo adicionalmente necesario establecer incentivos económicos para este segmento específico para que así “estos nuevos directivos puedan ser reales líderes modernizadores de las diversas instituciones públicas” (Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Modernización. 2008:11).

Asimismo, esta estrategia modernizadora de los gobiernos en Chile -acorde a los postulados del modelo gerencial-, procuró tenazmente el poder implementar una racionalidad técnica por sobre las decisiones políticas en la definición de las operaciones -entendidas como políticas públicas- por el Estado, dado que con la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública podría “llenar cargos directivos en la perspectiva de favorecer el reclutamiento de los mejores”.(Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Modernización. 2008:11), entendiendo como mejores a los profesionales del sector privado, cuyas competencias pertenecientes al sector económico empresarial permitirían “continuar el proceso de transformación del Estado que incluyó la reorganización, externalización y privatización de actividades públicas”. (Santibáñez. 2000b:6).

Se asentó entonces, por medio de esta iniciativa, una reformulación del Estado bajo una lógica eminente y directamente empresarial, que cobijó un aumento considerable de las burocracias tecnocráticas a cargo de dicho proceso con un carácter marcadamente autoritario; expulsando de los procesos de construcción del Estado las bases sociales representadas por los estamentos inferiores del aparato estatal. (Atria R., Ruiz C. 2009); dando origen a lo que hemos observado como las observaciones de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) frente a la implementación del modelo de reforma gerencial en el sector público; quienes declaran deplorar “las visiones neoliberales y excluyentes que creen que modernizar es privatizar, jibarizar el Estado, traspasando sus funciones al mercado. Que desprestigian y estigmatizan ideológicamente la función pública” (ANEF. 2002: 139), tal como expresaron por medio de las paralizaciones a nivel nacional del año 2003 en rechazo a la implementación de la Ley 19.882 del Nuevo Trato Laboral y la puesta en vigencia del propio Sistema de Alta Dirección Pública.

Esta reacción de rechazo, plantea interrogantes sobre la forma en que ha sido implementado el modelo gerencial a partir de los supuestos que avalan la figura del gerente público -a saber- la posibilidad de incorporar a los mejores gerentes del sector privado por medio de incentivos pecuniarios según el grado de cumplimiento de los compromisos gubernamentales, la capacidad de subordinar las decisiones político-gubernamentales por debajo de las decisiones técnico-administrativas en la designación

del cuerpo directivo de la administración pública, la posibilidad de trasladar la confianza -tradicionalmente brindada al marco normativo representado por el estatuto administrativo- hacia la figura y capacidad de gestión de estos nuevos gerentes. Estos criterios de racionalidad, de comprobada efectividad en el ámbito de la administración empresarial, se han visto tensionados por un funcionariado público cuyas condicionantes culturales han cuestionado la legitimidad y transparencia tanto del sistema de alta dirección pública como la pertinencia de dicha figura gerencial en la mejora de la gestión en la administración estatal; por lo que el análisis que desarrollaremos en el próximo capítulo, se orientará a distinguir las distinciones tanto gubernamentales como gremiales referidas a las temáticas vinculadas a esta estrategia gubernamental así como las demandas que han establecido la ANEF, de forma de poder identificar las racionalidades friccionadas en torno a quien debiera asumir (gerente público o funcionariado público) un rol protagónico en el proceso de modernización estatal.

Negociando en la irregularidad: insuficiencias normativas para el dialogo.

Un cuarto ámbito de problematización que hemos definido para nuestro posterior análisis, hace referencia a lo que hemos llamado espacios de negociación en el sector público, el cual entra en directa relación con una constante línea de demanda declarada por la ANEF, ya expresada en la propuesta de negociación sectorial en el año 2006 a partir de los compromisos suscritos en la campaña presidencial de la posteriormente presidenta Michelle Bachelet³², donde busca establecer condiciones igualitarias en las capacidades de negociación, mecanismos de solución de conflictos y establecer sanciones a las prácticas anti- sindicales al interior del Estado.

A la luz de las movilizaciones y paros acaecidos de manera creciente en el sector público -que desde nuestra distinción teórica son diversas expresiones del conflicto soterrado al interior de la administración gubernamental- esta temática cobra especial relevancia considerando que dichas huelgas y sus consecuentes negociaciones ocurren fuera de un marco referencial en la legislación chilena. Estas huelgas y paralizaciones, corresponden -al igual que en el sector privado- a demandas de los trabajadores hacia su empleador, en este caso el propio Estado Chileno; pero con las particularidades de que los servicios que prestan y la magnitud de los servicios que dejan de ser prestados durante las movilizaciones hacen que los efectos que causan sean dobles: por un lado la población chilena deja de recibir estos servicios y por otro los trabajadores -entendidos como funcionarios estatales- posicionan sus planteamientos ante la ciudadanía para justificar la suspensión en la entrega de los servicios públicos.

En consideración a la amplia bibliografía y estudios relativos al desarrollo de la negociación colectiva y el derecho a huelga en el derecho laboral chileno, no se pretende en la presente investigación describir de manera exhaustiva esta temática desde su perspectiva legislativa; pero si consideramos las principales características del convenio suscrito en el año 2000 por nuestro país con la Organización Internacional del Trabajo (OIT)³³, las limitaciones que ofrece dicho instrumento en la legislación chilena

para el sector privado, las propuestas realizadas por la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales en dicha temática, y las implicancias que posee dicho convenio que a la fecha de realización de nuestro estudio, no ha sido institucionalizado en un marco legal específico.

La conveniencia de las regulaciones normativas para la negociación colectiva y el derecho a huelga en el sector público, también fue considerada a finales de la década de los noventa por estudios del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), al establecer que “varios acuerdos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aseguran el derecho del servidor público a asociarse en sindicatos, realizar negociaciones colectivas referidas a sus condiciones de trabajo y ejercer el derecho de huelga dentro de las limitaciones que impone el interés público. Sin embargo, muchos países signatarios de esos acuerdos no reconocen por lo menos uno de esos derechos” (Saravia. 1997: 24). Tal es el caso chileno, donde las huelgas en el sector público ocurren en un marco informal y se resuelven en negociaciones posteriores entre los representantes gubernamentales y los dirigentes gremiales, ya habiéndose producido los consecuentes impactos en la población por la cesación temporal de los respectivos servicios públicos.

Asimismo, el CLAD recogió las orientaciones generales de la OIT en lo referente al derecho a huelga, en el sentido de reconocer de forma amplia este derecho tanto para los trabajadores del sector público como del sector privado, estableciendo para el caso de los funcionarios públicos que trabajan en órganos del sector público restricciones específicas a quienes se desempeñen en servicios esenciales entendidos como “servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población” (OIT. La incidencia del ajuste estructural en los servicios públicos (eficacia, mejora de la calidad y condiciones de trabajo) 1995; en Saravia. 1997: 26) como lo representa la suspensión de los servicios de agua, hospitalarios y de controladores del tráfico aéreo, entre otros.

En atención a dichas recomendaciones, destacamos la concepción que posee la negociación colectiva como un derecho inherente al trabajador, en este caso funcionario público, que persigue armonizar intereses contradictorios de los actores laborales para que, de común acuerdo y con autonomía, puedan fijar salarios y condiciones de trabajo en conformidad a los procedimientos que establecen las respectivas legislaciones que existan. Sin embargo, el establecimiento de una norma legal que instituya la negociación colectiva y el derecho a huelga en el sector público chileno, posee dificultades particulares para su generación dado el marco normativo preexistente en nuestro país referido a dicha materia.

Al respecto, autores como Eduardo Caamaño, José Ugarte y Sergio Gamonal (2009), establecen una visión crítica de la normativa legal de la negociación colectiva existente en Chile, teniendo esta un correlato en el artículo 303 del Código del Trabajo de nuestro país, el cual entiende a la negociación colectiva como “el procedimiento a través del cual uno o más empleadores se relacionan con una o más organizaciones

sindicales o con trabajadores que se unan para tal efecto, con unos y otros, con el objeto de establecer condiciones comunes de trabajo y de remuneraciones por un tiempo determinados” (Caamaño; Ugarte; Gamonal. 2009: 11), lo que desde la perspectiva de los autores, incide en una concepción meramente instrumental de la negociación colectiva, en tanto se restringe a un procedimiento destinado a fijar condiciones de trabajo y remuneración por un tiempo determinado, alejándola de sus raíces como derecho inherente al trabajador orientado a la democratización de las relaciones laborales.

Ahora bien, en lo que atañe a los trabajadores del sector público chileno, la constitución de 1980 establece que “no podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía de país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional” (Caamaño; Ugarte; Gamonal. 2009: 45), por lo que la penetración de la negociación colectiva en la función pública ha sido objeto de discusiones en nuestro país que hasta la fecha no han encontrado una solución definitiva, dada la constitución implementada durante el régimen militar chileno.

En esta misma línea, el propio Estatuto Administrativo -marco regulador de las relaciones laborales al interior del Estado-, prohíbe a los funcionarios en su artículo 84, letra i, el “organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la administración del Estado, dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades totales o parciales perturbando el normal funcionamiento de los organismos de la Administración del Estado. La infracción de esta prohibición es sancionada con la destitución del funcionario” (Caamaño; Ugarte; Gamonal. 2009: 70); lo que evidencia claramente su no correspondencia con la forma en que se han expresado las relaciones laborales en la administración del Estado durante el periodo que hemos contemplado³⁴.

Esta carencia legal, así como las recientes movilizaciones convocadas por las asociaciones de funcionarios y la propia Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ha motivado el debate en torno a una eventual expansión del derecho colectivo en el sector público, dada la actual situación establecida “como una situación de hecho, a través de negociaciones colectivas de facto y con normas atípicas de negociaciones que posteriormente son formalizadas unilateralmente por el órgano que corresponda” (Caamaño; Ugarte; Gamonal. 2009: 67), conllevando a una problemática emergente de especial relevancia, especialmente en sectores tales como la salud y la educación. Presentándose por ende, una situación contradictoria que consideramos vinculada directamente a las dinámicas de conflicto expresadas entre las paralizaciones convocadas por la ANEF, debido a que ella involucra precisamente un medio legal para armonizar los intereses contradictorios de partes involucradas que buscan la maximización de sus propios objetivos (Johansen. 2007). Llevando a plantear sobre que incidencia puede tener la inexistencia y eventual configuración de un medio legal que pueda modular las expectativas discordantes y expresiones de conflicto al interior del

ámbito público-estatal chileno; y como esta problematización es observada por las contrapartes participes en nuestro tema de estudio.

Tenemos asimismo presente que la actual legislación laboral representada por el Código del Trabajo, excluye a los funcionarios públicos sometidos a la ley del Estatuto Administrativo, contemplando la huelga solamente dentro del procedimiento de negociación colectiva del sector privado. Simultáneamente, “la ley N° 12.927 sobre Seguridad del Estado sanciona penalmente en su artículo 11 a los responsables de toda interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga de los servicios públicos o de utilidad pública” (Caamaño; Ugarte; Gamonal. 2009: 70), por lo que en definitiva, los marcos normativos de los trabajadores del Estado no poseen un cuadro legal de negociación y son sancionados por la propia seguridad estatal frente a una eventual cesación de los servicios públicos, lo que en el contexto del proyecto de reforma y modernización estatal lleva a debatir la actual capacidad de autoobservación que se despliega en torno a las relaciones laborales en la propia administración pública y su capacidad de generación de consensos en un contexto socio-laboral en transformación.

Ante este escenario, en el año 2000 Chile aprobó el Convenio N° 151 de la OIT, aprobada en el año 1978, la que trata sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública. Dicho convenio comprende a todas las personas empleadas por la administración pública, entendidos como empleados públicos, en la que cada país suscrito determinará el grado de aplicación del mismo tanto a nivel de sus altos directivos públicos como de las fuerzas armadas y policías. Este convenio dispone asimismo, la necesidad de que cada país genere las herramientas por las cuales los empleados públicos puedan gozar de la protección adecuada contra todo acto de discriminación anti sindical en relación con su empleo, como lo es el sujetar el empleo a su no afiliación o desafiliación de una organización de empleados públicos, o despedir o perjudicar por cualquier vía a algún funcionario por su afiliación o participación en las actividades convocadas por cualquier organización de empleados públicos (OIT. 1978).

Asimismo, en el artículo octavo del convenio, se establece que “la solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados” (OIT. 1978: Artículo octavo).

Sin embargo, al contrastar dicho convenio con el panorama presentado de la legislación chilena, es fácilmente observable que el ordenamiento disponible solo contempla la fase de organización del sector público, de acuerdo a lo indicado en la Ley N° 19.296 que establece las normas sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado, sin permitir su autonomía o autotutela; por lo cual es una labor pendiente “la reforma de nuestro sistema jurídico (Constitución y leyes) con el fin

de seguir la tendencia internacional y comparada en materias de negociación colectiva del sector público” (Caamaño; Ugarte; Gamonal. 2009: 73).

Esta carencia legislativa que problematiza la resolución de conflictos con las distintas asociaciones de funcionarios de la administración del Estado chileno, ha conllevado -durante las diversas movilizaciones expresadas en el último lustro- a generar una sucesión de acuerdos informales de gran amplitud y alcance que son pactados en el sector público, representando verdaderos contratos colectivos desde una perspectiva doctrinaria, dado que son negociados por sujetos colectivos y con efectos colectivos (por ejemplo: el reajuste remuneracional obtenido colectivamente luego de las paralizaciones a nivel nacional convocadas por la ANEF en Noviembre del 2008); pero que en definitiva representan negociaciones resultantes de la presión ejercida por dichas asociaciones por medio de huelgas ilegales, llegando inclusive a acuerdos ventajosos con las respectivas administraciones gubernamentales, tal como ha ocurrido en los sectores de educación y de salud.

Dados estos aspectos, se hace evidente la tensión existente entre observaciones disímiles con respecto a la integración de nuestro país a las tendencias internacionales en dicha materia, ante **la necesidad de “reconocer el derecho de negociar de los funcionarios públicos junto al derecho de huelga, con una adecuada regulación legal a fin de extender el derecho colectivo del trabajo a estos trabajadores y controlar las numerosas huelgas informales que se producen en la práctica y que muchas veces afectan servicios esenciales”** (Caamaño; Ugarte; Gamonal. 2009: 74), y que en la perspectiva de nuestra investigación, devela la parcialidad de las observaciones ejercidas en el ámbito público estatal; problematizando la plausibilidad de una alternativa legal que favorezca la condicionabilidad del conflicto (Luhmann, N. 1998b), entre las administraciones gubernamentales y las asociaciones de funcionarios respectivas.

En otros términos, el análisis que desarrollaremos a partir de las descripciones frente a las demandas expresadas por la ANEF en relación a este ámbito, permitirá identificar la racionalidades con que esta alternativa pueda -o no- ser llevada a cabo, determinando directamente la capacidad de condicionabilidad frente a la incertidumbre que consideramos inherente a un sistema de conflicto cuya creciente recurrencia da muestras de una autonomía que representa un peligro en términos de la gestión del funcionariado público

Esta tensión, tal como la hemos identificado en los distintos ámbitos de problematización descritos, nos lleva a interrogar cuales han sido las causales que han derivado en un cuestionable logro en la modernización de la gestión desarrollada por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia y la actual administración Piñera, dada la evidencia de observaciones contrapuestas cuya mutua exclusión a derivado en expresiones de conflicto que no poseen siquiera una instancia legal de regulación. El análisis que desarrollaremos en el próximo capítulo pretende justamente, por medio de la articulación de los conceptos de racionalidad, contradicción y conflicto;

exponer que la instauración y despliegue de los mecanismos avalados por el modelo gerencial en Chile no han dispuesto de ópticas que permitan distinguir e interpretar las formas tradicionalmente distinguidas por los criterios de racionalidad que subyacen a la cultura burocrática-laboral en la administración estatal chilena. Asimismo, se advertirá que los criterios de racionalidad representativos de las distinciones gremiales han privilegiado como estrategia para la maximización de su injerencia en el proceso de modernización estatal, la invocación a una figura de Estado y modelo burocrático coherente con su constitución socio-histórica pero que les ha imposibilitado la distinción de las nuevas formas y funciones exigidas a un subsistema político-administrativo que puede desconocer su ubicación en un entorno social radicalmente más complejo.

Sera por medio del análisis de estas mutuas negaciones, que podremos identificar las contradicciones que han alimentado el sistema de conflicto protagonizado por las asociaciones de funcionarios representadas por la ANEF y las administraciones gubernamentales impulsoras de este modelo de modernización, develando -acorde a nuestros objetivos de investigación- aquello oculto al contenido manifiesto de las actuales movilizaciones y paralizaciones en el sector público (Luhmann, N. 1996). Esto oculto corresponde precisamente a la problemática -invisibilizada gubernamentalmente- de una cultura burocrática-laboral que resiste y reacción indefectiblemente si no son considerados mínimamente tanto su devenir histórico, como las formas con las cuales han podido sostener autopoieticamente su propia realidad.

CAPITULO V. ANALISIS DE AMBITOS DE PROBLEMATIZACIÓN: LA CONFRONTACIÓN DE RACIONALIDADES EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN CHILE.

Análisis de las observaciones sobre la Relación Laboral/Contractual en el Sector Público

Hemos descrito en el capítulo precedente, las transformaciones -tanto en términos de cantidad como de calidad contractual- que se han suscitado en el funcionariado público al interior de la administración del Estado durante esta última década, reflejando la influencia que ha tenido la implementación del modelo de reforma gerencial para la modernización de la gestión del aparato público y del funcionariado que lo constituye. Esta influencia ha estado marcada por la orientación dada a través de distinciones que han garantizado la realidad de sus propias operaciones (Luhmann, N. 1998b) -a saber- las distinciones propias de la semántica económica de la eficiencia, la eficacia y la calidad cuyas operaciones se amparan en una racionalidad técnica-administrativa (Santibáñez. 2000b).

Estas distinciones, en coherencia con los criterios de racionalidad de la cual surgen, han “racionalmente” diagnosticado la necesidad de “que los gobiernos obtengan la necesaria flexibilidad para mantener controlados los gastos, contando con una dotación de personal suficiente sin aumentar el número de funcionarios sujetos a las rigideces del Estatuto Administrativo. (Sin embargo), el sector público se maneja con un sistema laboral dual, en el que conviven la inamovilidad de los trabajadores de planta con la flexibilidad que se obtiene mediante la utilización del régimen a contrata a plazo fijo” (Portales, C. 2009: 368), observándose que los vínculos contractuales al interior de la administración estatal, han de ser transformados para poder retroalimentar las distinciones ya desplegadas (controlar los gastos, obtener flexibilidad), excluyendo dichas distinciones el impacto que suscitan en las dimensiones políticas, sociales y culturales, ni responder a los desafíos provenientes desde los entornos internos del propio ámbito público-estatal (Santibáñez. 2000b).

Dado ello, desde la óptica implementada por la reforma gerencial referente a la flexibilización contractual al interior del aparato estatal, hace que actualmente en la administración estatal -además de coexistir sistemas contractuales ampliamente disímiles en términos de estabilidad y seguridad en el empleo (Portales, C. 2009)- coexistan simultánea y paradójicamente una cultura organizativa burocrática con una adecuación al formalismo normativo por sobre el mejoramiento de las áreas de trabajo (Ramírez, 2004). Es decir, se advierte la tensión producida por una excesiva heterogeneidad contractual al interior del funcionariado público, enfrentándose una cultura laboral-burocrática representada por los funcionarios de carrera en modalidad de planta, quienes comparten y ejecutan las mismas funciones que trabajadores a honorarios o en modalidad a contrata cuya estabilidad laboral no está resguardada y cuya distinción acerca de lo que es la función pública, difiere radicalmente del enfoque defendido por la ANEF.

Esta contraposición de observaciones -tal como fue advertido por organismos públicos internacionales como el CLAD- ha derivado a que las administraciones gubernamentales -en su afán de obtener impositivamente mayor flexibilidad en beneficio del sector económico circundante- procedieran a la suspensión de la estabilidad por medio de artificios legales³⁵, teniendo como consecuencia un deterioro profundo tanto del aparato estatal como de las relaciones laborales en el entorno interno del propio sistema político administrativo nacional (Saravia. 1997); aun cuando estas externalidades negativas no pueden ser reintroducidas en la forma de la forma que las produjo -es decir- representan efectos que podríamos llamar “colaterales” pero que no desvían la orientación hacia las premisas principales del modelo (economía, eficiencia y eficacia).

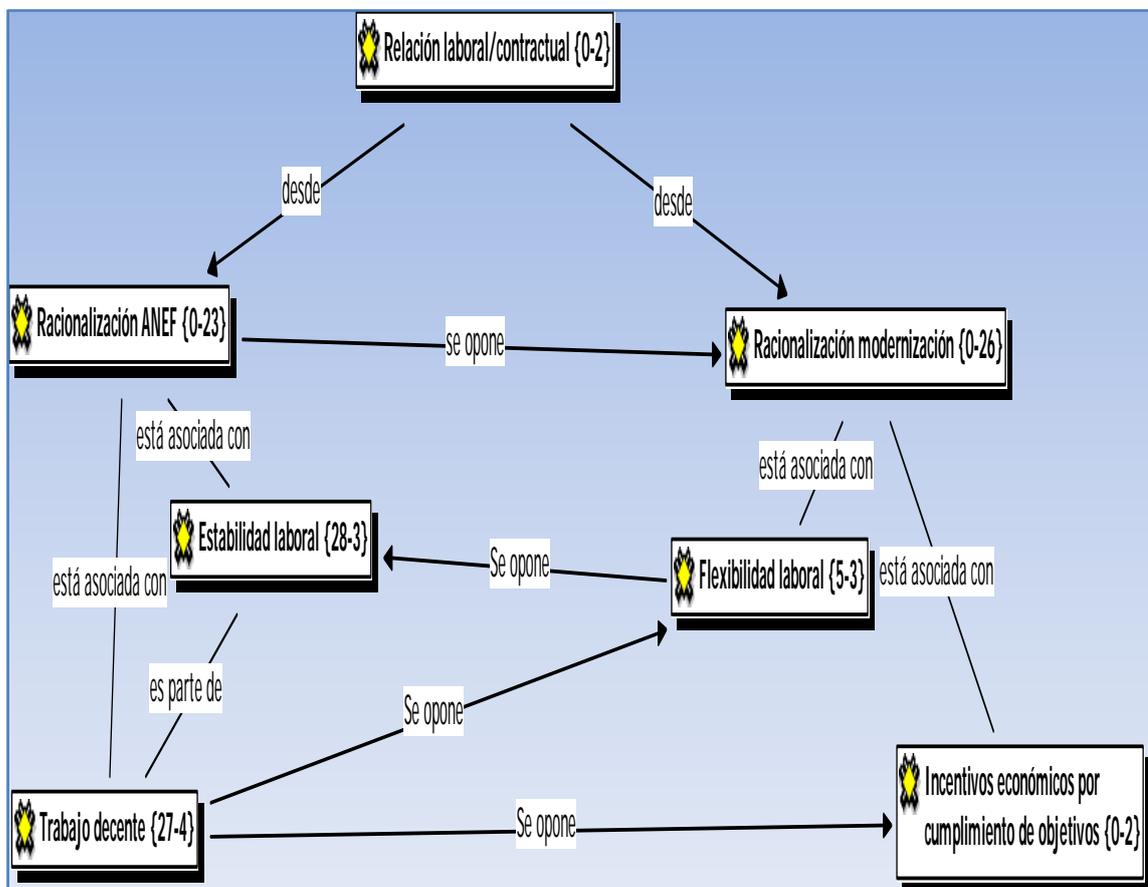
Así, al disponer de un programa de observación de segundo orden sobre las transformaciones en la relación laboral/contractual en el sector público, podemos distinguir la recursividad de distinciones que indican que el “sector público no se iba a modernizar mientras no se pudiera despedir los funcionarios públicos, mientras no se traspasara el régimen laboral a un régimen de carácter más contractual privado”(Marcel, 2006: 3), lo cual -acorde a la racionalidad técnico-administrativa- llevan a operaciones que plantean la no contratación de “nuevos trabajadores de planta, aunque los actuales pueden mantenerse en ella. Los nuevos empleos deben corresponder a contratos enmarcados en el Código del trabajo, sin derecho a huelga” (Costa. 2007:38). En esta misma perspectiva de observación, los centros académicos convocados para la generación de aportes para la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010 recomendaron “congelar la contratación de nuevos trabajadores de planta en el sector público con los actuales beneficios contemplados en la ley, enmarcando los nuevos empleos a las condiciones dispuestas por el Código del Trabajo” (Fundación Jaime Guzmán, Instituto Libertad, Libertad y Desarrollo. 2008: 12), de forma de poder desligar al aparato estatal de las leyes que actualmente regulan los organismos públicos, al ser estas distinguidas como “rigideces institucionales anacrónicas, propias de la concepción del estado como “máquina administrativa” que no necesita de la flexibilidad para adaptarse a un entorno cambiante. Las rigideces constitucionales de la “ley de plantas” son un ejemplo extremo” (Marshall, J. Waissbluth, M. 2007: 14). Claramente todas estas perspectivas suscitaron la colisión con las contrapartes gremiales, dada sus discrepancias en relación a un ámbito en el cual indefectiblemente también participan (Johansen. 2007).

Dicha colisión se da por distinciones simultáneas existentes en la misma administración estatal, las cuales plantean que el “proceso de rediseño han excluido a los trabajadores y son manejados por las autoridades a nivel cupular” (ANEF. 2002: 140), incluyendo -a partir de otros criterios de racionalidad- la flexibilización de los sistemas laborales en la administración estatal, debido a que la construcción de realidad que sostienen estas distinciones observan a la estabilidad laboral como “una condición básica de un servicio público profesional y meritario. (Dado que) requiere de personal estable, de carrera, con experiencia, idoneidad y probidad que permita continuidad y

coherencia en las políticas de Estado y que no esté sometido a la discrecionalidad de los gobiernos de turno” (ANEF. 2006b. 3).

De manera de graficar las observaciones descritas en torno a las modalidades contractuales, presentamos la siguiente figura en la cual se evidencia la colisión de ambas racionalidades, en donde la tensión situada por la oposición estabilidad laboral versus flexibilidad laboral, y los derivados vinculados a cada uno -trabajo decente versus los mecanismos de incentivo al desempeño- dan pie a una contradicción cuya comunicación se ha expresado en un conflicto en torno al vínculo contractual en el sector público.

FIGURA III. DESCRIPCIONES AREA DE PROBLEMATIZACION RELACION LABORAL-CONTRACTUAL EN EL SECTOR PÚBLICO.



Podemos observar que ambas racionalidades, a partir de los criterios que las definen, distinguen formas que puedan permitir interpretar la realidad de acuerdo a como ya ha sido distinguida; donde la incorporación de ciertas formas en la forma (como lo es la distinción gremial de trabajo decente y estabilidad laboral) necesariamente deben dejar algo afuera, que es precisamente el otro lado de la forma (la flexibilidad laboral como mecanismo “racional” de la racionalidad del modelo gerencial). Estas relaciones de asociación y oposición de las descripciones realizadas en torno al ámbito de problematización de las relaciones laborales contractuales imperantes en la administración estatal, nos permite comprender que el enfoque gubernamental ha

debido necesariamente apelar a la contradicción -algo que es pero no es a la vez- de forma de desestabilizar las expectativas y así dar respuesta a su entorno (he ahí la coherencia de las transformaciones contractuales de esta última década). Sin embargo, a la manera de dos placas tectónicas, esta fricción se ha canalizado como un conflicto en dicho ámbito, alimentando el sistema de conflicto al interior del subsistema político-administrativo en transformación., lo que hace llamar la atención sobre el rol que en la actualidad juega la cultura racional-burocrática presente en el funcionariado público para la configuración de dichas contradicciones y alimentación del sistema parasitario.

Como hemos indicado en nuestra distinción teórica, este rechazo no representa simplemente una falla comunicacional del sistema político-administrativo en el cual se han desarrollado estas transformaciones en la gestión del funcionariado público, dado que la comunicación representa un proceso autopoietico del sistema independiente de los episodios cooperativos o antagónicos que en él se susciten (Luhmann, N. (1998b); sino que representan mecanismos -a través de la capacidad de negar- que han permitido la continuación de la propia comunicación del subsistema, aun cuando ello haya alimentado la génesis de un sistema parasitario identificado como conflicto funcional (Johansen. 2007). Es decir, el conflicto expresado por paros y movilizaciones de la ANEF, se ha alimentado sostenidamente por contradicciones en torno a como se observa la gestión del funcionariado público, en el ámbito particular de los vínculos contractuales de dicho funcionariado.

Así, tenemos distinciones que mutuamente se niegan en cuanto a este ámbito específico, ya que por un lado se establece que “un 45% de la fuerza laboral tiene empleos temporales, precarios y sin carrera funcionaria.” (ANEF. 2005: 4), lo cual se confronta a distinciones que plantean que “la ANEF, ha planteado permanentemente que la contrata es equivalente a precariedad laboral. Y ello ha constituido su principal argumento para promover el traslado de todos aquellos funcionarios bajo este régimen laboral hacia la planta. Si se analizan las condiciones de la contrata más bien se puede hablar de inestabilidad laboral, pero no de precariedad laboral, pues en ella se contemplan derechos asimilables, por ejemplo, a lo que son los contratos a plazo fijo en el sector privado, regido por el Código del Trabajo” (Portales, C. 2009: 368). Es decir, la distinción de lo que se concibe como “precariedad laboral” pasa a relativizarse de acuerdo a los criterios de racionalidad que determinan lo que “racionalmente” es considerado -o no- como empleos precarios, generando la evidente tensión sobre las observaciones dirigidas al par estabilidad/flexibilidad al interior de un contexto socio laboral como la administración estatal, tensión ya advertida por Max Weber en su conceptualización sobre dicha administración estatal, al señalar este -específicamente teniendo en consideración los administradores a honorarios- que “Tanto la democracia directa genuina como la administración honoraria genuina fallan desde el punto de vista técnico cuando se trata de asociaciones que exceden una determinada (elástica) cantidad (algunos miles de ciudadanos con plenos derechos) o cuando se trata de tareas administrativas que exigen, por una parte, formación profesional y, por otra, permanencia o continuidad en la dirección. Si en este caso se recurre a funcionarios

profesionales de carácter permanente que trabajan bajo una dirección cambiante, ocurre normalmente que la administración está de hecho en manos de los primeros, mientras que la intervención de los últimos conserva un carácter esencialmente diletante”. (Weber, M. 1964:234)

Ahora bien, ahondando el análisis de las distinciones gremiales ejercidas por las ANEF en esta temática, se advierte una coherencia con la llamada cultura burocrática administrativa y el formalismo normativo (Ramírez, 2004), al declarar que “el eje central en Trabajo Decente es la estabilidad laboral, para todos los trabajadores/as del Estado, no importando su situación calidad jurídica. Somos funcionarios del Estado y no de los Gobiernos de turno”. ANEF (2010b:3), lo cual los hace confrontarse a las tendencias impulsadas por las administraciones gubernamentales observadas en nuestra descripción -sostenidas por las premisas de la reforma gerencial- dado que “el personal a honorarios no tiene derechos previsionales, laborales, maternales ni sindicales. Asimismo, persisten carencias en la modernización de las relaciones laborales”. ANEF (2009:2). Estas distinciones, propias de una cultura burocrática-laboral inserta en el funcionariado público, persiguen sus objetivos por medio de modelos de gestión del funcionariado público que sean acordes a su propio devenir socio-histórico, por lo que no es casual que las formas con la que son interpretadas la estabilidad laboral y el trabajo decente, hagan referencia al sistema de plantas y las garantías de protección propias del modelo burocrático weberiano. Aun cuando es necesario tener en consideración que dicha interpretación obedece a una estrategia de dicho grupo de interés -la ANEF- para la maximización de sus objetivos en el subsistema político administrativo, ya que desde la perspectiva Weberiana “En el caso más racional no existe apropiación de los cargos por quien los ejerce. Donde se da un “derecho al cargo” (como, por ejemplo, entre los jueces y actualmente en partes crecientes de la burocracia y el proletariado) no sirve generalmente a un fin de apropiación por parte del funcionario, sino de aseguramiento del carácter puramente objetivo (“independiente”), solo sujeto a normas, de su trabajo en el cargo.” (Weber, M. 1964: 175)

Ahora bien, acorde con el propósito de develar lo que se esconde detrás del conflicto (Luhmann, N. 1996), hemos analizado las expresiones verbales de los propios representantes gubernamentales y gremiales que han estado vinculados tanto al desarrollo de la reforma gerencial en la administración estatal chilena como a su rechazo y consecuentes expresiones de conflicto. Esto con objeto de poder develar, a partir del registro de sus expresiones, “la subjetividad del autor de las mismas” (Delgado, J. y Gutiérrez, J. 1994: 186), teniendo en consideración que dicha subjetividad representa el núcleo del cual se despliegan sus distinciones como un punto ciego de las respectivas observaciones, siendo “precisamente por eso el lugar de su racionalidad” (Luhmann, N. 1998b:135).

Con este enfoque, los representantes gubernamentales, acorde a los criterios de racionalidad del modelo gerencial, distinguen las demandas de la ANEF del siguiente modo:

- *“es imposible cumplirlo. El Estado y sus distintos ministerios y servicios han tenido que recurrir a la gente a contrata, a la gente de honorarios, para cumplir con lo que le exige la ciudadanía. Y si es que queremos, si es que la ANEF quiere cambiarlo, yo no estoy diciendo que eso sea bueno o malo, primero hay que hacer una reforma al estatuto administrativo, porque si no la única otra opción para lograr esos porcentajes es echar a gente, y creo que el Estado no puede tener menos gente de lo que tiene”.*(Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P2: E6, 2:11).
- *“La mayor parte de mi vida laboral la he hecho en el mundo privado, lo otro ha sido... He participado de organizaciones del mundo privado y yo he tenido empresas privadas mías. Me cuesta entender la forma como alguien se puede parar hoy día en el mundo demandando estabilidad laboral. Hoy día no sé si hay mucha estabilidad laboral en el mundo, aquí la gente tiene oportunidades, las toma, aprovecha, hace carrera... En fin, o sea la forma de avanzar en la carrera en el mundo es más bien tomar la oportunidad, desarrollando competencias, y no esperando que alguien te dé inamovilidad en tu cargo. Entonces hay algo contracultural a la forma de ver, de entender el mercado de trabajo, la mía particular, te estoy hablando de forma muy personal aquí. Entonces así como lógica general es una cuestión que más bien me choca como demanda”.* (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P3: E5, 3:13).

Estas distinciones, desde nuestra perspectiva teórica, demuestran coherencia con la racionalidad técnico-administrativa propia de la reforma gerencial, al plantear la “imposibilidad” de cumplir expectativas que no sean acordes a operaciones que -más allá de ser “buenas o malas”- son “racionales” reincorporándose una forma a partir de formas previamente distinguidas -como ha sido la figura de un ciudadano-usuario, o la lógica propia de la gestión del sector privado-. Ello inmediatamente se confronta con las distinciones gremiales propias de una racionalidad que se erigió a partir de una cultura burocrática administrativa (Ramírez, 2004), cuyas demandas son heteroferencialmente distinguidas por las contrapartes gubernamentales del siguiente modo:

- *“¿Qué es lo que pide la ANEF? La ANEF quisiera tener a todo el mundo o al 90% del personal en la planta; ellos le atribuyen a las condiciones de la planta y particularmente a las que están relacionadas con la inamovilidad o la autonomía ellos le imputan una serie de virtudes para garantizar que el Estado cumpla adecuadamente sus funciones. Desde la perspectiva del gobierno es que una planta como la que tenemos en Chile limita las posibilidades del Estado chileno de modernizarse o de ajustarse a los cambios que se requieren y que el Estado sea funcional a las opciones del desarrollo de la economía, ese es el trasfondo”.* (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P5: E5, 5:4).
- *“Yo creo que tarde o temprano vamos a tener que enfrentar una reformulación visible del sector público y esa reformulación pasa por eliminar la propiedad del cargo”.* (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P4: E7, 4:6).

Esta marcada referencia a la funcionalidad que debe cumplir la administración estatal al desarrollo de sus entornos económicos, son totalmente coherentes con las premisas que hemos expuesto como inherentes a las teorías de la Nueva Gestión Pública y de la reforma gerencial implementada en Chile, priorizándose la adopción de medidas que le brinden al aparato estatal una adecuada capacidad de respuesta al volátil despliegue de los mercados y al entorno económico vinculado a los procesos de globalización. De este modo, la tendencia de implementar mecanismos contractuales flexibles en la administración estatal -desde la perspectiva del modelo gerencial- le permite al subsistema establecer operaciones de acuerdo a la atribución de valor positivo o negativo según las distinciones interpretables del entorno (Luhmann, N. De Georgi, R. 1998). Es decir, la adopción de los criterios de racionalidad provistos por el modelo gerencial en la administración del Estado, le admite procesar la información desde las formas de la economía, la eficiencia y la eficacia para la entrega de los servicios públicos; desplegando dinámicas de toma de decisiones que le sean coherentes (Santibáñez. 2000b) pudiendo -por ejemplo- no renovar los contratos del funcionariado modalidad a Contrata y/o Honorarios de acuerdo a los ajustes fiscales que deban ser realizados ante un eventual ciclo económico adverso.

Sin embargo, y desde una observación de segundo orden, se posibilita distinguir lo que es dejado afuera de las distinciones del modelo gerencial, y lo que adquiere la connotación de externalidades negativas de las operaciones derivadas de la racionalidad desarrollada en la modernización de la gestión del funcionariado. Dado que esta flexibilidad en los lazos contractuales con la administración estatal, si bien permiten una adecuación a los requerimientos del entorno económico, “debilita los compromisos, mientras que la identidad (en el sentido de identificación con aquel concepto orientado al valor de la “vocación de servicio público”) solo se logra a partir de cierta estabilidad” (Brugue, Q. 2004:8), problematizando así la incuestionada idoneidad de dichos mecanismos de gestión en un ámbito público-estatal, en donde la “responsabilidad administrativa” inherente al ejercicio de la función pública, se ve mermada cuando no se le brinda una contratación de carácter permanente. En esta misma línea de reflexión, podemos constatar que desde la organización del trabajo “el hecho de la “desposesión” significa que los individuos se ven privados de los recursos materiales y los símbolos de los cuales depende una auto-imagen satisfactoria. Así pues, en la medida en que prevalece la racionalidad económica, el trabajo no puede superar su carácter instrumental mediante la satisfacción de su necesidad. Este hecho perjudica gravemente la motivación laboral no solo al comienzo del proceso de industrialización (cuando todavía estaban por reconocerse la eficacia de las orientaciones pre capitalistas del valor), sino hoy también” (Offe. 1994:82)

Esta lectura, a la luz de los conceptos de racionalidad entregados por la teoría weberiana, permite constatar la disyunción que ha generado la modernidad del Estado en cuanto ha privilegiado esta racionalidad orientada a fines -entendidos como estabilidad del entorno económico circundante- en desmedro de una atención a la racionalidad orientada a valores -como puede ser el valor de la vocación del servicio

público o la probidad administrativa en el ejercicio de la función pública-, generándose una subordinación de la segunda bajo la primera, más próxima al polo de la racionalidad técnico-administrativa con la que hemos caracterizado al modelo gerencial.

Ahora bien, centrando nuestro análisis a las distinciones provenientes desde otros focos de observación en el mismo ámbito de problematización, se hace posible advertir que el concepto de estabilidad laboral -como el otro lado de la forma de la flexibilidad laboral-, representa una forma que reintroduce la forma del “trabajo decente” en la misma forma. Es decir, la manera en que es declamado el derecho de poseer un trabajo decente en la administración estatal por parte de la ANEF, es recursiva y sostiene la autopoiesis de los criterios de racionalidad que la sostienen. Ello se explicita al indicar que en “el Estado este concepto se traduce en estabilidad laboral, remuneraciones justas, carrera funcionaria, con protección en salud y pensiones dignas y con derechos laborales y sindicales” (ANEF.2010b:3), requisitos a la base de lo que se interpreta como un fortalecimiento y un modelo específico de gestionar la función y el funcionariado público en un contexto socio-laboral como lo es la administración estatal. Por ende, la recursividad de dichas distinciones se posicionan contrarias al modelo gerencial, en tanto la externalización y tercerización de los servicios públicos y de quienes desempeñan dichas funciones, son interpretadas como una precarización del empleo, impactando en la calidad de los mismos (Central Única de Trabajadores CUT. 2009).

En esta línea de análisis, y pudiendo reconocerse la presencia “de la re-entry de la forma-en-la-forma como estructura en la raíz del concepto de racionalidad” (Luhmann, N. 1998b:136), tanto en las distinciones indicadas por los representantes promotores del modelo gerencial para la gestión del funcionariado como los representantes gremiales; llama especialmente la atención como el concepto de “calidad” de servicio, introducido por la semántica de la reforma gerencial, también es reincorporado como forma pero a partir de los criterios de racionalidad subyacentes a las observaciones gremiales, haciendo que la propia forma del “trabajo decente” demandado por la ANEF se entienda como “una garantía para la continuidad de la función pública y para la calidad de las prestaciones y servicios que las instituciones gubernamentales deben entregar” ANEF (2010d). Es decir, si bien pudo haber una incorporación de conceptos propios de la reforma gerencial; ellos no logran romper con las premisas históricamente estructuradas por el modelo racional burocrático (Ramírez, A. 2004) haciendo que las pautas culturales presentes en el funcionariado público configuren una contradicción al interior del propio sistema que, al ser comunicada, alimenta el sistema de conflicto que ha comprometido al propio funcionariado público. En este sentido, las distinciones gremiales expresan:

- *“¿Qué es lo que es un trabajo decente? Es una persona que no todos los 31 de diciembre estén renovándole su contrato o que este preocupada de que si va a continuar o no va a continuar de manera que esta persona pueda tener una trayectoria”* (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P12: E4, 12:1).

- *“la ANEF se ha opuesto tajantemente a este sistema de honorarios y a este tema de flexibilidad laboral. ¿Por qué? Porque eso no va en el contexto de lo que nosotros hablamos, de un trabajo decente. Se opone totalmente a los principios. Si bien es cierto, esto ha servido de acomodo para las autoridades de turno, en el sentido de que cuando uno tiene flexibilidad laboral, uno puede poner y sacar a la gente”.* (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P12: E4, 12:4).
- *“Si aquí lo que estamos hablando es de trabajo decente, no esta cosa de que tú quedas al arbitrio, que cualquier jefe llega - a que no le gustaste: sabe que no se renueva el contrato y hasta luego. Que por lo menos se respete la carrera funcionaria, que respeten la inversión que se ha hecho en ti cuando te han capacitado”*(Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P12: E4, 12:37).

Asimismo, y posibilitado por el abordaje que confiere el programa de segundo orden, es posible analizar las opacidades de las observaciones gremiales dada la inevitable exclusión de la forma con las que han orientado tanto sus observaciones y operaciones en la administración estatal. Hemos advertimos que las comunicaciones expresadas desde las directivas gremiales del sector público, están orientadas por criterios de racionalidad que obedecen a una concepción del aparato estatal propia del modelo racional-normativo del Estado; dado ello, llama la atención en nuestro análisis que dicho modelo de gestión de la administración estatal, fue implementado en un contexto socio-histórico en el cual la figura del Estado asumió una centralidad tendiente a un Estado benefactor o de compromiso -así como su rol en tanto Estado empleador-, aun cuando finalmente dicho modelo desarrollista se haya hecho inviable dado el advenimiento de gobiernos autoritarios y la posterior internacionalización de la economía a escala global.

Lo relevante para nuestro análisis, y que se advertirá de forma transversal en todos los ámbitos de problematización que han sido tensionado por las observaciones de la ANEF ante la transformación que ha supuesto la reforma gerencial en Chile, es la estructuración socio-histórica que ha delineado la racionalidad y los criterios de la misma, sobre los cuales han desplegado su plataforma de demandas a las actuales administraciones gubernamentales chilenas, las cuales viene a representar distinciones propias de pautas culturales que se han sedimentado a lo largo de todo el devenir histórico del funcionariado publico chileno y de sus asociaciones representantes. En otras palabras, se advierte que el modelo gerencial para la modernización en la gestión del Estado chileno, se desarrolló sobre una racionalidad -aun subsistente- cuyas distinciones exigen a la figura del Estado la responsabilidad por la compensación ante toda desigualdad, ya sea esta provocada por acontecimientos naturales, por estructuras sociales (Luhmann.1998) o en este ámbito de problematización particular, por las disimilitudes contractuales como efecto de la modernización de la gestión dado el modelo desarrollado en Chile. Dado ello, las observaciones de la ANEF están orientadas -racionalmente- a lograr la inclusión de aquellos trabajadores estatales que no se ven beneficiados por la protección dada por el Estatuto Normativo -o en otros

términos- la incorporación de quienes se encuentran fuera del acceso de las prestaciones (Luhmann.1997) -signados en “precariedad laboral”- para que estén vinculados a la administración estatal de acuerdo a lo establecido por el sistema de carreras generada a partir del modelo racional-burocrático.

Se hace evidente entonces, las oposiciones de las distinciones -gubernamentales y gremiales- en torno a la adecuada modalidad contractual al interior de la administración estatal, dando pie a una contradicción al interior de dicha administración tanto a nivel de modalidades contractuales como con respecto a la responsabilidad conferida al Estado. Esto dada la interacción de racionalidades propias de modelos de gestión del aparato público radicalmente distintos, en un mismo subsistema político-administrativo; llevando a la comunicación de contradicciones que alimentan a un conflicto funcional que goza de una autonomía autopoietica dada la doble negación de la cual se sustenta.

Dada esta confrontación de racionalidades, en este ámbito de problematización particular, también han desfigurado otro mecanismo operacionalizado a partir de las recomendaciones del modelo gerencial. Nos referimos a los mecanismos de incentivos al desempeño implementados por la reforma gerencial para favorecer la gestión del funcionariado público, incentivos pecuniarios asociados al cumplimiento de metas y objetivos en la gestión de la administración pública -tal como lo han representado a la fecha los programas de mejoramiento de la gestión (PMG) y los indicadores de desempeño colectivo (IDC) inaugurados en la administración Frei-. A simple vista, estos mecanismos parecieran adecuados, dado el funcionamiento satisfactorio que ellos han dado en la gestión de la administración empresarial privada, por lo cual fueron desplegados en la administración estatal bajo el supuesto que promoverían la responsabilidad de los funcionarios públicos por su quehacer, vinculando los resultados de una actividad determinada a un sistema de incentivos económicos, es decir -de acuerdo a la lógica de mercado- supone la premiación a los mejores y la expulsión de los peores (Brugue, Q. 2004), promesa incuestionada para la profesionalización del funcionariado público y un gobierno de “los mejores”. Sin embargo, esta operación mercantil se tensiona al trasladarlo al sector público, dada que para la eficacia de dicha reducción de complejidad económica, se deben cumplir ciertos requisitos: “saber con precisión cuales son los objetivos que pretendemos alcanzar y ser capaces de medirlos. Si no sabemos exactamente lo que queremos o no sabemos exactamente como medirlo, entonces deviene complicado aplicar el modelo de responsabilidades e incentivos que define el mercado” (Brugue, Q. 2004:7). Es decir, la importación de dicho modelo de gestión de carácter administrativo-privado; debió intentar abrirse paso en una administración estatal cuyas funciones y objetivos son múltiples y frecuentemente contradictorios, lo cual sumado a las pautas culturales-burocráticas existentes en el funcionariado público, “desnaturalizaron” los objetivos buscados por la lógica de dichos mecanismo para que pudieran ser incorporados en las formas propias de la racionalidad normativa-burocrático, o directamente ser rechazadas. Al respecto, distinguimos en las descripciones de la directiva de la ANEF:

- *“obviamente la aflicción que se da ahí es que nosotros queremos que aumenten más las remuneraciones fijas versus las remuneraciones variables, el gobierno quiere que aumenten más las variables que las fijas, pero hemos llegado ahí a un cierto consenso, y ahora lo que esperamos es negociar nuevamente guarismos, es decir, esta productividad que exige más, también tiene que dar más, tiene que significar que los trabajadores del Estado vayan mejorando también sus remuneraciones sobre el reajuste, no solamente, sino que eso significa recuperación del poder adquisitivo que se perdió en año 73, si uno lo toma como base se perdió enormemente”.* (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P14: E1, 14:34).

Esto nuevamente evidencia la reinterpretación de las operaciones desplegadas por los criterios de racionalidad subyacentes al modelo de reforma gerencial, donde los mecanismos tendientes a la modernización de la gestión del funcionariado público son reinterpretados a partir de esquemas de observaciones que son reinterpretados o simplemente rechazados, dado que ellos no son distinguidos por observaciones que responsabilizan al Estado por la compensación de los daños suscitados en el funcionariado público en el régimen militar -es decir- está estructurado socio-históricamente, y que no observan estos mecanismos de incentivos como un aliciente a dar una mayor productividad sino que una forma de resarcimiento -siempre inconclusa- en virtud de los daños internalizados en sus pautas culturales.

En resumen, nuestro análisis en torno a las descripciones de las temáticas que han marcado las expresiones de conflicto, producto de las transformaciones en las modalidades contractuales del funcionariado público durante la última década; han develado la omisión -por parte del modelo gerencial diseñado e implementado por los gobiernos chilenos- de las pautas burocrático-culturales que socio-históricamente se han sedimentado en la administración estatal. Ello ha tenido como consecuencia la distorsión o el directo rechazo de las distinciones y semánticas propias del modelo gerencial, de acuerdo a las formas aun subsistentes que operan bajo un modelo racional-burocrático. Esta situación, ha conllevado a una heterogeneidad contractual y a contradicciones sobre la concepción del vínculo contractual en la función pública, que finalmente se han canalizado por medio de un conflicto -que si bien favorece la desestabilización de expectativas y la variación evolutiva del subsistema político-administrativo-, posee inciertas consecuencias que pudieran acarrear más costos que beneficios.

Análisis de las observaciones sobre la Previsión Laboral en el Sector Público.

Ahora bien, para nuestro análisis se presenta relevante esta área de problematización, ya que de las temáticas vinculadas a la previsión laboral para el funcionariado público, emerge una tensión a partir de la óptica de observación dispuesta por las asociaciones de funcionarios ante el área de trabajo considerada en la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010, y cuyo origen se remonta a los mecanismos incluidos en la Ley del Nuevo Trato Laboral del año 2003. Configurándose nuevamente

una distorsión y contradicción de las distinciones pretendidas por el modelo gerencial para la modernización de la gestión del funcionariado público.

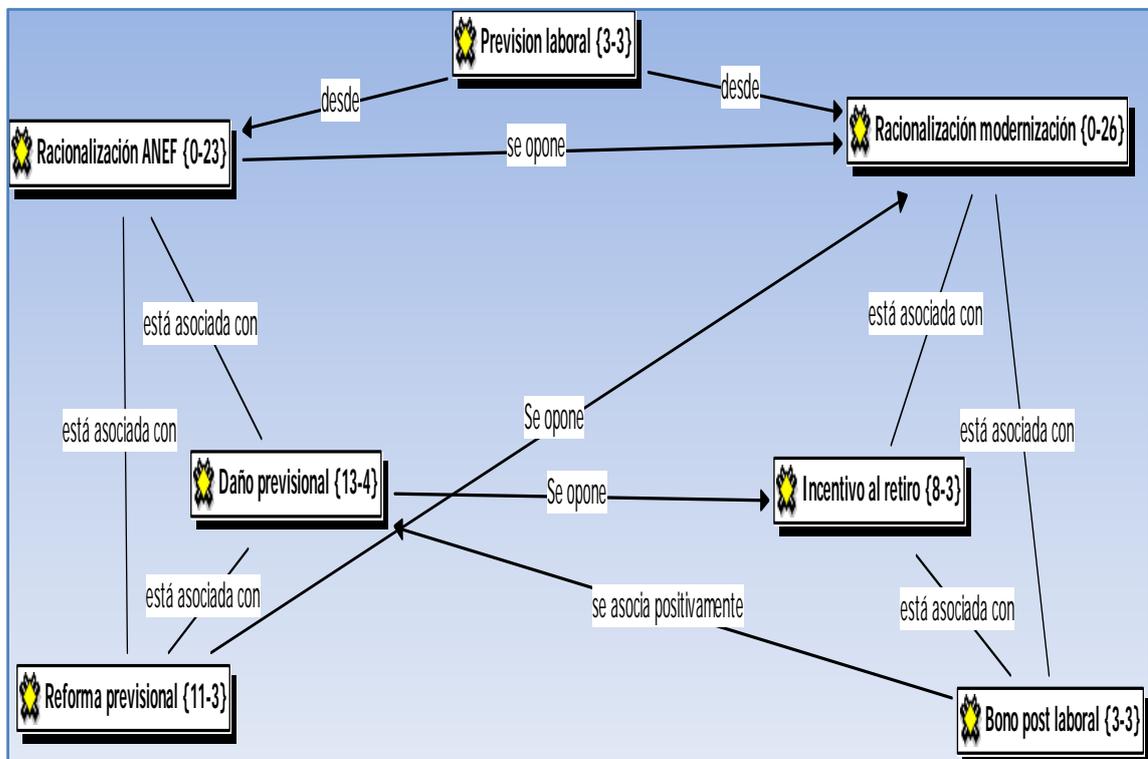
Ello dado que, ante los mecanismos de retiro voluntario ya descritos, cuyo objetivo ha sido la renovación del funcionariado público -para la incorporación de nuevos profesionales y competencias acorde a las necesidades de gestión promulgadas por la reforma gerencial-, mediante incentivos económicos para la renuncia de aquellos funcionarios públicos -de planta administrativa o contrata-, que estén en edad de jubilar. Con ello, nuevamente operan los criterios de racionalidad técnico-administrativa del modelo gerencial para la modernización de la gestión estatal, al aplicar incentivos económicos -tal como el bono post-laboral- propios de la gestión del sector privado, para que desde dicha forma -leída como inversión- se reintroduzca bajo misma forma -beneficio-, traducido en incorporación de nuevos profesionales en modalidades contractuales más flexibles.

Insistimos que dicha operatoria es absolutamente “racional” de acuerdo a las formas constitutivas del modelo de gestión gerencial, y han demostrado un adecuado funcionamiento en el sector privado tal como lo avalan las teorías propias de la Nueva Gestión Pública. Sin embargo, su despliegue en un ámbito público-estatal en coexistencia con criterios de racionalidad disímiles y pautas culturales estructuradas socio-históricamente, complejizan y tergiversan los inicialmente claros objetivos del modelo. Ello ha ocurrido durante estos últimos años al interior de la administración estatal, donde la ANEF, en respuesta a la implementación de dichos mecanismos de incentivo al retiro ha indicado que -para la obtención de una “dignidad” en la jubilación de sus representados- es necesario ratificar la demanda por cambiar el actual sistema de capitalización individuales representado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), por un sistema de reparto solidario que sea administrado por el Estado; añadiendo a ello que mientras este cambio de sistema no ocurra, requieren prorrogar el incentivo al retiro más allá de las fechas estipuladas por la ley 20.212 del año 2007, cuya duración se estableció hasta el año 2010³⁶.

Ello nos lleva a identificar en nuestro análisis, que en torno al ámbito de la previsión laboral, los mecanismos al incentivo -entendidos como operaciones propias de la racionalidad técnico-administrativa del modelo gerencial chileno- han privilegiado, como medio de reducción de complejidad, el código propio de la administración privada en términos de unidades monetarias -costo traducido en bono post-laboral- para (racionalmente) obtener el beneficio del retiro de funcionarios de baja productividad y con propiedad de cargos representativos de la modalidad contractual de planta. Sin embargo, y nuevamente dado el soslayo a pautas culturales implícitas y socio-históricamente estructuradas en el funcionariado de la administración estatal chilena, las distinciones, operaciones y semánticas propias del modelo gerencial se ven confrontadas por una racionalidad burocrática-normativa que reinterpreta o rechaza estos mecanismo; según como ellos sean o no incorporables a las formas que permitan sostener la autopoiesis de la realidad que se ha construido tradicionalmente.

Por ende, en la siguiente figura representamos -a la luz de las temáticas propias de la problemática de la previsión laboral del funcionariado público- las relaciones de asociación y oposición entre las distinciones de ambas racionalidades friccionadas. Estas oposiciones dan paso a contradicciones al interior del subsistema político-administrativo chileno y su ámbito público-estatal; las que -de acuerdo a nuestra distinción teórica- han favorecido la transición evolutiva del funcionariado público por medio del recurso de no, utilizado gubernamentalmente. Sin embargo, al instaurarse simultáneamente la negación por parte de la ANEF, la contradicción se comunica como conflicto, es decir, se canaliza y alimenta un conflicto dada la doble negación advenida al interior de la administración estatal. Para representar nuestro análisis, presentamos la siguiente figura, que desarrollaremos analíticamente a continuación:

FIGURA IV. DESCRIPCIONES AREA DE PROBLEMATIZACION PREVISIÓN LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO.



Podemos advertir a partir de esta figura, que el enfoque de observación de la ANEF, desde sus criterios de racionalidad, nuevamente atribuye a la figura del Estado la responsabilidad de administración del sistema previsional para el conjunto de la sociedad chilena -coincidentemente como lo era en el contexto histórico en el cual se desarrolló la ANEF y en el que tuvo lugar el modelo de Estado desarrollista en Chile-, observando que el actual sistema de administración de fondos previsionales de carácter privado “constituye una exposición permanente al riesgo del patrimonio de las trabajadoras y trabajadores ahorrado para su vejez, el carácter cíclico de la economía mundial y nacional genera dramáticos perjuicios a los fondos como ha quedado recientemente demostrado con la crisis mundial” (Central Única de Trabajadores CUT. 2009:9).

Por ende, en oposición a la perspectiva del modelo gerencial que prioriza la función estatal de reacción y regulación de los requisitos provenientes de su entorno económico, la perspectiva gremial plantea una observación contrapuesta de la función que debe fortalecer la administración estatal ante las oscilaciones propias de dicho entorno económico, indicando como “imperioso impulsar cambios estructurales al sistema de fondos previsionales que aseguren una pensión decente para las trabajadoras y trabajadores chilenos así como una inversión de estos fondos que potencie el desarrollo nacional en vez de alimentar el lucro entidades especulativas tanto nacionales como extranjeras. (Central Única de Trabajadores CUT. 2009:9).

Esta contradictoria observación con respecto al rol de la administración estatal en torno al ámbito de la previsión laboral -que como indicamos, surge a partir de una operación del modelo gerencial de modernización de la gestión estatal bajo la figura del bono post-laboral-, hace reintroducir nuevas formas en torno a las formas inicialmente distinguidas ya que desde una demanda de ampliación al bono post-laboral implementado por la Ley del Nuevo Trato Laboral, se reintroduce una nueva forma “racionalmente” interpretable desde dicha observación que exige “la reconstrucción de un verdadero Sistema de Seguridad Social, conforme a los convenios de la OIT suscritos en esta materia por nuestro país y sobre la base de un Sistema de Reparto Solidario administrado por el Estado y con participación de los/as trabajadores/as”. (ANEF. 2010d: 5).

Esta distinción es claramente concordante con las descripciones actualizadas por los dirigentes de la ANEF, al indicar que:

- *“la primera demanda de la ANEF es avanzar en un sentido, en una seguridad social solidaria, y por tanto como hoy tenemos un sistema de capitalización individual absolutamente privado, y donde cada uno individualmente se construye su propia seguridad social, a partir de tu propio, no existe ningún componente solidario, y no existe, y por tanto esa es la demanda primera, que se acaben las AFPs y que efectivamente nosotros avancemos hacia un sistema solidario de seguridad social”* (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P13: E3, 13:21).

Un distinción adicional que se acopla a la perspectiva de observación entregada por la ANEF relativo a este ámbito, se traduce en una demanda reivindicativa recurrentemente comunicada y que nuevamente hace alusión a una estructuración socio-histórica; nos referimos a la demanda de la ANEF para que el gobierno de una “urgente solución al daño previsional, que afecta a más de 150 mil funcionarios/as -quienes se vieron obligados a cambiarse desde las ex Cajas de Previsión a las AFP durante los primeros años de la implantación de estas-, que sea compatible con el Incentivo al Retiro establecido en la Ley 19.882” (ANEF. 2006c: 14). Es decir, y de acuerdo a nuestra perspectiva de análisis, se identifica una demanda tanto de aumento de los bonos en apoyo al retiro del funcionariado público, como una compensación por lo que

ellos han denominado el “daño previsional” ocurrido durante el régimen militar en nuestro país. Es decir, si bien ha existido una concordancia de la ANEF con las contrapartes gubernamentales, respecto de la necesidad de renovar al funcionariado público y favorecer el retiro de aquellos funcionarias y funcionarios en edad de jubilar, esta distinción será inmediatamente reintroducida bajo la forma que obedezca a los criterios de racionalidad propios de las pautas culturales-burocráticas que le permitan -simultáneamente- maximizar su control en la gestión del funcionariado público. Al respecto, distinguimos:

- *“Yo creo que sería bueno en el sentido que esto ha ido aireando también la administración pública de la gente ya de edad, que se debería haber ido y que yo creo que muchos se fueron y eso yo creo que habido también una ventilación, un desahogo de la administración pública con esto”.* (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P12: E4, 12:19).
- *“Además que todos tienen derecho también a un día irse, pero también de manera decente y digna”* (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P12: E4, 12:20).
- *“Si hay algo bueno que se ha hecho, y que el gobierno accedió, fue el tema del incentivo al retiro. Si bien es cierto, no abarca toda la gente que hubiéramos querido, pero sí abarcó un número importante de personas que se querían ir y no estaban en condiciones porque cuando estuvieron estancadas sus remuneraciones en el tiempo del gobierno militar, cierto, hubo un desmedro y esto en algo ha compensado”* (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P12: E4, 12:18).

Estas descripciones, demuestran esperanzadoramente -para la perspectiva de la reforma gremial- la valorización positiva de los mecanismos implementados por la Ley N°19.882 del Nuevo Trato Laboral y la Agenda de Modernización. Sin embargo, dado que dichos mecanismos son traducidos por otros criterios de racionalidad distintos a los subyacentes al modelo gerencial, la reintroducción de dichas distinciones se desviarán de las premisas de eficacia y eficiencia avalados por el modelo, bajo la siguiente forma:

- *“una de las trabas que efectivamente hay para el que se produzca el natural reciclaje del funcionariado es que el daño previsional que se vivió en la época de la Dictadura Militar que se originó con la subcotización”* (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P14: E1, 14:11).
- *“entonces la gente que tiene el daño previsional y por lo tanto que sabe que si gana mil se va a ir a 250, obvio que si está en condiciones de quedarse más tiempo se queda y eso es un problema que tenemos con el daño previsional que hasta ahora, yo diría, ha tenido paliativos, hoy día existen tres incentivos de retiro en la administración central del Estado que ha negociado la ANEF que permiten estimular el retiro, pero que no resuelven finalmente el problema de fondo,”* (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P14: E1, 14:12).

- *“Porque el tema hoy día que mucha gente en la administración pública no jubila porque la jubilación es súper mala”*. (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P14: E4, 12:21).
- *“eso efectivamente implica que los funcionarios públicos pasan a engrosar un regimiento de gente muy pobre, muy dependiente, que además eso se les vuelve contra al Estado, porque el Estado es el que tiene que subsidiar después, tiene que tratar de mejorar las pensiones, tiene que asumir.”* (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P14: E3, 13:23).

Dado ello, al interior del propio ámbito público-estatal y en torno a este ámbito, se problematiza la capacidad de gestión del recurso humano -en términos de funcionariado público y su renovación- ya que se despliegan operaciones que encuentran simultáneamente su negación. Es decir, se expresa una comunicación que inmediatamente encuentra su negación al interior de un mismo subsistema, deviniendo en una contradicción que -como hemos indicado- desestabiliza al sistema y brindan inseguridad a las expectativas del mismo, sin saber en qué dirección dichas expectativas resultarán (Luhmann, N. 1998b).

Esta mutua negación de expectativas la vemos representada en este ámbito, ya que ante un despliegue de un mecanismo por parte del gobierno para la renovación del funcionariado, finalmente se niega dicho mecanismo en base a una demanda de compensación por un “daño previsional” y de una responsabilización estatal por la administración de los fondos de pensiones; expectativas que simultáneamente son negadas por parte de los representantes gubernamentales, tal como observamos en las descripciones de los integrantes de Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010:

- *“Y la verdad es que el daño previsional es bien discutible. Lo que dejó de hacer el Estado es que dejó de descontar de los salarios el porcentaje que era imponible para la pensión, pero esa plata los trabajadores la recibieron de forma líquida, no es que nadie se la haya quitado. En vez de imponerla la recibieron en plata, en su bolsillo”*. (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P3: E5, 3:11).
- *“Como el Estado no te obligó a cotizar por parte de tu sueldo por algunas bonificaciones, entonces, y como normalmente la gente no previene la situación y el Estado te puede obligar a hacerlo, ese dejar de obligarte se transforma en una responsabilidad del Estado de no haberte obligado”* (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P3: E5, 3:11).
- *“En el fondo el daño que ellos están evaluando tiene que ver con eso, o sea, con que pasaron de un sistema de contribución y de beneficio definido a un solo de contribución definida y a pensión incierta. Pero ellos dieron el salto, y lo dieron en base a tener un mayor ingreso líquido. Entonces la verdad es que el daño provisional es un poquito tramposo”*. (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P4: E7, 4:12).

- *“Entonces el daño previsional yo lo tomo como bastante una afición de bienestar”* (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P3: E5, 3:12).

A partir de ellas, se observa claramente la confrontación y la relación de oposición que se establece entre lo comunicado por ambos actores, en donde se pone en juego la responsabilidad que el Estado debe -o no debe- cumplir con respecto a las contribuciones previsionales de los trabajadores del sector público y de la administración de los fondos de pensión en términos generales. Los representantes gubernamentales invalidan los argumentos expuestos desde los gremios del sector público, dado que trasladan la responsabilidad previsional anteriormente depositada en el Estado a la responsabilidad individual acorde al actual sistema de capitalizaciones, oponiéndose en el fondo a la concepción de un Estado benefactor.

Por ende, y en base a nuestra hipótesis de investigación, es coherente dicho rechazo dado que las demandas gremiales simplemente quedan excluidas de la forma que orienta y sostiene la autopoiesis incorporada a través del desarrollo del modelo gerencial en la modernización de la gestión estatal. Es decir, una compensación por eventos históricos pasados y una demanda de responsabilización estatal para la administración del sistema de pensiones a nivel nacional, es absolutamente “irracional” para los criterios de racionalidad que han sostenido los principios del modelo de gestión del funcionariado publico desarrollado en la administración estatal chilena.

Ya que -y en consonancia con la doble negación de expectativas- los criterios de racionalidad técnico-administrativa que distinguen el modelo gerencial expondrán sus distinciones a partir de los códigos importados de los mecanismos de gestión del sector privado, es decir, en términos de costo/beneficio. Al respecto:

- *“tenemos un Estado que en el fondo no quiere gastar muchas lucas ya por esos asuntos, y por otra parte tienes un gremio, que en el fondo están defendiendo nuevamente mayores beneficios para la gente que está, pero que también el tema como del daño previsional ya a estas alturas tiene un poco de mito criollo.”* (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P4: E7, 4:11)
- *“Y que el incentivo se vuelva permanente. Yo creo que sería un error si lo hicieran permanente porque al hacerlo permanente pierde su fuerza el incentivo: la gente no se va a la edad que el gobierno quiere que se vayan. Se demora, esperan, si es permanente... me lo van a dar a los 60 o me lo van a dar a los 70. Mientras tanto, prefiero quedarme. El interés del gobierno es sacar a la gente”.*(Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P5: E8, 5:10).
- *“Creo que hay que escuchar estos reclamos, tal vez sentarse a conversar sobre ello, llegar a un acuerdo; pero sí creo que el acuerdo es complejo, complejo por los montos asociados”.* (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P2: E6, 2:7).

Esta incorporación evidente de los criterios de economía, eficiencia y eficacia en el despliegue de las operaciones gubernamentales al interior de la administración estatal, -tal como lo hemos sostenido- es incapaz de reintroducir las distinciones gremiales en la distinción gubernamental, suponiendo una contradicción que al comunicarse ha alimentado -a partir de este ámbito específico- el sistema de conflicto que parasita actualmente en el subsistema político-administrativo chileno. Consideramos que la perspectiva gubernamental en esta materia, dada la no extensión del plazo de entrega del bono post-laboral incorporado como mecanismo de incentivos al retiro a partir del año 2011, si bien podrá garantizar el equilibrio fiscal en lo que respecta al gasto en el funcionariado público, no ha dado muestras de poder ampliar su enfoque de observación como para reintroducir en sus formas otras distinciones que le permitan controlar las externalidades negativas que pueden tener sus operaciones en la propia administración gubernamental.

En definitiva, hemos advertido por medio de nuestro análisis respecto a la problematización de la previsión laboral para el funcionariado público, la problemática que han tenido los mecanismos gubernamentales amparado bajo el modelo gerencial; ya que sus criterios de racionalidad orientada a los fines -para utilizar el concepto weberiano- de economía, eficiencia y eficacia, que si bien han reducido complejidad y operan eficazmente en la gestión administrativa del sector privado; devienen complejidad al instaurarse en la administración estatal. Así, advertimos que dichos mecanismos -perfectamente racionales desde una óptica técnico-administrativa- se “degeneran” al confrontarse con enfoques de observación soportados por criterios de racionalidad, que interpretan estos mecanismos a partir de eventos socio-históricos y un modelo de Estado coherente con sus pautas burocrática-culturales, pero excluirán los fines pretendidos por las administraciones gubernamentales que las impulsaron.

En otros términos, habiendo un consenso sobre la necesidad de renovar el funcionariado público, se configura una contradicción en las observaciones de los mecanismos implementados -el gobierno ejecuta una inversión, pero paradójicamente esta no retribuye un beneficio sino que más demandas de inversión bajo el argumento de la compensación por un daño socio-históricamente significado-. Con ello, se instala la figura de la doble negación, que plantea -desde la perspectiva gremial-: yo no hago lo que tú quieres (renunciar voluntariamente) si tú no haces lo que yo quiero (extender el bono post-laboral y retornar a una administración estatal del sistema de pensiones). Esta doble negación, tal como hemos advertido, se canaliza a través de las expresiones de conflicto comunicadas con creciente frecuencia en la actualidad.

Análisis de las observaciones sobre el Agente Articulador de la Modernización en la Gestión del Estado.

Nos abocaremos a continuación, a analizar las descripciones que son ejercidas en torno a lo que hemos denominado el agente articulador de la modernización en la gestión del Estado en general, y del funcionariado público en particular. Tal como fue descrito en el capítulo precedente, este representa el área de trabajo emblemática en la

óptica del modelo gerencial desarrollado en Chile e instrumentalizado por medio de las iniciativas declaradas en la Agenda de Modernización 2008-2010.

Sin embargo, con el asentamiento de la figura del gerente público y la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública pregonada por el modelo de reforma gerencial para el Estado Chileno, se configuraron de manera opuesta y contradictoria las demandas de participación y equidad en la entrega de los beneficios dispuestos para este proceso modernizador. Dado que la ANEF -en torno a los incentivos económicos dispuestos por la administración gubernamental para atraer a los gerentes del sector privado y lograr alta burocracia compuesta “por los mejores”- ejerció inmediatamente una lectura en términos de exigir “remuneraciones dignas y equitativas: que disminuyan la vergonzosa brecha salarial que se profundizó agudamente a partir de la normativa que legalizó los sobresueldos y estableció la Alta Dirección Pública, empeorando la tremenda inequidad interna del sistema de remuneraciones del Sector Público, y respecto del sector privado” (ANEF. 2005:14), asignándole al Estado la responsabilidad de compensar las inequidades producidas por la aplicación de dicho mecanismo de gestión.

Advertimos a partir de nuestro desarrollo teórico y descriptivo en torno a este ámbito de problematización, que ya se había configurado desde sus inicios una evidente fricción en torno a la figura del gerente público y del operar del sistema de Alta Dirección Pública, dados los eventos político-institucionales que lo antecedieron y en cierta forma lo impulsaron -a saber, los casos de corrupción al interior de la administración estatal-. De esta forma, las intenciones contenidas por el modelo gerencial en torno a priorizar el fortalecimiento de la alta dirección pública-en el sentido de incorporar los gerentes del sector privado, ganarse la confianza y respaldo de los funcionarios públicos y despolitizar la toma de decisiones en el operar de los servicios estatales- colisionaron con enfoques de observación gremiales que ya habían declarado sus reticencias en la etapa de diseño del modelo, y por la coartación que este generaba al tradicional sistema de carreras propio del modelo racional-burocrático.

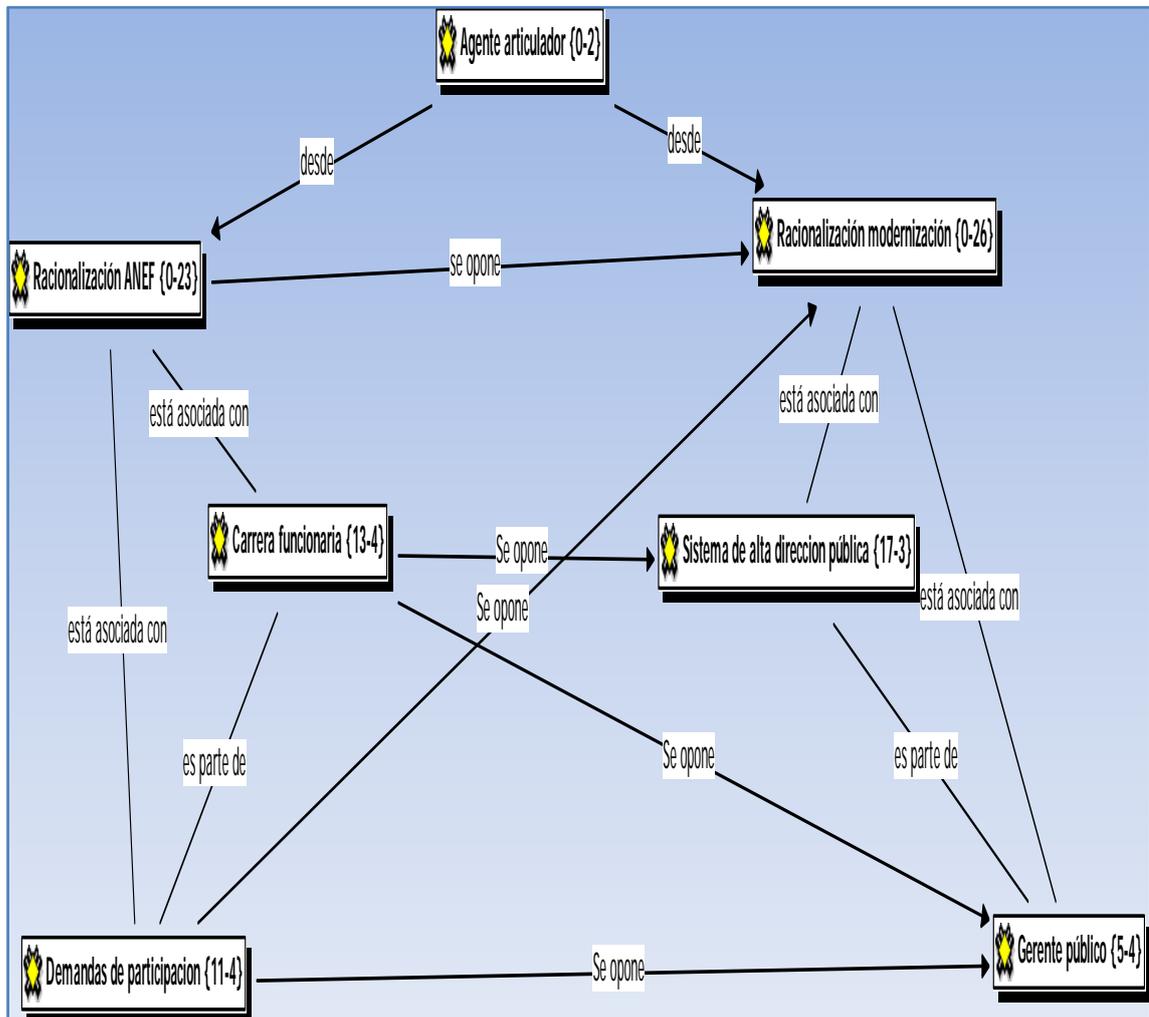
Ello incidió en que las premisas inherentes al modelo gerencial y a la figura del gerente público -en razón de incorporar incentivos económicos para favorecer una “cultura” meritocrática-, fue -desde las pautas culturales existentes en los gremios del sector público- rechazada a partir de condicionantes socio-históricas y constitutivas de la visión de Estado que caracterizan a los criterios de racionalidad de la ANEF. En este sentido, la ANEF declamó “políticas integrales de personal: fundadas en una carrera funcionaria transparente y objetiva” y un “plan de igualdad de oportunidades para el Sector Público” (ANEF. 2005: 14) accesibles para aquellos funcionarios con calidades contractuales de planta o contrata pertenecientes al personal no directivo de la administración pública, apelando a que las personas de mayor poder adquisitivo son las que estarían “en condiciones de cumplir con una estructura social en el ámbito público de tipo meritocrático” (Muñoz. 2008: 259), y acceder a la cúspide político-administrativa del Estado; truncando la ocupación de dichos cargos por aquellos

funcionarios que hayan realizado una carrera funcionaria a través del modelo racional-burocrático.

De esta forma, los mecanismos gubernamentales representados por el sistema de alta dirección pública y la propia figura del gerente público avalados para la modernización en la gestión del funcionariado estatal; se han confrontado con las distinciones gremiales que han declamado favorecer la “carrera funcionaria” y la participación de la ANEF, en el proceso de rediseño e implementación de una modernización en la gestión que sea acorde a sus criterios de racionalidad y pautas culturales-burocráticas preexistentes en la administración estatal. Conllevando a que los fines u objetivos buscados por las administraciones gubernamentales chilenas, fueran absolutamente distorsionados y rechazados debido a las distinciones y perspectivas gremiales, quienes contradictoriamente la observan como una maquinación política debido a una crisis de corrupción, un sistema de “cuoteo” político oculto bajo un semblante “tecnocrático” y una coartación al sistema de carreras que tradicionalmente le brindaba seguridad al funcionariado público ante eventuales tentativas de despidos bajo un enfoque patrimonialista.

Así, representando las oposiciones de las distinciones en torno a este ámbito por ambos agentes al interior del aparato estatal por medio de la siguiente figura, advertimos como la oposición de distinciones nuevamente configura una doble negación que canaliza las expresiones de conflicto y cuestionan la validez de la implementación de esta área de trabajo en un contexto marcado por pautas burocrático-laborales aún vigentes.

FIGURA V. DESCRIPCIONES AREA DE PROBLEMATIZACIÓN AGENTE ARTICULADOR DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.



De esta forma, nuestro análisis en torno a la inserción de la figura del gerente público en Chile, plantea el “tradicional problema de las confluencias y diferencias en la conducción política y la gerencia pública. (Donde) las reformas estatales suponen un nuevo rol para dirigentes políticos y para gerentes públicos” (Atrio, J. Piccone, M. 2008: 6), dada la distinción efectuada por los criterios de racionalidad técnico-administrativa de privilegiar los méritos técnicos por sobre los criterios políticos en la designación de los altos directivos públicos, como un supuesto para la introducción de mecanismos de gestión en conocimiento de los deseables gerentes del sector privado.

Este supuesto -propio de la racionalidad técnico-administrativa subyacente al modelo gerencial-, también es avalado por las descripciones de los miembros que diseñaron e implementaron dicho mecanismo en la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010, quienes señalan:

- *“un servicio que funciona mal termina rebotando en el mundo político, que va en algún momento a entender que tener buenos gerentes allí tiene un valor. Que los gerentes que lleguen allí van a hacerle ver a los trabajadores*

que mira, bueno, o arreglamos esta cuestión o desaparecemos porque nos van a cambiar, nos van a privatizar, nos van a hacer cualquier cosa para que este servicio se entregue de otra manera”. (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P3: E5, 3:32).

- *“porque al final, la conversa de buen gerente público es, miren, yo aquí voy a seguir si lo hago bien, por lo tanto yo necesito hacerlo bien, para que las nuevas autoridades confíen en mí, y no me cambien. Y yo cumpla con mi período, de tres años, y después me reelijan por otros tres. Entonces yo para hacerlo bien yo necesito llegar a acuerdo con ustedes. Entonces esa conversación tiene algo de virtuoso, no es sólo miedo, y es como lo natural del diseño, el original”. (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P3: E5, 3:27).*

Dichas descripciones expresan claramente que el beneficio en la figura del gerente público-en el contexto de las distintas instituciones públicas- involucra posicionarlo paradójicamente como un mecanismo de protección al propio proceso de privatización que promueve la reforma gerencial. En otras palabras, esto se traduce como la obligatoriedad de adoptar los mecanismos de gestión del sector privado, de forma de evitar ser incorporados en dicho proceso privatizador; involucrando asimismo el traslado de la responsabilidad sobre los trabajadores, desde la figura del Estado -tal como es expresado en las distinciones de la ANEF- a la figura del gerente público en tanto avale los resultados de un servicio público en base a su gestión.

Asimismo, y en relación al Sistema de Alta Dirección Pública-encargado de ejecutar y ampliar operativamente el desarrollo de la figura del gerente publica en la administración estatal- los miembros de la Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado, lo evalúan de forma positiva; aun reconociendo que representa un proceso en evaluación, dado que ha sido implementado de forma precipitada:

- *“el Sistema de Alta Dirección Pública responde a un hecho histórico en Chile, yo te diría en Latinoamérica, de proceso de profesionalización de los cuadros del sector público, y profesionalización... Y toma cierta distancia de la condición más política del gobierno”. (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P3: E5, 3:1).*
- *“Yo creo que la implantación del Sistema de Alta Dirección, ha sido exitoso. Más allá de las críticas que en distintos momentos han emergido, ha sido una implantación mucho más rápida de lo que ocurrió o había ocurrido en países que habían instalado sistemas de servicios civiles de alta gerencia como el que posteriormente se implementó en Chile”. (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P5: E5, 5:21).*
- *“A nivel de los gobiernos nacionales que han tenido una experiencia que han evaluado como positiva. Es un proceso histórico que está en etapa de implementación, por lo tanto está ya...por cierto de evaluación de su efectividad, pero que sin embargo se ha implementado de manera*

acelerada". (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P3: E5, 3:2).

Como fue descrito, esta rápida implementación que tuvo el sistema tuvo como fin el potenciar las habilidades de liderazgo y gerencia de los máximos directivos de las reparticiones públicas (Santibáñez. 2000b), como garantía para el alineamiento y compromiso de los funcionarios públicos a los procedimientos de gestión organizacional promulgados por el modelo gerencial. Sin embargo, esta modernización de la gestión a través del modelo gerencial, que se sostuvo en el argumento crítico a la administración del Estado de Bienestar (Brugue, Q. 2004), no consideró alternativas y estrategias que favorecieran una modificación de la relación vertical y dependiente propio del modelo racional-burocrático que subsiste en el resto de la estructura jerárquica del Estado.

Desde nuestra perspectiva, este asimétrico desarrollo de la modernización de la gestión a favor de la figura del gerente público en el aparato estatal chileno, conllevó a una múltiple heterogeneidad tanto a nivel remuneracional, de participación y en definitiva de modelos de gestión en la administración estatal; los cuales sumados a las condiciones político-gubernamentales en que se instauró la Ley del Nuevo Trato Laboral y el Sistema de Alta Dirección Pública, conllevaron a un quiebre sustancial con los gremios del sector público-entendida como reacción política ante una crisis de corrupción al interior del gobierno (Waisbluth, M. 2006)-, tal como lo demuestran las descripciones de la directiva de la ANEF:

- *“se llega a un acuerdo con la derecha, y el acuerdo con la derecha fue la alta dirección pública, y se incorpora la Alta Dirección Pública sin consulta a los que negociaron y construyeron la ley, porque esa ley hasta tiene espacios de redacción que hasta los redactamos nosotros, como ANEF”*. (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P13: E3, 13:16).
- *“no fue ni discutido con nosotros, no fue parte de un acuerdo con nosotros, por tanto desde ahí es que nosotros empezamos a criticar, ese famoso este nuevo trato, porque el nuevo trato en realidad partió con una alta traición a la ANEF, al incorporar en la ley algo que nosotros nunca discutimos, nunca estuvimos de acuerdo, y que además fue un acuerdo entre los dos bloques mayoritarios dentro de la, ¡únicos! Más que mayoritarios, los dos bloques únicos que estaban gobernando Chile”*. (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P13: E3, 13:17).
- *en cuanto a filosofía y objetivo nosotros estamos de acuerdo en que efectivamente se profesionalice esa dirección pública, la alta dirección pública o los altos cargos públicos, pero la forma que lo resolvió en el acuerdo gobierno, oposición y partidos de gobierno en Enero del 2003, formó ese acuerdo para la modernización del Estado; fue la peor, porque la fórmula que ellos finalmente obtuvieron fue la binominalización y por lo tanto la mayor politización de esos cargos”*. (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P14: E1, 14:4).

Desde esta perspectiva de observación, se demuestra lo indicado en cuanto a que la demanda gremial desvirtúa los propios objetivos declarados por el modelo gerencial, dado que su implementación es distinguida precisamente como una decisión política para brindarle un “semblante” técnico-meritocrático a las designaciones de aquellos cargos incorporados al Sistema de Alta Dirección Pública chileno. Ello -en consideración a la perspectiva entregada por el teórico alemán Max Weber (1972)- contravendría la fidelidad de la verdadera vocación del funcionario público, ya que “el auténtico funcionario no debe hacer política, sino limitarse a “administrar”, sobre todo imparcialmente. Esta afirmación es también válida, oficialmente al menos, para el funcionario político mientras no esté en juego la “razón de Estado”, es decir, los intereses vitales del orden predominante. El funcionario ha de desempeñar su cargo “sine ira et studio”, sin ira y sin prevención. Lo que está vedado es, pues, precisamente aquello que siempre y necesariamente tienen que hacer los políticos, tanto los jefes como sus seguidores: Parcialidad, lucha y pasión (ira et studio) constituyen el elemento del político y sobre todo del caudillo político” (Weber, M. 1972:115).

Es decir, se instaura un rechazo a lo que podríamos considerar la iniciativa primordial para la modernización de la gestión del funcionariado en la administración estatal, la cual había sido ampliamente avalada por los centros de estudios que fundamentaron la generación de la Agenda de Modernización 2008-2010. Estos la distinguían como un medio para “asegurar la despolitización de la burocracia, la atracción de los mejores talentos disponibles en el país, y la motivación de los funcionarios a través de un correcto sistema de incentivos y promociones”(Corporación de Estudios para América Latina. CIEPLAN. 2008:3), siendo por ello perentorio la implementación de remuneraciones competitivas que atrajeran a dichos talentos, en “acuerdo con altura de miras con las asociaciones gremiales”. (Marshall, J. Waissbluth, M. 2007:15).

Sin embargo, paradójicamente al sentido declarado por las teorías de la Nueva Gestión Pública y los objetivos declarados por el modelo gerencial, las descripciones de los integrantes de la propia Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Modernización 2008-2010, plantean:

- *“el Sistema de Alta Dirección Pública lo que hace, no es un sistema sin sensibilidad política. Claramente cuando a una autoridad le llega la terna, él sabe exactamente quién es cada uno políticamente”* (Miembro Asesor Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P3: E5, 3:28).
- *“a mí me gusta el sistema de alta dirección pública. Encuentro que es un sistema que está, que tiene como un origen de buena fe en el sentido de tratar de profesionalizar cargos de alta dirección, que ha hecho un aporte, no necesariamente quitándole todo lo político a la designación de cargo”*. (Miembro Asesor Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P2: E6, 2:1).
- *“yo te diría que esto no es estrictamente cuoteo, hay una evaluación de la sensibilidad política, pero cuoteo en el sentido de aquí voy a poner un PPD,*

aquí un DC, y aquí uno de la tendencia de no sé qué... Eso desapareció, yo lo daría por seguro, desapareció con la Alta Dirección Pública.” (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P3: E5, 3:29).

Esto introduce nuevas interrogantes sobre las características con los que se ha desarrollado el modelo gerencial chileno y el papel que ello juega en la alimentación del conflicto con la ANEF. Ya que se nos evidencia un mecanismo derivado de criterios propios de una racionalidad técnico-administrativa pero que sin embargo, subsiste en su operacionalización una discrecionalidad política propia del modelo racional-burocrático tradicional en la administración estatal. Dicha contradicción es enfáticamente cuestionada y rechazada por los dirigentes de la ANEF, quienes describen:

- *“No queríamos que hubiese un concurso que fuera, finalmente, politizado, sino que queríamos simplemente que fuera un concurso interno dentro de un servicio donde efectivamente las personas mejor dotadas, las que habían hecho la mejor carrera, las que ya habían cruzado todas las vallas habidas y por haber, estaban en condiciones de dirigir un servicio”.* (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P14: E1, 14:6).
- *“Porque esa dirección pública adolece de un gran problema, que es efectivamente una dirección pública que sirve para el cuoteo político. Primera cosa. Y segundo, que no tiene ese carácter de independencia que se decía que tenía, porque no lo tiene porque de hecho el presidente de la república puede pedir el cargo, por tanto tampoco resguarda a la función pública en su conjunto”.* (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P13: E3, 13:18).
- *“Pero hoy día se percibe que efectivamente es cuoteado, efectivamente se puede remover a gusto y disgusto, y además, con otro agravante digamos, que como la alta dirección pública está separada de la función misma de cada servicio, hay como una suerte de rompimiento de la integralidad de la función dentro de un ministerio o servicio”.*(Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P13: E3, 13:19).
- *“Yo creo que la alta dirección pública, vuelvo a instalarlo siempre en el contexto político en que se dio, y por tanto en ese contexto político yo creo que fue una solución política para una crisis política para repartija entre las dos fuerzas, entre los dos bloques”.*(Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P13: E3, 13:19).

A partir de dichas descripciones, se nos evidencia que la coexistencia de ambos modelos de gestión y la contradicción de los criterios en la designación de quienes detentan la figura del gerente público en la administración estatal, han dispuesto la confrontación de distinciones incompatibles y contrapuestas en torno al agente articulador del proceso de modernización de la gestión del funcionariado público. En donde la ANEF esgrime la necesidad de articular un sistema de profesionalización que haga énfasis en la carrera funcionaria; declamando en ello su participación como representantes gremiales, mientras que de forma simultánea la perspectiva gerencial

aspira a una adhesión del funcionariado público y de sus asociaciones representantes por medio de la instauración del gerente público como una figura protectora ante las tendencias privatizadoras de sector privado. Esta desestabilización provista por las contradicciones al interior del subsistema político-administrativo, le han permitido reaccionar frente a la propia complejidad que ha adquirido internamente el aparato estatal por su proceso de modernización; sin embargo la comunicación de una expectativa -establecer criterios meritocráticos en la designación de la alta burocracia- y la simultánea “no aceptación de la comunicación” (Luhmann, N. 1998b:350) es precisamente lo que ha alimentado al sistema de conflicto que abordamos. Al respecto, las descripciones de la ANEF plantean:

- *“la administración pública primero que nada no es una empresa”*.(Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P12: E4, 12:14).
- *“el patrón nuestro es el Estado, ya, no es tampoco el gobierno de turno, es el Estado”*. (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P12: E4, 12:15).

Esta negación de las expectativas de la propuesta gubernamental para la profesionalización del funcionariado público, han reforzado la doble negación sobre la cual se ha autonomizado el conflicto al interior del ámbito público-estatal. Ya que ante las negativas gubernamentales de permitir la participación gremial en el diseño de dicho sistema de profesionalización, la ANEF reacciona negando a su vez tanto el mérito como la figura sobre la cual se han depositado la responsabilidad de la modernización en la gestión del funcionariado.

Ello mismo, ha comprometido al propio funcionariado en tanto recurso del subsistema que ha sido comprometido por el conflicto, deviniendo un problema para el propio subsistema dado que en los propios directivos públicos se externaliza la autorreferencia (Luhmann.1997) política-administrativa del subsistema. Es decir, son precisamente sobre las personas que detentan cargos y/o comportamientos políticos, a quienes se les supone las mismas características que demanda la opinión pública, dado que “desde una perspectiva a largo plazo, ellas son también, en sus rasgos característicos, el producto de la detención de cargos y/o comportamiento político; vistas a corto plazo, por el contrario, y dadas las propiedades que se les atribuye, son datos políticos y premisas decisorias en los cargos que ejercen. Al igual que la opinión pública, no solo son simples reflejos de la constelación política administrativa del sistema, sino sus independientes puntos de referencia para el cálculo” (Luhmann.1997:78).

Esto -y de acuerdo a las premisas que hemos descrito a la base del modelo gerencial de gestión estatal- sitúa una tensión no resuelta entre un comportamiento político que intenta aproximarse a las demandas de un entorno económico-privado, pero que simultáneamente se enfrenta a la exigencia de legitimarse políticamente en torno a las demandas de sus entornos internos, representado por los funcionarios públicos asociados.

Dicha tensión, y ante la inconveniente de asignarle una autonomía a los gremios del sector público al interior del ámbito público-estatal-debido a que ello representa una imposibilidad para el propio sistema político-administrativo (Johansen. 2007)-, se instala una figura en la que se niega la participación gremial a favor de la figura gerencial, como forma de inmunizar el propio sistema. En otros términos, el modelo gerencial requiere negar las demandas gremiales de participación traducidas en un sistema de carreras instaurada en un modelo racional-burocrático, pero simultáneamente la ANEF negará la figura del gerente público instaurado por el modelo gerencial, dado que no se condice con el modelo de carrera funcionaria defendido por la ANEF como sistema para la profesionalización de la gestión del funcionariado público, ni con las pautas burocrática-culturales que privilegian la antigüedad en un servicio por sobre el mérito técnico. Al respecto, la directiva de la ANEF describe:

- *“hemos planteado, más bien, es un modelo integral de una nueva carrera de funcionarios en que las personas, los ciudadanos puedan entrar en el servicio público”*.(Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P14: E1, 14:9).
- *“nosotros pensamos que en el nuevo trato hay que cambiar (en relación a la Ley del “Nuevo Trato Laboral”), fundamentalmente la forma como se quedaron definidos la carrera de funcionarios a través de los concursos, hay que cambiarlo, no está garantizado ahí efectivamente el respeto, la objetividad, está enfatizado el tema del mérito por sobre la experiencia, etc.”*. (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P14: E1, 14:32).
- *“no queremos gerentes dentro de la administración pública, queremos jefes o carrera funcionaria para el que llegó arriba que sea de carrera, no de cualquiera que venga de afuera como gerente para administrar la administración pública”*.(Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P15: E2, 15:16).
- *“te digo el tema de cómo se invisibiliza al funcionariado general, digamos, es que cuando se habla de políticas de personal, te fijas, se habla de algunos instrumentos que tiene que ver con aspectos que le ha interesado al gobierno analizar, pero no a los trabajadores”* (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P14: E1, 14:1).

Precisamente dicha “invisibilización” de la participación funcionaria constituye el uso de la negación, en tanto contradicción suscitada por la inserción del modelo gerencial y la figura del gerente público, la cual ha supuesto una estrategia para que el sistema político-administrativo pueda inmunizarse ante “la rigidez de los patrones de comportamiento habituales que han perdido vigencia con respecto del entorno” (Luhmann. 1998b:335), representado por las exigencias provenientes del sector privado, pero que sin embargo deviene en un conflicto en su propios entornos internos. Es decir, la administración estatal se presenta como un escenario político-estatal que debe admitir y tolerar conflictos como un presupuesto irrenunciable para su evolución; en donde se comunica un rechazo recíproco en torno al agente articulador que efectúa esta transformación estatal (funcionariado publico vs gerencia publica); haciendo que el

propio sistema político-administrativo deba reaccionar a esta situación de inseguridad que conlleva la contradicción.

Dicha inseguridad e inestabilidad, asociado a este ámbito de problematización, la advertimos a partir de las siguientes descripciones tanto gremiales como gubernamentales:

- *“mi impresión es que parte de, y aquí yo te estoy hablando de mi impresión, o sea puede ser un juicio súper gratuito, es que muchas de las posturas de la ANEF no tienen tanto que ver, por ejemplo con alta dirección pública primer, segundo, tercer nivel, sino con detener procesos que podría gatillar Alta Dirección Pública, en términos de cómo pensar del sector público”* (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P4: E7, 4:8).
- *“toda reforma siempre tiene objetivos que persigue e intenta hacer un diseño funcional de esos objetivos, pero no hay obra humana que no tenga la contracara, o sea, en el fondo, que no tenga un elemento también disfuncional”*. (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P4: E7, 4:23).
- *“yo diría que ahora se va a probar si es posible estabilizar este proceso de nombramiento de directivos de Alta Dirección Pública. O si va a tener un nivel de fragilidad mayor que va a significar un cambio más importante, o su desaparición, o incluso su retroceso”*. (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P3: E5, 3:3).
- *“como tú ves ese sistema se les vino abajo, ya no existe, ya no les sirve, el hecho de que echaron a tanta gente hoy día, de Alta Dirección Pública, que para nosotros, como no son la mayoría afiliados de nosotros, a nosotros no nos afecta, además que están dentro de un sistema del que siempre no estuvimos de acuerdo, nosotros lo dijimos”*. (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P15: E2, 15:18).

Por ende, las actuales transformaciones implementadas en la administración estatal chilena, particularmente en lo referido a sus cuadros directivos, han introducir mecanismos en la composición de los cuadros estatales para tornarlos más competentes y eficaces de acuerdo a los actuales requerimientos de su entorno económico. Sin embargo, la inserción de medidas amparadas en un criterio técnico-administrativo; pueden igualmente llevar a despidos generalizados avalados en criterios presupuestarios que finalmente invaliden los requerimientos políticos y democráticos; traduciéndose en un profundo deterior del aparato estatal, desmotivación generalizada del funcionariado público y sus asociaciones representantes.

La problemática analizada a partir de este ámbito, nos evidencian que la perspectiva gerencial -con sus premisas inherentes-, ha sido implementada irrestrictamente por parte de las administraciones gubernamentales chilenas, llegando inclusive a constituirse en un modelo para el resto de los Estados latinoamericanos debido a su acelerado despliegue. Sin embargo, y acorde a nuestra hipótesis investigativa, dicho seguimiento ha imposibilitado la generación de mecanismos de

interpretación de las distinciones propias de las pautas culturales imperantes en el propio funcionariado estatal en el cual se insertó la figura del “gerente público”, llevando inclusive a cuestionar si dichos mecanismos -técnicamente “racionales”- puedan efectivamente hacer frente a la indudable necesidad de profesionalizar la alta burocracia de la administración estatal chilena, pero sin desatender las pautas políticas y culturales que históricamente han condicionado los flujos decisionales en el ámbito público-estatal.

En este sentido, consideramos que las expresiones de conflicto que han sido tematizadas en torno a este ámbito, se han visto sustentadas por un alto grado de heterogeneidad tanto en los sistemas de promoción de la estructura jerárquica del aparato estatal, como por los criterios de racionalidad que inciden en la incorporación -o no- de las distinciones inherentes a dicho modelo de modernización en la gestión del funcionariado público.

Advertimos por ende, la vigencia que posee la problemática de las condicionantes culturales en el funcionariado público y en la propia ANEF para los objetivos declarados por la estrategia de modernización del Estado; problemática que ya había sido advertida por estudios del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), al realizar una evaluación de la implementación de la reforma gerencial en los Estados Latinoamericanos, y plantear la interrogante sobre “si las medidas y estratégicas propuestas por el CLAD que, inspiradas en los círculos profesionales y académicos de los países industrializados, representa una opción válida y viable para constituir una gerencia pública que promueva y dirija el desarrollo de nuestra región” (Torres. 2008: 5), reconociendo con dicha interrogante que “dentro del conjunto de variables que determinan las características más relevantes de las organizaciones públicas y privadas figuran de manera sobresaliente las manifestaciones vinculadas a la cultura” (Torres. 2008: 8), donde dichas manifestaciones culturales estarían influenciadas tanto por la cultura nacional que se presenta de forma transversal a toda una nación y por cierto al Estado como organización política del poder de una determinada sociedad; así como por los rasgos culturales de las instituciones construidos en función de su propia historia y de una serie de valores y prácticas comunes a los diversos miembros que la componen -para nuestros efectos- la de las asociaciones de funcionarios de las instituciones del Estado y las del funcionariado público en general. (Torres. 2008).

Por ende, y en congruencia con el análisis de dicho organismo internacional, advertimos el desafío presente para las ciencias sociales -entendidas como ciencias de la cultura- en cuanto a poder investigar y proporcionar modelos que permitan integrar las especificidades culturales de la institucionalidad estatal chilena con las nuevas funciones y demandas de una sociedad en creciente complejidad. Este desafío involucra “contar con un profundo y sostenido seguimiento de dicho proceso de cambio, de forma de evaluar sus reales posibilidades de éxito (Atrio, J. Piccone, M. 2008), develando tanto la falacia en la pretendida inocuidad del modelo gerencial pregonado por las teorías agrupadas en torno a la Nueva Gestión Pública, como las posibilidades de

transformación de los subsistentes criterios de racionalidad en el funcionariado público chileno.

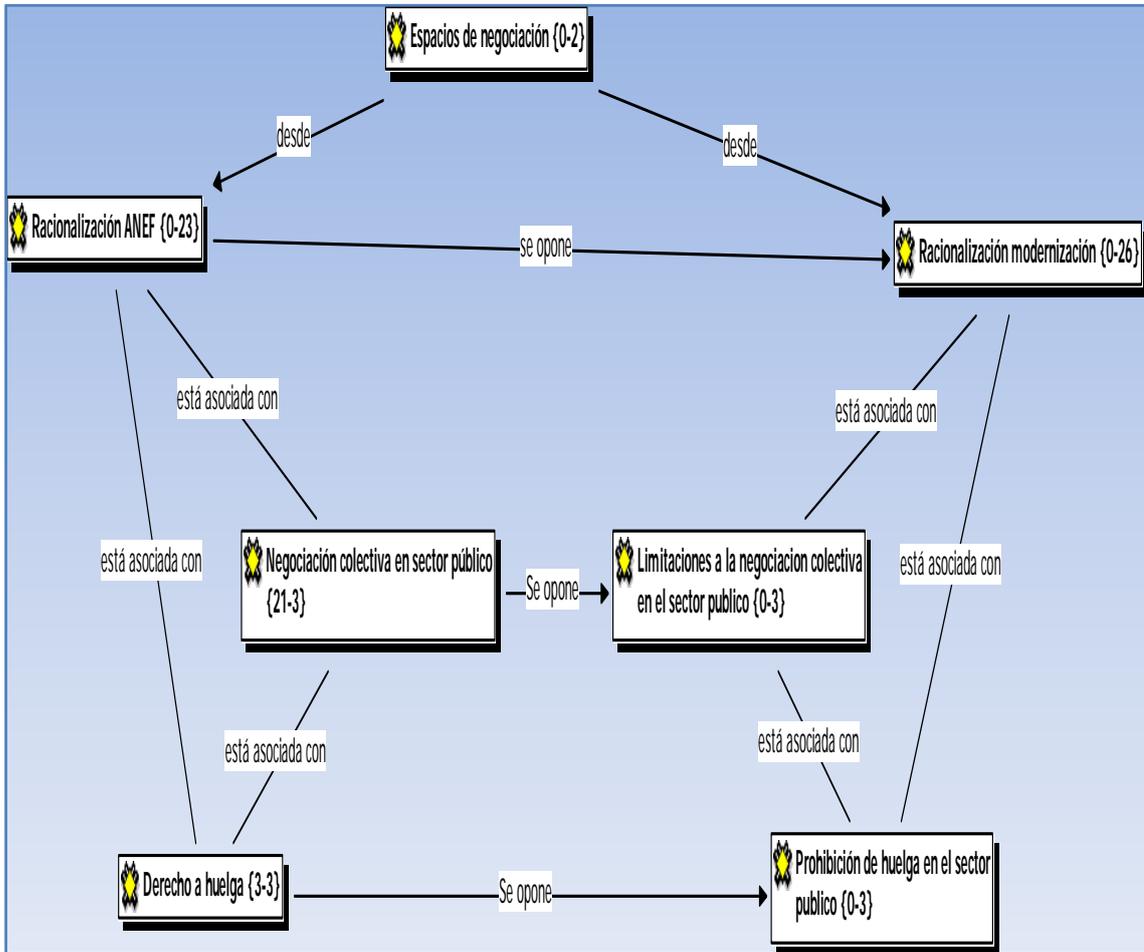
Análisis de las observaciones sobre los Espacios de Negociación en el Sector Público.

El análisis que hemos desarrollado a partir de este cuarto y último ámbito de problematización, nos llevan a postular las insuficiencias que actualmente existe en la administración estatal chilena para poder controlar y condicionar las expresiones de conflicto que -tal como hemos indicado en las anteriores problemáticas- han sido producto de la canalización comunicativa de las contradicciones configuradas por la inserción y despliegue del modelo gerencial para la modernización en la gestión del funcionariado publico chileno.

Este ámbito particular, de acuerdo a la descripción que hemos realizado en el capítulo anterior, ha sido tematizado a partir de la demanda de la ANEF para la elaboración de un marco normativo que regule las relaciones laborales al interior de la administración pública, instaurando la legalización de la negociación colectiva en el sector publico así como el derecho a huelga por parte de los funcionarios existentes en los servicios públicos en pos del logro de sus demandas laborales. Esta demanda cobra especial notabilidad dada la perspectiva de observación entregada por las contrapartes gubernamentales, ya que -a pesar de que Chile se suscribió a un convenio internacional a favor de dicha iniciativa- esta no ha sido desarrollada en virtud de las condicionantes que ha impuesto los esquemas de distinción del modelo gerencial para la modernización de la gestión del funcionariado público. Es decir, a partir de las distinciones gubernamentales que señalaremos en este apartado, se advierte la preeminencia de los principios subyacentes al modelo gerencial, aun cuando ello tenga como correlato externalidades negativas -traducidas en un tratamiento “irregular” de las expresiones de conflicto- que en definitiva amplifican la incertidumbre en torno a las consecuencias que pueda tener los propios conflictos ANEF-gobierno, en la capacidad de gestionar el funcionariado publico chileno.

Esta dinámica de conflicto -que como hemos dicho- apunta justamente a la propia capacidad del subsistema político-administrativo de “probabilizar lo improbable”(Luhmann, N. 1998b), o sea, a condicionar los inciertos devenires de un conflicto que adquiere autonomía propia; lo hemos representado a partir de la siguiente figura:

FIGURA VI. DESCRIPCIONES AREA DE PROBLEMATIZACION ESPACIOS DE NEGOCIACION EN EL SECTOR PÚBLICO.



Producto de la inexistencia de dicho marco legal, la ANEF ha planteado recurrentemente en sus plataformas de demandas la generación de un sistema de regulación, proponiendo ellos “un modelo de negociación articulada de tres niveles, nacional, sectorial y local/territorial” (ANEF. 2006b: 6)³⁷. Con esta modalidad, la ANEF ha buscado “considerar la implementación y aplicación del Convenio Colectivo resultante de dichos procesos de negociación colectiva, la eliminación de la cláusula constitucional específica que prohíbe a los funcionarios públicos el derecho a huelga, un perfeccionamiento a la ley N° 19.296 sobre Asociaciones de Funcionarios, y la modificación de la “Constitución Política del Estado, el Estatuto Administrativo, la Ley de Bases Generales de la Administración Pública, instituciones que requieren ser compatibilizadas con los estándares democráticos y libertarios propios de los países más modernos en sus prácticas y valores cívicos y ciudadanos, y en el trato que le otorgan a sus servidores públicos” (ANEF. 2006b: 6).

Esta perspectiva gremial, se complementa con las distinciones expresadas por los dirigentes de la ANEF, quienes señalan:

- “Se actúa, cierto, de acuerdo, mutuo acuerdo, se hacen conversaciones y mutuo acuerdo con la contraparte pero no hay nada reglado. Y es

importante que esto se regle y se norme en el sentido de que también esto da transparencia hacia afuera, también para la opinión pública". (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P12: E4, 12:22).

- *“lo que está pasando hoy día es una muestra del desequilibrio que tiene esa relación laboral, porque no estamos en igualdad de condiciones para negociar las problemáticas de la gente porque no tenemos negociación colectiva. Yo creo que eso es una falta grave que tenemos como país a nuestra propia democracia”* (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P13: E3, 13:28).
- *“en Chile no tenemos un sistema de relaciones moderno que debe estar basado fundamentalmente en la aplicación del convenio 151 de la OIT o de la OIP que es el de la negociación colectiva, y esto significa establecer un sistema regulado, obligatorio, independiente de la voluntad de las partes, que permita negociar las condiciones de trabajo en todos sus niveles”*(Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P14: E1, 14:38).
- *“Lo que pasa es que está ratificado por el país ese convenio, pero realmente no está normalizado, reglamentado”*. (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P14: E1, 14:38).

Pues bien, a partir de estas demandas y descripciones realizadas desde los esquemas de observación de la ANEF, se hace relevante evaluar la forma con que ellas son distinguidas a partir de los esquemas de observación gubernamental. Así, los planteamientos de la ANEF, se ven limitados por los criterios de racionalidad con que se evalúa dicha alternativa gubernamentalmente, al considerar que “conceptualmente, el derecho a huelga se concibe como un medio legítimo para que el empleador asuma el costo real de la productividad de sus trabajadores y el costo de reemplazarlos como su costo alternativo. Al interior del gobierno no existe una medición de la productividad del trabajador ni el costo efectivo de un reemplazante y por tanto no se observa un espacio para conformar estos criterios referenciales”. (Costa. 2007:39). Este enfoque es apoyado por los artífices de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010, al indicar que:

- *“En primer lugar, si tú consagraras el derecho a huelga de los funcionarios públicos, uno -y está establecido además en la Constitución-, es decir demandaría una modificación constitucional, por lo tanto de un amplio acuerdo político. La pregunta que se abre ahí es: ¿todos los funcionarios públicos? ¿Carabineros también?”*(Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P5: E8, 5:5).
- *“¿y qué pasa? si me voy a huelga cuando - porque si lo voy a arreglar, voy a establecer como si fuera la negociación colectiva en el sector privado o parecido, quiere decir que se van a producir momentos en los que puedo ir a huelga. Cuando en un servicio público, un sindicato impulsa una paralización de actividad ilegal, en este nuevo escenario en que lo consagró legalmente, ¿voy a estar de acuerdo en aceptar que en ese caso, a los funcionarios les tengo que abrir sumario? ¿Los tengo que suspender, echar, multar? Entonces, aquí ha habido una mirada muy unilateral”*. (Miembro

Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P5: E8, 5:6).

- *“me parece que uno podría pensar que es una cosa posible siempre y cuando se repliquen todas las condiciones de negociación que existen en el mundo privado, mejorar, lo que querai”*. (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P3: E5, 3:15).
- *“yo honestamente sospecho que a nadie le interesa moverse a ese escenario porque en el fondo el convenio de OIT significa que en el fondo metes en una negociación colectiva un público como en el mismo parámetro de institucional como en el que funciona el sector privado. Y eso no le interesa a ningún actor”*. (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P4: E7, 4:19).

Es decir, frente a la “mirada unilateral” de las demandas de la ANEF, se posiciona otra mirada que -a pesar de la incidencia que juega la ilegalidad con que las manifestaciones de conflicto y las resoluciones que se han sucedido hasta la fecha- relativizan la pertinencia de dicho mecanismo como favorecedor a los intereses gubernamentales para la gestión del funcionariado público. Ello abre todo un espacio de incertidumbre para la propia gestión, dado que si bien no les impide a las asociaciones de funcionarios negociar en la práctica “deja fuera de control a muchas de las paralizaciones o movilizaciones con las cuales se presiona por aumentos salariales en el sector, afectándose a veces intereses generales en áreas de vital importancia como la salud y la educación” (Caamaño; Ugarte; Gamonal. 2009: 74); pudiendo inclusive, menoscabar la legitimidad política de las autoridades gubernamentales que han desarrollado simultáneamente el proceso de modernización de la gestión del Estado en Chile.

En la actualidad, se ha dispuesto alternativamente como espacio de negociación la mesa del sector público, actualmente coordinada y dirigida por la Central Unitaria de Trabajadores. (Central Única de Trabajadores CUT. 2009), donde los miembros representantes de los trabajadores del sector público han perseguido una autonomía negociadora por medio de la señalada regulación de la Negociación Colectiva y el derecho a huelga, de forma de dar cuenta de una práctica que se ha dado desde el inicio de los gobiernos democráticos post régimen militar. (ANEF. 2010b). Sin embargo, se advierte que la negativa gubernamental para proceder a una autonomía negociadora como la propuesta por la ANEF, parte de premisas que plantean -en caso de generarse dicho sistema de regulación para el sector público- la necesidad de homologarse a la actual legislación que existe para el sector privado -es decir-, se introduce la distinción planteada por la ANEF a partir de criterios de racionalidad importados desde la administración privada -acorde a su racionalidad técnico-administrativa- sin distinguir de forma suficiente la especificidad que tiene la administración estatal dada la entrega de servicios públicos, así como la repercusión producida por su suspensión -producto de paralizaciones- en donde no existe una “alternativa de mercado”.

Esto nos evidencia la disputa con que ambos agentes de interés al interior del ámbito público-estatal, intentan maximizar sus objetivos en la gestión del funcionariado público; ya que la ANEF busca implementar un sistema de regulación de los conflictos que le permita condicionar -de acuerdo a sus distinciones particulares- la forma en que se gestionen las relaciones laborales en el sector público; mientras que la perspectiva gubernamental negará dichas distinciones o las reintroducirá a las formas -economía y eficiencia- que han orientado la renovada acción estatal (Santibáñez, 2000b), aun cuando ello genere externalidades tales como el cuestionamiento a la legitimidad política dada la incapacidad de condicionar estos conflictos (Brugue, Q. 2004

Es precisamente esta incapacidad de reintroducir otras formas que no sean las definidas por la racionalidad técnico-administrativa del modelo gerencial chileno, las que han favorecido la amplificación de conflictos que -si bien han posibilitado situaciones de inseguridad a favor de la transformación del ámbito estatal-, esta misma inseguridad le ha brindado un carácter impredecible al desarrollo que pueda tener el conflicto alimentado por las contradicciones del sistema político-administrativo (Corsi, G.; Esposito L.; Baraldi, C. 1996).

En el año de realización de nuestra investigación (2010), esta incertidumbre propia de las expresiones de conflicto que hemos abordado, fue advertida por un grupo de investigadores vinculados a una agrupación político-técnica llamada Consorcio para la Reforma del Estado, la cual -constituida como un referente técnico dotado de legitimidad política para la generación de políticas dentro del modelo gerencial de modernización del Estado chileno- abordó esta problemática advirtiendo la necesidad de seguir la tendencia de los países industrializados hacia un mayor diálogo y el reconocimiento de los derechos de negociación colectiva y a huelga en las relaciones colectivas con sus funcionarios públicos, de forma de “avanzar hacia un enfoque más consensual y uniformar los estatutos para trabajadores públicos y privados o algunos aspectos de los mismos” (Consorcio para la Reforma del Estado. 2010:11), tomando nuevamente como ejemplo paradigmático el caso de Nueva Zelanda, en donde “las relaciones laborales del sector público pasaron a regirse por las mismas leyes del sector privado, terminando con la inamovilidad de las plantas y dotando a los jefes de servicios o gerentes con la facultad para contratar y despedir personal desde 1998”. (Consorcio para la Reforma del Estado. 2010:11).

Valorando el reconocimiento de la problemática que hemos expuesto, compartimos el diagnóstico entregado por esta agrupación, en el sentido de que las paralizaciones sobrevenidas en el sector público “suelen tener consecuencias negativas importantes en la ciudadanía por cuanto, en su gran mayoría, el Estado provee servicios que no tienen sustitutos. En este hecho radica también el gran poder que tienen los funcionarios públicos, particularmente en ciertas áreas estratégicas” (Consorcio para la Reforma del Estado. 2010:13), lo que en definitiva representa un escenario donde la “negociación colectiva y los paros son en la práctica apoyados o tolerados por la clase política; por lo cual, las sanciones no son aplicadas y los trabajadores del sector público

pueden adherir a un paro prácticamente sin costo para ellos. Esto ha llevado a un conflicto laboral mayor en el sector público que en el privado”. (Consortio para la Reforma del Estado. 2010:13).

Sin embargo, advertimos que a partir de las descripciones y propuestas realizadas por el Consortio para la Reforma del Estado, existe una concordancia en el diagnóstico crítico realizado desde la perspectiva gerencial al modelo racional-burocrático imperante en Chile representado por el Estatuto Administrativo, al ser este “mucho más restrictivo que en el sector privado al limitar las herramientas de gestión de personal en términos de movilidad y flexibilidad y de salarios en función de productividad, ya que la estabilidad es parte de la carrera funcionaria y que el componente base de las remuneraciones se establece en la Escala Única de Sueldos definida por ley”. (Consortio para la Reforma del Estado. 2010:13), por lo que -desde dicha perspectiva- ya no sería válido el “criterio de igualdad o equidad como rentas iguales y no diferenciación por méritos ni por tipo de servicio que se ofrece. Esta igualdad no opera en la práctica, ya que hay diferentes escalas en el mismo sector público” (Consortio para la Reforma del Estado. 2010:19).

A partir de ello, y sin exponer detalladamente la propuesta de este grupo de investigadores, se observa que la solución ideal para la regulación de los conflictos en la administración estatal pasaría por establecer negociaciones en un nivel de ajuste “global” (teniendo como interlocutores al Ministerio de Hacienda, al Ministro del Trabajo y los gremios coordinados por la CUT, tal como es en la actualidad) y un nivel de ajuste “sectorial” (teniendo como interlocutores los ministros, subsecretarios o jefes de servicio y las asociaciones de funcionarios del ámbito en particular) (Consortio para la Reforma del Estado. 2010:19); siendo especialmente relevante la propuesta de creación de “un consejo Mediador o de una Mesa de diálogo Laboral como mecanismo de solución de conflictos, compuestas por personas respetadas por ambas partes” (Consortio para la Reforma del Estado. 2010:16).

La inserción de un actor “externo que actúe de árbitro o mediador en el caso de conflictos entre trabajadores y ministerios o servicios” (Consortio para la Reforma del Estado. 2010:19), ya sea en la forma de un órgano compuesto por miembros de ambas partes o por un panel de expertos mixto o representativo; se ha considerado por esta propuesta como una forma de conciliación de los conflictos de las negociaciones, específicamente para las que ellos han denominado instancias de ajuste “sectorial”. De este modo, se observa que con la introducción de un tercer participante del conflicto funcional que hemos abordado, pueda favorecerse las posibilidades de consenso dadas las habilidades mediadoras e interactivas de ambas posiciones.

Pues bien, desde nuestro enfoque de análisis, se advierte que si bien permitiría reestabilizar la inestabilidad producida por la imprevisibilidad que adopta la autopoiésis del conflicto, la inseguridad se transfiere a una figura distinta. Es decir, se genera un nuevo incremento de la inseguridad debido a la inclusión de terceras partes en un sistema de conflicto originado por la relación de dos partes con expectativas

contradictorias, ello dado que estos terceros “que, de momento, son imparciales, es decir, no se solidarizan de antemano con uno u otro de los partidos o de los “aspectos” de los temas del conflicto; (eventualmente pueden), durante el desarrollo ulterior tomar partido y pueden favorecer a uno u otro” (Luhmann, N. 1998b:356). Con estas observaciones, no es nuestra intención invalidar la propuesta de inclusión de un consejo mediador de las partes cuyas comunicaciones se contradicen al interior del sistema, sino únicamente poner sobre relieve que dicha incorporación no garantiza *ad eternum* la desintegración del sistema de conflictos, sino que instaura con su presencia la posibilidad de ganar al tercero para algún bando (Luhmann, N. 1998b) situando nuevamente la problemática del ejercicio del poder político en la condicionabilidad del conflicto. Por ende, advertimos la importancia de considerar que este tercero-mediante la contribución que pueda otorgar al propio sistema de conflicto y ante su eventual tendencia a ganar influencia- puede reintroducir nuevas inseguridades a las expectativas del conflicto (lo que cuestionaría su legitimidad como mediador del conflicto). Dado ello, es posible prever el surgimiento de estructuras, nuevas contingencias y nuevas posibilidades de selección al interior del sistema (Luhmann, N. 1998b) en el desarrollo de esta importante forma de regulación de los conflictos.

A modo de resumen, mediante el análisis que hemos desarrollado a partir de los cuatro ámbitos de problematización abordados -relación contractual, previsión laboral, agente articulador y espacios de negociación-, la constante pugna entre dos racionalidades que mutuamente han negado o distorsionado las distinciones desplegadas por su respectiva contraparte, intentado cada una imponer sus criterios de racionalidad para así maximizar sus objetivos en torno a la gestión del funcionariado público. Esta situación, ha llevado que desde las administraciones gubernamentales se hayan negado constantemente las demandas y propuestas de la contraparte gremial, para así favorecer la transición del modelo de Estado bajo los supuestos de la reforma gerencial; sin embargo, hemos advertido a partir de las descripciones de la ANEF, la subsistencia de criterios de racionalidad que se han configurado y sedimentado a lo largo del devenir socio-histórico de la administración estatal chilena, lo que pone de manifiesto la persistente influencia de las pautas burocrático-culturales existente en el funcionariado público chileno, y principalmente en sus asociaciones representativas.

Por ende, en el próximo capítulo final, expondremos las incidencias que posee la pugna de estas dos racionalidades en torno a la observación sobre la función pública y el rol que debe cumplir el Estado; invitando al desarrollo de nuevas interrogantes y líneas de investigación que aborden la problemática de la cultura burocrática en un ámbito político-estatal en transición.

CAPITULO VI. RACIONALIDADES, CONFLICTO Y CULTURA BUROCRATICA EN EL FUNCIONARIADO PÚBLICO EN CHILE. LO PENDIENTE EN LA MODERNIZACION DE LA GESTION ESTATAL.

A partir de la descripción y análisis que hemos desarrollado de los ámbitos de problematización sobre los cuales se han dispuesto las temáticas en conflicto, es posible advertir la confrontación de observaciones que transversalmente tensionan tanto la concepción que se tiene frente al rol del Estado como a la función que debe este cumplir como administración estatal. Confrontación que no debe ser situada en un plano suprasocietal o ajena al resto de la sociedad chilena en su conjunto, ya que el Estado -y las tensiones suscitadas en su administración- representan uno más de sus sistemas funcionales. (Luhmann.1997), en donde su discusión –representada por las expresiones tanto de los representantes gubernamentales como gremiales en el contexto de su modernización- ha expuesto en cierta medida dos polos en tensión con respecto al rol que cumple el Estado para con el resto de la sociedad en la que se encuentra inmerso, ya que tanto una sobrecarga de demanda como la expresada por los representantes de la ANEF “no puede ser absorbida por el Estado sin que mine simultáneamente, vía inflación o por la regla del provecho, aquello que supuestamente protege. A la inversa, una tasa “saludable” de crecimiento no puede lograrse sin imponer restricciones a las libertades democráticas y la participación política de masas, derecho a huelga y los diversos logros del Estado del Bienestar” (Offe. 1994: 249), siendo esta segunda perspectiva más próxima a los esquemas de distinción que han caracterizado el despliegue del modelo de reforma gerencial impulsado gubernamentalmente en el Estado chileno. Con ello, consideramos que dicha tensión se encuentre subyaciendo a la confrontación de las observaciones que actualmente se orientan al concepto de función pública y por ende al funcionariado público -en tanto recurso estatal en disputa por las administraciones gubernamentales y la ANEF-.

Por ende, consideramos en primera instancia el concepto de función pública señalado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), el cual estableció como concepto genérico de función pública aquella “constituida por el conjunto de arreglos mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran este, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 2003: 5). De esta forma, en el ámbito público se establece que las finalidades de un sistema de gestión del empleo y de los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos específicos de igualdad, mérito e imparcialidad que se suponen propios de un contexto democrático, dado que son criterios inspiradores de dicha comprensión la “estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin prejuicio de la duración, indefinida o temporal, de la duración que se establezca”

(CLAD. 2003:8), pero simultáneamente debe incorporar la noción de “flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse, con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad” (CLAD. 2003: 8), lo cual ya problematiza la forma en que cada nación, al interior de su respectivo proyecto de modernización del Estado, pueda equilibrar los conceptos de estabilidad y flexibilidad en lo que refiera a quienes ejerzan la función pública en la respectiva administración estatal. Dicha aproximación al concepto de función pública llama a considerar precisamente las “pautas culturales” y “políticas implícitas” existentes en cada nación, de manera de favorecer la plausibilidad que puedan tener cualquier estrategia modernizadora en dicho aspecto-particularmente la forma en que sean incorporadas por el funcionariado público en tanto participes de una relación social- dada la tendencia de los mismos a orientarse de acuerdo a la representación de lo que consideren un orden legítimo, donde la “probabilidad de que esto ocurra de hecho se llama “validez” del orden en cuestión” (Weber, M. 1964: 25).

En este sentido, la tensión que adquiere el concepto de “función pública” debido al despliegue de la estrategia modernizadora de los Estados Latinoamericanos, involucra aspectos que trascienden la incorporación de mecanismos que aumenten los niveles de eficiencia, eficacia y economía en la gestión de la administración pública; ya que “cuando un funcionario acude todos los días a su oficina a la misma hora, tal ocurre no solo por causa de una costumbre arraigada, ni solo por causa de una situación de intereses –que a voluntad pudiera o no aceptar-, sino también (por regla general) por la “validez” de un orden (reglamento de servicio), como mandato cuya trasgresión no solo acarrearía perjuicios, sino que (normalmente) se rechaza por el “sentimiento del deber” del propio funcionario (efectivo, sin embargo, en muy varia medida)” (Weber, M. 1964: 25). Lo cual llama a tener en consideración la incidencia que adquieren las referidas “pautas culturales” y “políticas implícitas” existentes en el funcionariado público chileno frente a las transformaciones causadas por la modernización en la gestión de la administración estatal, dada la necesidad de una legitimidad en aquella estrategia modernizadora que indefectiblemente debe garantizarse por una racionalidad con arreglo a valores posicionada por “la creencia en su validez absoluta, en cuanto expresión de valores supremos generadores de deberes” (Weber, M. 1964: 27)

Con estas consideraciones en torno a las tensiones ejercidas sobre la noción de función pública, advertimos que la ANEF ha descrito en torno a este concepto³⁸ que “laborar en el Sector Público, ya sea centralizado o descentralizado, tiene un sentido trascendental, laboramos en el Estado por nuestra vocación de servicio público, por aportar a través de nuestro trabajo en la construcción de una sociedad solidaria, comprometida con el desarrollo del país en favor de las grandes mayorías nacionales, especialmente de las más desposeídas” (Central Unitaria de Trabajadores. 2009: 4), siendo a partir de dicha observación desde la cual plantearon que “un reajuste de remuneraciones de un 8% para los trabajadores públicos no solo hace justicia a su aporte al país sino que, principalmente, contribuye a fortalecer una política contracíclica que permita retomar con mayor fuerza la fase ascendente del ciclo económico”

(CUT. 2009: 4).

Por ende, a partir de esta concepción particular de la función pública por parte de la ANEF, se evidencia una posición contraria a los mecanismos de gestión propios de la administración privada y que han determinado el modelo gerencial desarrollado en Chile. Al respecto, los directivos de la ANEF describen:

- *“Yo creo que la función pública es una actividad laboral que es única en su género, que no puede ser ejercida por la lógica de privados ni del mercado, porque es una función que no tiene lucro, que no tiene sentido de lucro, que no tiene sentido de utilidades, sino que es un tipo de actividad laboral, de servicios, hacia la comunidad, hacia el país, y que en el fondo lo que busca es concretar, buscar concertar la democracia porque justamente la función pública cumple el rol del llegar a todos aquellos espacios donde los derechos no son posibles de garantizarse vía ni mercado ni mundo privado. Y por tanto la función en sí es una función que trasciende las lógicas que imperan en la vida del mercado: consumo, utilidades, etc.; y esa función pública requiere por supuesto de un ejercicio de la misma de gente que tenga una permanencia y que tenga una capacidad no solamente de mantener y darle continuidad, sino de que mejorarla permanentemente, y en eso sentido es que el funcionario público no puede estar separado de esa función inherente, de esa esencia que tiene la función pública”* (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P13: E3, 13:6)
- *“La función pública en Chile es altamente relevante, significativa, sobre todo cuando hoy día en Chile tenemos una sociedad tan desigual, dónde el capital, finalmente, y el mercado terminan estableciendo niveles de desigualdad y de generación tan fuerte como los hay entre un niño que nace en la Dehesa y un niño que nace en Pudahuel, de manera que el Estado es el único que puede integrar salud, educación, cultura, protección social, etc. Todo lo que significa el integrar una sociedad para que ésta tenga condiciones de igualdad de oportunidades que permitan a esa sociedad desarrollarse. Por lo tanto cuando nosotros como ANEF decimos que la función pública es esencial para el desarrollo de la sociedad estamos aludiendo al rol del Estado, un rol activo, solidario, un instrumento de bienestar social del desarrollo social”* (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P14: E1, 14:19)

Podemos identificar a partir de estas descripciones, que la concepción de función pública entregada por la directiva de la ANEF aluden a un modelo de Estado y de función pública que son propios de una etapa histórica previa al régimen militar ocurrido en Chile, en donde imperó un enfoque desarrollista que condicionó poderosamente la práctica política y administrativa en la institucionalidad estatal chilena. De ello se derivan las premisas que guían la comunicación gremial, sostenida en la creencia de la bondad intrínseca de la intervención pública y en la capacidad del Estado para resolver por sí solo los diferentes problemas sociales, distinguiendo la acción de un aparato estatal omnipotente y de un funcionariado público “concedor de los problemas y de sus soluciones, que asume la responsabilidad de resolver prácticamente la totalidad de los problemas sociales” (Vernis, A.; Mendoza, X. 2009:4);

aun cuando en el actual escenario de economía internacionalizada, “en ninguna parte se cree ya que el Estado del Bienestar sea la respuesta prometedora y permanentemente valida a los problemas del orden sociopolíticos de las economías capitalistas avanzadas” (Offe. 1994:146)

Sin embargo, y en coherencia con el análisis desarrollado en los distintos ámbitos de problematización, las distinciones que proveen la ANEF para entender tanto la función pública como el rol del Estado, surgen a partir de criterios de racionalidad que seleccionan ciertas distinciones dejando necesariamente algo de lado (Luhmann, N.1998b), siendo justamente aquello dejado de lado en donde el modelo gerencial apunta sus críticas y que hace referencia a los costes cada vez más elevados de un modelo de Estado que en su operar, hacen “fácil predecir entonces que esta empresa tiene que fracasar como consecuencia de tener que satisfacer estos costos” (Luhmann.1997:48).

En virtud de esta exclusión de lo no interpretable por la forma de las distinciones de la ANEF, es que se presentan en contraposición otra concepción en cuanto al sentido de la función pública por parte de los representantes gubernamentales vinculados a la modernización en la gestión del Estado, quienes describen:

- *“los servicios que no sean en el futuro capaces de entregar de buena manera frente a la ciudadanía sus productos, van a ser duramente castigados. Y un servicio público que no funciona es candidato hoy día fijo a ser privatizado”* (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P3: E5, 3:30).
- *“O sea, que tipo del sector público quiere y eso probablemente signifique más profesional, menos gente, mejor pagados, no permanente. Mas asimilable al sector privado”* (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P4: E7, 4:9).

Esta evidente alusión a la forma de operar de la gestión administrativa del sector privado, es coherente con la perspectiva con la cual se construyó la Agenda de Modernización del Estado, la cual advierte que en “el sector público, que hoy gestiona más de la tercera parte de los recursos que anualmente se gastan en la economía chilena, no ha evolucionado a la par del sector privado. El atraso del aparato estatal en esta necesidad de modernización no solo se está traduciendo en una mala utilización del cuantioso volumen de recursos que debe administrar, sino que además se está convirtiendo en un lastre para el engranaje productivo del país, conformado por miles de empresarios que diariamente deben lidiar con un andamiaje regulatorio y con una burocracia estatal paralizante” (Fundación Jaime Guzmán, Instituto Libertad, Libertad y Desarrollo. 2008: 3).

Por ende, el concepto de función pública se presenta tensionado ya que no hay un consenso acerca de los mecanismos con los cuales debe ser gestionada, implicando directamente al funcionariado público ya que -desde la perspectiva gubernamental- se observa que “la obligación del gobierno no es prestar servicios, sino asegurar que ellos

se presten, por lo que es un deber acoger los elementos que han permitido el éxito en la gestión empresarial privada: eficiencia, desarrollo personal, descentralización y flexibilidad, y responsabilidad en el trabajo de cada funcionario público” (Fundación Jaime Guzmán, Instituto Libertad, Libertad y Desarrollo. 2008: 9).

Esta aproximación a partir de las distinciones incorporadas al gobierno a partir del modelo gerencial, han afectado también la concepción que se le supone a la administración estatal, estableciendo como necesario “redefinir las funciones que debe asumir la Administración del Estado, teniendo siempre presente el principio de subsidiariedad” (Fundación Jaime Guzmán, Instituto Libertad, Libertad y Desarrollo. 2008: 9), lo cual es coherente con las premisas avaladas por la reforma gerencial que parten de la base que “el buen funcionamiento del Estado es una ventaja en el salto al desarrollo, porque entrega el marco en el que se desenvuelve el resto de la sociedad. Sin embargo, los aspectos básicos de este marco van cambiando en el tiempo. Lejos ha quedado la idea del Estado dirigista, que estaba expuesto a la captura de intereses particulares que distorsionaban el funcionamiento del mercado” (Marshall, J. Waissbluth, M. 2007:5).

Nuevamente dicha concepción -acorde a las premisas constituyentes del modelo gerencial-, plantean la necesidad de transformar el modelo racional-burocrático existente en la administración estatal debido a que “mientras en el sector privado la organización se adapta a la estrategia, en el sector público es más frecuente que la estrategia se adapte a un ordenamiento institucional excesivamente rígido y normativista” (Marshall, J. Waissbluth, M. 2007:2), debido a que ello impide que el aparato estatal pueda “distribuir autoridad y responsabilidad para abarcar los nuevos temas, buscar nuevas formas para ejercer el control de la gestión, operar en “redes” públicas y público-privadas, utilizar el mercado como herramienta y responder a los ciudadanos” (Marshall, J. Waissbluth, M. 2007:2).

Advertimos desde dichas descripciones -teniendo como referente la concepción de función pública entregada por el CLAD-, que las administraciones gubernamentales chilenas han privilegiado sustantivamente la adopción de mecanismos de gestión privados como forma de incorporar los criterios de economía, eficiencia y calidad, pero en desmedro de las “pautas culturales” y “políticas implícitas” que siguen estando presentes en el funcionariado público chileno y que nosotros hemos pesquisado a partir de las descripciones emanadas de la ANEF en los actuales ámbitos de problematización escenificados en conflictos. Es decir, no se evidencia la incorporación de criterios que posibiliten un equilibrio entre los conceptos de estabilidad y flexibilidad señalados por el CLAD para la gestión del funcionariado público presente en la administración estatal; sino que la perspectiva gubernamental ha demostrado una tendencia a observar acriticamente los mecanismos de gestión privados como garantes de la modernización de la gestión, describiendo que:

- *“falta, poco, poco. Todo se puede privatizar. Entonces, hoy día pensar que tu trabajas en una institución,- no, si igual nosotros no importa, no vamos a*

estar mal porque igual vamos a mantenerlo (el trabajo-) no es una cosa tan clara, es bastante más... La posibilidad de inventar modelos nuevos, formas distintas de trabajar, y el mundo político lo está entendiendo recientemente así”(Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P3: E5, 3:31).

- *“un servicio que funciona mal termina rebotando en el mundo político, que va en algún momento a entender que tener buenos gerentes allí tiene un valor. Que los gerentes que lleguen allí van a hacerle ver a los trabajadores que mira, bueno, o arreglamos esta cuestión o desaparecemos porque nos van a cambiar, nos van a privatizar, nos van a hacer cualquier cosa para que este servicio se entregue de otra manera”* (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P3: E5, 3:32).
- *“efectivamente hay servicios que en la práctica por su naturaleza son virtualmente empresas”* (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P4: E7, 4:25).

Estas perspectivas, demuestran la adopción de las restricciones que ha impuesto la economía capitalista al Estado al presuponer la posible “privatización universal” de los servicios administrados y dispuestos por la administración publico-estatal, dado el poder que el capital tiene de obstruir mediante la sanción política de “la no inversión o la amenaza de no inversión (tal como la fuente ultima de poder del capitalista individual en relación con el trabajador individual es el no-empleo o la suspensión del mismo)” (Offe. 1994:249).

De esta manera, se instala la confrontación de perspectivas en torno a la concepción de la función pública y del rol del Estado al interior de la administración estatal, siendo representativa de la pugna que han sostenido ambos actores -gremiales y gubernamentales- con el objetivo de maximizar el control que poseen sobre en la gestión de la función pública y del funcionariado público. Dicha confrontación -desde nuestra perspectiva teórica- le ha brindado la necesaria inestabilidad al subsistema político-administrativo para poder transformar su modelo de gestión de los recursos estatales a lo largo de estos últimos años, gracias a la capacidad de negar las demandas gremiales. Esta contradicción existente en la implementación del modelo gerencial para la gestión de la administración estatal chilena, solo se sospecharía u observaría (Luhmann, N. 1998b), sino fuera por la subsistencia de estos criterios de racionalidad de la ANEF, los que al negar a su vez el propio modelo gerencial configuran una relación de doble negación, sobre la cual se ha sostenido el conflicto y sus expresiones.

Dado ello, el germen del conflicto expresado en el ámbito público-estatal chileno se da por la contradicción de racionalidades que en su coexistencia al interior del subsistema político-administrativo se han negado mutuamente al excluir recíprocamente sus distinciones en cada uno de los ámbitos en los que ha afectado la implementación del modelo gerencial de modernización de la gestión.

Una de estas racionalidades, ha sido desde la cual la ANEF ha observado y distinguido la modernización de la gestión del funcionariado público como la “voluntad del Gobierno de profundizar el modelo neoliberal, debilitar el Estado, reconocer al mercado como único distribuidor de recursos y derechos; deteriorar aún más las condiciones contractuales de los funcionarios públicos, posibilitar el libre despido de éstos, privatizar y externalizar servicios y funciones: en definitiva, establecer la más absoluta flexibilidad laboral en el sector público y minimizar el rol del Estado” (ANEF. 2010c:2), por lo cual han continuado demandando un mayor Estado tanto en términos de su injerencia en los más variados sectores sociales como en su capacidad de contención de las externalidades negativas producidas por un entorno económico globalizado (ANEF. 2005). Por ello, y como forma de negar estas operaciones “irracionales” para sus criterios de racionalidad, han invocado a un modelo de Estado que sea coherente con el cual se configuró su cultura burocrático-laboral por medio de los distintos hitos socio-históricos propios de la administración estatal chilena, es decir, han abogado por un enfoque normativo propio de un modelo racional-burocrático del aparato estatal como una forma de poder sostener la recursividad de sus distinciones. De ahí que es totalmente “racional” -desde la perspectiva gremial-el apelar a un marco normativo propio de dicho modelo de Estado -el Estatuto Administrativo-, ya que representa tanto una protección frente a las operaciones derivadas del enfoque gerencial, a la vez que configura como principio la inclusión como medio de obtener injerencia en la gestión del funcionariado público en términos de estabilidad laboral para dicho recurso estatal. Lo complejo de dicho principio -y que es inadvertido por las distinciones de la racionalidad de la ANEF- es su carácter abierto, ya que plantea que todos son merecedores de la atención político estatal (trabajadores a Contrata, Honorarios, regidos bajo el Código del Trabajo) pero sin plantear como, ya que ello queda fuera de la propia distinción.

Asimismo, dado que la constitución de esta racionalidad ha sido forjada a través de los eventos históricos propios del ámbito público-estatal chileno, las demandas desprendidas de ella invocarán -como un mecanismo de maximización de sus beneficios- a una compensación por aquellos eventos que hayan sido distinguidos como una pérdida de poder en la gestión del propio funcionariado público. Se comprende así la recurrencia que han tenido en la plataforma de demandas de la ANEF la compensación frente al daño previsional, compensación para la dignificación de la función pública o la compensación remuneracional por las brechas internas del aparato administrativo estatal, deviniendo un concepto que tiene a universalizarse “ya que según como se formulen los problemas, todas las diferencias pueden ser compensadas y aun así, siempre quedan diferencias o aparecen nuevas carencias que a su vez, exigen ser compensadas. Cuando todo debe ser compensado, habrá de serlo también el mismo compensar” (Luhmann.1997:32).

Dados estos principios presentes en los criterios de racionalidad que ha determinado las distinciones de la ANEF ante el proceso de modernización de la gestión del Estado chileno, podemos notar que estas distinciones representan al mismo tiempo el punto

ciego de las observaciones desplegadas en los distintos ámbitos de problematización, siendo “por ello el lugar de su racionalidad”. (Luhmann, N.1998b:135). Es decir, estas distinciones le han servido a la ANEF como algo “racional” para auto-presentarse y legitimarse tanto hacia sus representados como a sus contrapartes gubernamentales, y así fundamentar su propio actuar.

Sin embargo, este punto ciego le imposibilita advertir las observaciones desplegadas desde otro foco de observación, el cual distingue un funcionariado público carente de incentivos y sanciones proporcionadas por la lógica de la gestión del sector privado, no sintiéndose estimulada “a mejorar la calidad de los servicios que prestan ni a incorporar la perspectiva de los clientes en sus procesos decisionales y productivos” (Vernis, A.; Mendoza, X. 2009:6), por lo que los principios de legalidad y regularidad propios del modelo racional-burocrático pasan a ser insuficientes para procesar la complejidad de su entorno social, debiendo entonces ser “capaz de integrar el principio de legalidad con los principios de eficacia y eficiencia” (Vernis, A.; Mendoza, X. 2009:6).

Desde nuestra perspectiva entonces, podemos constatar que uno de los principales escollos aun no resueltos para la suficiente integración de estos nuevos principios en la gestión del funcionariado público, es el hecho que la “cultura burocrática” que ha representado y representa la ANEF en la expresión de sus demandas hacia las distintas administraciones gubernamentales, ha sido erigida y sustentada a partir de criterios de racionalidad que se han desplegado a partir de un modelo racional-burocrático, condicionado por una tradición histórica y modelo cultural (Atria, J. Piccone, M. 2008) subsistente tanto en el funcionariado público y sobretodo en la propia ANEF. Es decir, en su estrategia para la maximización de su control en la gestión del funcionariado público, se ha privilegiado un modelo racional-burocrático representado por el Estatuto Administrativo dada la coherencia con la cultura burocrática identificada en el funcionariado público y sus asociaciones representantes; lo que a su vez le ha permitido avanzar en demandas valóricas que más allá de los requerimientos materialistas (condiciones de trabajo) o adquisitivos (remuneraciones), aumentando en sus expectativas “los llamados valores “post-materialistas” o “post-adquisitivos” sobre los relacionados con ingresos, satisfacción de necesidades materiales y seguridad social. Esos valores post-materialistas se concentran más bien sobre participación, igualdad y desarrollo del sí mismo en sus dimensiones intelectuales, estéticas y físicas” (Offe. 1994: 162).

Estas distinciones sin embargo, le imposibilitan el distinguir los nuevos requerimientos realizados hacia la administración estatal desde un entorno económico que es igualmente necesario para sostener la legitimidad del aparato estatal frente a la complejidad creciente del resto de los subsistemas adyacentes en la sociedad chilena contemporánea. En esta línea -de forma de notar la “insuficiencia” de la racionalidad subyacente a las observaciones de la ANEF- Raúl Atria (2010) plantea que “estas fijaciones normativas duras son muy complicadas en torno a la estructura real de las organizaciones está cambiando de una manera acelerada, y el Estado no puede sustraerse a ese cambio. Lo que sí, es que tiene que hacerse parte de ese cambio sin

perder su esencia, la esencia del Estado que es, ya te decía la atención ciudadana, el servicio público, el trato equitativo, el trato justo, etcétera. ¿Cómo se hace eso? ¿Se hace con una estructura de planta, una estructura de personal burocrática, o con una estructura personal flexible? No sé, a lo mejor”. En este mismo sentido -y en una perspectiva genérica-, dichas interrogantes plantean la tensión que asume la administración estatal al intentar conciliar las estrategias de política social y simultáneamente modernizar las instituciones existentes de forma de satisfacer tanto las exigencias políticas de la clase trabajadora, como las demandas y pre-requisitos laborales y presupuestarios de los procesos de acumulación (Offe. 1994). Esta tensión, desde nuestra perspectiva, representa “el problema funcional crucial en el desarrollo de la política social y, en consecuencia, la clave para su explicación científico-social es el de la compatibilidad de las estrategias por cuya mediación el aparato político gobernante debe reaccionar a “exigencias” y “requerimientos sistémicos” en el marco de las instituciones políticas existentes y a la relación de fuerzas sociales canalizadas a través de ellos” (Offe. 1994:92)

En otros términos, advertimos que la ANEF, frente a las amenazas percibidas por los criterios de racionalidad y las operaciones desplegadas a la luz del modelo gerencial avalado por las administraciones gubernamentales de la última década, ha orientado su estrategia para la maximización del control de la gestión del funcionariado público, a partir de un modelo de Estado determinado por sus devenires históricos particulares (Garretón, M.A; Espinoza, M. 1992; Atria R., Ruiz C. 2009; Drake, P. W. 2003) -ya sea en torno a las responsabilidades estatales propios de un modelo desarrollista como a las responsabilidades de compensación frente a los menoscabos ocurridos durante el régimen militar-, sin lograr ampliar sus esquemas de observación de forma de integrar e interpretar las distinciones propias de las nuevas funciones exigidas al aparato estatal y al propio funcionariado público. Ello, desde la opinión de Raúl Atria (2010) demanda la necesidad de reivindicar una visión de Estado que no sea “simplemente una repetición del proyecto social que tiene la CUT o la Central Única de trabajadores, respecto al país. La ANEF tiene que tener un sello especial, yo creo que ese sello se diluye, yo lo veo poco presente”.³⁹

Por otra parte, ha sido justamente a partir de los nuevos principios de eficacia y eficiencia -“inobservados” por los esquemas de observación gremial- que se demanda integrar a la gestión de una administración estatal moderna (Vernis, A.; Mendoza, X. 2009), que se ha posicionado la otra racionalidad en disputa por el control de la gestión del funcionariado público, representada por el modelo gerencial de modernización en la gestión de los recursos estatales y en el diseño e implementación de las políticas públicas gubernamentales (Tomassini, L. Armijo, M. 2002) el cual se ha validado a partir de lo no observado por el modelo-racional burocrático (Atrio, J. Piccone, M. 2008; CLAD. 1998; Marcel, M. 2006; Marshall, J. Waissbluth, M. 2007; Ramírez, A. 2004), de forma de poder incorporar en la estructura administrativa y político-decisional, criterios de valorización y priorización de su ambiente circundante (Arnold, M. 1998) y así, poder procesar la información ingresada al ámbito de la comunicación y

desplegar “posteriores comunicaciones o dinámicas de toma de decisiones ad hoc. En otras palabras, son estructuras complementarias propias de sistemas complejos”. (Santibáñez. 2000b:13).

Como ya hemos advertido en las descripciones gubernamentales de los ámbitos de problematización, la racionalidad a la base del modelo gerencial desarrollado en Chile ha tomado como principios básicos de su despliegue la economía, eficiencia y la eficacia en su afán de brindar a la administración estatal la capacidad de procesamiento de la información proveniente de sus entorno económico; buscando asimismo encumbrarse por sobre las alturas de la política, de manera que la tecnocracia establezca una restricción de la política sustantiva pero sin llegar a distinguir las consecuentes tensiones entre tecnocracia y la democracia entendida como función estatal (Atria R., Ruiz C. 2009).

En este sentido, el modelo de modernización de la gestión del funcionariado público en Chile, también se ha presentado como una racionalidad que se define y se persigue en el contexto de una distinción de la realidad al interior del subsistema político-administrativo chileno; debiendo continuar la autopoiesis de sus propias observaciones y operaciones como condición de la realidad construida (Luhmann, N.1998b), por lo cual se entiende que tenga como supuesto que la modernización en la gestión propuesta “multiplicarán y alcanzarán otros ámbitos sustantivos” (Brugue, Q. 2004:5) tales como la eficacia en la implementación de la políticas públicas y su legitimidad gubernamental, dado que ello representan nuevas formas dentro de la forma previamente distinguida.

Sin embargo, esta transformación del aparato estatal y de sus recursos, al sustentarse en la incorporación de criterios -aparentemente neutrales- de carácter técnico-administrativo, ha trasladado la legitimidad del accionar gubernamental desde los tradicionales principios de representación y legitimidad democrática a los principios de eficiencia y eficacia basados en los resultados de la gestión público-estatal (Santibáñez. 2000b), lo que si bien le ha permitido simplificar la complejidad provenientes de las comunicaciones del entorno económico, se ha sostenido sobre “frágiles columnas de cristal, aunque su resplandor puede ser muy potente” (Brugue, Q. 2004:6).

Esta fragilidad en las bases de legitimación del modelo técnico-administrativo característico de la reforma gerencial se enfrenta a un dilema ya advertido por Weber (1964) al señalar que “motivos puramente materiales y racionales con arreglo a fines como vínculo entre el imperante y su cuadro implican aquí, como en todas partes, una relación relativamente frágil. Por regla general se le añaden otros motivos: afectivos o racionales con arreglo a valores. En casos fuera de la norma pueden estos ser los decisivos. En lo cotidiano domina la costumbre y con ella intereses materiales, utilitarios, tanto en esta como en cualquier otra relación. Pero la costumbre y la situación de intereses, no menos que los motivos puramente afectivos y de valor (racionales con arreglo a valores), no pueden representar los fundamentos en que la dominación confía. Normalmente se les añade otro factor: la creencia en la

legitimidad”. (Weber, M. 1964: 170). Lo cual pone en tensión las posibilidades de legitimización y validez que posean los criterios basales de la racionalidad a la base del modelo de reforma gerencial para la gestión del Estado, evidenciando asimismo la modalidad por la cual se ha intentado resolver la permanente tensión entre la legitimidad y la eficiencia demandada al subsistema político administrativo por el resto de los subsistemas sociales. Estas demandas tanto de legitimidad como de eficiencia constituyen ambas una tarea primordial de los modernos regímenes democráticos, pero cuya puesta en práctica simultánea de ambas funciones “tiende a causar ciertas deformaciones y tensiones que en los sistemas políticos deben resolverse mediante estrategias capaces de reconciliar ambos requerimientos” (Offe. 1994:118)

Es decir, los criterios de racionalidad subyacentes al modelo gerencial en Chile, ha privilegiado como mecanismo reductor de la complejidad el propio esquema costo/beneficio presente en la administración privada, sensibilizando a la gestión del funcionariado público para adecuar sus operaciones según la distinción directriz de cuando si/cuando no, por ejemplo, invertir en la contratación de personal para la conducción de las instituciones estatales o cuando si/cuando no invertir en mecanismos de incentivo al retiro de los funcionarios en edad de jubilar. Pero estas mismas operaciones simultáneamente “invisibilizan” los intereses sociales concretos que están detrás de ellas, y como tal, “sustrae tales decisiones de la política abierta” (Atria R., Ruiz C. 2009:26); aun cuando ellas tengan efectos políticos, sociales y gremiales para el propio subsistema político-administrativo.

Es en este punto en el cual es posible advertir la actual emergencia de la controversia analítica sobre la real capacidad del Estado de poder resolver las contradicciones que suponen el equilibrio entre la legitimidad para la toma de decisiones de una política abierta, y la eficiencia para el logro efectivo de las políticas públicas que este despliega. Ya que el establecer una validez a la técnica en tanto verdad, conlleva a una asunción acrítica de las distinciones prioritarias de eficiencia y efectivas, se incurre en la inobservancia que dichas distinciones están “vinculadas a la meta principal de la rentabilidad de las firmas privadas que compran y venden sus insumos (inputs) y productos (outputs) en mercados. Sin embargo, en el caso de las organizaciones gubernamentales o del Estado en general se hallan ausentes tanto el criterio de rentabilidad como las relaciones de mercado, y se hace difícil atribuir un sentido preciso a términos como eficiencia y efectividad”.(Offe. 1994:123).

Consideramos por ende, que dicha dificultad obedece a la particularidad que posee la administración estatal para la toma de decisiones en torno a su proceso de modernización -particularmente en lo referido a la gestión de su funcionariado-, en donde la reducción de complejidad brindada por la efectividad (o capacidad para alcanzar metas establecidas) dentro de la jurisdicción de un organismo particular y dentro del marco de metas dadas, deviene complejidad en un sistema gubernamental de organizaciones ya que este “no recibe sus metas del mercado (como una firma comercial), (por lo que) debe organizar un proceso mediante el cual se definan las metas, se determine su prioridad en fondos y tiempo y se asigne el logro de esa meta a

un organismo particular. Una vez más, faltando relaciones de mercado y el criterio del beneficio, el término efectividad se hace ambiguo. Por ejemplo, un organismo particular puede ser altamente efectivo poniendo en práctica metas que se determinan mediante un proceso político de toma de decisiones altamente inefectivo” (Offe. 1994:124), como puede ejemplificar el proceso de modernización en la gestión del funcionariado público en el Estado Chileno, y sus “ineficaces” expresiones de conflicto con las que hemos introducido nuestra investigación.

Una muestra de que la praxis del distinguir a través de señalizaciones propias de la racionalidad del modelo gerencial no aparece en la distinción (Luhmann, N.1998b) ocurre en el hecho de que la “fuerza social de trabajo organizada en burocracias institucionales estatales, bien como funcionarios o como empleados a sueldo, es obvio que los principios organizativos de soberanía política predominan sobre los de intercambio” (Offe. 1994:52); es decir, las distinciones provistas por el modelo gerencial para la gestión del funcionariado público, son incapaces de distinguir por sí mismas que –a diferencia del sector privado- el “Estado no “compra” el trabajo realizado por sus funcionarios y empleados, tal como tampoco “vende” los productos de este trabajo” (Offe. 1994:52), por lo que decisiones tales como el presupuesto anual destinado a la profesionalización del funcionariado público, no son decididas de acuerdo a un “precio de equilibrio” propio de una transacción de intercambio, sino que siempre supondrá finalmente una decisión por parte del poder soberano (Offe. 1994); haciendo que un ámbito –en apariencia propio del código costo/beneficio- como son el presupuesto y las remuneraciones en la administración burocrática del Estado, al situarse al interior del subsistema político administrativo es finalmente una decisión altamente politizada (Brugue, Q. 2004). En esta misma línea de análisis, Raúl Atria (2010) reconoce una tensión conflictiva por “el intento por hacer primar criterios tecnocráticos prácticos, como si la política interfiriera en la lógica de la decisión, pero resulta que no estamos en la empresa, estamos en el Estado y tan político es el Estado que el servicio público depende de tamaño, de un acto parlamentario, que es el que fija la legislación, la planta... la planta funcional está fijada por ley, es objeto de una discusión parlamentaria”.

Estos elementos tensionan la incursionada valía otorgada a los criterios que sustentan el modelo gerencial para la modernización en la gestión del aparato público, ya que exclusiva distinción de los principios de eficiencia y economía como orientadores de las acciones político-estatales, son a su vez incapaces de advertir que la “política sirve para condicionar la actividad administrativa, lo cual no es ninguna desviación sino más bien una exigencia del guion” (Brugue, Q. 2004:2), imposibilitando la exclusiva existencia de una racionalidad técnico-administrativa como la promulgada por el enfoque gerencial, ya que los mecanismos de gestión propuestos dada su funcionalidad en un sector privado cuya aplicación obvia es ganar más en términos de unidades monetarias, en el sector público dicha obviedad deviene en complejidad, alterando la esperanza de imitar la claridad y precisión del mundo empresarial (Brugue, Q. 2004). Esta contradicción dada por la incorporación de dichos mecanismos en el caso

de la administración estatal en Chile, abre inevitablemente interrogantes como la planteada por Raúl Atria (2010), que plantea: “quién me convence a mí de que se pueden separar los factores políticos de los técnicos, cuando en un gobierno que se supone que es un gobierno de técnicos toma de decisiones en el sector, en la parcelita que está empezando a ser una reserva tecnocrática, toma decisiones políticas”, lo cual inmediatamente lleva a tener presente la comprensión de la política como “la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, es decir, en nuestro tiempo, de un Estado” (Weber, M. 1972:82). La cual, al intentar validarse a través de una racionalidad técnica para la eficiencia de la gestión gubernamental, se sumergen a un dilema “justamente porque los valores necesarios para la conducta eficiente del gobierno (como racionalidad instrumental y disciplina intelectual) se ven subvertidos y paralizados por tendencias culturales “irracionales” (Offe. 1994:118)

En resumen, el modelo gerencial desarrollado durante esta última década y plasmado a través de las áreas de trabajo contenidas en la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010 fue tomado como respuesta a un entorno macroeconómico internacionalizado que demandaba “modelos de desarrollo e inserción de mínima auto sustentabilidad en un mundo transnacional” (Garretón, M.A; Espinoza, M. 1992:8), haciéndose que en la gestión del funcionariado público al interior de la administración estatal se implementaran mecanismos de gestión propios de la racionalidad técnico-administrativa provenientes del sector privado, pero que dada sus distinciones basales excluyeron otros enfoques previamente existentes en el ámbito público-estatal. Sobre ello, Raúl Atria (2010) expresa: “es una cosa absolutamente espectacular y causa admiración. Causa admiración, entonces, ah bueno este es un diseño técnico perfecto además. Está bien, está bien que eso sea así, pero esto es el Estado, no es una empresa, no es una empresa de software”, evidenciando la errónea identificación de los mecanismos de gestión del mercado con el desarrollo estatal y social (Lechner. 1992), así como la marcada heterogeneidad que ha caracterizado el avance del proceso de modernización del Estado Chileno, la cual es posible aprehender mediante el estudio de las instituciones estatales que se han formado a lo largo de los distintos ciclos o periodos políticos. Al respecto de esta heterogeneidad, advertimos en la actualidad “la coexistencia de instituciones fundadas en principios organizativos y programáticos distintos caracteriza una forma de heterogeneidad estatal” (Dagnino, E.; Olvera, A.; Panfichi, A. 2006:35), haciendo que “paralelamente a instancias y a prácticas novedosas subsisten las del pasado, envueltas por lo general en nuevos ropajes institucionales y partidarios. La persistencia del clientelismo y las nuevas formas descentralizadas de corporativismo son tal vez el elemento más visible de una vida pública compleja cuyo eje central sigue siendo el Estado, el cual se ha tornado en un ente abigarrado que duplica funciones e instancias, que hace convivir la modernidad institucional con el atraso operativo y cultural” (Dagnino, E.; Olvera, A.; Panfichi, A. 2006:35).

Es precisamente a raíz de esta heterogeneidad y de la preeminencia sustancial brindada por las administraciones gubernamentales a los criterios de economía, eficiencia y eficacia para la gestión de los recursos estatales, que se ha desatendido las

distinciones emanadas desde otros criterios de racionalidad como los expresados por el gremio del sector público, afectando la necesaria práctica social y política en la interacción entre la administración estatal y los funcionarios públicos que la constituyen (Garretón, M.A; Espinoza, M. 1992) soslayando una cultura burocrática constituida socio-históricamente, y reduciendo con ello la capacidad de procesamiento de los conflictos acontecidos al interior del ámbito público-estatal (Garretón, M.A; Espinoza, M. 1992)⁴⁰.

Dado el análisis que hemos establecido a partir de los criterios de racionalidad a la base de las observaciones tanto gremiales como gubernamentales expresados en los ámbitos de problematización, nos damos cuenta que “cada observación (incluyendo el conocer y el actuar) depende de la selección de una distinción, y selección significa dejar necesariamente algo de lado”. (Luhmann, N.1998b:142), por lo cual la fricción entre estas racionalidades al interior del subsistema político-administrativo se debe justamente a esta transición a la modernidad en la que se sitúa la gestión del funcionariado en la administración estatal chilena, en donde ambas racionalidades han “perdido certeza -cosa que repercute en el concepto de racionalidad” (Luhmann, N.1998b:133), por lo que se impone la necesidad de establecer soluciones “pluralistas” que -para nuestro caso de estudio- implique tener en consideración las distinciones –ni buenas ni malas- que están a la base de la actual “cultura laboral-burocrática” en el funcionariado público y en sus asociaciones gremiales representantes. Siendo precisamente dicha cultura laboral-burocrática la que, a partir de las descripciones y análisis desarrollados en nuestra investigación, incide y seguirá incidiendo en las posibilidades/imposibilidades de la efectiva modernización de la gestión del funcionariado público acorde a las complejas necesidades del entorno social chileno, así como una probabilización de lo improbable en la dinámica de conflicto identificado en la administración estatal, es decir, su condicionamiento en un umbral adecuado para la propia transición evolutiva del aparato estatal.

Por ende, es el contenido latente de la configuración del conflicto suscitado por la fricción de las observaciones desplegadas desde los criterios de racionalidad propios del modelo racional- burocrático desde el cual se han posicionado las descripciones de la ANEF; y desde los criterios de racionalidad del modelo gerencial a partir del cual surgen las descripciones gubernamentales; que se manifiestan interrogantes no resueltas en torno a la cultura burocrática-laboral existente en el funcionariado de la administración estatal chilena -y a partir de estas interrogantes- nuevas líneas de investigación que incorporen dicho factor dentro del proceso de modernización de la gestión del Estado en general y de la gestión del funcionariado público en particular. Esto dado que en la actualidad, la confrontación de ambas racionalidades –sustentadas a partir de los distintos modelos de gestión gubernamental- han sido resueltas por medio del recurso de la negación por parte de las administraciones gubernamentales a favor del proceso de modernización de la gestión del funcionariado estatal, posibilitando un umbral de incertidumbre necesario para la variación evolutiva exigida por las nuevas premisas decisorias del modelo gerencial -y así- “poder reaccionar frente a sí mismo y a

su entorno, (debiendo) reproducir continuamente estas inestabilidades” (Luhmann, N. 1998b:332). Sin embargo, dicho mecanismo ha devenido en contradicciones que, al ser comunicadas por la correspondiente negación expresada por la ANEF ante los mecanismos gubernamentales para la modernización del Estado, ha configurado un sistema de conflicto alimentado por la forma de la doble negación. De este modo, la confrontación de ambas racionalidades ha configurado un sistema de conflicto sustentado en una autopoiesis propia y cuya incertidumbre ha puesto en riesgo la posibilidad de gestión del recurso del subsistema del cual parasita: el funcionariado público.⁴¹

Hemos dado cuenta entonces, a través de los esquemas de diferencias con que han sido marcadas las observaciones y trazadas las distinciones de ambos actores al interior del ámbito público estatal (Arnold, M. 1998; Arnold, M. 1988b), que el despliegue de la racionalidad técnico-administrativa que ha avalado la implementación y desarrollo del modelo gerencial para la modernización de la gestión del funcionariado público no ha podido demostrar una inocuidad en sus mecanismos, dada la subsistencia de una cultura laboral-burocrática determinada en función “de su propia historia y de una serie de valores y prácticas comunes a los miembros que la componen” (Torres, J. 2008:8) subyacente a los criterios de racionalidad del funcionariado público como a sus asociaciones representantes. Consideramos que dicha inadvertencia, dada la irrestricta observancia a las premisas de la economía, eficiencia y calidad de las administraciones gubernamentales chilenas, a invisibilizado otros esquemas de observación –tales como los de la ANEF- en los propios entornos internos del subsistema político-administrativo por medio de la negación y consecuente contradicción como vía para la inseguridad de las expectativas y transición a un proceso de modernización que le brinde al aparato estatal la capacidad de respuesta a los requerimientos de su entorno económico. Empero, se ha develado que la estrategia de modernización en la gestión impulsada por el gobierno chileno no puede únicamente sustentarse por la diagnosticada “obsolescencia” del modelo tradicional de gestión estatal (Garretón, M.A; Espinoza, M. 1992) y en las promesas técnicas con las cuales ha sustentado sus observaciones y operaciones a lo largo de la última década, ya que debido al carácter multidimensional que caracteriza la administración estatal las condicionantes burocrática-culturales presentes en su funcionariado público y asociaciones representantes no pueden ser considerados como una “externalidad” que deba continuar siendo negada para la obtención de los objetivos de “economía” y “eficiencia” en la entrega de los servicios que brinda el aparato estatal a la ciudadanía, orientaciones que no se han discutido o se han dado definidos de una vez para siempre (Garretón, M.A; Espinoza, M. 1992:9).

Esta subsistencia de los criterios de racionalidad históricamente constituidos en el funcionariado público, ha generado contradicciones que han llevado al “encuentro de racionalidades distintas en el marco de la conducción público-estatal” (Santibáñez, D. 2006:100), traducidiéndose en una tensión para la toma de decisiones en la gestión del funcionariado público. Esta tensión -de acuerdo a la descripción y análisis desarrollado- radica en la confrontación de racionalidades (Atrio, J. Piccone, M. 2008) que han puesto

en evidencia el problema de las confluencias y diferencias entre la conducción política y la gerencia pública en el ámbito público-estatal, y como dicha tensión ha incidido en un clima de animadversión para la continuación del despliegue del modelo gerencial para la modernización en la gestión estatal.

La confrontación de racionalidades al interior del ámbito público-estatal ha llevado a que tanto los representantes gremiales como gubernamentales -en tanto grupos de interés que buscan maximizar sus objetivos en la gestión del funcionariado público- establezcan desde sus respectivos criterios de racionalidad las operaciones para alcanzarlo, lo que desde la perspectiva dada por Raúl Atria hacen que: “los grupos de interés adecuan su estrategia para ver cómo se las arreglan en uno o en otro caso, y además poder tener estrategias combinadas porque resulta que como este no es un proceso homogéneo, sino que es altamente heterogéneo y hay partes del Estado que son extremadamente gerenciadas, modernizadas y hay otras que no, hay otras que son servicios públicos que siguen un marco bastante burocrático”, consecuencia de la implementación de una política gradual con enfoque en la eficiencia de la gestión estatal “sin plantear la cuestión de una reforma integral y de conjunto al aparato administrativo-institucional” (Garretón, M.A; Espinoza, M. 1992:15)⁴²

A esta tensión, se suma la restricción de la decisión política para la resolución de dichas pugnas en el control del recurso estatal del funcionariado público, dado que el propio modelo gerencial -dado su racionalidad técnico-administrativa- ya no reconoce la centralidad de la conducción política (Lechner. 1997), estableciendo con ello una disyunción fundamental en la necesaria legitimidad del Estado para que sus “medidas soberanas y fiscales conformen el núcleo de todas las operaciones políticas” (Luhmann, N. 1998b:411), ya que para la perspectiva modernizadora la legitimidad pasa a ser “otorgada por la *verdad* hecha razón técnica” (Atria R., Ruiz C. 2009:29), socavando las bases para repensar la política y las instancias de participación de quienes integran la administración pública (Atria R., Ruiz C. 2009), entre ellos, la ANEF y las asociaciones de funcionarios organizadas. Es en esta misma línea de reflexión donde adquiere relevancia el avance adquirido en la “cientifización” de la política -en términos del predominio de la racionalidad técnico-administrativa-, adquiriendo cada vez mayor participación expertos científicos en desarrollo y evaluación general de programas políticos; a lo cual subyace la motivación por “una serie de funciones latentes y manifiestas, que bien puede relacionarse con el problema de la “compatibilidad” entre pretensiones institucionales y los medios disponibles para su satisfacción y, por tanto, con el problema de coherencia interna del Estado. Se espera de la ciencia que suministre indicaciones para potenciar tanto la realización “eficiente” como la “eficaz” de programas de política social. La cientifización funciona así para descargar al sistema de toma de decisiones políticas tanto socialmente (las peticiones e interpretaciones de la realidad de cualquiera incapaz de establecer su “legitimidad científica” pueden ponerse de lado) como temporalmente (mientras se recoge información y se sopesan programas alternativos, puede interponerse una zona amortiguadora temporal entre la identificación de problemas y la aprobación de soluciones a ellos)” (Offe. 1994:102).

Ello, llevado al contexto de nuestro objeto de investigación, evidenciaría la funcionalidad de dicha “cientifización” como un mecanismo de exclusión en la toma de decisiones políticas de ciertos actores sociales involucrados en el proceso de modernización de la gestión del funcionariado público en la administración estatal chilena.

Por ende, se distinguen las limitantes que tiene el propio modelo gerencial de gestión, en su capacidad de condicionar las tensiones advenidas en el propio ámbito público-estatal, ya que dados los dispositivos centrales articuladores de sus observaciones y flujos decisionales, “cualquier intervención e inversión del Estado quedará sujeta, en primer lugar, al respeto irrestricto de la lógica de la estabilidad. Suponiendo, incluso, que “medidas de carácter evidentemente inclusivo, como por ejemplo el mejoramiento de los niveles salariales de los trabajadores, quedan restringidas a los análisis técnicos que pueden indicar sobre los riesgos de encarecer la mano de obra” (Santibáñez, D. 2006:84), por lo cual se supeditará cualquier operación tendiente a la inclusión del funcionariado público –acorde a las demandas de la ANEF- por debajo de la capacidad de reacción que ha generado el aparato estatal a la información que provenga de su entorno económico –expresada como control de la presión inflacionaria e incentivo a la competitividad del mercado-, restringiéndose a aceptar implícitamente la desigualdad (Santibáñez, D. 2006) en los entornos internos de la administración estatal.

Esta situación, permite sustentar nuestra hipótesis de investigación en el sentido que, derivado del desarrollo de las nuevas funciones desarrolladas por la administración estatal a la luz del modelo gerencial para la modernización de la gestión del Estado y el funcionariado público, se ha potenciado la aparición de conflictos, desincronización e incoherencias en la conducción pública y en el desarrollo de las relaciones laborales del sector público (Santibáñez, D. 2006). Estas contradicciones presentes en los ámbitos de problematización descritos y analizados, han constituido “una forma determinada que selecciona operaciones de enlace” (Luhmann, N. 1998b:326) para coordinar la autopoiesis y a la observación propia de la racionalidad del modelo gerencial que ha distinguido al gobierno, pero ha encontrado en la ANEF una negación de las distinciones y operaciones propias del modelo gerencial, configurando una forma a partir de la doble negación, traducida en que “yo no hago lo que quieres si tú no haces lo que yo quiero” (Corsi, G.; Esposito L.; Baraldi, C. 1996:64; Luhmann, N. 1998b:351), dando origen a un conflicto cuyas expresiones han constituido un sistema de conflicto (Corsi, G.; Esposito L.; Baraldi, C. 1996), el cual –dada la autonomía adquirida- ha huido del control de los mecanismos de control provistos por el modelo gerencial, creando “problemas y trastornos en la comunicación, cuyo resultado no es necesariamente positivo” (Corsi, G.; Esposito L.; Baraldi, C. 1996:64).

Este conflicto, al sintetizar las contradicciones establecidas al interior del subsistema político-administrativo, ha devenido el mismo una unidad autopoietica y auto-reproductiva- cuya continuación es previsible pero no su final- dado que este depende del resultado de su propia autopoiesis (Luhmann, N. 1998b). Este alto nivel de

incertidumbre se describe de forma consensuada por los representantes gubernamentales como por la propia ANEF:

- *“Yo diría que ha sido en los últimos años, crecientemente conflictiva, crecientemente confrontacional. Hay un deterioro de la relación en los últimos años”*. (Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P3: E5, 3:25).
- *“en el corto plazo prima mucho las personas, las rémoras culturales, las peleas que tú hayas tenido, las personas finalmente se enredan en su propia realidad. La ANEF efectivamente ha tenido situaciones de conflicto con las autoridades del gobierno anterior y, confrontacional y no llegaron nunca a acuerdo”*(Miembro Asesor Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. P3: E5, 3:33).
- *“Entonces va a ser complicada la relación poh. Entonces en qué punto nos vamos a encontrar, no sé.”* (Integrante Directorio Nacional Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. P12: E4, 12:32)

Como hemos indicado, los propios mecanismos que dispone el modelo gerencial de gestión se ha visto imposibilitado -dados los criterios de racionalidad que lo constituyen- de poder condicionar el devenir de este conflicto, lo cual ha terminado afectando a ambos grupos de interés en su disputa por imponer su modelo de gestión del funcionariado público. En razón de ello, Raúl Atria (2010) cuestiona que “la resolución de esto sea tecnificando más el Estado, racionalizando más el Estado por la lógica gerencial, yo creo que eso tiene mucho espacio, y creo que hay una conflictividad que no va a desaparecer, esto va a seguir, y todos están descolocados; la ANEF está descolocada, el gobierno está descolocado, los políticos están descolocados”. Ya que, en otras palabras, la única posibilidad de estabilizar la incertidumbre de la autopoiesis del sistema de conflicto que ofrece el propio modelo gerencial y su racionalidad técnico-administrativa, es la de identificar umbrales mínimos aceptables de desigualdad; pero que -dados los criterios de racionalidad subyacentes- no logra integrar cabalmente en sus esquemas de distinción provenientes de los entornos internos de la administración estatal, de forma de aproximarse a un modelo de gestión coherente con la compleja trama cultural fuertemente arraigada en la institucionalidad pública chilena (Atrio, J. Piccone, M. 2008) como la hemos advertido en las descripciones gremiales, es decir, los factores socio-culturales que -más allá de ser buenos o malos- subsisten e inciden en la capacidad de transformación del aparato estatal. Como muestra de ello, inclusive aquellos centros de investigación promotores de la profundización del modelo gerencial para la modernización del Estado, han apelado a la necesidad de “convencer a los actores políticos de que la incertidumbre genera resultados que hasta ahora, han estado dentro de los marcos aceptables, pero que en cualquier momento se puede escapar del control de la autoridad” (Consorcio para la Reforma del Estado 2010:19), como si la decisión política fuese algo “externo” -pero igualmente decisivo- a la plausibilidad de las decisiones técnico-administrativas en la gestión del aparato público, siendo incapaz de advertir que las situaciones desestabilizadoras del subsistema político-administrativo solo pueden ser superadas -o profundizadas- de acuerdo a las luchas sociales o por

maniobras políticas (Offe. 1994), más que por la adopción de nuevos mecanismos avalados por eficiencia técnica.

En consideración de estas observaciones posibilitadas a través del programa de observación de segundo orden, hemos advertido que las administraciones gubernamentales no han considerado suficientemente la necesidad de identificar e incorporar las distinciones propias de los criterios de racionalidad presentes en la cultura laboral-burocrática del funcionariado público y de la ANEF para la construcción de un nuevo modelo de gestión del aparato estatal que se vea favorecido por una “gestión de la transición” (Atrio, J. Piccone, M. 2008); surgiendo en vez de ello una pugna que ha configurado un conflicto cuya autonomía e incertidumbre a comprometido la capacidad de gestión de dicho recurso estatal –a saber- el propio funcionariado público.

Esta situación, ha llevado que diversos autores (Lechner. 1992; Brugue, Q. 2004; Thwaites, M. 2008) hayan planteado inclusive un posible fracaso de las teorías de la Nueva Gestión Pública en general y del modelo de reforma gerencial en particular, para la transformación de la gestión del aparato público tanto en el Estado Chileno como en el resto de Latinoamérica; debido a que dichos modelos mantendrían como rasgos distintivos de su funcionamiento una rigidez y falta de dialogo en su “obsesión por la eficacia y la eficiencia (desentendiéndose) de los impactos sociales de un proceso de reducción del Estado y de su maquinaria administrativa” (Brugue, Q. 2004:9), lo cual va en directo desmedro de una real “construcción (o reconstrucción, si se prefiere) de un nuevo paradigma de cambio estatal (y social) que incorporen aspectos tales como el análisis histórico y cultural de los procesos societales reales, y que den cuenta de una voluntad efectiva de resolver los verdaderos problemas que en la interacción entre ciudadanos y funcionarios públicos se han venido acumulando durante los últimos años”(Ramírez, 2004: 58). A raíz de las descripciones y análisis desarrollados a lo largo de nuestra investigación, esta desatención en el caso de la modernización de la gestión del aparato público chileno y de su funcionariado, ha traído consecuencias negativas para la estabilidad autopoietica del propio subsistema político-administrativo, haciendo imperioso plantear nuevas interrogantes y líneas de investigación que permitan incorporación los criterios de racionalidad propios de la “cultura laboral” que se ha configurado socio-históricamente en el funcionariado público, en la formulación de un modelo de gestión del aparato público que equilibre los requisitos de eficiencia y representatividad democrática de manera simultánea. Ello sin duda conlleva el riesgo de producir nuevos desordenes y contradicciones, “pero también puede representar una oportunidad, ya que la solución de ese conflicto puede dar como resultado un fortalecimiento del sistema” (Johansen. 2007:216).

Desde nuestra perspectiva, la posibilidad de que estos riesgos advenidos por el conflicto en la gestión del funcionariado público puedan transformarse en una oportunidad de fortalecimiento del subsistema político-administrativo, involucra el desarrollo de nuevas líneas de investigación que puedan hacer frente a las exigencias de modernización y de democratización en la definición de un modelo de gestión estatal

chileno, exigencias que hasta ahora han obedecido a racionalidades diferentes y contrapuestas (Lechner. 1997). Pudiendo ampliar las distinciones y ángulos de observación de los que actualmente han ofrecido los derivados de los criterios de racionalidad del modelo gerencial; de manera de mejorar “la elaboración de información interna al sistema” (Luhmann.1997:75) en términos de un equilibrio y compromiso entre las distintas visiones, paradigmas y racionalidades frente a un mismo problema.

Con este necesario dialogo e intercambio de perspectivas, no se pretende dejar entrever la anulación del conflicto a raíz de un consenso absoluto, sino que dado el carácter poliédrico y extremadamente complejo que implica la transición de racionalidades en torno a una modernización en la gestión del aparato estatal, se advierte la necesidad de incorporar el dialogo de los enfoques interrelacionados al interior del propio subsistema (Brugue, Q. 2004; Ramírez, 2004) como una vía para poder condicionar los conflictos a un nivel aceptable. Ejemplo de ello se denota en lo expresado por Raúl Atria (2010), quien advierte que “en caso de generarse una mayoría legislativa proclive a una modificación del Estatuto Administrativo (en tanto marco normativo del sistema de carreras propio del tradicional modelo burocrático-normativo) y mercantilizar al Estado, bueno eso va a ocurrir políticamente. Con que grados de conflictos que yo no te lo podría decir, eso probablemente va a ser una cuestión mayúscula. Pero eso es en esencia el Estado”. En otros términos, el conflicto esperable ante medidas tendientes a una “mercantilización” del Estado y su gestión del funcionariado público, representaría la dificultad creciente que enfrentarían las políticas estatales “a la hora de lograr aceptación para las reglas legitimadoras sobre las cuales se basa el poder político”. (Offe. 1994:133)

Por ende, entendiendo que el conflicto siempre ha estado presente en la configuración y en las transformaciones del modelo de Estado de acuerdo a la propia complejidad de su propio entorno, se hace necesario “contar con equilibrios que permitan balancear en justas dosis los múltiples factores que involucra un desafío modernizador” (Ramírez, 2004: 58), multiplicidad que debe considerar el dialogo e intercambio de las múltiples racionalidades existentes en el ámbito público-estatal (Brugue, Q. 2004; Santibáñez. 2000b), en donde el factor de la “cultura laboral” - configurada históricamente en la administración del Estado- juega un papel decisivo. En este sentido, la función que ha pretendido esta investigación está orientada a intentar desmitificar -no anular- las premisas que han subyacido al modelo gerencial impulsado al interior del aparato estatal chileno, en donde la investigación empírica resulta vital en el sentido de “probar la invalidez o, al menos, la validez limitada de ciertas suposiciones que promulga el sistema acerca de sí mismo” (Offe. 1994:264).

Con estas consideraciones, establecemos una última reflexión en torno a los posibles devenires que posee nuestro objeto de estudio hacia futuro, teniendo en consideración la perspectiva morfogénica desarrollada por Margaret Archer (1997) para la comprensión de la estructuración de la cultura a lo largo del tiempo y su condicionamiento por las relaciones de contradicción o complementariedad establecidas

en un sistema determinado. Desde esta perspectiva, se postula que “la defensa de ideas que están en contradicción o complementariedad lógica manifiesta con otras, coloca a quienes las sostienen en diferentes posiciones ideacionales. Las propiedades lógicas de sus teorías o creencias crean para ellos lógicas situacionales completamente diferentes. Estos efectos moldean el contexto de la acción cultural y a su vez condicionan diferentes patrones de desarrollo ideacional”. (Archer, M. 1997:184), determinando con ello la forma en que se puedan transformar las relaciones establecidas entre los actores sociales partícipes de una u otra idea en contradicción -para nuestra investigación, los representantes gubernamentales y el gremio del sector público-, así como de la elaboración cultural resultante de dicha relación.

Dado ello, hemos advertido la conexión necesaria entre A (representado por la administración gubernamental del Estado Chileno) y B (representado por la ANEF), existiendo una suerte de “dependencia” de la administración gubernamental con respecto a parte del funcionariado representado por la ANEF; lo que da forma a esta contradicción en el que “B constituye el medio hostil en el cual esta insertada A y del que no se puede sacar. Puesto que A no puede estar sola; para funcionar, está obligada a llamar a B, a operar en términos de B, a dirigirse a B” (Archer, M. 1997:189). Ello nos lleva a entender la contradicción abordada a lo largo de nuestra investigación, como un punto de presión cultural, donde “La parte del sistema en que están ubicadas A y B se caracteriza por una forma de “tensión” que surge de su incompatibilidad en el contexto de la dependencia”. (Archer, M. 1997:195).

Con ello, descartamos la posibilidad de solucionar un conflicto como el expresado a través de nuestra investigación, por medio de la exclusión de uno de los actores sociales protagonistas -tal como pueden ser los funcionarios organizados a través de sus respectivas asociaciones- del subsistema político administrativo del cual forman parte. Ya que la relación de dependencia existente entre el enfoque de modernización gubernamental y la postura gremial de las asociaciones representantes, genera la “tensión” y fortalece la cargada relación entre dichos actores A y B, pero simultáneamente impide su divorcio o separación.

Por ende, al ser la postura A y B lógicamente inconsistentes, “no es posible entonces una genuina solución entre ellas (a menos que pueda mostrarse que se trata de una contradicción aparente), pero si B se mantiene sin modificaciones amenaza la credibilidad o validez de A. por consiguiente, la lógica situacional prescribe que la adhesión continua a A haga obligatoria una corrección de su relación con B”(Archer, M. 1997:196). Es decir, para que la postura A (identificada con la racionalidad técnico-administrativa) no vea amenazada su credibilidad o validez ante la postura de B (identificada con la racionalidad burocrática-normativa) en términos de su legitimidad -bajo la perspectiva señalada por Weber-; se hace necesario una acción correctiva que aborde la contradicción y los conflictos articulados y reinterprete los componentes involucrados -tal como los analizados en los distintos ámbitos de problematización identificados-.

Estos esfuerzos reinterpretaivos, tanto para el proceso de modernización en la gestión del funcionariado público de la administración estatal chilena como para la mejora de las relaciones laborales entre el gobierno y las asociaciones funcionarias; deben indefectiblemente “reintroducir a las personas, no meramente como partidarios estáticos de tal o cual idea, sino como hacedoras y rehacedoras activas de su cultura, en procura de la satisfacción de sus intereses, mediante el uso de su poder y a través de alianzas sociales o antagonismos grupales”(Archer, M. 1997:225). Esto para lograr la necesaria modernización en la gestión del aparato público-estatal acorde a la complejidad de la sociedad chilena en la que este inserto; considerado las particularidades que posee una cultura burocrático-laboral propia y exclusiva de dicho aparato público-estatal.

A partir de estas reflexiones, esperamos que esta aproximación al fenómeno de investigación que ha sido desarrollado a lo largo de nuestra investigación, pueda abrir nuevas líneas de investigación para la ciencia social crítica y la investigación empírica; no en el sentido de prescribir la mejor manera de actuar -específicamente en la problemática de la modernización en la gestión del funcionariado publico chileno- sino en el sentido de “estimular la inventividad y fantasías de los actores sociales sobre arreglos alternativos y más adecuados para toma de decisiones” (Offe. 1994:264) en problemáticas emergidas a partir del presente trabajo. Solamente un seguimiento atento, exhaustivo y multidisciplinar a estas interrogantes, podrá brindar las necesarias herramientas a favor de dicho dialogo, sino, es posible que los resultados de las operaciones que continúe desarrollando el actual modelo de modernización en la gestión estatal continúe resultando estériles, e inclusive peores que la enfermedad que se pretende mejorar.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Revistas

ANEF (2002) *La ANEF y la propuesta del gobierno de Modernización y Rediseño del Estado*. Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública N° 1. Marzo 2002: 138-143.

Arnold, M. (1988a) *Teoría de Sistemas. Nuevos paradigmas: el enfoque de NiklasLuhmann*. Documento FLACSO: 1-56.

Arnold, M. (1988b) *Desarrollo de la Teoría de Sistemas en las Ciencias Sociales*. Revista chilena de Antropología N° 7: 17-29.

Arnold, M. (1989) *Teoría de sistemas y antropología sociocultural*. Revista chilena de Antropología N° 8: 11-19.

Arnold, M (1998) *Recursos para la Investigación Sistémico – Constructivista*. Revista Cinta de Moebio. N°3: 1-12.

Arnold, M. (2008) *Las Organizaciones desde la Teoría de los Sistemas Sociopoieticos*. Revista Cinta de Moebio N° 32: 90-108

Arrau, C. (1997-1998). *Sociología de la modernización del estado y relaciones laborales en Chile: un estudio exploratorio sobre modelos de servicio público*. Revista de sociología. N° 11-12: 61-98

Atrio, J.;Piccone, M. (2008) *De la Administración Pública a la Gerencia Pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 42: 1-22.

Campero, G. (2003). *La relación entre el gobierno y los grupos de presión: el proceso de la acción de bloques a la acción segmentada*. Revista de Ciencia Política. Vol. 23. N° 2. 159-176.

Drake, P. W. (2003). *El movimiento obrero en Chile: de la unidad popular a la concertación*. Revista de Ciencia Política. Vol. 23. N° 2: 148-158.

Iacoviello, M.;Zunavic, L. (2006). *Desarrollo e integración de las gestiones de recursos humanos en los Estados Latinoamericanos*. Documentos Aportes Administración Pública Gestión Estatal. N° 7: 45-92.

Lechner, N. (1992) *El debate sobre Estado y Mercado*. Revista de Estudios Públicos N° 47: 236-247.

Lechner, N. (1997) *Modernización y democratización: un dilema del desarrollo chileno*. Revista de Estudios Públicos N° 71: 232-242.

- Marcel, M.** (2006) *Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros*. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 34: 1-7.
- Marshall, J.** (2009) *La reforma del estado en Chile: visión y proceso*. Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) Año VII Número 108: 2-8.
- Morin, E.** (2004) *¿Podemos reformar la administración pública?* Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 30: 1-7.
- Muñoz, W.** (2008) *Cuando el mérito acentúa la desigualdad*. Revista Enfoques. Año VI N°9: 247-261.
- Pliscoff, C.** (2008) *Modernización de la Gestión Pública en el primer tiempo: avances y retrocesos*. Agenda Publica año VI, N° 11: 10-22.
- Portales, C.** (2009) *Estudio sobre Estatuto Administrativo, remuneraciones y calificaciones en el personal del Gobierno Central de Chile*. En Un Mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma. Consorcio para la Reforma del Estado. Santiago. Chile. Andros Impresores: 353-401
- Rojas, C.** (2007). *La modernización del Estado en Chile: más allá de la explicación política, una realidad algo distante*. Tekhne, N° 8: 281-305.
- Santibáñez, D.** (2006). *Condicionamientos estructurales para la inclusión social: racionalidad económica y transformación del Estado. Requerimientos funcionales y paradojas*. En: Nuevas exclusiones en la complejidad social contemporánea. Editorial: Ediciones MAD: 65- 105.
- Thwaites, M.** (2008) *¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?* Revista CLAD Reforma y Democracia N° 41: 1-12.
- Tomassini, L.** (2004) *El problema de los consensos en las reformas administrativas en América Latina*. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 28: 1-31
- Torres, J.** (2008) *La influencia de las culturas nacionales en el desarrollo de la Nueva Gerencia Publica (NGP) en Latinoamérica*. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 42: 1-30.
- Vernis, A.; Mendoza, X.** (2009) *Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 44: 1-18.

Libros

- Archer, M.** (1997) *Cultura y Teoría Social*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Nueva Visión.
- Corsi, G.; Esposito L.; Baraldi, C.** (1996) *Glosario sobre la Teoría Social de NiklasLuhmann*. México. Editorial Universidad Latinoamericana.

- Dagnino, E.; Olvera, A.; Panfichi, A.** (2006) *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*. México. Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Delgado, J.; Gutiérrez, J.** (Compiladores) (1994) *Métodos y técnicas cualitativas de Investigación en las ciencias sociales*, Madrid, España. Editorial Síntesis.
- Giddens, A.; Bauman, Z.; Luhmann N.; Beck U.** (2006) *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona. España. Editorial Antrophos.
- Jobert, Bruno.** (2004) *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Santiago de Chile. LOM Ediciones.
- Johansen, O.** (2007) *Teoría General de los Sistemas Sociales*. Santiago de Chile. Ediciones UCINF.
- Luhmann, N.** (1996) *Introducción a la Teoría de Sistemas*. Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrate. México. Universidad Iberoamericana.
- Luhmann, N.** (1997) *Teoría Política del Estado de Bienestar*. Madrid, España. Alianza Editorial.
- Luhmann, N.** (1998a) *Teoría de los sistemas sociales: artículos*. México. Editorial Universidad Iberoamericana.
- Luhmann, N.** (1998b) *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*. Barcelona, España. Editorial Anthrophos.
- Luhmann, N.** (2005) *Organización y decisión. Autopoiésis, acción y entendimiento comunicativo*. Barcelona, España. Editorial Antrophos.
- Luhmann, N.** (2007) *La sociedad de la Sociedad*. México. Editorial Universidad Iberoamericana.
- Luhmann, N.; De Georgi, R.** (1998) *Teoría de la Sociedad*. México. Universidad Iberoamericana. Triana Editores.
- O'Donnell, G.** (1984) *Apuntes para una teoría del Estado*, en *Teoría de la burocracia estatal*. Oscar Oszlak (comp.). Buenos Aires, Argentina. Editorial Paidós.
- Offe, C.** (1994) *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid, España. Alianza Editorial. S.A.
- Ramírez, A.** (2004) *El proceso de reforma del Estado y modernización de la gestión pública en Chile: Lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003)*. Madrid, España. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública. Colección Iberoamérica.

Rodríguez, D.;Arnold, M. (1992) *Sociedad y Teoría de Sistemas*. Santiago de Chile. Editorial Universitaria.

Tomassini, L.;Armijo, M. (2002). *Reforma y Modernización del Estado. Experiencias y Desafíos*. Santiago de Chile. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. LOM Ediciones.

Valles, M.A. (2007) *Técnicas Cualitativas de Investigación Social*. Reflexión Metodológica y Práctica Profesional. Madrid, España. Editorial Síntesis S.A.

Weber, M. (1964) *Economía y Sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (1972) *El político y el científico*. Madrid, España. Editorial Alianza.

Tesis

Flores, R. (1997). *Consideraciones generales acerca de la modernización del estado, desde una perspectiva antropológico –organizacional*. Tesis Título Antropólogo Social. Santiago de Chile. Departamento de Antropología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

Santibáñez, D. (2000a). *Transformación del Estado y racionalidad económica: El caso de la modernización de la gestión pública y el impacto de la globalización*. Tesis Magíster en Ciencias Sociales con mención en sociología de la modernización. Santiago de Chile. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

Urzúa, C.; Sepúlveda, P. (2001). *Modernización del Estado: la perspectiva del funcionario público*. Tesis Título Psicólogo. Santiago de Chile. Departamento de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

Documentos de trabajo

Atria R.; Ruiz C. (2009) *Política y transformación social en América Latina: descentración de la acción estatal e ilusión tecnocrática*. Centro de Investigación en Estructura Social. Núcleo Milenio. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile.

Atria, R.(2010) *La Sociología Weberiana*. Documento de Trabajo Seminario Modernización del Estado. Magister Sociología de la Modernización. Departamento de Sociología. Universidad de Chile

Caamaño, E.; Ugarte, J.; Gamonal, S. (2009) *A construir un Nuevo Trato Laboral. Libertad Sindical, el Derecho a Huelga y la Negociación Colectiva en el Sector Público (Convenio N° 151 de la OIT)*. Santiago. Chile. Fundación Instituto de Estudios Laborales (FIEL).

Fuentes de Internet

ANEF (1996) *Estatutos de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales ANEF*. Santiago. Chile. Recuperado el 5 de Octubre del 2009, del sitio web de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF): <http://www.anef.cl/portal/index.php/decretosleyes>

ANEF (2005) *Chile Un País de Mayorías*. Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. Santiago, Chile. Recuperado el 5 de Octubre del 2009, del sitio web de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF): <http://www.anef.cl/portal/index.php/decretosleyes>

ANEF (2006a) *Compromisos de la Dra. Michelle Bachelet con la ANEF*. Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. Santiago, Chile. Recuperado el 11 de Diciembre del 2009, del sitio web de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF): <http://www.anef.cl/portal/>

ANEF (2006b) *Propuesta para la Negociación Sectorial ANEF/Gobierno*. Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. Santiago. Chile. Recuperado el 11 de Diciembre del 2009, del sitio web de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF): <http://www.anef.cl/portal/>

ANEF (2006c) *La ANEF y la Reforma al Sistema Previsional Chileno*. Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. Santiago. Chile. Recuperado el 11 de Diciembre del 2009, del sitio web de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF): <http://www.anef.cl/portal/>

ANEF (2009) *Carta Abierta a los Candidatos a la Presidencia de la República*. Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. Santiago. Chile. Recuperado el 11 de Diciembre del 2009, del sitio web de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF): <http://www.anef.cl/portal/>

ANEF (2009b) *Carta ANEF a Presidenta Michelle Bachelet Jeria*. Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. Santiago. Chile. Recuperado el 5 de Agosto del 2009, del sitio web de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF): <http://www.anef.cl/portal/>

ANEF (2010a) *Declaración Pública. Por más y mejor Estado, Democracia y Justicia Social*. No da lo mismo quien gobierne Chile. Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. Santiago. Chile. Recuperado el 5 de Enero del 2010, del sitio web de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF): <http://www.anef.cl/portal/>

ANEF (2010b) *Discurso de Clausura XIII Asamblea Nacional de la ANEF*. Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. Santiago. Chile. Recuperado el 3 de Mayo del 2010, del sitio web de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF): <http://www.anef.cl/portal/>

ANEF (2010c) *Manifiesto y Compromiso: Por la Defensa del Estado de Chile y sus Trabajadores(as)*. Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. Santiago. Chile. Recuperado el 5 de Agosto del 2010, del sitio web de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF): <http://www.anef.cl/portal/>

ANEF (2010d) *Pliego Negociación Colectiva Sectorial 2010*. Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. Santiago. Chile. Recuperado el 30 de Julio del 2010, del sitio web de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF): <http://www.anef.cl/portal/>

ANEF (2010e) *Carta ANEF al Presidente Sebastián Piñera Echeñique*. Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. Santiago. Chile. Recuperado el 25 de Agosto del 2010, del sitio web de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF): <http://www.anef.cl/portal/>

Central Única de Trabajadores CUT. (2009) *Proyecto de reajuste y Mejoramiento de las condiciones laborales del sector público, municipalidades y universidades estatales. Diciembre 2009 – Noviembre 2010*. Santiago. Chile. Recuperado el 10 de Enero del 2010, del sitio web de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF): <http://www.anef.cl/portal/>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998) *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Caracas. Venezuela. Recuperado el 10 de Mayo del 2010, del sitio web del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD):<http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2003) *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Aprobada por la V Conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra. Bolivia. Recuperado el 10 de Mayo del 2010, del sitio web del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD):<http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>

Consortio para la Reforma del Estado (2010) *Personas en el Estado: hacia un país de clase mundial*. Edición Banco Interamericano del Desarrollo (BID). Recuperado el 10 de Noviembre del 2010, del sitio web del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.<http://politicaspublicas.uc.cl/media/publicaciones/pdf/20101108120744.pdf>

Corporación de Estudios para América Latina (CIEPLAN) (2008) *Propuesta de CIEPLAN sobre Reforma del Estado*. Santiago. Chile. Recuperado el 3 de Enero del 2010, del sitio web de la Secretaria ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado:<http://www.modernizacion.cl/aportes.html>

Dirección de Presupuestos (DIPRES) (2009) *Estadísticas De Recursos humanos del Sector Publico 1999 – 2008*. Ministerio de Hacienda. Grafica LOM. Santiago de Chile. Recuperado el 8 de Diciembre del 2009, del sitio web de la Dirección de Presupuestos (DIPRES):<http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-15676.html>

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Chile (FLACSO-Chile) (2008) *Hacia un Chile Desarrollado y Competitivo*. Santiago. Chile. Recuperado el 3 de Enero del 2010, del sitio web de la Secretaria ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado: <http://www.modernizacion.cl/aportes.html>

Fundación Chile 21 (2008). *La iniciativa de Reforma del Estado del Ministro del Interior Edmundo Pérez Yoma*. Una contribución a la puesta en marcha de la iniciativa. Santiago. Chile. Recuperado el 3 de Enero del 2010, del sitio web de la Secretaria ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado:<http://www.modernizacion.cl/aportes.html>

Fundación Jaime Guzmán; Instituto Libertad; Libertad y Desarrollo (2008). *Un Mejor Estado para Todos*. Santiago. Chile. Recuperado el 3 de Enero del 2010, del sitio web de la Secretaria ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado: <http://www.modernizacion.cl/aportes.html>

Ley 19.296 (1994) Establece Normas Sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado. Recuperado el 5 de Octubre del 2009, del sitio web de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF):<http://www.anef.cl/portal/index.php/decretosleyes>

Ley 19.882. (2003) Regula Nueva Política de Personal a los funcionarios públicos que indica. Recuperado el 5 de Octubre del 2009, del sitio web de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF):<http://www.anef.cl/portal/index.php/decretosleyes>

Ley 18.834. (2005) Estatuto Administrativo. Recuperado el 5 de Octubre del 2009, del sitio web de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF): <http://www.anef.cl/portal/index.php/decretosleyes>

Ley 20.212. (2007) Historia de la ley que modifica la ley N° 19.553, 19.882 y otros cuerpos legales, con el objeto de incentivar desempeño de funcionarios públicos ANEF. Recuperado el 5 de Octubre del 2009, del sitio web de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF): <http://www.anef.cl/portal/index.php/decretosleyes>

Marshall, J.;Waissbluth, M. (2007) *Reforma del Estado en Chile: Una Oportunidad*. Serie En Foco. Corporación Expansiva. Santiago. Chile. Recuperado el 3 de Enero del 2010, del sitio web de la Corporación Expansiva: http://www.expansiva.cl/publicaciones/en_foco/detalle.tpl?iddocumento=27112007110642

Ministerio Secretaria General de la Presidencia (2000) *Protocolo de Acuerdos entre la ANEF sobre el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado*. Santiago. Chile. Recuperado el 20 de Octubre del 2009, del sitio web de la Asociación Nacional de Funcionarios de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (ANFUDIBAM):<http://www.anfudibam.cl/leyes/Acuerdos%20Anef-Gobierno%202000.pdf>

Ministerio Secretaria General de Gobierno (2010) *La Agenda de Modernización del Estado del Presidente Sebastián Piñera*. Recuperado el 15 de Septiembre del 2010, del sitio web del Ministerio Secretaria General de la Presidencia: http://www.minsepres.gob.cl/portal/noticias/2010-09/id_1284390193414

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1978) *Convenio N° 151 sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública*. Recuperado el 6 de Octubre del 2010, del sitio web de la Organización Internacional del Trabajo. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C151>

Santibáñez, D. (2000b). *Estrategia de Modernización de la Gestión Pública: El Paradigma de la Racionalidad Económica y la Semántica de la Eficiencia*. Revista MAD. No.3. Recuperado el 10 de Diciembre del 2009, del sitio web de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile:<http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/03/paper06.htm>

Saravia, E. (1997)*Seminario sobre la situación laboral del personal de la administración pública en los países de América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Santo Domingo. República Dominicana. Recuperado el 4 de Abril del 2010, del sitio web del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD):<http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/seminario-sobre-la-situacion-laboral-del-personal-de-la-administracion-publica-en-los-paises-de-america-latina>

Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización (2008) *Un mejor Estado. Agenda de Modernización 2008-2010*. Ministerio del Interior. Gobierno de Chile. Recuperado el 25 de Junio del 2009, del sitio web de la Secretaria ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado:<http://www.modernizacion.cl/filesapp/Libro%20AGENDA%20MODERNIZACION%20pags%201-90.pdf>

Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización (2009) *Agenda de Modernización del Estado de Chile*. XXXIII Reunión nacional Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal (CIAPEM). Pachuca. Hidalgo. México. Recuperado el 23 de Enero del 2010, del sitio web de la Secretaria ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado:http://www.modernizacion.cl/PPT_Presentacion_E.html

Valdés, S. (2001) *Reforma del Estado: primero los Altos Directivos*. Recuperado el 5 de Septiembre del 2010, del sitio web del Centro de Estudios Públicos: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_2974.html

Waissbluth, M. (2006) *La reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la Confrontación al Consenso*. Departamento de Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile. Recuperado el 14 de Marzo del 2010, del sitio web del Consorcio para la Reforma del Estado: http://www.reformadelestado.cl/media/biblioteca/Reforma_Estado_en_Chile_1990_2005.pdf

ANEXOS

ANEXO I. MARCO METODOLOGICO

La presente investigación, titulada “Racionalidad y Contradicción: el conflicto ANEF-Gobierno en la modernización de la gestión del funcionariado público” representa una investigación de carácter cualitativo constructivista la cual obtiene su orientación a partir de una metodología de segundo orden, para así distinguir los esquemas de observaciones derivados de las racionalidades de los representantes de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales y de los representantes gubernamentales vinculados a la última Agenda de Modernización del Estado chileno; en torno a las relaciones laborales al interior de la administración estatal y las tensiones o conflictos - expresados en paralizaciones y movilizaciones- derivadas por el desarrollo del modelo gerencial para la modernización en la gestión del funcionariado público.

La primera aproximación a la pregunta de investigación se basó en una primera fuente de problema investigable (Valles. 2007: 84), desprendida de la propia experiencia profesional y personal al interior de una institución estatal en calidad de funcionario público; donde por medio de la interacción con dirigentes de diferentes asociaciones de funcionarios, junto con ser testigo durante los últimos cuatro años de diversas movilizaciones, paralizaciones y manifestaciones de rechazo convocados a nivel sectorial e institucional por diferentes asociaciones de funcionarios, así como paralizaciones a nivel nacional convocadas por la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF); llevaron inicialmente a plantear esta investigación a partir de una pregunta genérica, a saber: ¿Qué está a la base de la confrontación de observaciones, en torno a las transformación de las condiciones laborales al interior del sector público, que ha dado paso a la expresión de dichas manifestaciones de rechazo?.

Posteriormente, al haber profundizado la temática de estudio por medio de la lectura de material escrito, tanto técnico como no técnico (Valles. 2007), y al haber realizado la revisión teórica vinculante, se evidenció la pertinencia de considerar los conceptos de racionalidad, contradicción y conflicto; para así abordar los criterios específicos y excluyentes con que -tanto los representantes de la ANEF como del gobierno- han observado el despliegue de los mecanismos para la modernización de la gestión del Estado en general, y del funcionariado en particular. Esto involucró acotar el ámbito de nuestra investigación, de manera de reformular nuestra interrogante directriz sobre: ¿Cuál es la dinámica del conflicto existente entre la ANEF y el gobierno?, obligando a su vez a interrogar las condiciones de las contradicciones subyacentes a dichas expresiones de conflicto.

El haber construido -a partir de nuestra pregunta de investigación- como objeto de estudio el estudio y la dinámica que este posee, se debió al hecho que dicho objeto de estudio (el conflicto y su dinámica) es la contraposición de comunicaciones manifiestas y latentes que se ubican en el plano medular del proceso de modernización de las relaciones laborales en la administración pública chilena en la actualidad. En donde sus expresiones de conflicto -paralizaciones, manifestaciones, protestas-, han revelado un

dinamismo particular durante los últimos años, el cual determina una oscilación entre los grados de conflicto y las posibilidades de condicionabilidad -o convergencia-.

En este sentido, al circunscribir como objeto de nuestra investigación el fenómeno del conflicto y su dinámica, podemos comprenderlo como un fenómeno constituido por comunicaciones (Luhmann, N.1998b, 2007), las cuales utilizan como recurso la contradicción de la cual derivan el conflicto. Siendo esta perspectiva, relevante para el abordaje metodológico - analítico desarrollado (Metodología de observación de segundo orden y Análisis de Contenido).

Así, esta pregunta de investigación -vinculada con el objeto de estudio-, al ser abordada a través de la metodología de observación de segundo orden, orienta el foco de observación sobre las descripciones indicadas tanto por los dirigentes gremiales de la ANEF como por los representantes gubernamentales de la actual Agenda de Modernización del Estado 2008 – 2010, deslindándose otras preguntas directamente vinculadas tales como: ¿Cuáles son los criterios de racionalidad sobre los cuales la ANEF ha planteado sus demandas y propuestas de la ANEF ante las recientes administraciones gubernamentales?, ¿Cuáles son los criterios de racionalidad sobre los cuales las administraciones gubernamentales han desarrollado el proceso de modernización en la gestión del Estado chileno, en particular lo que atañe al funcionariado público?, ¿Cómo es observado por ambos actores la relación existente entre los representantes gremiales del sector público y sus contrapartes gubernamentales?, ¿Qué implicancia tiene dicha relación en el éxito/fracaso de la aceptabilidad que tengan los mecanismos de gestión del modelo desarrollado en Chile?. Todas interrogantes que adquieren su relevancia dada la innegable “evolución del funcionariado moderno, que se va convirtiendo en un conjunto de trabajadores intelectuales altamente especializados mediante una larga preparación y con un honor estamental muy desarrollado, cuyo valor supremo es la integridad. Sin este funcionariado se cercenaría sobre nosotros el riesgo de una terrible corrupción y una incompetencia generalizada, e incluso se verían amenazadas las realizaciones técnicas del aparato estatal, cuya importancia para la economía aumenta continuamente y aumentará aún más gracias a la creciente socialización” (Weber, M. 1972:101).

Desde estas interrogantes principales, las que conjugadas con sus temáticas específicas; se obtiene una orientación hacia los esquemas de observaciones particulares cuya confrontación ha suscitado un conflicto -expresado a través de paros y movilizaciones- cuyo aumento e incertidumbre han adquirido gravitancia en el debate político-público en la actualidad. Así, seguimos la premisa de que a la base de la dinámica de conflicto expresada por la ANEF, se confrontan racionalidades disímiles que pugnan por el control de la gestión del funcionariado público, en tanto recurso de la administración estatal; lo que a su vez lleva a debatir en torno a los límites inobservados por el modelo de modernización de la gestión del Estado que ha sido impulsado por las administraciones gubernamentales hasta la fecha, poniendo sobre relieve el papel que juega una cultura laboral socio-históricamente configurada en el funcionariado público y sus gremios representantes.

Para sustentar dicha premisa, planteamos como vía de acceso a las condicionantes culturales contrapuestas en este dominio sociocultural particular, la orientación de nuestra óptica a las observaciones/descripciones de los propios actores sociales involucrados, ya que al identificar sus distinciones (por medio de la observación de sus observaciones) se posibilita identificar y analizar los rasgos culturales que orientan a dichas observaciones -y a su vez- a las formas con que estos elaboran (y participan) en el proceso de modernización en la gestión del funcionariado estatal chileno, determinando un umbral de conflicto/consenso particular que imposibilita/posibilita dicho proceso de transformación.

El análisis de dichos rasgos socio-culturales confrontados en el ámbito público-estatal de nuestro país; permite vincularlos con las formas específicas con que dichas observaciones han evaluado la transformación de las relaciones laborales en el sector público; entendiendo dichos rasgos culturales como sistemas de distinciones que orientan las observaciones de los individuos; y cuya pugna han derivado en contradicciones que han alimentado la dinámica de conflicto, objeto de nuestra investigación.

1. OBJETIVOS

Objetivo general:

Identificar y caracterizar la dinámica de conflicto existente entre la ANEF y el gobierno para proveer información empírica que pueda orientar la generación de mecanismos comprensibles y aplicables al abordaje de las observaciones confrontadas en el marco de un proceso de modernización de la gestión gubernamental.

Objetivos específicos:

1. Identificar y caracterizar los criterios de racionalidad a la base de las distinciones ejercidas por los representantes de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales en torno a sus demandas y propuestas para la modernización de la gestión del funcionariado público al interior de la administración estatal.
2. Identificar y caracterizar los criterios de racionalidad a la base de las distinciones ejercidas por los representantes gubernamentales para observar los mecanismos desarrollados por el modelo de modernización de la gestión del funcionariado público al interior de la administración estatal.
3. Identificar y caracterizar la confrontación de ambos criterios de racionalidad, a la base de la dinámica de conflicto que se ha expresado a través de las paralizaciones y movilizaciones convocadas por la ANEF en rechazo a las acciones gubernamentales en el marco del desarrollo del modelo de modernización de la gestión del funcionariado público en la administración estatal.

2. TIPO DE ESTUDIO

La presente investigación es de carácter analítico, dado que pretende abordar - desde una dimensión analítica- las observaciones contrapuestas de los actores sociales interrelacionados en la gestión del funcionariado público en la administración del Estado. Para dicho propósito, y procurando la concordancia con los objetivos y fundamentos sostenidos, se desarrolló este estudio con un carácter cualitativo-constructivista, basándose en un programa de observación de segundo orden, acogiendo la posibilidad de distinguir los rasgos culturales de los representantes gremiales del sector público y gubernamentales en torno al proceso de modernización del Estado chileno, por medio de la observación que ellos realizan sobre las descripciones tanto a sí mismos -en tanto gremio del sector público y representantes gubernamentales- como a las transformaciones que ha tenido la gestión del funcionariado público en el marco del modelo de modernización del Estado desarrollado en Chile, favoreciendo el proceso de “describir - registrar/inscribir – una cultura a partir de las categorías descriptivas de sus descriptores” (Arnold, M. 1998: 5).

Ello, en consonancia con los objetivos declarados, nos hace abandonar la pretensión de aproximarnos al fenómeno desde una perspectiva tradicional orientada a “objetos”, reconociendo la imposibilidad de lograr un conocimiento objetivo que represente una realidad abordada. Dado esto, nuestro enfoque cualitativo-constructivista obliga a “observar observadores que en su operar (en sus observaciones) construyen los mundos en los que se desenvuelven” (Arnold, M. 1998: 3), siendo precisamente las distinciones desde la cual se despliegan dichas observaciones el lugar de la racionalidad (Luhmann, N.1998b), imposibilitando hablar de una “única” realidad ya que esta dependerá del observador que determinará tal o cual conducta como racional/no racional (Luhmann, N.1998b), develando con ello los rasgos socioculturales a la base de dicha construcción de realidad.

De este modo, es la investigación cualitativa-constructivista la que brinda herramientas adecuadas para dar cuenta con mayor profundidad las características subyacentes al fenómeno de conflicto que hemos abordado, así como sus procesos constituyentes que como hemos indicado, obedece a la confrontación de descripciones representadas por la expresión lingüística y contingente de sus propias observaciones. Teniendo como corolario que operaciones tales como indicar, conocer o actuar referirán a la fijación de “una forma, con la consecuencia de que se instaura una diferencia” (Luhmann, N. De Georgi, R. 1998: 6), las cuales al confrontarse de manera contradictoria en un mismo ámbito público-estatal, configuran una dinámica de conflicto que ha sido expresada en torno al desarrollo de la estrategia de modernización de la gestión estatal, particularmente aquellas expresiones manifestadas por las asociaciones funcionarias presentes en su brazo burocrático.

En consideración a ello, pretendemos identificar los rasgos culturales de las observaciones -gremiales y gubernamentales- bajo el entendido que dichas observaciones necesariamente implican operaciones de selección que distinguen ciertas

cosas (y no otras), las cuales están erigidas por dispositivos orientadores particulares que han permitido probabilizarlas. Dichos dispositivos orientadores los entenderemos como criterios de racionalidad confluyentes en una administración estatal en proceso de modernización de su gestión, por lo que la mutua supresión de sus operaciones de selección ha configurado un sistema de conflicto autónomo y de resolución incierta.

Por ende, apostamos a la generación de un mapa más amplio y comprehensivo del sentido brindado por los participantes de este fenómeno en un dominio sociocultural representado por un aparato burocrático-estatal en proceso de modernización, en el cual ha coexistido un entramado de conocimientos, creencias, valores, cogniciones y formas de interacción. Dada esta complejidad, la metodología de observación de segundo orden nos permite observar “proceso dinámicos en mutua afectación, es decir, redes de retroalimentaciones de observaciones que se sostienen unas a otras” (Arnold, M. 1998: 5), cuyo sostenimiento, ha posibilitado la generación y mantenimiento del conflicto y sus expresiones señaladas.

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACION

En concordancia con el tipo de estudio descrito para esta investigación, el diseño escogido es de carácter **cuantitativo**, acogiendo a lo expresado por los autores Kirk y Miller (1986, en Valles. 2007: 21), quienes indican que “la investigación cualitativa es un fenómeno empírico, localizado socialmente, definido por su propia historia, no simplemente una bolsa residual conteniendo todas las cosas que son “no cuantitativas”. Lo cual ofrece una aproximación más adecuada al fenómeno de nuestro estudio, en tanto aborda la complejidad del mismo atendiendo a las particularidades que posee su localización específica al interior de la administración estatal chilena, definida por un devenir histórico particular y determinada en la actualidad por el desarrollo de un proceso de modernización caracterizado como “reformas de segunda generación”.

Por ende, y directamente vinculado con el programa de observación de segundo orden, este estudio se desarrolla desde un marco teórico articulado por las herramientas conceptuales brindadas por la Teoría General de Sistemas Sociales desarrolladas por el sociólogo alemán NiklasLuhmann.

En lo referente al diseño del proyecto, y atendiendo a la amplitud de enfoques por los cuales puede ser abordado la temática del Estado y su proceso de modernización tanto en Latinoamérica como en Chile, en el presente estudio se ha optado por un diseño más próximo al polo del **diseño proyectado** (Valles. 2007: 77), adscribiéndose al hecho de disponer un plazo determinado para ser desarrollado; junto con la disposición de conocimientos teóricos y profesionales previos que permiten orientar la investigación de acuerdo a la perspectiva teórica señalada.

Asimismo, este estudio posee un diseño de carácter **no experimental**, dado que no hubo una manipulación a priori de las variables, sino que en concordancia con nuestro programa de observación, se busca la observación de los fenómenos tal como ellos se expresan en su contexto sociocultural natural, para desde ahí proceder a su posterior análisis.

Posee asimismo un carácter **transversal** en su desarrollo, dado que recopila como antecedentes el desarrollo reciente que han tenido los procesos de reforma y modernización del Estado en Chile, haciendo un paralelo de dicho proceso con el vínculo y participación que han tenido las asociaciones de funcionarios y la ANEF durante este proceso. Pero restringimos la producción de datos de información a aquellos expresados durante los años 2008 a 2010, dado que es el periodo que comprende la más reciente Agenda gubernamental de Modernización del Estado y en el cual se ha advertido el aumento de las expresiones de la dinámica de conflicto, protagonizadas por las distintas asociaciones de funcionarios en particular y de la ANEF en general.

4. TECNICAS DE PRODUCCION DE DATOS.

Resguardando la coherencia del diseño de la investigación, y privilegiando aquellas metodologías recomendadas para el uso del programa de observación de segundo orden, las fuentes de información son de carácter **primario**, las cuales se aplican en el desarrollo de la investigación según el siguiente orden:

A. Técnicas de lectura y documentación: Donde el análisis documental se centró en aquellos registros textuales emanados por los actores sociales significativos en el fenómeno social abordado -a saber- tanto las declaraciones de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales como los entregados por los organismos coordinadores y colaboradores del desarrollo de la Agenda de Modernización del Estado. Todos ellos emanados de acuerdo al carácter transversal de nuestro estudio, es decir, al periodo correspondiente entre los años 2008 al 2010.

B. Entrevistas en profundidad: Para lo cual, de los tipos de entrevistas definidos por Patton (en Valles. 2007: 180), privilegamos el uso de entrevistas basadas en un guion, caracterizada “por la preparación de un guion de temas a tratar (y por tener la libertad el entrevistador para ordenar y formular las preguntas, a lo largo del encuentro de la entrevista)” (Valles. 2007:180). El guion pudo ser definido a partir de las temáticas presentes en los ámbitos de problematización seleccionados a partir de los documentos revisados en el análisis documental.

C. Entrevista a informante clave: Se realizó una entrevista a un experto en la materia abordada, en el sentido expresado por Dexter (1970, en Valles. 2007) de forma de permitir “que el entrevistado introduzca en medida considerable (...) sus nociones de lo que considera relevante, en lugar de depender de las nociones del investigador sobre relevancia. De este modo, se vinculan dichas nociones con los objetivos del estudio, de modo de enriquecer los análisis preliminares con la experticia e información de esta elite específica” (Valles. 2007: 188).

La inclinación por estas dos últimas estrategias -representativas de las técnicas de entrevistas en profundidad- se vincula con la necesaria flexibilidad demandada en un estudio cualitativo; obteniendo una amplia riqueza informativa, contextualizada y personalizada; la posibilidad de indagar por derroteros no previstos a través del análisis

documental, así como la accesibilidad a información de difícil observación y por la propia comodidad e intimidad de los informantes.

Asimismo, la intención de combinar estas estrategias con una estrategia de análisis documental, se basó en la posibilidad de complementar el uso tanto de fuentes escritas como las orales; considerando tanto las ventajas e inconvenientes que posee la estrategia del análisis documental (Ventajas: bajo coste, no reactividad, exclusividad, historicidad. Desventajas: selectividad, carácter secundario, múltiple interpretatividad y críticas etnometodológicas)(Valles. 2007), así como las ventajas e inconvenientes de la estrategia de las entrevistas (Ventajas: riqueza informativa, posibilidad de indagación, flexibilidad, contrapunto cualitativo-cuantitativo, accesibilidad y comodidad. Desventajas: tiempo, reactividad)(Valles. 2007). A ello se suma el hecho de que las fuentes escritas utilizadas evidencian lo institucionalmente legitimado en el subsistema específico abordado (subsistema político-administrativo); mientras que las fuentes orales representan una fuente de información de carácter más contingente y dinámica, evidenciando la manera en que es reconstituida o reactualizada la enunciación institucional.

Finalmente, las entrevistas realizadas fueron grabadas y transcritas de forma de permitir su lectura tanto a nivel de casos como de manera transversal, apuntando a una saturación de los enunciados emanados por los distintos informantes, de acuerdo a los ámbitos de problematización definidos.

4.1 Criterios de selección y matriz muestral

La muestra de nuestro estudio obedece a un tipo **no probabilístico**, debido a que se aplicaron criterios intencionales en la definición del muestreo, de forma de poder obtener la información requerida según los objetivos declarados por el estudio, teniendo presente que una investigación que utiliza como programa la observación de segundo orden demanda un “muestreo estructural intencional para seleccionar los interpelados o informantes claves” (Arnold, M. 1998: 5), delimitando asimismo las cotas de aportación en los ámbitos de problematización presentados. De esta forma, los criterios de selección vinculados con las técnicas de producción de datos, fueron los siguientes:

Criterios muestra análisis documental:

A. En primer lugar, se establecieron los siguientes criterios de selección en lo que respecta a la técnica de análisis documental, con el propósito de recabar información que aporte tanto a la posterior definición de los criterios de la selección muestral de los actores sociales involucrados; como a la elaboración de argumentos temáticos para el desarrollo de las entrevistas a aplicarse con dichos actores sociales relevantes:

- Documentos oficiales (pliegos, manifiestos, proclamas) emitidos por la Agrupación Nacional de empleados Fiscales de Chile, desde el año 2008 hasta Julio del año 2010.

- Documentos y presentaciones de la Agenda de Modernización del Estado de Chile, para el periodo 2008 a 2010, emitidos por la Secretaria Ejecutiva de Modernización del Estado de Chile.

B. Posteriormente, el trabajo de investigación fue realizado con una muestra de tipo no probabilístico, dado el uso de criterios intencionales para la selección de los sujetos de investigación y la información requerida por la misma.

Criterios muestra de informantes:

- Participación en organizaciones sindicales del sector público: Dirigentes/ representantes de Asociaciones de Funcionarios de Instituciones del Estado y/o miembros del Directorio Nacional de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales de Chile.
- Participación en el diseño, coordinación y evaluación de las iniciativas desarrolladas en la Agenda de Modernización del Estado 2008 – 2010: Miembros/asesores de la Secretaria Ejecutiva de Modernización del Estado y/o representantes gubernamentales en las mesas de negociación con los gremios del sector público durante el periodo 2008 – 2010.

	Pertenencia	Calidad de representación
Matriz muestral informantes clave: 8	Agrupación Nacional de Empleados Fiscales.	Miembros del Directorio Nacional: 4.
	Agenda de Modernización del Estado 2008 – 2010	Miembros de la Secretaria Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado: 3
		Representantes gubernamentales en mesa de negociación Asociación gremial del sector público: 1

C. Finalmente, se considera la realización de entrevista a experto, identificado por su aporte en tanto informante clave. Los criterios para la definición de la matriz muestral fueron los siguientes:

Criterios de selección de informante clave:

- Experiencia profesional/académica: trabajando en organismos estatales y/o civiles, Instituciones Académicas o Centros de Estudios que aborden ámbitos relacionados con modernización del Estado y sector público.

- Conocimientos teóricos y prácticos relevantes para la investigación, considerándose dichos conocimientos referentes a: Políticas Públicas, Teoría del Estado, Teoría de la Modernización.

Con el propósito de prevenir sesgos debidos a una focalización demasiado específica, el informante experto debe poseer conocimientos referidos a las distintas áreas señaladas. Así, en función de los criterios señalados, fue seleccionado 1 experto, debido a su cabal cumplimiento de los criterios de selección señalados.

A partir de estas técnicas de producción de datos, optamos por la estrategia de la triangulación, combinando las estrategias de análisis de documentos, las entrevistas en profundidad con los informantes seleccionados y la entrevista con el experto, para obtener un producto que posea nuestro propio sello en coherencia con la problematización explicitada (Valles. 2007: 100), y con ello, exponer las observaciones en confrontación en el contexto socio laboral de modernización en la gestión del Estado y del funcionariado público.

4.2 Pauta de entrevista

Para esta investigación, el guion o pauta de entrevista utilizada tuvo un formato semiestructurado, de manera de favorecer la producción de información de acuerdo a las áreas de problematización relevantes para los objetivos del estudio, pero disponiendo de la flexibilidad necesaria para favorecer la inclusión de información relevante que no hubiera sido advertida con anterioridad. Esto bajo el supuesto que -a través de dichos relatos y descripciones acerca de las recientes iniciativas de modernización en el Estado- puedan abordarse los esquemas de observación con los que los observadores puedan explicar la realidad social en la que están inmersos, tanto como contexto-socio laboral relevante, como vinculo conflictual.

Es así que, en consideración de los ámbitos de problematización y sus temáticas respectivas, el guion de pauta para las entrevistas, se estructuró a partir de los siguientes elementos:

Nº	AMBITOS DE PROBLEMATIZACIÓN	TEMÁTICAS
1	Relación Laboral/contractual en el sector público.	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidad Laboral. • Incentivos por desempeño. • Estabilidad laboral. • Trabajo decente.
2	Previsión Laboral en el sector público.	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de Incentivo al retiro. • Bono post-laboral. • Daño previsional. • Reforma previsional.
3	Agente articulador de la modernización en la gestión del Estado en Chile.	<ul style="list-style-type: none"> • Gerente Público. • Sistema Alta Dirección Pública. • Carrera funcionaria. • Participación funcionaria.
4	Espacios de negociación en el sector público.	<ul style="list-style-type: none"> • Negociación Colectiva en el sector público. • Derecho a Huelga en el sector público.

En lo referente a las entrevistas realizadas para el caso del informante experto, seleccionado tanto por sus conocimientos teóricos como aplicados, la orientación fue a partir de las siguientes áreas temáticas:

Nº	AREA TEMÁTICA
1	Características y condiciones del proceso de modernización en la gestión del Estado en Chile.
2	Características y condiciones del trabajo en el sector público en Chile.
3	Características y condiciones de las relaciones laborales entre gobierno y las asociaciones de funcionarios del Estado, vinculadas a las iniciativas impulsadas por la actual Agenda de Modernización del Estado en Chile.
4	Características de la dinámica de conflicto entre los trabajadores del sector público y el proceso de Modernización en la gestión del Estado en Chile.

La información producida en las entrevistas fue registrada en audio y posteriormente transcrita para proceder al análisis del contenido de la misma.

5. ANALISIS DE LA INFORMACION

El análisis de la información recopilada, tanto a nivel de los documentos revisados como de las entrevistas transcritas, se efectuó en consideración de su riqueza comunicacional como por representar procesos de comunicación vinculantes en un mismo contexto socio-laboral. Es decir, estas comunicaciones relacionan “varios sujetos

personalmente diferentes: el sujeto o sujetos productores del texto, y el sujeto o sujetos a los que ese texto va dirigido” (Delgado, J. y Gutiérrez, J. 1994: 182), por lo que a través de ellas se nos posibilita observar las observaciones recíprocas que actualmente establecen tanto los representantes gremiales como gubernamentales.

Nuestro análisis, orientado a las comunicaciones subyacentes al texto, permitió organizar los efectos de sentido de las mismas, observando e identificando las distinciones y posibilidades de observación que ellos hacen tanto sobre sí mismos como de sus contrapartes, siendo una relación recursivamente reflexiva ya que el sujeto -en tanto actor social- productor de un texto determinado se refleja tanto el mismo como la imagen del actor social al cual se dirige; pudiendo inclusive distinguir la imagen que a su juicio este actor social tiene de él mismo como actor social relevante de la comunicación (Delgado, J. y Gutiérrez, J. 1994). Dejando entrever -acorde a los propósitos de nuestra investigación- las observaciones de las cuales se despliegan las comunicaciones entre estos participantes interdependientes al interior de la administración del Estado chileno.

Al considerar la noción de actores sociales en el ejercicio de observación, podemos vincularlo directamente con el concepto de racionalidad desarrollado a lo largo de la investigación (Luhmann, N. 2007; Weber, M. 1964). Dado que estos actores sociales -tanto representantes gubernamentales como gremiales-, participan a través de la adopción de ciertos roles al interior de un subsistema específico -tal como lo representa el subsistema político administrativo chileno-; a través del cual se acopla la racionalidad y los criterios de racionalidad derivados en el subsistema en el cual participan. Por lo tanto, el abordaje a los esquemas de observación de dichos actores sociales -posibilitado por el programa de observación de segundo orden-; representa un abordaje metodológico viable para identificar los criterios de racionalidad predominantes o característicos de un subsistema particular, así como la manera en que esta racionalidad se “reconstruye” a partir de las distinciones y operaciones de los propios actores. Por ende, la dinámica de conflicto identificada como objeto de nuestra investigación, permite observar la confrontación entre racionalidades específicas en determinados ámbitos de problematización al interior del subsistema en que se aloja.

Con esta perspectiva, mantenemos una pauta conectora entre los ámbitos de problematización seleccionados, las temáticas que los constituyen y los objetivos declarados por la investigación; a partir de las dimensiones comunicativas empleadas por las expresiones de los informantes, en tanto registro expresivo de la racionalidad del actor social autor de las mismas (Delgado, J. y Gutiérrez, J. 1994).

5.1 Procedimiento de Análisis

La información expresada en las entrevistas realizadas, fue registrada en audio para posteriormente ser transcrita y analizada como texto escrito. Para este paso, se procedió a la sistematización de los datos textuales utilizando como soporte el software Atlas. Ti. 5.0 como vía para ordenar, seleccionar y luego codificar la información en unidades con significado compartido, derivados tanto del enfoque teórico como de los

ámbitos de problematización que configuraron el guion de las entrevistas. Finalmente, el análisis interpretativo, procuró vincular la información codificada y sistematizada junto con el corpus teórico articulado para la investigación y los antecedentes relativos al contexto específico en el que se sitúan los informantes.

La decisión de utilizar el software Atlas. Ti 5.0., se basó en su capacidad para apoyar la sistematización de los textos abordados, junto con desarrollar una estrategia de observación de los mismos a partir de la metodología de observación de segundo orden, en tanto permite:

- Una definición flexible de códigos, pudiendo establecer códigos concebidos de manera a priori de acuerdo a la propuesta conceptual inicial, así como códigos emergentes a partir de los textos analizados.
- Buscar las asociaciones de significados entre códigos que no hayan evidenciado en primera instancia, esto al facilitar la búsqueda y reconsideración de las distintas citas textuales asociadas a un código determinado, evidenciándose consistencias o divergencias respecto a otros códigos definidos.
- Sistematizar y complejizar las matrices de significados que están asociados a los códigos, pudiendo diferenciarse matices plausibles en cada código de acuerdo a su posición con el discurso global en análisis, conllevando a establecer la relación entre los códigos como contradictoria o convergente con otros códigos o dimensiones discursivas de los actores sociales considerados.
- Definir las relaciones existentes tanto entre los códigos como entre las familias de código, de manera de que su significado pueda ser localizable en un entramado discursivo que brinde una contextualización de las premisas descriptivas frente a una temática específica.
- Realizar una comparación entre los registros expresivos de los informantes, en base a una red de códigos, pudiéndose establecer puntos de confluencia y resaltar las diferencias tanto en su relación con el código específico como a la forma en que su discurso se vincula con otros códigos de los textos analizados.

Dadas estas posibilidades, las herramientas proporcionadas por el software brindan favorables desarrollos al análisis, abordando la complejidad de los discursos, localizando relaciones entre sus partes componentes y finalmente brindando mayor rigurosidad en la identificación de las distinciones que utilizan los observadores para otorgarle un significado a su realidad circundante.

Articulando la presentación de técnicas de producción de datos, junto con los criterios de selección muestral, describimos a continuación los pasos principales del proceso de análisis efectuado:

A. Lectura de entrevistas y selección de citas: donde el primer tratamiento dado a la información, residió tanto en la revisión de las entrevistas transcritas, así como su atenta lectura para la selección de las citas relevantes, de acuerdo a los ámbitos de problematización declarados, y sus temáticas vinculantes..

B. Primera codificación: Al estar definidas las citas de mayor relevancia, estas fueron agrupadas para la conformación de códigos unificados en torno a su problemática específica.

C. Re-lectura y segunda codificación: habiendo codificado todas las citas seleccionadas en una primera instancia, se procedió a realizar una recodificación de manera tal que los códigos y sus citas correspondientes, pudieran ser revisadas de acuerdo a los ámbitos de problematización previamente definidos en la construcción del problema de investigación y posterior diseño de la pauta de entrevistas basadas en un guion. De este modo, la mayor parte de los códigos obtenidos, pudieron ser asociados a problemáticas predefinidas, mientras que otros hicieron emerger nuevos análisis. Esta categorización de los códigos representó la guía del análisis posterior en la investigación que permitió exponer las confluencias y diferencias posibles de apreciar, entendiéndolos como representantes de aspectos textuales heterogéneos.

D. Creación y utilización de ámbitos y familias para análisis de información: Al haber procedido a definir los ámbitos de problematización y habiendo realizado las recodificaciones y posterior asignación de los códigos a las distintas temáticas, se construyeron familias de códigos en las cuales se incluyeron todos aquellos códigos vinculados a cada ámbito respectivo.

E. Elaboración de redes de trabajo (networks): En donde, a partir de la información ordenada y categorizada de acuerdo a las familias señaladas, se procedió a establecer las relaciones relevantes tanto entre los distintos códigos (nodos) que formaban parte de las familias, así como entre los mismos códigos (nodos) entre distintas familias. Esto con el fin de generar redes de relaciones entre los códigos generados precedentemente.

F. Análisis de redes de trabajo (networks): Se evaluó una re-contrastación empírica de las redes de trabajo construidas, para lo cual se procedió a una re-lectura de todas las citas codificadas para evaluar su pertinencia y consistencia entre las distintas redes.

G. Análisis final: Habiendo establecido las redes de trabajo definitivas con su consecuente revisión, el análisis final consideró la contrastación e interpretación de la información producida a la luz del cuerpo teórico y de la construcción del problema desarrollado para el estudio. De esta forma, la información pudo sustentar un cuerpo consistente para el análisis de:

- Los principales esquemas de observación desplegados por los representantes de la ANEF, tanto en sus distinciones acerca de la transformación de su contexto socio-laboral como de las relaciones establecidas con sus contrapartes gubernamentales, en el marco de las iniciativas desarrolladas en la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010.
- Los principales esquemas de observación desplegados por los representantes gubernamentales vinculados a la Agenda de Modernización del Estado 2008-2010, tanto en sus distinciones acerca de la transformación de su contexto socio-laboral como de las relaciones establecidas con sus contrapartes gremiales, en el marco de las propuestas y demandas comunicadas por la ANEF.
- Las principales contradicciones dispuestas por los respectivos esquemas de observación, como base de la relación de conflicto expresada al interior de la

administración estatal así como elementos inadvertidos de ambos esquemas de observación que pudieran favorecer a la condicionabilidad de dicho conflicto

5.2 Modelo de análisis.

El modelo de análisis que estructura nuestra investigación, fue definido por el programa de observación de segundo orden en tanto “observación de las observaciones” orientadas hacia las áreas de trabajo implementadas por la Agenda de Modernización del Estado durante el periodo 2008-2010 -en lo que respecta a la gestión del funcionariado público-; así como a las demandas y propuestas expresadas por la ANEF durante igual periodo. Igualmente, dicho programa de observación presta atención a las mutuas observaciones expresadas entre los representantes de ambos actores sociales, permitiendo una comprensión cultural acerca de la dinámica de conflicto expresada en los últimos años y en la actualidad, así como eventuales alternativas de condicionamiento.

Se fundamenta la utilidad de este modelo dado que considera la imposibilidad de “decidir qué es lo que vamos a comunicar con independencia de a quien se los vamos a comunicar, como no podemos determinar el contenido de nuestra comunicación al margen de nuestra intención comunicativa” (Delgado, J. y Gutiérrez, J. 1994: 187). Dada esta consideración, este modelo de análisis permite acceder a los puntos ciegos de las distinciones comunicadas por los actores integrantes de un ámbito público-estatal en común como a su respectiva contraparte, favoreciendo al análisis para la ampliación de los enfoques que han configurado -hasta la actualidad- la confrontación de dichos esquemas de observación.

De forma complementaria, como modelo de análisis de los datos recolectados se usó el Análisis de Contenido, tanto en lo referente a los documentos como a las transcripciones de las entrevistas, identificando las expresiones vertidas por los informantes de acuerdo a los ámbitos de problematización que estructuraron el guion, entendiendo dichas expresiones como “el instrumento que vehicula nuestra capacidad de establecer relaciones intersubjetivas, y son estas relaciones las que hacen posible la interacción social” (Delgado, J. y Gutiérrez, J. 1994: 178).

El análisis de contenido -orientado por el programa de observación de segundo orden- brinda también “una suerte de filtro epistemológico que constriñe el conjunto de las interpretaciones posibles, en relación con un determinado corpus textual” (Delgado, J. y Gutiérrez, J. 1994: 181). Encauzamos así nuestro análisis teórico de acuerdo a la articulación de contenidos para el cumplimiento de los objetivos declarados por la investigación, abordando el contenido de las expresiones vertidas en los textos seleccionados para develar un plano de su sentido por medio de la desestabilización de la aparente inteligibilidad de los datos recopilados. En otras palabras, el análisis del contenido de los textos recopilados, pretende “lograr la emergencia de ese sentido latente, que subyace a los actos comunicativos concretos y subtiende la superficie textual” (Delgado, J. y Gutiérrez, J. 1994: 188) de los documentos revisados.

Desde esta perspectiva, entendemos a los documentos textuales seleccionados como una aglomeración textual producto de las distinciones de actores sociales equivalentes, cuya contrastación posibilita la caracterización de las diferencias entre las observaciones respectivas para hacer “entrar en resonancia diferencial los referidos textos o grupos de textos, de cara a revelar, a través del análisis, sus diferencias sistemáticas” (Delgado, J. y Gutiérrez, J. 1994: 189), las cuales se les supone a la base de la relación conflictual expresada durante los últimos años.

En definitiva, el “abordaje semántico de una dimensión de la comunicación distinta de la puramente descriptiva: la dimensión de los valores asignados por el sujeto textual a las realidades que expresa” (Delgado, J. y Gutiérrez, J. 1994: 199) hace referencia al contenido latente que subyace a las expresiones de conflicto por nosotros abordada.

6. CONFIABILIDAD Y VALIDEZ. CALIDAD DEL ESTUDIO

Vinculado con los criterios de confiabilidad del estudio, hemos acogido los criterios proporcionados por Valles (2003: 103. Adaptado por Erlandson y otros, 1993), en donde se hace la distinción entre los criterios de credibilidad, transferibilidad y dependibilidad que son posibles de aplicar en las investigaciones de carácter cualitativo. Donde para nuestros efectos, el criterio aplicado es el de credibilidad del estudio dado el “uso que se haya hecho de un conjunto de recursos técnicos” (Valles. 2007: 104), el cual se sustenta por la triangulación de los datos producidos a través de las técnicas de análisis documental, las entrevistas en profundidad y la entrevista al informante clave.

Junto con ello, se entregan de forma anexa al presente estudio, los guiones de las entrevistas, las transcripciones de las mismas y los documentos considerados para el análisis, de forma de posibilitar la realización de una auditoría externa, vinculándolos tanto con el criterio de dependibilidad del estudio que “haga posible tal inspección” (Valles. 2007: 104) en la documentación; así como con los criterios de validación propio de una investigación constructivista, en donde Maturana (en Arnold, 1998: 8. Adaptado de Maturana. 1995) concluye que “solo se aceptan como explicaciones científicamente validas aquellas que resultan de la aplicación de los criterios de validez generados por las comunidades científicas” pudiendo estos criterios aplicarse a la validación de los esquemas de distinción que se identifican entre nuestros observados.

Esto último entra en directa concordancia con el programa de observación de segundo orden adoptado en nuestra investigación, en donde “las observaciones de segundo orden, científicamente encauzadas, se valoran por su conectividad con explicaciones relacionadas en un orden superior (teorías, hipótesis, etc.)” (Arnold. 1998: 8), lo que para nuestros efectos apelan a la coherencia con las herramientas conceptuales de la teoría general de sistemas sociales, sobre la cual se encuadra teóricamente nuestra investigación.

7. CONSIDERACIONES ETICAS.

En lo que respecta a las consideraciones éticas vinculadas al estudio, es necesario señalar que a los entrevistados se les brindó información tanto acerca del propósito del mismo, así como del anonimato con el que sería aplicado el análisis y la citación de las declaraciones por ellos expresadas. Ello con excepción del experto entrevistado, del cual se explicita su nombre, de forma de poder complementar la información recabada previamente. De esta manera, los procedimientos que se llevaron a cabo fueron los siguientes:

- a) Consentimiento informado de los entrevistados respecto a su participación en la investigación. Para lo cual se les pidió firmar un documento donde se explicitaba el nombre, propósitos y condiciones generales de la investigación, así como el permiso para registrar en audio los relatos para los usos posibles de la información entregada.
- b) Compromiso de confidencialidad respecto a las identidades de los informantes, con excepción del entrevistado en calidad de informante clave (experto).
- c) Declaración de uso de fuentes de información en las distintas etapas del estudio, de acuerdo a las normas de citación correspondientes.

NOTAS

¹ Durante el año 2010 la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) realizó en cuatro oportunidades llamado a paro en el sector público a nivel nacional.

²La Agenda de Modernización 2008-2010, estableció siete ejes a desarrollar durante dicho periodo. A saber: 1) Recursos Humanos y Gerencia Pública; 2) Servicios Públicos de Excelencia; 3) Descentralización; 4) Perfeccionamientos institucionales, 5) Probidad y Transparencia; 6) Participación Ciudadana; 7) Reformas Políticas.

³Para este propósito, la agenda gubernamental sostuvo haber impulsado –a lo largo de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia- una política permanente de dialogo con los funcionarios públicos (Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado. 2008), aun cuando paradójicamente en el año 2008 hubo un aumento sustancial de las paralizaciones y movilizaciones del sector público –tal como constata el cuadro I-

⁴El Estatuto Administrativo representa el marco legal encargado de regular “las relaciones entre el Estado y el personal de los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y de los servicios públicos centralizados y descentralizados creados para el cumplimiento de la función administrativa” de acuerdo a lo expresado en su primer artículo. (Ley Nº 18.834. 2005. Art. 1).

⁵A excepción de la Subsecretarías, la Presidencia de la República, la Agencia Nacional de Inteligencia, Gendarmería de Chile, la Dirección de Presupuestos, el Consejo de defensa del Estado, el Servicio Nacional de la Mujer y las Instituciones de Educación Superior de carácter estatal.

⁶La promulgación de la Ley Nº 19.882 “del Nuevo Trato Laboral” representó el marco normativo sintetizador del enfoque modernizador en la gestión del personal existente en la administración pública del Estado, con el cual se institucionalizó la Dirección Nacional del Servicio Civil, organismo dependiente del Ministerio de Hacienda y responsable de implementar las medidas orientadas al a) fortalecimiento de los nuevos gerentes públicos, b) la implementación de incentivos por desempeño para los funcionarios del Estado, y c) la renovación de personas y competencias de acuerdo a los nuevos requerimientos que –de acuerdo al enfoque de observación gubernamental- la ciudadanía chilena le exige al aparato público.

⁷Se entenderán como Altos Directivos Públicos, aquellos cargos del mayor nivel jerárquico de las distintas Instituciones estatales, correspondiendo a “jefes superiores de servicio y al segundo nivel jerárquico del respectivo organismo” (Ley 19.882. 2003: Artículo 37°).

⁸La función principal del Consejo de Alta Dirección Pública es “proponer al Ministro de Hacienda los porcentajes de la Asignación de Alta Dirección Pública para los jefes superiores del servicio del sistema, tomando en consideración los antecedentes recabados relativos a los niveles de tecnificación y de responsabilidad de las respectivas instituciones y los perfiles requeridos, así como el conocimiento obtenido de las remuneraciones de mercado del sector público o privado para funciones afines o asimilables” (Ley 19.882.2003: Artículo 42°).

⁹Al respecto, la Ley 19.882 establece que se “deberá considerar mecanismos de consulta e información a las asociaciones de funcionarios del respectivo servicio, según lo determine el reglamento” (Ley 19.882.2003: Artículo 1°)

¹⁰El *Premio Anual a la Excelencia* es otorgado “para aquel servicio que, siendo beneficiario de la asignación de modernización de la ley Nº 19.553, se haya destacado por los resultados alcanzados en su gestión, eficiencia institucional, productividad y calidad de los servicios proporcionados a sus usuarios. Asimismo, participarán los servicios que elaboren programas de mejoramiento de la gestión que contengan los objetivos precedentemente especificados y que sean establecidos con la participación del Ministerio de Hacienda” (Ley 19.882. 2003: Artículo 6°).

¹¹La calidad contractual *de Planta*, de acuerdo a lo indicado en el Estatuto Administrativo, contempla los “cargos permanentes asignados por ley a cada institución” (Ley 18.834. 2004: Artículo 3°)

¹²La calidad contractual *a Contrata*, de acuerdo a lo indicado en el Estatuto Administrativo, contempla los cargos que “durarán como máximo, solo hasta el 31 de diciembre de cada año y los empleados que los

servirán en sus funciones en esa fecha, por el solo ministerio de la ley, salvo que hubiera sido propuesta la prórroga con treinta días de anticipación a lo menos” (Ley 18.834. 2004: Artículo 10°).

¹³ En el año 2003, salió a la luz pública el denominado caso “MOP-Gate”, donde se constató que en el periodo entre marzo del año 2000 y marzo del 2001, funcionarios públicos que se desempeñaban en aquella oportunidad como biministro de Obras Públicas y Transportes y otro como inspector fiscal y luego como jefe de Finanzas de la misma repartición estatal, consintieron que terceros incluidos en una nómina adicional y paralelo a los contratos de externalización celebrados entre dicho ministerio y la empresa privada GATE S.A., defraudasen al fisco de Chile en la suma de \$311.166.421, mediante el engaño de aparentar que formaban parte de los mismos, privando el patrimonio fiscal de una cantidad equivalente a dicha suma.

¹⁴ En el segundo de los acuerdos expresados en dicho protocolo de acuerdos, se indicó que “quedará constituida a partir de este Acuerdo una mesa de trabajo entre la ANEF y el Gobierno, cuyo objetivo será informar, dialogar, discutir y conversar ampliamente sobre el proyecto de reforma y modernización del Estado y sobre las propuestas de la ANEF y de las asociaciones de funcionarios respecto de este, y trabajar en conjunto y consensuar los lineamientos y programas del proyecto de rediseño y reorganización del aparato del Estado y modernización de la gestión pública” (MINSEGPRES. 2000:3). El propósito de la constitución de dicha mesa fue el propiciar un espacio en el cual los representantes de la ANEF pudieran dialogar y negociar con la administración gubernamental, sobre las medidas que serían implementadas en “plena observancia de los derechos laborales, estatuarios, sindicales, previsionales que la legislación actual reconoce, en especial los relativos a: Estabilidad en el empleo, Respeto a la carrera funcionaria y, Protección a los actuales beneficios remuneratorios” (MINSEGPRES. 2000: 9).

¹⁵ Desde nuestra perspectiva teórica, esta oposición al énfasis del diseño gubernamental, constituyó una reentrada de la forma en la forma para las observaciones de la ANEF, estableciendo una distinción interno/externo para tener como referencia “externa” el modelo de modernización en la gestión gubernamental y contradecirlo; manteniendo con ello sus propias observaciones que indican como “función privativa del Estado la prestación de servicios y bienes que el Sector Privado, por su naturaleza, no está en condiciones de brindar, como por ejemplo, en áreas como salud, vivienda, educación, seguridad social, medio ambiente, fomento agrícola, cultura, asuntos sociales, infancia, mujer, adultos mayores, indígenas, minusválidos, jóvenes, y el uso del tiempo libre, etc. Por el contrario, lejos de disminuir se debe acrecentar la capacidad de Estado para la fiscalización más efectiva de los recursos que el Estado traspasa a privados” (ANEF. 2002: 143).

¹⁶ En este marco, una de las primeras medidas implementadas por el Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública, fue la promulgación de la ley N° 19.553 de 1998, la cual concedió una asignación de modernización y otros beneficios a los funcionarios públicos regidos por el Estatuto Administrativo, como un medio para inculcar el concepto de productividad asociada a los salarios, lo cual fue consensuado con los distintos gremios del sector público. Demostrando que hasta entonces, la ANEF “nunca se opuso a la reforma del Estado desde que esta discusión comenzó a tomar más dinamismo. Lo que dentro de la lógica de las organizaciones de trabajadores indicaba una voluntad al interior de los trabajadores del sector público para participar en la discusión sobre la reforma del Estado, con el objetivo de tener un papel y una voz que jugar” (Marcel. 2006:3,4). Es decir, la pugna por el control de los recursos en términos de funcionariado público y las expresiones de conflicto presentados al inicio de nuestra introducción, son producto de un recíproco proceso de negación -tanto gubernamental como gremial- ante las ofertas comunicativas expresadas por la contraparte; dado el despliegue que tuvo la implementación del modelo de reforma gerencial a lo largo de la pasada década.

¹⁷ La Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), fue fundada el 5 de Mayo de 1943 por el Sr. Clotario Blest Riffó, obteniendo su personalidad jurídica el 28 de Julio de 1964, mediante el decreto supremo N° 2161 del Ministerio de Justicia. Asimismo, esta agrupación se rigió bajo el marco normativo representado por el Estatuto Administrativo de la ley N° 8.282, creado el año el año 1945

¹⁸ En este contexto, la ANEF participó activamente en la creación del Estatuto Administrativo, una estructura normativa que le permitió incidir en los estatutos de garantía para los funcionarios, las leyes

organizadoras de las reparticiones públicas, la extensión de las previsiones, la medicina social y la educación gratuita, el derecho a sindicalizarse, el rol de la Contraloría General de la República para cautelar los derechos laborales, la participación en los procesos de modernización, entre otros. Junto con ello, entre los días 12 y 16 de Febrero de 1953, se realizó el Congreso constituyente de la Central Única de Trabajadores (CUT), donde el fundador de la ANEF- Sr. Clotario Blest- fue elegido presidente.

¹⁹ Dicha racionalidad debía plasmarse en todos los mecanismos de planificación, determinación de prioridades y objetivos según determinados límites presupuestarios; cuya legalidad se garantizaba a través de controles institucionales establecidos y normas administrativas, de procedimiento y de responsabilidades en el ejercicio de la función política (Atrio, J. Piccone, M. 2008).

²⁰ En el caso de la administración estatal chilena, dicho control se ejecuta actualmente a través del *Sistema de Evaluación del Desempeño*, del cual son afectados exclusivamente los funcionarios en modalidad contractual de Planta o a Contrata.

²¹ Sin embargo, diversos autores relativizaron el diagnóstico de “crisis” del Estado de Bienestar y el modelo administrativo implementado; ya que al caracterizarlo como una administración “mastodóntica e ineficiente, de una administración parasitaria que chupa la sangre a la sociedad y a la economía” (Brugue, Q. 2004:4), se enfatiza en los costes de la administración y no sobre el porqué de la administración estatal, haciendo que los objetivos de la modernización de la administración del Estado sean de carácter eminentemente instrumental (Brugue, Q. 2004). En este sentido, cabe la posibilidad de entender la crisis del Estado benefactor y del modelo racional de administración, no como el causante de sus falencias “sino más bien la víctima” (Brugue, Q. 2004:4) de un conjunto de transformaciones en su entorno macroeconómico, que fragilizaron dicho modelo de gubernamental y administrativo (Brugue, Q. 2004).

²² Esta transformación de la administración gubernamental, mediante un énfasis en la gestión, tuvo su correlato en un re-direccionamiento de las funciones estatales para el conjunto de los subsistemas coexistentes en la nación, debiendo favorecer la “sustitución de monopolios públicos por la externalización y la competencia en el mercado, de descentralización y desconcentración de sus funciones, de transparencia y de rendición de cuentas y de nuevos diseños organizacionales más emprendedores, flexibilidad y horizontales”. (Tomassini, L. Armijo, M. 2002:24).

²³ La propuesta de la ANEF radicó en solicitar al parlamento que se concediere a la entonces presidenta, la facultad de modificar, con la activa participación de la ANEF, las plantas en los ministerios y servicios que permita que estas dotaciones estén conformadas por un ochenta por ciento (80%) de personal de planta, y no más de un veinte por ciento (20%) de los funcionarios en modalidad contractual a contrata. Para esto, la agrupación consideró necesario el paso del actual personal a contrata a modalidad contractual de planta; y aquellos trabajadores a honorarios, que cumplen funciones de manera permanente y regular al interior del Estado, puedan ser contratados bajo modalidad a contrata, de manera de poder ser legalmente considerados funcionarios públicos tal como es expresado en el Estatuto Administrativo.

²⁴ Para que “disminuya la gran brecha salarial que empeoró el 2003 su inequidad interna y su relación con las remuneraciones comparables del área privada y de las empresas del Estado” (ANEF. 2006b: 3), en alusión a los incentivos exclusivos para la Alta Dirección Pública.

²⁵ La ANEF propuso la generación de “instancias regulares de información, diálogo, análisis, evaluación y generación de propuestas en los que participen los funcionarios, sus representantes gremiales y directivos en todas las instancias de nivel central y desconcentradas de los Ministerios y Servicios, para abordar sus políticas públicas, el quehacer institucional y su gestión interna” (ANEF. 2006b: 5).

²⁶ Exigiendo “eliminar la cláusula constitucional que prohíbe a los funcionarios públicos el derecho a huelga que permanece heredada de la dictadura, (y) modificar la Constitución Política del Estado, el Estatuto Administrativo, la Ley de Bases Generales de la Administración Pública” (ANEF. 2006b: 6).

²⁷ El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) es un organismo público internacional de referencia indiscutida en el desarrollo de actividades de investigación y fortalecimiento institucional para la promoción del análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la

reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública en Latinoamérica, donde Chile ha ejercido una permanente participación y adscripción a sus recomendaciones y convenios.

²⁸ Por Gobierno Central, se considera el “conjunto de instituciones que están sometidas a las mismas normas de planificación y ejecución presupuestaria y que mantienen, en esta materia, una estrecha relación de dependencia del Ejecutivo, a las cuales se les asigna presupuesto anual mediante la Ley de Presupuestos. Este conjunto se compone de la Administración Central, Contraloría General de la República, Poder Judicial, Congreso Nacional y Ministerio Público” (Dirección de Presupuestos. 2009: 18); lo cual excluye el personal de las Fuerzas Armadas y de Orden, el personal de las empresas públicas, los funcionarios municipales y de los servicios municipalizados, así como los Diputados y Senadores del Congreso Nacional.

²⁹ Es necesario constatar que a la fecha de elaboración de la presente investigación, la DIPRES no emitió información para el periodo 2008-2010.

³⁰ El Estatuto Administrativo permite la incorporación de “profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean habituales de la institución, mediante resolución de la autoridad correspondiente”. (Ley 18.834. 2005: Artículo 11°).

³¹ “excluyendo al personal contratado como honorarios en el Poder Judicial, Congreso Nacional y Ministerio Público, así como al personal contratado con estas características por las empresas públicas, municipalidades y en los servicios municipalizados” (Dirección de Presupuestos. 2009: 19)

³² Donde se exigió “establecer un marco regulatorio que institucionalice la negociación colectiva en el Sector Público de acuerdo al convenio N° 151 de la Organización Internacional del Trabajo” (ANEF. 2006b: 6).

³³ Convenio N° 151 sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública.

³⁴ Estas discusiones tuvieron su inicio en el año 1994, a propósito de la promulgación de la ley N° 19.296 sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, sin que finalmente se estableciera en dicha ley ningún apartado referido a la negociación colectiva, inclusive sin contemplar ningún mecanismo de solución de conflicto. Esta misma situación ocurrió con la ley N° 19.475 del año 1996 que modificaba la anterior ley, así como con la reforma realizada el año 2001 al Código del Trabajo por medio de la Ley N° 19.759; dejando en claro que la legislación chilena carece de alguna norma para un proceso de resolución de conflicto y negociación colectiva en el sector público, distanciándose de las recomendaciones de los propios organismos internacionales promotores de la modernización de los Estados latinoamericanos.

³⁵ La contratación de personal en modalidades contractuales a contrata y honorarios, ha podido realizarse mediante la excepción que entrega la Ley de Presupuestos, en tanto mecanismo que permite sortear las rigideces en la proporción establecida en el Estatuto Administrativo.

³⁶ La Ley N° 20.212, estableció como requisitos para ser beneficiario de dicho mecanismo el “tener o cumplir 65 o más años de edad, en el caso de los hombres y 60 o más años de edad, en el caso de las mujeres, entre el 30 de Junio de 2006 y 31 de Julio del 2010” (Ley 20.212. 2007: Artículo 7°).

³⁷ La propuesta de la ANEF para la instauración de la negociación colectiva en el sector público, plantea la diferenciación de tres niveles según las temáticas de negociación: las que involucren al sector público a nivel nacional (por ejemplo: reajuste general de remuneraciones y condiciones generales de empleo y de relaciones laborales para todo el Sector Público), las que sean exclusivas de negociar para un sector específico (por ejemplo: carrera funcionaria, condiciones de empleo sectorial, relaciones laborales, planes de retiro, calificaciones, capacitación, asignaciones, reestructuraciones de plantas, entre otros) y las que sean privativas de un servicio a nivel local o territorial (por ejemplo: aumentos salariales suplementarios, rediseños institucionales, condiciones laborales locales, uniformes, casinos, entre otros).

³⁸ De acuerdo a lo expresado en el “Proyecto de reajuste y mejoramiento de las condiciones laborales del Sector Público, Municipalidades y Universidades Estatales” para el periodo entre Diciembre del 2009 a Noviembre del 2010

³⁹ A partir de la descripción y análisis desarrollado hasta este punto, hemos dado cuenta del primer objetivo específico indicado en nuestro anexo metodológico -es decir- logramos identificar y caracterizar los criterios de racionalidad a la base de las distinciones ejercidas por los representantes de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales en torno a sus demandas y propuestas para la modernización de la gestión del funcionariado público al interior de la administración estatal.

⁴⁰ Con este desarrollo, hemos podido identificar y caracterizar los criterios de racionalidad a la base de las distinciones ejercidas por los representantes gubernamentales para observar los mecanismos desarrollados por el modelo de modernización de la gestión del funcionariado público al interior de la administración estatal, tal como ha sido declarado en el segundo objetivo específico de nuestro anexo metodológico.

⁴¹ Lo cual ha de vincularse con nuestro tercer objetivo específico referido a la posibilidad de identificar y caracterizar la confrontación de ambos criterios de racionalidad, a la base de la dinámica de conflicto que se ha expresado a través de las paralizaciones y movilizaciones convocadas por la ANEF en rechazo a las acciones gubernamentales en el marco del desarrollo del modelo de modernización de la gestión del funcionariado público en la administración estatal.

⁴² Esto se vincula con la apreciación por parte de los integrantes de la Secretaría Ejecutiva de la Modernización del Estado, quienes si bien han evaluado positivamente el Sistema de Alta Dirección Pública, también advierten el hecho de haber sido una implementación “acelerada”. Lo cual a su vez ha significado una postergación del resto de los niveles jerárquicos presentes en la institucionalidad estatal.