

1 de Octubre de 1992.-

Agradezco al CIASI la oportunidad que nos brinda para analizar temas de la relevancia como estos de la organización gremial, de la participación de los empleados públicos y de la modernización de la administración del estado.

Esta es otra oportunidad para debatir temas como estos centrados en el proyecto de ley de Asociaciones Gremiales y calificaciones del personal de la Administración pública, ya ampliamente discutidos en el ámbito de los dirigentes de las organizaciones gremiales así como en instancias más amplias. Así ha ocurrido en la ANEF y entiendo que también en las otras agrupaciones.

Creo si, que es esta la primera vez en que el análisis se puede realizar entre dirigentes de distintas federaciones del sector. Aquí esta su gran mérito.

Los distintos sectores que postularon a la conducción de la ANEF el año 1990 y 1991 hacíamos un diagnóstico de la situación de los empleados públicos relativamente similar que puede resumirse como sigue.

- 1.- Tenemos necesariamente que partir señalando la drástica reducción del número de empleados públicos entre 1973 y 1990. La dotación se redujo en más de 100.000 personas, considerando la administración central y las municipalidades.
- 2.- Al mismo tiempo se reducen las remuneraciones promedios del sector en aproximadamente un tercio entre los años 1970 y 1989.
- 3.- Ambos aspectos, son la consecuencia directa de la reducción del sector público, mediante la eliminación de funciones que tradicionalmente ejercía, y su debilitamiento en el cumplimiento de otras; aquí tenemos actividades como las de previsión, salud, educación, fiscalización.
- 4.- Complementa la acción de reducción del aparato del estado, las privatizaciones de empresas típicamente estatales durante los últimos años del gobierno militar, como consecuencia del convencimiento del carácter subsidiario del estado y el papel del mercado como el mecanismo más eficiente en la asignación de los recursos. La avidez con que los empresarios se apropiaron de las empresas de todos nosotros confirma la eficiencia con que el estado chileno asignó los recursos que permitieron crear tales industrias y estatizar otras; contradiciendo el rol del mercado como único asignador de recursos.

Si agregamos al argumento anterior la quiebra generalizada del sistema financiero y empresarial del año 1992 durante el período de máxima exaltación del mercado, al menos en este país no hay una demostración de la eficacia del sector privado en el manejo de los grandes negocios, más aún, cuando el estado continúa adeudando más de US\$ 7.000 mills. que corresponde a compromisos contraídos por el sistema financiero y que sólo el estado es capaz de cumplir, además éste ya ha cancelado al Banco Central cerca de US\$ 2.500 mills. entre los años 1988 y 1991 y los bancos deben otro tanto al Banco Central. El mercado y su eficiencia le ha costado al fisco US\$ 10.000 mills. directamente, que, sumado a lo que aún adeuda el sistema bancario, representa un costo para todos los chilenos que se acerca a los US\$ 13.000 mills., lo que es equivalente a un tercio del PGB nacional.

Hay que recordar que el estado ha permitido al sector privado apropiarse de las cotizaciones previsionales permitiéndoles la creación de un gran fondo de inversiones a un alto costo adicional para el presupuesto nacional, alrededor de un 3% del PGB (\$ 450.000 mills.).

7,5 x 16
92 PGB \$ 13.600.000 = US\$ 37.900 (360)

Fondo de Pensiones Abril 92 = \$ 4.220.311 mills. = US\$ 11.772 31% PGB

Así pues, la estabilidad de la economía chilena se afirma sobre la solidez de las finanzas públicas más que sobre cualquier otro elemento.

- 5.- Las privatizaciones se acompañaron de una violenta campaña antiestatista, afirmando la incapacidad del estado para asignar eficientemente, de allí a la incapacidad de los burócratas, profesionales que definieron la inversión o adquisición en las distintas empresas u otra, para decidir correctamente, y a la incapacidad de los ejecutores, trabajadores, técnicos y manuales, también los administrativos, y al final toda la administración pública, fue un recorrido fácil y sin respuesta.
Entonces:
- 6.- No existen razones para preocuparse de tales trabajadores, reducir era el objetivo, por lo tanto preocuparse de temas como: las condiciones de trabajo, la carrera funcionaria o la capacitación estaba absolutamente demás.
- 7.- Los sistemas de calificaciones, a partir de 1981 se tornan inoperantes para los máximos niveles de la escala única (y otras) puesto que todos los funcionarios sobre el grado 15 EUR son declarados de confianza, para todos los niveles no hay participación de los trabajadores, quienes son representados por el funcionario más antiguo con los efectos conocidos respecto de la defensa y derechos de los calificados.

- 8.- Las calificaciones dependían estrechamente de relaciones laborales autoritarias, en que cada uno nos estábamos jugando cada día el puesto o cargo, el amedrentamiento era cuestión de todos los días.
- 9.- A todo lo anterior, hay que reiterar, los deteriorados niveles de rentas y malas condiciones previsionales de los empleados.
- 10.- La eliminación y debilitamiento de las organizaciones gremiales, al llegar el gobierno de la Concertación en el caso de la ANEF, funcionaban algo más de diez asociaciones, hoy día sobrepasan las cincuenta.

A grandes rasgos he definido la situación de los empleados públicos al asumir el gobierno de la Concertación.

A pesar de saber, la inexistencia de planteamientos respecto del estado y la administración en el programa de la Concertación los empleados los públicos depositaron grandes esperanzas en este Gobierno.

A poco andar, tales esperanzas se fueron convirtiendo primero en una sensación de incredulidad para luego en una actitud de decepción y frustración, que en algunos ya se ha transformado en abiertos confrontamientos entre los trabajadores (sus organizaciones) y las autoridades, ha ocurrido en el Ministerio de Salud, en las municipalidades, en servicios afiliados a ANEF como Impuestos Internos, Instituto Profesional Santiago y otros.

¿Que ha ocurrido en estos tres años con los aspectos señalados en el diagnóstico?

- 1) Respecto de la dotación, ha aumentado levemente en sectores relacionados con la fiscalización, nos referimos al personal civil.
- 2) Remuneraciones; incluyendo a los sectores de la escala única fiscalizadores, médicos, municipalidades, el promedio de las rentas de estos tres últimos años es levemente inferior al promedio de 1989.

	Ind. Real x
1989	100,0
1990	91,4
1991	96,9
1992	105,4

Las rentas promedio aumenta a partir de 1990, todos los años.

Este crecimiento favorece a salud fundamentalmente y a algunos servicios de la administración central.

Aproximadamente unos 30.000 funcionarios de la EUR y fiscalizadores continúan con sus rentas 6 puntos bajo los de 1989, lo mismo ocurre con los 24.000 funcionarios municipales.

La renta promedio por sectores expresada en términos de índice, alcanza en el caso de salud a 103 para los tres últimos años con base 1989 = 100, el mismo indicador para los funcionarios de la escala única excluyendo salud y agregando a los fiscalizadores alcanza a un nivel de 95 y, en el caso de los empleadores municipales alcanza a 94. Los datos suponen el cumplimiento de los acuerdos de noviembre de 1991, como esto no ha ocurrido las rentas promedio son incluso inferiores a las señaladas.

En todos los casos aumentan respecto de 1990, pero efectivamente las rentas de los afiliados a ANEF y ASEMUCH son inferiores a las de 1989.

El gobierno no se ha esforzado en este aspecto. Los funcionarios públicos hemos pagado un alto costo por el ajuste de 1990 y por los superávits posteriores de las finanzas públicas.

- 3y4) En lo que se refiere al tamaño del estado no hemos escuchado definiciones precisas, lo que a lo mejor favorece las posiciones equilibradas, puesto que hasta la privatización de CODELCO es tema de debate, incluso aceptada por altos dirigentes técnico políticos de la Concertación como lo hemos visto en la prensa. Curioso, se plantea la necesidad de CODELCO de invertir en torno a los US\$ 600 mills. y de las dificultades para encontrar tales recursos, al mismo tiempo que el estado transfiere al Banco Central de US\$ 2.500 mills. por concepto de la quiebra financiera de 1982, recursos provenientes precisamente de CODELCO. De todas maneras hay intentos y acciones de privatización de actividades por ejemplo ferrocarriles, cobranza en tesorerías y otras.

Los recursos provenientes de CODELCO no se gastan en el presupuesto público, en sectores sociales, se destinan al presupuesto en dólares, a pagar la deuda externa y a pagar y prepagar al Banco Central.

- 5) La campaña antiestatista y en contra de la administración penetró en los ámbitos dirigentes de la Concertación y del gobierno, de tal manera que su opinión y actitud respecto de los trabajadores del sector público se diferencia de la del régimen anterior sólo en lo que la democracia asegura los derechos de todos los chilenos. Las autoridades tienen una pésima opinión de los empleados públicos, se nota y se manifiesta (además, lo he escuchado de un Ministro quién señaló que éramos flojos e incompetentes, que había que eliminar el estatuto administrativo y la inamovilidad, que por lo demás no es tal).

De allí su actitud de desconocimiento respecto de nosotros y de nuestras organizaciones y de intentos reiterados de levantar paralelismos.

Las autoridades deben funcionar con la actual administración y necesariamente debe desarrollar y ejecutar los programas y proyectos necesarios para crear una administración distinta en torno al tema de la modernización.

- 6) El gobierno de la Concertación tampoco se ha preocupado respecto de las condiciones de trabajo, de la carrera funcionaria y de la capacitación.
- 7) Los trabajadores del sector público estamos convencidos que debe calificarse, estas fueron postergadas porque tanto nosotros como el gobierno no compartimos la ley vigente de calificaciones, No ha sido responsabilidad nuestra la tardanza en la aprobación de la nueva ley ni su aplicación, pensamos que la manera apresurada de iniciar el proceso tampoco es adecuada.
- 8) Respecto de las relaciones laborales autoritarias, hay un conjunto de elementos que inhiben su modificación: La mantención de los funcionarios de confianza imposibilita cambios sustanciales, de hecho, de aproximadamente 2100 funcionarios de confianza acordados entre la Concertación y el régimen militar saliente, sólo se han usado 300 cargos, quedan 1800 funcionarios de la confianza del gobierno anterior pinochetistas en los más altos cargos de la administración.

Además de lo señalado, el Gobierno ha hecho lo necesario por reforzar la posición de los partidarios del régimen anterior, que no son de confianza, pero que ocupan cargos vitales en los servicios.

También la amenaza es utilizada frecuentemente en los distintos servicios, se usan las calificaciones, los atrasos, los concursos, etc. para amedrentar, me han contado una infinidad de casos. Estos hechos son avalados por las autoridades de la Concertación. Los funcionarios mencionados van a ser fundamentales en las próximas calificaciones.

No quiere decir que las nuevas autoridades tengan un comportamiento mejor respecto de los funcionarios públicos, de hecho, llegaron enfrentándose con las asociaciones, ignorándoles y menospreciándolas. Las relaciones son generalmente tensas, malas.

- 9) El gobierno ha enviado al Congreso un proyecto de Ley que permite mejorar las pensiones de quienes jubilen de aquí en adelante, es un avance notable pero también considerado insuficiente por los empleados.

- 10) Se ha facilitado enormemente la creación de asociaciones, como ya se ha dicho, y el Gobierno ha enviado al Congreso el proyecto de ley motivo de este seminario.

Como podemos apreciar el diagnóstico continúa siendo deficiente y nos obliga a redoblar los esfuerzos para producir cambios sustanciales en la administración.

Por su parte, altos funcionarios plantean reiteradamente el tema de la modernización. Sin un mejoramiento sustancial del diagnóstico, la considero imposible. Se trate de la modernización que se trate. No he leído ni escuchado un planteamiento completo y coherente al respecto.

Entiendo que se trata de la readecuación de la administración a las nuevas condiciones tecnológicas y económicas.

Creo que principalmente el estado y la administración debe contemplar el desarrollo de estructuras organizacionales y mecanismos para combatir la pobreza, ese es el gran problema y el gran desafío del gobierno.

La nueva administración debe estar profundamente comprometida con la solución de este problema y toda su estructura, en el área que sea, debe internalizar este objetivo central, que necesariamente está ligado con el crecimiento, tarea a la cual, el estado no puede restarse.

Pero de cualquier modernización que se trate, es imposible realizarla sin la actual administración y su personal, debe considerar su participación y este o el próximo gobierno debe entenderlo. En este proceso juega un papel central el mejoramiento de las condiciones de trabajo, la modificación de las relaciones laborales y fundamentalmente la capacitación y el nivel de rentas de los empleados, que como hemos constatado, son temas abandonados por el gobierno.

Hace algún tiempo atrás un Ministro de la Concertación, en estos habituales y contradictorios discursos, nos decía a un grupo numeroso de dirigentes del sector público que toda Organización contiene una enorme sabiduría desocupada, que necesariamente hay que transformarla en sabiduría utilizada, a través de la participación para lo cual aún no se han abierto los espacios necesarios. Pienso, que de nuestra capacidad como la del gobierno, para captar y realizar tal sabiduría, dependerá fundamentalmente la modernización de nuestro estado y de nuestra administración.

OSCAR DOMINGUEZ CARRASCO
SECRETARIO EJECUTIVO COORDINADORA
EMPLEADOS PUBLICOS SOCIALISTAS