



Negociando con el Estado

Relaciones laborales en el SECTOR PÚBLICO

En los próximos días se conocerán los resultados de la segunda Encuesta Anual para el Diagnóstico de la Relaciones Laborales en la Administración Central del Estado (ENCLACE), correspondiente al año 2017 y que forma parte de un convenio entre la Dirección del Servicio Civil y la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado.

Eduardo Abarzúa C. Ph.D en Ciencias del Trabajo, Universidad Católica de Lovaina. Director Departamento Gestión y Negocios, FEN-UAH.

Yerko Ljubetic G. Máster en Políticas del Trabajo y Relaciones Laborales en Alma Mater Studiorum, Università de Bologna. Profesor Magister en Gestión de Personas en Organizaciones.

La Encuesta se inscribe en la urgente necesidad de reunir datos e información que permitan alimentar el necesario análisis y debate acerca del Estado y las proyecciones de las relaciones laborales como marco en el que se desenvuelven los miles de funcionarios y las autoridades de la Administración Central.

El carácter de urgente de dicho análisis es evidente; un adecuado tratamiento de la materia es indispensable no solo con relación a que los funcionarios y funcionarias se desempeñen en un contexto de condiciones dignas y adecuadas a sus relevantes roles públicos, sino que ello redunde directamente en la calidad del servicio y prestaciones que la ciudadanía tiene derecho a recibir

de los servicios y agencias estatales.

La ENCLACE se aplicó a las personas encargadas de las relaciones laborales de los organismos de la Administración Central, excluidos aquellos que se rigen por el Código del Trabajo. La encuesta diferenció al sector Salud del resto, en consideración a su envergadura y heterogeneidad y, en general, se orientó a tres dimensiones: las características de las organizaciones de trabajadores, la existencia de distintos niveles de diálogo social y los grados de conflicto existentes.

De los ámbitos abarcados, pueden desprenderse algunas hipótesis preliminares que nos interesa destacar a efectos de llamar la atención sobre algunos de los aspectos que aparecen como tareas pendientes en

el desafío de dotar de la necesaria institucionalidad y profesionalismo al tratamiento de un área que, como ya se dijo, involucra las condiciones efectivas en las que miles de chilenos y chilenas se desenvuelven laboralmente con el Estado como empleador y, como a todos los usuarios de los distintos servicios públicos nos consta, ellas son determinantes para asegurar la calidad y oportunidad de las prestaciones a las que la ciudadanía tiene derecho a acceder.

1 Las organizaciones de los trabajadores y trabajadoras del sector, alta representatividad y dispersión

Es conocida la alta tasa de afiliación de los funcionarios y funcionarias del sector público, especialmente

en comparación con sus equivalentes en la empresa privada, sin embargo, sus niveles de dispersión, es decir la existencia de varias organizaciones en el mismo organismo también es evidente y, especialmente, en el caso del sector Salud.

Según la ENCLACE, el porcentaje de servicios que alberga dos o más organizaciones supera el 77% en dicho sector y llega al 31,7% en el resto del sector público.

Las razones que explican este fenómeno pueden ser muchas. Por una parte, la diversidad de organismos que integra el sector salud, así como la heterogeneidad de niveles en que su actividad se desarrolla, además de la distinta naturaleza y categoría profesional de las especializaciones que abarca constituyen una fundamenta-

ción razonable, como también puede serlo la posibilidad de que exista en el sector una mayor intensidad de la variable político gremial, que puede fomentar la existencia de organizaciones constituidas sobre las particulares opiniones que en este ámbito puedan existir.

Sea cual sea la explicación, importa enfatizar el rol que este factor cumple en la estructuración de un sistema coherente de relaciones laborales, volviéndolo más complejo y desafiante, en la medida que agrupamientos más unitarios favorecen la representatividad y fortaleza de las demandas de los funcionarios y funcionarias que los integran pero, a la vez, pueden afectar la especificidad y autonomía de tales demandas que, como se ha dicho, suelen representar un espectro bastante amplio y diverso de realidades. Es evidente que cualquier institucionalidad deberá desarrollar instrumentos adecuados para encarar esas formas de articulación y representación.

Por último, un aspecto a considerar en esta materia es que, no obstante lo referido a sus niveles de dispersión en el primer nivel organizacional, en lo referido a su articulación en organismos de segundo y tercer nivel, las organizaciones de funcionarios y funcionarias muestran altos niveles de participación. En efecto, más del 88% de las organizaciones primarias del sector Salud están afiliadas al menos a una Federación de organizaciones y la mitad además de ellas a la ANEF, principal referente sindical del sector público. En cuanto a las organizaciones del resto del sector público, casi el 93% está ligada a dicha organización y un 42,9 lo está a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT).

Si comparamos estas cifras con las del sector privado, en el que cerca de un 28% de los sindicatos existentes está afiliado a alguna federación o confederación y un poco más del 30% a alguna central sindical, podemos tener una idea de la relevante influencia que el factor de articulación sectorial y nacional juega en las estrategias sindicales del sector público y la importancia que ello tiene desde el punto de vista de generar dinámicas de solidaridad y complementación a la hora de enfrentar instancias de conflicto frente a su empleador, así como de los efectos



tos generalizados que pueden llegar a tener sus iniciativas en tales contingencias, constituyéndose éste en otro factor que particulariza una mirada sobre cómo construir una perspectiva de relaciones laborales adecuada para el conjunto del sector.

2 La necesidad de especialización profesional

Si a los antecedentes expuestos agregamos otros ampliamente conocidos, tales como el hecho de que los conflictos en la mayor parte de los organismos públicos pueden suponer la interrupción de servicios y prestaciones altamente sensibles para la población más vulnerable, el elevado nivel de conciencia y adhesión política de gran parte de su dirigencia gremial, la enorme diferencia en las

condiciones de empleo que pueden existir entre miembros de un mismo organismo, los efectos excesivos que a su respecto tienen generalmente los cambios de administración pos electorarios, entre otros, la conclusión más evidente debiera ser la de dotar a los distintos organismos, así como a los niveles centrales de la administración de profesionales altamente capacitados en la gestión de las relaciones laborales, capacitados para enfrentar contingencias de alta complejidad y con mandatos claros y las atribuciones necesarias, así como de espacios institucionales específicamente dedicados a dicha función.

Sin embargo, la ENCLACE muestra una realidad que todavía dista de tal situación. En efecto, si bien se aprecia que en relación a la medición del 2016 hay un incremento importante

del porcentaje de directivos encargados específicamente de las relaciones laborales en el respectivo servicio (el 17,8% para el 2016 y el 43% para el 2017), lo que da cuenta de una tendencia de creciente toma de conciencia sobre la necesidad de la especialización, todavía más de la mitad de los organismos encuestados encara esta temática a través de su director u otros altos funcionarios no dedicados específicamente a esta tarea.

Esto se hace más evidente cuando la ENCLACE diferencia al sector Salud, en el que el 54,5% de los organismos delega esta función en directivos especializados y lo contrasta con el resto del sector público en el que sólo el 27% de los servicios procede de la misma manera.

Es probable que al problema de una aparente falta de consideración de la administración sobre las complejidades de la materia y sobre la consecuente necesidad de destinar profesionales altamente calificados para asumirla, se pueda agregar la mantención de criterios que prioricen las características y perfiles políticos de aquellos a quienes se asigna esta función, lo que se derivaría tanto de las habilidades de interacción que dicho perfil supone como de las afinidades que éstos pudieran tener con sus contrapartes gremiales. Si bien parece cierto que dichos factores pueden contribuir al desempeño de gestiones complejas, también es cierto que ello no puede obviar la necesidad de que quienes las ejerzan dispongan también de atributos y calificaciones propias de profesionales formados para ese objetivo.

Radica aquí un relevante desafío en los procesos de elaboración de perfiles y selección de directivos que estén a la altura del problema, así como en la necesidad de que ellos dispongan de los espacios institucionales y los recursos necesarios para abordarla, sin olvidar la importancia de que los niveles de jerarquía interna de la que estén investidos les permitan hacerlo con la suficiente autoridad que evite que sean simplemente escalones previos que deben superarse para que el problema deba ser finalmente abordado por las máximas autoridades del servicio respectivo.

“Es conocida la alta tasa de afiliación de los funcionarios y funcionarias del sector público, especialmente en comparación con sus equivalentes en la empresa privada, sin embargo, sus niveles de dispersión, es decir la existencia de varias organizaciones en el mismo organismo también es evidente y, especialmente, en el caso del sector Salud”

3 **Diálogo social frecuente, de amplios contenidos pero desarticulado**

El modo más frecuente a través del que se presenta el diálogo social en el sector público es, sin duda, el de las mesas de negociación, definido en la ENCLACE como una instancia de encuentro periódico entre los representantes gremiales y los directivos del servicio respectivo. Su funcionamiento puede ser permanente o constituirse en torno a una problemática específica, cuya solución determinará el tiempo de su vigencia.

Su relevancia es tal que más del 47% de los servicios consultados declara haber sido parte de 5 o más mesas de trabajo con las características mencionadas, cifra levemente superior a la medición del 2016 (42,2%), situación que contrasta nitidamente con su equivalente en el sector privado, en el que al 2014 solo un 16,9 de las empresas habían albergado procesos de negociación colectiva en los últimos 5 años.

Desde el punto de vista de los contenidos más frecuentemente abordados en tales mesas de trabajo, llama la atención, lo que constituye también un dramático contraste con sus equivalentes del sector privado, la amplitud temática y el hecho de que los tópicos más relevantes digan relación con cuestiones relativas a la gestión de los organismos, mayormente, pero no de forma exclusiva, en la medida que afectan las condiciones de las y los funcionarios que en ellos se desempeñan.

Así, cuestiones relativas a la producción, entendida como el análisis de los modos a través de los que el organismo cumple sus funciones, la igualdad de oportunidades en relación al género y aspectos asociados a la previsión social de funcionarios y funcionarias, a las formas de organización del trabajo y la jornada, incluyendo su adaptabilidad, aparecen como los principales ámbitos de discusión, lo que da cuenta de un alto nivel de conocimiento e involucramiento en asuntos esenciales del funcionamiento del servicio respectivo, incluso en variables que se relacionan con el adecuado cumplimiento de su rol, más allá de los efectos que ello tiene

en los afiliados a las organizaciones participantes del diálogo.

Si bien desde el punto de vista de los beneficios obtenidos por los trabajadores y trabajadoras involucrados en la negociación, en su mayor parte ellos importan cuestiones relativas a sus condiciones de empleo (mejoras en sus ingresos, mayor acceso a capacitación, asuntos relativos a seguridad e higiene laboral y mecanismos de acceso a retiro aparecen como los más recurrentes), la presencia de tópicos que trascienden sus intereses más directos y que se relacionan con la marcha de los servicios deja de manifiesto un alto grado de involucramiento de las organizaciones en áreas que en el sector privado se consideran como privativas de la administración. Ello contribuye a afirmar la importancia

“Si bien ha habido avances en la implementación de iniciativas orientadas a la implementación de algunas políticas de relaciones laborales en nuestra administración pública, ello todavía dista mucho de ser un objetivo logrado”

de que estos espacios de negociación sean considerados en su debida importancia y se encaren con rigor y perspectiva.

Sin embargo, la encuesta aclara un par de aspectos sobre los cuales debiera ponerse atención. Por una parte, el hecho de que la mayor parte de los mecanismos acordados para dar cauce a los beneficios convenidos en los procesos de negociación consista en la orientación de procesos originalmente previstos para el reclutamiento de nuevo personal hacia formas a través de las cuales tales procesos resulten en mejoras de grado y remuneración para funcionarios y funcionarias que ya eran parte de las respectivas dotaciones, tales como concursos públicos que son diseñados en realidad para la promoción interna, evidencian la carencia de alternativas transparentes de convenir mejoras remuneraciones probablemente justificadas, recurso indispensable en la gestión de las relaciones laborales de cualquier organización. De otro lado, la ENCLACE da cuenta de un alto nivel de

descoordinación y alineamiento entre los acuerdos alcanzados en cada organismo respecto de aquellos objetos de negociación en el respectivo nivel sectorial. En el sector Salud sobre un 66% de los acuerdos de los organismos consideraron los acuerdos generales de dicho sector solo como una referencia o como pisos mínimos o máximos para sus propios acuerdos específicos y en un 8,3% de los casos no fueron siquiera considerados en la discusión. En el resto de la administración pública, la situación cambia relativamente y en un 47% de las negociaciones de los servicios, los acuerdos sectoriales fueron considerados en las negociaciones específicas para debatir sus formas de aplicación en los respectivos organismos.

Estos porcentajes evidencian un

fuerte desalineamiento entre los procesos de diálogo sostenidos en la especificidad de cada servicio respecto de las líneas adoptadas en su marco sectorial, lo que, si bien puede tener una explicación relativa en cuanto a la comentada heterogeneidad de realidades que agrupa el sector salud, revelan, en su conjunto, una preocupante carencia de perspectivas y matrices generales que den sentido de cuerpo y sistematicidad a los procesos de negociación que se desarrollan al interior de la totalidad de la administración pública, incrementando los niveles de incerteza y predictibilidad a su respecto y dificultando la planificación y ejecución de algunas líneas generales que den consistencia y fundamento a una política de relaciones laborales que enmarque y dé perspectiva al tratamiento de las condiciones de empleo de quienes integran la administración del Estado.

En la misma perspectiva, llama la atención la alta tasa de negociaciones en los servicios cuyo resultado final no es objeto de protocolización algu-

na, entendida esta como una afirmación conjunta y documentada de los acuerdos alcanzados, sus alcances y características. Así en el sector Salud los acuerdos orales llegaron a un 34,3% y en el resto de los servicios al 47,7%. Ello, que probablemente tiene como una de sus explicaciones el hecho de que tales convenios incorporan acuerdos cuya eficacia supone un cierto nivel de discreción en sus detalles o en sus beneficiarios, encierra siempre el riesgo sobreviniente de la carencia de interpretaciones colegiadas entre las partes, así como de la ausencia de mecanismos de seguimiento y fiscalización acerca de su efectivo cumplimiento, incorporando una opacidad que puede conllevar dificultades adicionales en los siguientes procesos de negociación.

A modo de breve conclusión respecto de estas consideraciones preliminares relativas a la ENCLACE, puede afirmarse que si bien ha habido avances en la implementación de iniciativas orientadas a la implementación de algunas políticas de relaciones laborales en nuestra administración pública, ello todavía dista mucho de ser un objetivo logrado y las carencias principales a abordar en forma prioritaria dicen relación con la necesidad de llevar a cabo procesos de reforzamiento de las instancias respectivas de los servicios para que estos dispongan de personal calificado profesionalmente para el desempeño de una disciplina que debe desenvolverse en escenarios de alta complejidad, disponiendo de los recursos humanos y materiales necesarios para su eficaz desempeño y premunidos de la autoridad necesaria para dar eficacia a su gestión y con el desafío, a nivel del conjunto de la administración, de generar una institucionalidad que disponga de los dispositivos y mecanismos adecuados para implementar una mirada sistémica a la trascendental tarea de desarrollar procesos coherentes que tengan como objetivo simultáneo la dignificación de la función pública respecto de las condiciones laborales de quienes la ejercen y asegurar, de esa manera, la progresiva optimización de la calidad y oportunidad en que éstos prestan los servicios públicos a los que la ciudadanía tiene el derecho a acceder. **OE**