

An illustration showing several hands holding white papers against a green background. The hands are rendered in a stylized, flat manner with pinkish skin tones and brown sleeves. The papers are of various sizes and orientations, some overlapping. The overall composition is abstract and suggests a process of sharing information or documents.

Relaciones laborales en los servicios públicos: la huelga que no deja ver el diálogo social

Oe

Eduardo Abarzúa C. Ph.D. en Ciencias del Trabajo, Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Decano (I), FEN UAH.

Francisca Gutiérrez C. Ph.D en Sociología de la Escuela de Altos Estudios Sociales (EHES) de París. Académica FEN UAH

En un trabajo en conjunto con la Dirección Nacional del Servicio Civil, diseñamos y aplicamos la primera Encuesta Anual para el Diagnóstico de las Relaciones Laborales en la Administración Central del Estado (ENCLACE). Los resultados, lanzados hace algunas semanas, son significativos y desafiantes, especialmente cuando está en discusión el reajuste del sector público y se apronta un cambio de gobierno y se reabrirá la discusión respecto de una eventual regulación de la negociación colectiva y el derecho a huelga para este sector de la economía.

En los hechos estamos frente a una paradoja, por una parte los empleados públicos tienen constitucionalmente limitado el derecho a realizar huelgas y, además el estatuto administrativo les prohíbe "organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la Administración del Estado; dirigir, promover o participar en huelgas...". En contraste a dicha prohibición, es normal ser testigos de paralizaciones en diferentes instituciones públicas que afectan a los sectores más necesitados de la sociedad.

Más allá de la regulación, existe una realidad histórica y cotidiana de procesos de negociación y conflicto en el Estado que han sido escasamente estudiados. La ENCLACE entrega por pri-

mera vez, información cuantitativa sobre estos procesos, transformándose en un referente ineludible para cualquier diseño regulatorio en la materia. A continuación, se revisan algunos datos agrupados en dos submuestras que por su tamaño, permiten hacer algunas generalizaciones especialmente en el área de salud y los demás servicios.

Organizaciones presentes en casi todos los servicios, fuertes e integradas a nivel nacional

Los resultados muestran que las asociaciones de funcionarios están presentes en casi todos los servicios de la Administración Central. Como ilustra el Gráfico 1, más del 90% de los servicios encuestados declara que cuenta con al menos una asociación nacional de funcionarios. Si bien el estudio revela que existen múltiples asociaciones, ello es compensado por la fuerte unidad que hay entre ellas en los niveles superiores, ya que casi la totalidad de dichas asociaciones están afiliadas a alguna federación, confederación, agrupación o central sindical. Lo anterior, se combina con una actuación integrada de estas organizaciones en los procesos de negociación a nivel de los servicios, sin discriminar su tamaño u otro criterio.

Gráfico 1: Porcentaje de servicios según el número de asociaciones de funcionarios



Por otra parte, a los trabajadores a honorarios que más allá que su condición contractual les impida afiliarse a las asociaciones de funcionarios, han creado sindicatos propios, fenómeno que incumbe a casi un cuarto de los servicios de la Administración Central. La encuesta muestra que estas organizaciones, cuando existen, son incorporadas a las dinámicas de negociación.

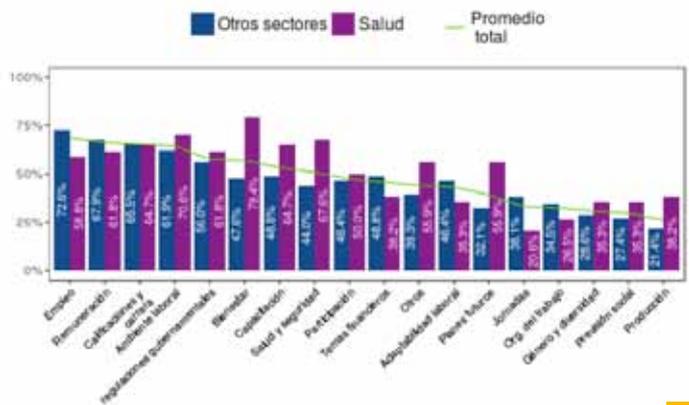
Múltiples instancias de negociación y sin limitación temática

Los resultados dejan en evidencia que existen diversos dispositivos de diálogo social que son parte de la gestión y la cultura organizacional en el sector público. Una práctica cotidiana son las mesas de negociación o de trabajo: casi la mitad de los servicios encuestados registra cinco o más mesas durante el año. También, existen reuniones o encuentros entre la dirección y las asociaciones de funcionarios que, en más del 90% de los servi-

cios, tienden a ser mensuales o más frecuentes.

Al mismo tiempo, la encuesta muestra que las mesas de negociación y/o de trabajo abordan una amplia variedad de temas, lo que confirma su centralidad como herramienta de gestión en los servicios. Como muestra el Gráfico 2, la mayor parte de los servicios tratan en estas instancias temas que van desde las remuneraciones de los funcionarios hasta asuntos relativos a la dirección de los servicios. Esta situación contrasta con la del sector privado, donde la negociación de temas relativos a la dirección de las empresas está prohibida por ley y, por ende, el alcance de los procesos de diálogo es más limitado.

Gráfico 2: Porcentaje de servicios según temas tratados en las mesas de negociación o trabajo



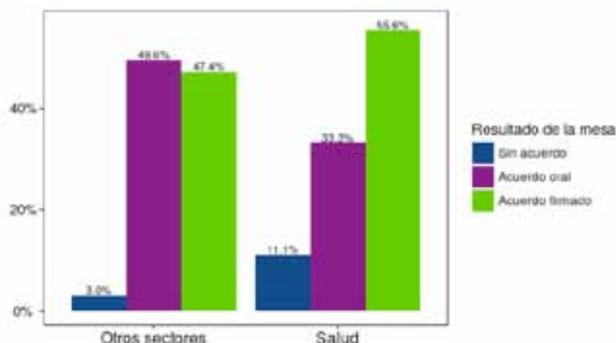
Negociaciones con buenos resultados y acuerdos de amplio espectro

En general, los resultados de las mesas de negociación son buenos, así sólo un 7% de las mesas concluidas, lo hicieron sin llegar a acuerdo. Este porcentaje parece bajo si se considera que no existe regulación para destrabar las tensiones que surgen naturalmente en el proceso de negociación. Los contenidos pactados incluyen un amplio espectro de temas. Se comprometen mejoras en los mecanismos de participación de los trabajadores en las decisiones de los servicios (77,3% en el sector salud y 53,2% otros sectores); ajustes en las remuneraciones (40,9% en el sector salud y 57,4% otros sectores); y beneficios relativos a seguridad e higiene (59,1% en el sector salud y 48,9% otros sectores). Es probable que la incorporación de una pluralidad de temas permita no solo hacerse cargo de diversos pendientes que puedan existir sino que contribuye a que se pueda disponer de varios acuerdos parciales que compensen eventuales desacuerdos en otras áreas, dejando saldos que son percibidos como positivos por ambas partes.

Informalidad y desalineamiento de las negociaciones

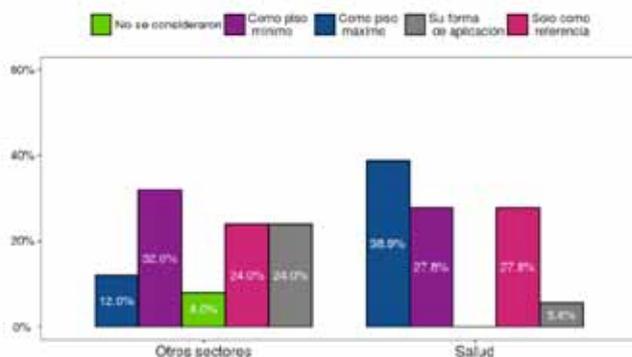
Una consecuencia menos visible de la falta de regulación del diálogo social tiene ver con el nivel de formalización de los acuerdos. Llama la atención que más de un tercio de acuerdos que se logran en los servicios sean orales (ver gráfico 3). Esta informalidad puede explicarse en parte, porque los acuerdos alcanzados, si bien son legitimados por los actores, podrían exceder las normas escritas respecto de las materias acordadas.

Gráfico 3: Porcentaje de mesas de negociación y/o trabajo concluidas, según su tipo de resultado



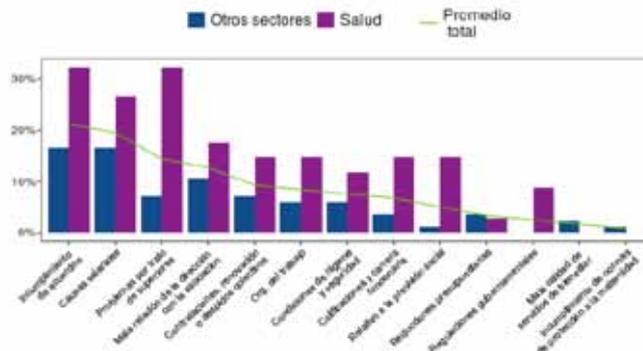
Otra disfunción se asocia a la descoordinación con acuerdos superiores. En efecto, el diálogo social en el Estado tiene lugar en distintos niveles: a nivel nacional, a nivel ministerial (sectorial) y de cada servicio. Los resultados muestran que un alto porcentaje de servicios negoció localmente materias que ya eran objeto de un acuerdo a nivel superior, entre el ministerio y las asociaciones de funcionarios del sector (un 69% de los servicios del sector salud, 41,7% de los servicios de otros sectores). En particular, la encuesta muestra que, en un cuarto de los servicios, la negociación local termina volviendo irrelevantes los acuerdos pactados a nivel superior puesto que estos últimos se consideran sólo como referencia o no se consideran. Asimismo, en el resto de los servicios, la forma en que los acuerdos superiores son incorporados es variable y depende de las características locales. (ver gráfico 4).

Gráfico 4: Porcentaje de servicios según la modalidad en que se consideraron los acuerdos suscritos a nivel sectorial



La informalidad también podría ser un factor explicativo de nuevos conflictos. El estudio mostró que existirían dos temas claves que explicarían el origen de las huelgas, por una parte, el nivel de cumplimiento de los acuerdos alcanzados en las diferentes instancias de negociación ya señaladas y por otra, los temas salariales. También aparecen temas ligados al trato de los superiores (sector salud) y la mala relación de la dirección con la asociación en ambas submuestras. Independiente de ello, el carácter oral puede generar tensiones importantes entre las partes a mediano y largo plazo, puesto que permite que los compromisos sean reinterpretados y dificulta la existencia de un sistema de seguimiento del acuerdo.

Gráfico 5: Porcentaje de servicios según motivo de los conflictos



A pesar de la inexistencia de un marco regulatorio que garantice explícitamente el derecho a la negociación en el sector público, ENCLACE demuestra que la participación de las asociaciones y el diálogo social son elementos incorporados en la cultura organizacional de los servicios públicos en el Estado chileno. Estas prácticas son legitimadas por los actores y reconocidas en reglamentos, instructivos y otros documentos oficiales.

En cuanto a los desafíos asociados al monitoreo y seguimiento de las relaciones laborales en el Estado, sigue siendo un tema clave medir la frecuencia de distintos tipos de conflicto al interior de los servicios. En el proceso de aplicación de la ENCLACE, nos dimos cuenta que las condiciones de ilegalidad de la huelga reducen la efectividad de mecanismos de recolección de datos sobre conflictividad que se basan en el auto-reporte de la dirección de los servicios, haciendo necesario crear otras fórmulas para el registro de dichos datos. Por otra parte, si bien la ENCLACE constata que existe un amplio número de temas incluidos en las negociaciones, es importante crear nuevos instrumentos para poder analizar el contenido específico y el impacto de dichos acuerdos en el funcionamiento de los servicios, es decir, cómo y en qué medida la negociación afecta las condiciones y formas de organización del trabajo en el Estado.

Finalmente, es pertinente plantear algunas consideraciones respecto de la regulación de la huelga y la negociación colectiva en el sector público. Hay razones que justifican el establecimiento de ciertas normas elementales que den más predictibilidad y certeza a estos procesos, especialmente considerando que se trata de organismos que prestan servicios muy valorados por los sectores más vulnerables del país. Además, estas normas permitirían subsanar algunos defectos del sistema actual de relaciones laborales, como la baja coordinación entre los distintos niveles de negociación en el Estado (servicio, sector, mesa nacional) o la informalidad de los acuerdos. En todo caso, cualquier marco regulatorio debiera ser muy consistente con las prácticas actualmente vigentes, aprovechando las potencialidades inscritas en la cultura establecida de diálogo social. Por lo mismo, resultaría contraproducente intentar homologar las normas que rigen estas prácticas a las que regulan el sector privado, donde el diálogo social presenta otro grado de desarrollo. ■