Encuesta Anual
para el Diagnóstico de
las **Relaciones Laborales en**
la Administración Central del Estado

ENCLACE // Informe Resultados Primera Aplicación 2016

UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO
FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

Servicio Civil
Ministerio de Hacienda
Gobierno de Chile

Encuesta Anual para el Diagnóstico de las **Relaciones Laborales en la Administración Central del Estado**

ENCLACE // Informe Resultados Primera Aplicación 2016

UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO
FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

Servicio Civil
Ministerio de Hacienda
Gobierno de Chile

ENCUESTA ANUAL PARA EL DIAGNÓSTICO DE LAS RELACIONES LABORALES EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO (ENCLACE)

Informe Resultados Primera Aplicación 2016.

PARTICIPANTES ENCLACE 2016:

Director Proyecto
Eduardo Abarzúa, Doctor en Ciencias del Trabajo, Director Departamento Gestión y Negocios, Universidad Alberto Hurtado (UAH).

Investigadora a cargo
Francisca Gutiérrez Crocco, Doctora en Sociología del Trabajo, Académica UAH e Investigadora Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).*

Contraparte Técnica Dirección Nacional del Servicio Civil
Pablo Meier, Magister en Antropología y Desarrollo, Consultor Área Modelos y Desarrollo, Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC).

Equipo Universidad Alberto Hurtado
Catalina Chamorro, Doctora en Sociología, Investigadora Adjunta UAH.
Diego Velásquez, Magister en Sociología, Investigador Adjunto UAH.

Equipo Dirección Nacional del Servicio Civil
Pedro Guerra, Subdirector Gestión y Desarrollo de Personas, DNSC.
Andrés Ensignia, Doctor en Psicología Social, Consultor Especialista DNSC.
Hugo Marchant, Magister en Gestión de Personas en Organizaciones, Jefe Área Modelos y Desarrollo DNSC.

Citar documento como: Universidad Alberto Hurtado y Dirección Nacional del Servicio Civil (2017) Encuesta anual para el Diagnostico de las Relaciones Laborales en la Administración Central del Estado (ENCLACE). Informe resultados, primera aplicación.

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres ha sido una preocupación en la elaboración de este documento. Sin embargo, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en castellano "o/a" para marcar la existencia de ambos sexos, se ha optado por utilizar –en la mayor parte de los casos– el masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.

* El trabajo de la investigadora en este estudio fue parcialmente financiado por CONICYT, Proyecto PAI 79140069.

Encuesta Anual para el Diagnóstico de las **Relaciones Laborales en la Administración Central del Estado**

ENCLACE // Informe Resultados Primera Aplicación 2016

UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO
FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

Servicio Civil
Ministerio de Hacienda

Gobierno de Chile

Tabla de **Contenidos**

Palabras del Director Nacional 4

Palabras del Rector 5

Presentación 6

Las Relaciones Laborales en el Sector Público 7

Metodología 9

Organizaciones Representativas del Personal 11

Asociaciones nacionales de funcionarios fuertes 11
La importancia de otras formas de organización del personal 12

Procesos de Diálogo Social 14

Relaciones laborales: una especialización organizacional incipiente 14
Mesas de negociación o de trabajo: una práctica instalada 15
Reuniones y procesos consultivos 18
Órganos paritarios o bipartitos 19

Acuerdos 21

Baja formalidad 21
Beneficios variados 21
Medidas comprometidas para cumplir los acuerdos 22
Descoordinación con acuerdos superiores 23

Conclusiones 25

Referencias 27

Índice de **Gráficos**

Gráfico 1: Porcentaje de servicios según el número de asociaciones de funcionarios 12

Gráfico 2: Porcentaje de servicios según las estructuras sindicales a las que se encuentran afiliadas sus asociaciones 12

Gráfico 3: Porcentaje de servicios con divisiones regionales que cuenta con asociaciones regionales de funcionarios 12

Gráfico 4: Número de trabajadores a honorarios del sector público en Chile, según contrato y permanencia (2006-2015) 13

Gráfico 5: Porcentaje de servicios con trabajadores asociados a agrupaciones o sindicatos de honorarios 13

Gráfico 6: Porcentaje de servicios con trabajadores asociados a colegios profesionales 13

Gráfico 7: Porcentaje de servicios que cuenta con un área, departamento o unidad encargada específicamente de las relaciones con agrupaciones del personal 14

Gráfico 8: Porcentaje de servicios según encargado de las relaciones con las agrupaciones representativas del personal 15

Gráfico 9: Porcentaje de servicios según frecuencia de mesas de negociación o trabajo en los últimos doce meses 15

Gráfico 10: Porcentaje de servicios según temas tratados en las mesas de negociación o trabajo 16

Gráfico 11: Porcentaje de servicios según si incorporan los temas impulsados por el instructivo presidencial 16

Gráfico 12: Porcentaje de servicios según quiénes representan a la dirección en las mesas de negociación y/o trabajo 17

Gráfico 13: Porcentaje de servicios con más de una asociación, según qué asociaciones representaron a los funcionarios en mesas de negociación y/o trabajo 17

Gráfico 14: Porcentaje de servicios según quiénes representaron al personal en las mesas de negociación y/o trabajo junto a un dirigente de asociación 18

Gráfico 15: Porcentaje de servicios según frecuencia de las reuniones o encuentros independientes a las mesas de negociación o trabajo 18

Gráfico 16: Porcentaje de servicios según tema tratado en las reuniones o encuentros independientes a las mesas de negociación o trabajo 19

Gráfico 17: Porcentaje de servicios donde la dirección consultó directamente a las asociaciones, según temática 19

Gráfico 18: Porcentaje de servicios según representantes en el comité paritario de higiene y seguridad 20

Gráfico 19: Porcentaje de servicios según representantes en la Junta Calificadora 20

Gráfico 20: Porcentaje de mesas de negociación y/o trabajo concluidas, según su tipo de resultado 21

Gráfico 21: Porcentaje de servicios que llegaron a acuerdos según beneficios comprometidos 22

Gráfico 22: Porcentaje de servicios según medidas comprometidas para llevar a cabo las mejoras referidas en los acuerdos 23

Gráfico 23: Porcentaje de servicios, según mecanismos comprometidos para mejorar las remuneraciones 23

Gráfico 24: Porcentaje de servicios con acuerdos sectoriales respecto de las materias tratadas en las mesas de negociación o trabajo 24

Gráfico 25: Porcentaje de servicios según la modalidad en que se consideraron los acuerdos suscritos a nivel sectorial 24

Índice de **Tablas**

Tabla 1: Tasa de respuesta primera medición 10

Tabla 2: Cantidad de servicios según sectores 10

Tabla 3: Porcentaje de servicios con órganos paritarios o bipartitos 20

Palabras del **Director Nacional**

Servicio Civil
Ministerio de Hacienda
Gobierno de Chile

Modernizar el Estado, de modo que este brinde cada vez mejores y más oportunos servicios a la ciudadanía, es un proceso que demanda esfuerzos de diversa índole. La Presidenta de la República Michelle Bachelet, a través del Instructivo Presidencial Nº 001/2015 sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado, ha señalado con fuerza que un elemento central para lograr este desafío es mejorar la calidad del Empleo Público, de modo que los derechos, condiciones y ambientes laborales posibiliten el mejor desempeño de los servidores públicos. Consistente con tal definición, la Presidenta ha destacado la importancia de fomentar la participación de los funcionarios y sus asociaciones, en particular en materia de políticas de gestión y desarrollo de personas. Además ha manifestado la necesidad de fortalecer las relaciones laborales, de modo de generar un diálogo social en las instituciones que permita avanzar con decisión hacia una mejor función pública.

Para dar cumplimiento a este mandato, el Servicio Civil ha realizado un conjunto de acciones que permitan contribuir a una adecuada implementación por parte de los organismos públicos, a quienes está dirigido el Instructivo.

De este modo, el Instructivo se ha traducido en la revisión, definición o mejora de políticas de gestión y desarrollo de personas que incorporan, entre otros elementos, la participación y las relaciones laborales de manera explícita. Esto implica un salto cualitativo, puesto que hasta antes del Instructivo Presidencial estas materias se incorporaban en un número muy acotado de políticas.

Con todo, los pasos dados no hacen sino fortalecer un nuevo piso de desarrollo, el cual -potenciado por la ley Nº 20.955 que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil- plantea nuevos desafíos para continuar avanzando.

Es por esta razón que el Servicio Civil ha concordado con la Universidad Alberto Hurtado un convenio de colaboración, que permita levantar información diagnóstica sobre el estado de las relaciones laborales al interior de los servicios públicos. Esta primera aplicación de la Encuesta sobre Relaciones Laborales en la Administración Central del Estado -ENCLACE- es una experiencia inédita, que aspiramos sea replicada de modo de generar información útil para caracterizar el estado de situación, y desde allí construir estrategias que permitan enriquecer y potenciar el diálogo entre actores al interior de los organismos públicos.

Esperamos que la información que se presenta a continuación sea útil para los desafíos de los diversos actores, confiando ciertamente en que el desafío de construir un mejor Estado al servicio de las personas, es un objetivo que nos aúna, motiva y desafía desde nuestra diversidad de roles.

RODRIGO EGAÑA BARAONA
Director Nacional del Servicio Civil

Palabras del **Rector**

La Universidad Alberto Hurtado está cumpliendo 20 años desde su fundación. La universidad fue fundada con el propósito de realizar un aporte significativo a la sociedad, a través del cultivo riguroso de las Ciencias Sociales, la Educación y las Humanidades en nuestro país. Desde estas disciplinas queremos dar respuestas a los problemas más acuciantes y contribuir con el resultado de nuestras investigaciones, entre otras cosas, a mejorar la actuación del Estado, las políticas públicas y la democracia en general.

La época de vertiginosos cambios que nos ha tocado vivir pone permanentemente a prueba nuestras instituciones y nuestras reglas, así como las miradas con las cuales veníamos explicándonos el mundo. Nos obliga a repensar, refrescar la mirada y buscar respuestas nuevas.

Cuestionadas las verdades y los hábitos que sostienen nuestras organizaciones, corresponde preguntarse, entonces, desde dónde construimos nuevos puntos de referencia compartidos por las personas y las instituciones. Parece claro que las respuestas deben provenir del intercambio de experiencias y reflexiones.

Lo anterior es especialmente válido cuando se trata de las instituciones públicas llamadas a la administración de lo común. Pensar en un Estado que se adecúe a las nuevas y cambiantes circunstancias constituye, por lo tanto, un imperativo.

De ahí la importancia del presente informe. En él se confirma la validez del diálogo social para la búsqueda de nuevas respuestas a las preguntas de siempre. Preguntas tales como cuál es la mejor manera en que las organizaciones que la sociedad se ha dado para la satisfacción de sus intereses fundamentales cumplen sus propósitos y cómo los funcionarios que las integran sirven a los fines institucionales en un contexto de condiciones adecuadas y justas.

En este contexto, el diálogo social se erige como la única herramienta capaz de hacerse cargo de la necesidad de adaptarse a las nuevas circunstancias y requerimientos a las que la administración es sometida, con pleno respeto y consideración a los derechos y necesidades de quienes la encarnan.

Las normas y regulaciones son por definición generales. Dentro del marco que ellas establecen, solo el diálogo permite el encuentro de soluciones adecuadas a las circunstancias de un mundo en transformación.

Profundizar en esta perspectiva, democrática y efectiva, es una responsabilidad a la que, como con la presente publicación, la UAH quiere contribuir.

EDUARDO SILVA, S.J.
Rector Universidad Alberto Hurtado

Presentación

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha establecido en su convenio 151 que la participación de los empleados públicos en la determinación de las condiciones y términos de su trabajo es clave para el desarrollo de un empleo público de calidad. Desde la entrada en vigor de este convenio en 1981, un número creciente de países se ha comprometido con el objetivo de promover relaciones laborales más democráticas e inclusivas en el sector público[1]. En el año 2000, el Estado chileno ratificó las disposiciones del convenio 151 y se comprometió a tomar medidas para alcanzar los fines allí dispuestos.

Con el propósito de avanzar en el cumplimiento de este compromiso, el Estado otorgó a la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) la misión de implementar acciones para mejorar la gestión de las relaciones con las organizaciones y representantes de los empleados públicos, así como potenciar la cultura participativa en ministerios y servicios, entre otras funciones que quedaron plasmadas el año 2003 en la ley N°19.882[2]. De esta manera, el Estado reafirmó que el proceso de "modernización" de la Administración Central comenzado en los años 1990 con el fin de mejorar la capacidad del Estado de responder a las necesidades de la ciudadanía y perfeccionar la función pública, debía llevarse a cabo con la participación y el compromiso de sus trabajadores.

Desde la creación de la DNSC, se ha promulgado una serie de Instructivos presidenciales que han permitido a la agencia avanzar en el cumplimiento de esta misión[3]. El más reciente fue firmado el 2015 por la Presidenta de la República Michelle Bachelet y comprometió una agenda concreta para que los servicios públicos avancen decididamente en la generación de mejores políticas y prácticas de gestión de las relaciones con las organizaciones y representantes del personal ("Instructivo Presidencial de Buenas Prácticas Laborales en el Desarrollo de Personas en el Estado")[4]. Para ayudar a los actores a cumplir con este mandato, la DNSC se propuso crear un sistema de monitoreo de las relaciones laborales en servicios públicos. No obstante, esta tarea implicaba generar previamente una metodología para levantar datos de forma periódica respecto de las relaciones con las organizaciones y representantes del personal en la Administración Central puesto que, hasta la fecha, no existía una fuente de información validada sobre este tema, ni en el Estado ni en el mundo académico. En efecto, los estudios que se han llevado a cabo en las últimas décadas sobre relaciones laborales en el sector público se han focalizado principalmente en describir los aspectos legales de estas relaciones, sin caracterizar de manera precisa cómo se dan estas relaciones en la práctica. Sin embargo, sin una caracterización de este tipo resulta difícil diseñar medidas que se ajusten a la realidad. Como se verá más adelante, la legislación chilena no establece mecanismos claros para la negociación colectiva y la huelga en el sector, de manera que estas prácticas se dan en base a costumbres propias de cada servicio o ministerio, las que son generalmente desconocidas por el público general.

Con el propósito de desarrollar una metodología que permita generar datos válidos respecto a las relaciones laborales en la Administración Central, en el año 2016, la DNSC firmó un convenio de colaboración con la Facultad de Economía de la Universidad Alberto Hurtado (UAH), la cual asistiría a la DNSC en los aspectos técnicos. El objetivo de la primera fase fue diseñar y aplicar una encuesta para generar un diagnóstico de base de las relaciones laborales al nivel de los servicios de la Administración Central. Esta "Encuesta para el Diagnóstico Anual de las Relaciones Laborales en la Administración Central del Estado" (en adelante, ENCLACE) fue aplicada en agosto del 2016 y sus resultados fueron analizados a finales de ese mismo año.

El presente informe presenta detalles del diseño de la ENCLACE y los principales resultados de su primera aplicación. Con el fin de potenciar la discusión sobre las relaciones laborales en el Estado, el documento incluye una sección introductoria donde retrata de manera general cómo ha evolucionado la regulación de las relaciones laborales en el sector público chileno.

Cabe subrayar que este informe entrega, por primera vez, datos cuantitativos respecto de las prácticas que sustentan las relaciones entre las agrupaciones del personal y las autoridades en los servicios del Estado. Aun cuando estos datos deben ser complementados con otras fuentes, lo que se hará durante los próximos años, representan una oportunidad única para las autoridades, asociaciones de funcionarios y organizaciones de la sociedad civil interesadas en entender y potenciar las relaciones laborales en el sector. El equipo de la UAH y la DNSC espera que este instrumento sea de utilidad para estos actores.

1 En el presente texto, se utiliza el concepto de relaciones laborales para designar el conjunto de interacciones de las autoridades con las organizaciones y representantes de los empleados públicos, en los distintos niveles de la Administración Central. Estas relaciones suponen procesos de negociación y de conflicto que, a su vez, contribuyen a estructurar estas relaciones.

2 En particular, refiérase al Título III, artículo 2.

3 Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales (2006); Instructivo Presidencial que impulsa la implementación descentralizada de Políticas de Gestión de Personas en los Servicios de la Administración Central del Estado (2013); Instructivo Presidencial de Buenas Prácticas Laborales en el Desarrollo de Personas en el Estado (2015)

4 Presidencia Gobierno de Chile, 2015

Las Relaciones Laborales **en el Sector Público**

Como cualquier relación entre partes con intereses distintos, las relaciones entre empleados públicos y autoridades están atravesadas por procesos de negociación y de conflicto. Estos procesos pueden regirse por la costumbre y/o estructurarse a partir de reglas formales establecidas mediante acuerdos, convenciones, reglamentaciones o leyes (Dion, 1986). En las últimas décadas, un número creciente de países ha buscado dar formalidad a estas relaciones, a través de la promulgación de leyes especiales que reconocen y establecen procedimientos para que los trabajadores del sector se organicen, negocien colectivamente y realicen huelgas.

Sin embargo, el proceso de formalización de los derechos colectivos de los empleados públicos ha sido reciente, incluso en los países industrializados con larga tradición de diálogo social como Francia, Finlandia o Suecia. La razón es que, durante mucho tiempo, predominó en el mundo la doctrina según la cual estos derechos no eran relevantes para los trabajadores del Estado. El argumento era que el Estado persigue el "bien común" y, por lo tanto, vela naturalmente por los intereses de sus empleados, lo que hace innecesario el establecimiento de derechos protectores como los laborales para estos trabajadores. Además, según esta doctrina, el Estado debe definir unilateralmente las condiciones de trabajo de sus empleados puesto que cualquier cambio en estas condiciones afecta el presupuesto público y, por ende, el interés de los contribuyentes[5].

Desde los años 1970, la doctrina en los países industrializados comenzó a cambiar en favor de una interpretación más proclive a la homologación de los derechos colectivos de los trabajadores del sector público y privado. La nueva doctrina reconoce el trabajo humano como uno solo y subraya la importancia que el Estado se someta a los principios fundamentales de la Constitución. La OIT ha jugado un papel importante en la difusión de esta doctrina. Esto en el marco de la promoción del "trabajo decente", concepto que apunta a establecer estándares para que el trabajo se realice en forma libre, igualitaria, segura y humanamente digna, independiente del lugar donde se desarrolle o el vínculo contractual (OIT 2014, 2013). Un hito en la promoción de los derechos colectivos de los trabajadores de la Administración Central fue la promulgación del convenio 151, el cual promueve la protección del derecho de sindicalización y los procedimientos de negociación para determinar las condiciones de empleo en este sector. Este convenio viene a consolidar lo establecido previamente en el convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y el convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva.

Pero la institucionalización de la negociación y el conflicto en el sector público no ha sido un proceso homogéneo en las distintas regiones. Por ejemplo, se ha observado que en Europa occidental la mayor parte de los países han formalizado los derechos a la organización, negociación y huelga de los trabajadores del Estado durante las últimas décadas, en un marco legislativo semejante al de los trabajadores del sector privado (OIT, 2013, 2014; Koen Nomden, David Farnham, and Marie-Laure Onnee-Abbruciati 2003). En cambio, en América Latina los derechos colectivos han sido extendidos a los funcionarios públicos de manera parcelada. Mientras que la mayor parte de los países de la región garantiza a estos trabajadores la posibilidad de organizarse, pocos reconocen su derecho a realizar huelgas y, muchos menos poseen un marco regulatorio para la negociación colectiva en este sector (Villarroel 2005). A pesar de lo anterior, estas prácticas existen de hecho en la mayor parte de estos países.

Chile es un ejemplo de los países de la región donde las relaciones laborales en el sector público carecen de regulación, aun cuando existen de hecho desde hace varias décadas, inclusive con expresiones de conflicto que han conllevado la paralización total o parcial de los servicios públicos, con las consecuentes repercusiones en la ciudadanía. El Estatuto Administrativo que rige actualmente las relaciones entre el Estado y su personal está contenido en el DFL N° 29, de 16 de junio de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834 promulgada en 1989, durante el gobierno militar. En este cuerpo legal, el legislador prohíbe a los trabajadores "Organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la Administración del Estado…", (art.84, letra i), tal como lo hacía el Estatuto Administrativo de 1960 que regía las relaciones en el sector antes del golpe militar (DFL N°338 de 1960, del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, el derecho de los empleados del sector público a organizarse fue reconocido por el Estado chileno en 1994. A través de la Ley N°19.296, el Estado creó la figura de las "asociaciones" atribuyéndoles características similares a las de los sindicatos. Por primera vez en la historia del país, se regulaba la existencia de las organizaciones de funcionarios de planta y contrata.

Existen interpretaciones jurídicas contrapuestas respecto a si la negociación colectiva es o no reconocida como un derecho para los trabajadores del sector público en Chile (Rajevic, 2015). Si bien la Constitución no garantiza la negociación colectiva en el Estado, establece que: "El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes" (Art.5, inciso

5 Para un resumen del debate legal ver Gamonal y Contreras (1998)

segundo). De esta manera, la Constitución reconoce indirectamente las disposiciones del convenio 151 de la OIT sobre sindicalización y negociación en la Administración Central. En cualquier caso, Chile carece de un marco regulatorio claro donde se establezcan el alcance y los procedimientos necesarios para que los trabajadores del Estado negocien con su empleador las condiciones de su trabajo. Respecto de la huelga, la legislación chilena es más explícita pues la Constitución la prohíbe para los trabajadores del Estado y de los organismos públicos territoriales (Art.19, nº16, inciso final), aunque también existen interpretaciones jurídicas que cuestionan la claridad de la Constitución a este respecto (Rajevic, 2015).

La ratificación del convenio 151 de la OIT por parte del Estado chileno en el año 2000 puso presión para que se avanzara en el reconocimiento explícito de los derechos colectivos de los empleados públicos en la legislación nacional, tomando en consideración las particularidades nacionales. Este compromiso se refrendó en el 2008, cuando el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) y la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur acordaron llevar adelante un "Programa Nacional de Trabajo Decente"[6].

Desde la firma del convenio 151, siete proyectos de reforma para institucionalizar la negociación colectiva en el sector público han sido presentados por parlamentarios de distintos sectores, sin que ninguno tuviera éxito (Rajevic, 2015). A comienzos del 2015, el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet anunció la presentación de un proyecto para institucionalizar la negociación colectiva en el sector público, pero el proyecto tampoco prosperó. Si bien existe consenso en los actores respecto de la necesidad de regularizar la negociación entre las asociaciones de funcionarios y las autoridades, los proyectos no han progresado porque existen divergencias importantes respecto al sentido y la modalidad que debería adoptar esta reforma (Gutiérrez et al, 2017)

6 OIT, 2008.

La ausencia de un marco regulatorio en Chile no ha impedido que las asociaciones de funcionarios negocien con las autoridades. Si bien las prácticas de negociación no son nuevas en la historia del país, parecen haberse vuelto más comunes desde la recuperación de la democracia. Por ejemplo, desde 1990, los gobiernos negocian a nivel nacional el ajuste anual de los salarios de los funcionarios con la ANEF, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y otras organizaciones de trabajadores públicos. La negociación se realiza al final de cada año, antes que el gobierno envíe el proyecto de presupuesto al Parlamento, en el marco de un espacio conocido como la "Mesa del Sector Público". A la discusión sobre el salario, se le han ido sumando otros temas relativos a las condiciones de trabajo.

En paralelo a la negociación nacional, las organizaciones de funcionarios negocian con más o menos regularidad a nivel de los ministerios, de los servicios públicos y de las regiones. La dinámica de negociación en estos niveles es mucho menos conocida por el público en general que la Mesa del Sector Público puesto que estos procesos pocas veces aparecen referidos en la prensa. Asimismo, hasta la fecha, no existen datos que permitan medir el alcance de las prácticas de negociación en estos niveles.

A pesar de la inexistencia de un marco regulatorio que garantice explícitamente el derecho a la negociación en el sector, la participación de las asociaciones es reconocida en reglamentos, instructivos y otros documentos oficiales. Más aún, la instalación de la participación y el dialogo social como elementos estable en la cultura organizacional de los servicios y ministerio ha sido uno de los objetivos de las políticas de la gestión, especialmente en la actual planificación estratégica de la DNSC.

El reciente Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado es un ejemplo de este énfasis. El instructivo establece que los desafíos de un empleo público de calidad deben ser asumidos como una política de Estado que supere los ciclos de Gobierno, "lo que implica necesariamente consolidar relaciones laborales participativas con los funcionarios y funcionarias y sus asociaciones representativas, que faciliten y permitan avanzar en la modernización del Estado con el objetivo final de construir una sociedad más justa e inclusiva para nuestro país[7]".

En esta misma línea, el instructivo presidencial ha dado especial relevancia a la participación de las asociaciones de funcionarios representativos de los trabajadores de cada servicio público, en el proceso de diseño o rediseño de la Política de Desarrollo de Personas y el programa de trabajo para su implementación. Este lineamiento busca que el proceso participativo guie el trabajo a desarrollar por cada servicio público, a través de mecanismos que consideren la cultura específica de cada organización y la madurez de las relaciones con los propios gremios. (DNSC. 2015).

7 Dirección Nacional del Servicio Civil (2015) Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado.

Metodología

El diseño de la ENCLACE fue realizada por un equipo de expertos del Departamento de Gestión y Negocios de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado (UAH), con la colaboración de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC). El instrumento fue pensado para analizar el estado y la evolución periódica de las relaciones laborales al nivel de los servicios de la Administración Central del Estado[8]. Por su naturaleza distinta, se excluyó del universo a estudiar a las subsecretarías, Intendencias y Gobernaciones, además de siete servicios: Consejo Nacional de Educación (CNED), Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), Servicio Nacional de Discapacidad (SENADIS), Corporación Nacional Forestal (CONAF), la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) y Consejo de Rectores (CRUCH). Estos últimos servicios fueron excluidos ya sea porque se rigen exclusivamente bajo el marco normativo del Código del Trabajo, o bien por no participar en la implementación del Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado, marco de referencia del presente estudio.

Para definir las variables y preguntas relevantes, se revisaron encuestas con propósitos similares en Francia y Reino Unido (Encuesta REPONSE y WERS) y la Encuesta Laboral (ENCLA, 2014) que se aplica en Chile para conocer las condiciones laborales en el sector privado. De esta manera, se buscó resguardar cierta comparabilidad internacional de los datos y la posibilidad de contrastar los resultados con los datos sobre el sector privado en Chile. Asimismo, se realizaron entrevistas a encargados de las relaciones laborales en distintos servicios, con el objeto de adaptar el instrumento a las características propias del sector público chileno.

Cabe destacar que el diseño del instrumento tuvo el gran desafío de establecer preguntas y categorías de respuestas que pudieran ser entendidas por los diferentes servicios, en un contexto donde no existen nociones compartidas. Dada la ausencia de procedimientos legales claros, las prácticas de negociación y paralización, así como los conceptos que utilizan los actores para referirse a estas prácticas, son heterogéneos. Por esta misma razón, el diseño de la ENCLACE constituye, en sí mismo, una contribución al conocimiento de las relaciones laborales en el sector.

ENCLACE fue construida para ser distribuida vía mail y autocompletada en línea por los/las Jefes/as de Gestión de Personas, Recursos Humanos, Relaciones Laborales o quien desempeña una función equivalente al interior de los servicios. Durante los próximos años, se aplicará un instrumento similar a los/as representantes de los/as trabajadores/as para complementar la perspectiva de la Dirección con la de los/as trabajadores de los servicios.

Las preguntas incorporadas en el instrumento hacen referencia a tres dimensiones de las relaciones laborales en el sector público:

1. Representación de los intereses de los trabajadores: las preguntas apuntan a identificar la presencia de las asociaciones de funcionarios y otras organizaciones de empleados públicos en los servicios. Además, el instrumento indaga en algunas características de estas organizaciones.

2. Diálogo social: el instrumento busca medir la frecuencia, el contenido, la modalidad y los resultados de los procesos de negociación y consulta entre organizaciones de empleados públicos y representantes de los servicios.

3. Conflicto: las preguntas apuntan a medir la frecuencia, las causas y las consecuencias de distintos tipos de conflicto al interior de los servicios.

En el presente informe, se presentan los resultados relacionados con las dos primeras dimensiones. Las preguntas relativas al conflicto son excluidas de este documento pues su tasa de respuesta resultó baja. La razón que esgrimieron algunos de los encuestados fue que no podían reconocer explícitamente la existencia de paros, dado que estas prácticas no son reconocidas por la ley y pueden, por lo tanto, generar sanciones. Actualmente, se está trabajando en una manera alternativa de medir la conflictividad en el sector.

La primera aplicación de la ENCLACE se realizó en agosto del 2016 y, por lo tanto, pesquisó la situación de las relaciones laborales entre el 1ero de julio del 2015 al 30 de julio del 2016. Fue distribuida online por la Dirección Nacional del Servicio Civil a los/las Jefes/as de Gestión de Personas, Recursos Humanos, Relaciones Laborales o quien desempeñará una función equivalente al interior de los servicios en atención a lo informado previamente por la jefatura superior de los servicios públicos considerados en el alcance.

La tasa de respuesta fue altamente satisfactoria, con 118 servicios que respondieron totalmente la encuesta, los que representan al 89,4% del total de servicios del universo considerado (132). La tabla 1 resume la información sobre las respuestas.

8 El artículo 28 de la Ley O. C. de B. G. de la A. del Estado, Nº 18.575, dispone sobre la materia, en el inciso primero, lo siguiente: "Los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Estarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar".

TABLA 1: Tasa de respuesta primera medición		
Estado	**Nº**	**%**
Finalizado	118	89,4
Iniciado	6	4,5
Abandonado	1	0,8
No iniciado	7	5,3
Total	**132**	**100**

En el presente informe, se presentan los datos desagregados en dos submuestras: servicios de salud y otros servicios. La división responde a la necesidad de distinguir a los servicios que pertenecen al Ministerio de Salud, tanto los dependientes de la Subsecretaria de Salud Pública como de la Subsecretaria de Redes Asistenciales, pues representan casi un tercio de la muestra. No se distinguieron más sectores pues el número de servicios por sector es muy heterogéneo (ver Tabla 2). Mientras que algunos Ministerios poseen sólo un servicio, otros alcanzan hasta 11, lo que hace que la comparación sea poco confiable.

TABLA 2: Cantidad de servicios según sectores	
Ministerio	**N**
Agricultura	3
Defensa Nacional	3
Deporte	1
Desarrollo Social	3
Economía	8
Educación	7
Energía	3
Hacienda	8
Interior	3
Justicia	5
Medio Ambiente	2
Minería	2
Obras Públicas	11
Presidencia	1
Relaciones Exteriores	3
Salud	34
Segegob	1
Trabajo	6
Transporte	1
Vivienda	13
Total	**118**

En las páginas que siguen, se presentan los resultados principales de la primera aplicación de la ENCLACE. La presentación está estructurada en tres partes. En la primera parte, se examina cómo se organizan los trabajadores; en la segunda, se describen los distintos procesos de diálogo social y, finalmente, en la tercera, se analizan las características de los acuerdos comprometidos en estos procesos al nivel de los servicios.

Organizaciones Representativas **del Personal**

La Ley de asociaciones de 1994 permitió a los funcionarios de planta[9] y a contrata[10] formar organizaciones propias para representar sus intereses frente a las autoridades. ¿Cuál es la representatividad de estas organizaciones en la actualidad? ¿Qué fuerza tienen respecto a las organizaciones del sector privado? Estas preguntas cobran especial relevancia a la hora de entender la legitimidad o el peso que tienen las asociaciones en las diferentes instancias de diálogo social que se desarrollan en el Estado. Con todo, las asociaciones nacionales de funcionarios no son las únicas organizaciones que representan los intereses de los trabajadores de los servicios frente a la dirección. Las divisiones territoriales, los trabajadores a honorarios[11] y los gremios profesionales poseen organizaciones propias que negocian con las autoridades. La ENCLACE se interesa en la descripción de estas organizaciones, reconociéndolas como actores relevantes en la dinámica de las relaciones laborales de la Administración Central del Estado.

9 Personal designado para desempeñar alguno de los cargos permanentes asignados por ley a cada institución. El personal de planta puede tener la calidad de titular, suplente o subrogante, desempeñándose en funciones directivas, profesionales, fiscalizadoras, técnicas, administrativas o auxiliares. Al personal titular de planta, por acceder a la carrera funcionaria, se le garantiza la estabilidad en el empleo. 1 Según el artículo 9° del Decreto Ley N° 1.263, Orgánico de Administración Financiera del Estado, las dotaciones máximas de personal que se fijen en los presupuestos anuales de los servicios públicos, incluirán al personal de planta, a contrata, contratado como honorario asimilado a grado y a jornal, en aquellos servicios cuyas leyes contemplan esta calidad.

10 Personas que desempeñan labores permanentes de la institución mediante su adscripción a cargos de carácter transitorio, sin acceso a la carrera funcionaria e incluidas en la dotación de una institución. Duran en su cargo, como máximo, hasta el 31 de diciembre de cada año, fecha en la cual los servidores expiran en funciones por el solo ministerio de la ley, salvo que hubiere sido propuesta la prórroga con al menos treinta días de anticipación, pudiendo renovarse indefinidamente. Las funciones sobre las cuales se puede desempeñar este tipo de cargos son profesionales, fiscalizadoras, técnicas, administrativas y auxiliares.

ASOCIACIONES NACIONALES DE FUNCIONARIOS FUERTES

En la literatura internacional, el volumen de afiliación o número de socios ha sido el indicador más clásico para medir la representatividad y fuerza de las organizaciones de trabajadores. En Chile, la Dirección del Trabajo registra el número de socios que declaran las asociaciones al momento de constituirse, pero no actualiza estos datos anualmente. Por esta misma razón, la ENCLACE utiliza otros indicadores para medir estos aspectos.

Un indicador alternativo de la representatividad, que ha sido utilizado en otros países, es la presencia de las organizaciones en los servicios. El supuesto de base es que a mayor el número de servicios que cuentan con asociaciones, mayor es la fuerza de esta forma de organización.

11 Se hace referencia específicamente los Honorarios a suma alzada, entendidos como personas contratadas bajo las normas civiles de arrendamiento de servicios inmateriales, quienes no se rigen por las normas del Estatuto Administrativo, sino que por las del respectivo contrato que han celebrado; por lo tanto, no tienen el carácter de funcionarios públicos y carecen de responsabilidad administrativa, con excepción de aquellos calificados como Agentes Públicos. No obstante lo anterior, se encuentran sujetos a las normas legales sobre probidad administrativa, al tener igualmente el carácter de servidores estatales, en la medida que prestan servicios al Estado de acuerdo a lo estipulado en un contrato suscrito con un órgano público.

La ENCLACE muestra 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[12]. Esto dista mucho de lo que ocurre en el sector privado, donde sólo un 8,9% de las empresas cuenta con un sindicato (ENCLA, 2014).

Además de la presencia, la ENCLACE indaga en la fuerza de las asociaciones nacionales de funcionarios examinando su grado de unidad. Se presume que la fuerza de las asociaciones es mayor cuando logran articular los intereses de los distintos estamentos o categorías de trabajadores dentro de una misma organización. La ENCLACE examina dos formas de unidad. Por un lado, la unidad que puede darse al nivel de los servicios, es decir, si una misma asociación representa o no los intereses de todos los trabajadores del servicio. Por otro lado, la unidad que puede darse entre las asociaciones de los distintos servicios, en otras palabras, si las asociaciones de servicio se articulan o no en estructuras asociativas superiores.

Los resultados de la primera aplicación de la ENCLACE muestran que la unidad asociativa al nivel de los servicios es baja. Como se observa en el Gráfico 1, el 94,1% de los servicios en el sector salud y el 63,1% en los otros sectores posee dos o más asociaciones de funcionarios. Esta división asociativa es incluso más acentuada que en el sector privado, donde sólo un 39,4% de las empresas presenta algún grado de paralelismo sindical (ENCLA, 2014).

12 La pregunta refiere a asociaciones que involucran exclusivamente a los funcionarios del servicio que se encuentran bajo estatuto administrativo (no considera asociaciones de trabajadores a honorarios, federaciones, confederaciones de trabajadores del sector o asociaciones exclusivamente regionales).

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

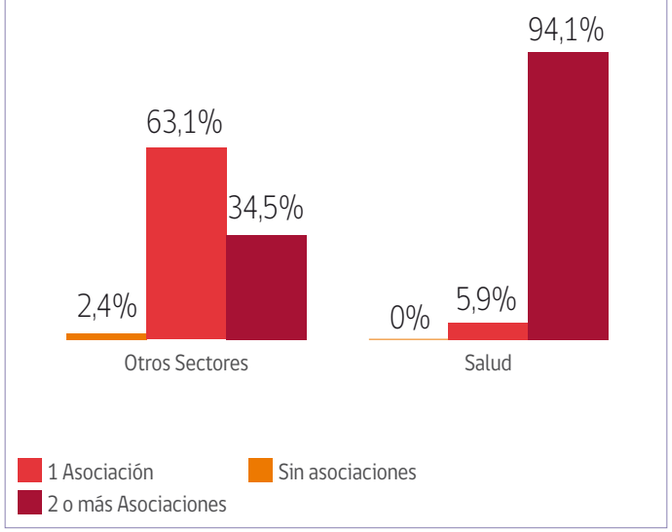
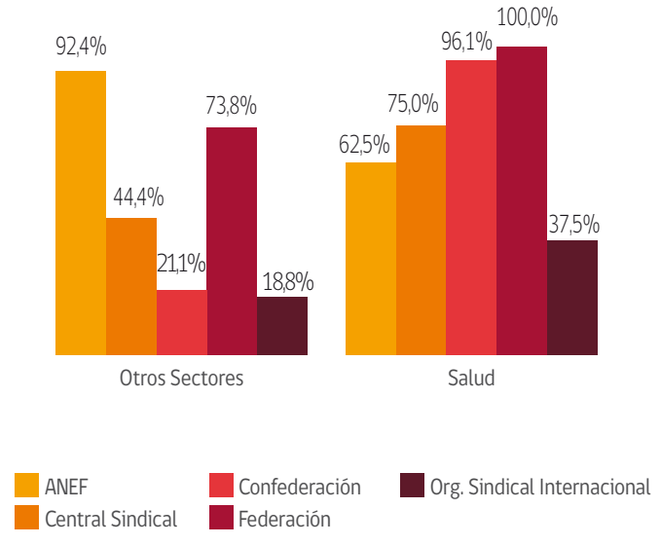


GRÁFICO 2: Porcentaje de servicios según las estructuras sindicales a las que se encuentran afiliadas sus asociaciones



Sin embargo, la división asociativa al nivel de los servicios es compensada por la fuerte unidad que hay entre las asociaciones en los niveles superiores. En efecto, como muestra el Gráfico 2, casi la totalidad de los servicios declara que sus asociaciones se encuentran afiliadas a alguna federación, confederación, agrupación o central sindical. Esta situación contrasta con la del sector privado, donde sólo cerca de un tercio de los sindicatos de empresa está en una situación similar (ENCLA 2014)

Resulta interesante destacar el peso de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) en el sector. Como se observa en el Gráfico 2, la mayor parte de los servicios declara que sus asociaciones se encuentran afiliadas a la ANEF, aun cuando esta proporción es menor en el sector salud que en los otros sectores. Esta diferencia entre las submuestras puede deberse al hecho que los trabajadores del sector salud cuentan con una organización a nivel nacional propia (CONFENATS) que negocia junto a la ANEF en la mesa del sector público.

Por último, el Gráfico 2 permite visibilizar la alta participación del sector público en las organizaciones que representan a los trabajadores chilenos a nivel nacional. Actualmente existen tres centrales sindicales importantes en el país: la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Central Autónoma de Trabajadores (CAT) y la Unión Nacional de Trabajadores (UNT). La encuesta muestra que la mayor parte de los servicios tiene asociaciones que se encuentran afiliadas a alguna de estas centrales sindicales. Este porcentaje es mayor en la submuestra de servicios del sector salud, que en los servicios de otros sectores (75% contra un 44,4% respectivamente).

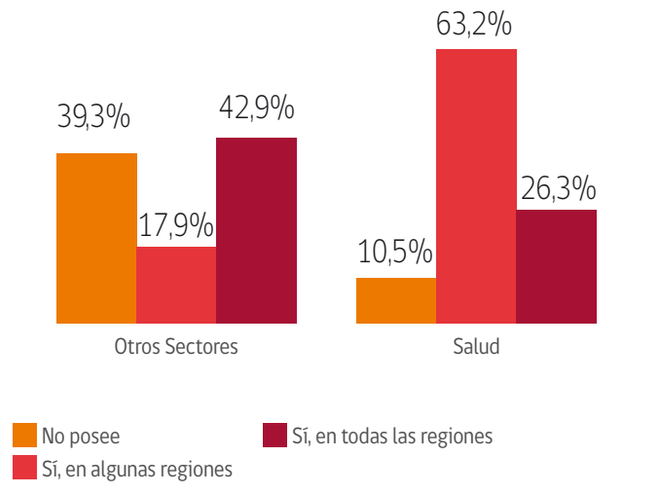
LA IMPORTANCIA DE OTRAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN DEL PERSONAL

Como se señaló en la introducción, junto a las asociaciones nacionales de funcionarios existen organizaciones representativas de ciertos territorios, categorías o estamentos de trabajadores que poseen sus propias características y dinámica de negociación con las autoridades de los servicios.

En primer lugar, la ENCLACE indaga en la presencia de asociaciones regionales de funcionarios. Para ello, consulta a los servicios si cuentan con divisiones regionales y, de ser así, si estas divisiones poseen asociaciones propias. El interés en estas asociaciones radica en que, si bien también agrupan a funcionarios de planta y a contrata, se insertan en un sistema de relaciones laborales con características locales que pueden diferir significativamente de las del sistema nacional.

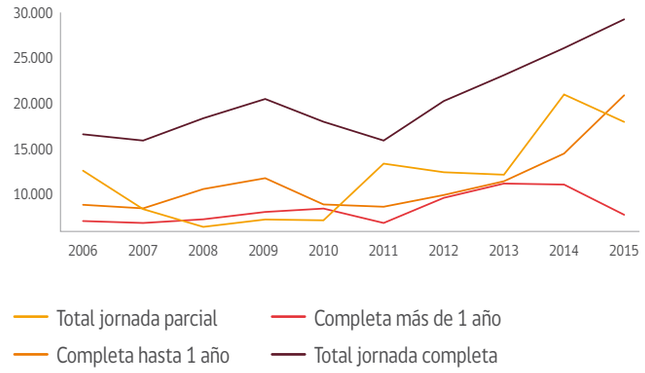
La aplicación 2016 da cuenta que los trabajadores de los servicios donde existen divisiones regionales (el 63,6% de los casos), tienden a organizarse en este nivel aunque no en todas las regiones. Como muestra el Gráfico 3, los servicios que cuentan con asociaciones regionales son más comunes en el sector salud que en los otros sectores (89,5% contra 60,8%). Futuras investigaciones deberán analizar cuáles son las condiciones que promueven el surgimiento de estas asociaciones en algunas divisiones regionales y no en otras.

GRÁFICO 3: Porcentaje de servicios con divisiones regionales que cuenta con asociaciones regionales de funcionarios



En segundo lugar, la ENCLACE se interesa en el fenómeno emergente de las organizaciones de trabajadores a honorarios. Como muestran las estadísticas de la DIPRES, el número de trabajadores a honorarios en el sector público ha crecido en los últimos años. La mayor parte de estos trabajadores son integrados en la modalidad de jornada parcial o, cuando son integrados en la modalidad de jornada completa, lo hacen a puestos de trabajo que no se extienden por más de un año (Gráfico 4).

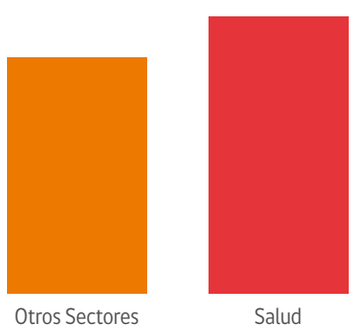
GRÁFICO 4: Número de trabajadores a honorarios del sector público en Chile, según contrato y permanencia (2006-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas de Recursos Humanos 2005-2015, DIPRES.

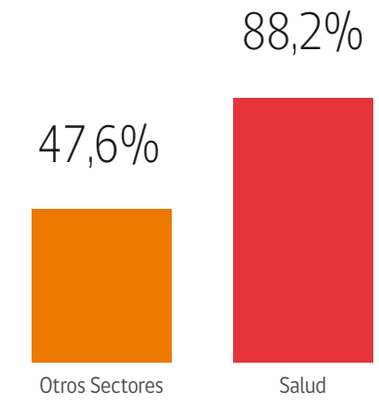
Por su condición contractual, los trabajadores a honorarios no pueden formalmente participar en las asociaciones de funcionarios, aun cuando existen interpretaciones jurídicas contrapuestas a este respecto[13]. En cualquier caso, durante los últimos años, los trabajadores a honorarios han tendido a organizarse en asociaciones o sindicatos propios con el propósito de dar fuerza a sus demandas específicas en el Estado. La primera aplicación de la ENCLACE demuestra que este caso no es un fenómeno aislado. Como puede observarse en el Gráfico 5, uno de cada cinco servicios declara que cuenta con trabajadores afiliados a sindicatos u organizaciones de trabajadores a honorarios, sin existir una gran variación entre las dos submuestras. Como se verá más adelante, la mayor parte de estas organizaciones son integradas a los procesos de diálogo social en los servicios.

GRÁFICO 5: Porcentaje de servicios con trabajadores asociados a agrupaciones o sindicatos de honorarios



Los Colegios profesionales son otra forma de organización cuya presencia en los servicios es importante. En efecto, el 88,2% de los servicios del sector salud declara que sus trabajadores se encuentran afiliados a este tipo de organización y un 47,6% de los servicios de otros sectores señala estar en la misma situación (gráfico 6). Como se verá más adelante, los Colegios profesionales también participan en las distintas instancias de diálogo social al interior de los servicios, siendo actores relevantes en las relaciones laborales del sector.

GRÁFICO 6: Porcentaje de servicios con trabajadores asociados a colegios profesionales



13 La Contraloría General de la Republica, en dictamen Nº 61.022 del 27/09/2011 establece "este Organismo Contralor en los dictámenes Nºs. 40.777, de 1995, y 24.637 y 30.324, ambos de 2005, entre otros, ha precisado que quienes suscriben contratos a honorarios con órganos administrativos, si bien cumplen una actividad que importa una prestación de servicios particulares a la Administración, no obstante, no adquieren la calidad de funcionarios de la respectiva entidad -la que sólo posee el personal dependiente suyo, cualquiera sea el régimen estatutario que los rija-, y, por ende, no pueden afiliarse a las asociaciones de funcionarios a que se refiere la ley Nº 19.296 y, consecuencialmente, están imposibilitados de integrar los directorios de éstas".

Procesos de **Diálogo Social**

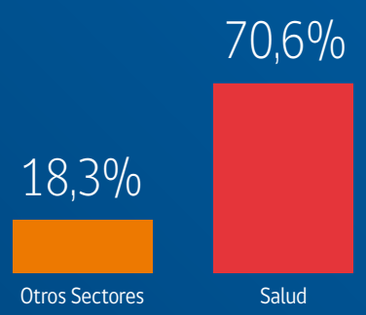
La ENCLACE distingue tres categorías de diálogo social al nivel de los servicios. En primer lugar, las mesas de negociación o de trabajo que corresponden a procesos de diálogo relativamente estructurados, puesto que existe acuerdo previo respecto de las temáticas a abordar, las personas que representan a las distintas partes y la frecuencia o calendario de las sesiones en las que se desarrolla la negociación[14]. En segundo lugar, la negociación o procesos de consulta que se dan en la interacción espontánea de los representantes de las agrupaciones del personal con la dirección. En tercer lugar, la negociación o procesos de consulta que se generan al interior de órganos estables paritarios o bilaterales como la Junta Calificadora, el Comité de Bienestar, entre otros. En esta sección, se describe en qué medida y cómo se desarrollan los procesos de diálogo en estas distintas modalidades.

RELACIONES LABORALES: UNA ESPECIALIZACIÓN ORGANIZACIONAL INCIPIENTE

Una de las particularidades de la ENCLACE respecto de instrumentos semejantes en otros países es su interés en el estudio de los aspectos de la organización de los servicios que pueden favorecer o desfavorecer el diálogo social a este nivel. Así, por ejemplo, la encuesta indaga en el grado de especialización que existe dentro de los servicios para atender las demandas y/o conducir el diálogo con las agrupaciones de personal. Es plausible pensar que la existencia de estructuras internas o cargos especializados en la gestión de las relaciones laborales puede ayudar a los servicios a generar políticas de diálogo social más estables en el tiempo y dar seguimiento a los acuerdos.

Los datos de la primera aplicación muestran que la mayor parte de los servicios no cuenta con una estructura especializada para la gestión de las relaciones laborales, aunque existen diferencias significativas entre las dos submuestras. Como indica el gráfico 7, el 70,6% de servicios en el sector salud cuenta con un departamento, área o unidad especializado en relaciones laborales, mientras que sólo un 18,3% de los servicios de otros sectores cumplen con la misma condición.

GRÁFICO 7: Porcentaje de servicios que cuenta con un área, departamento o unidad encargada específicamente de las relaciones con agrupaciones del personal



Esta diferencia entre las submuestras es igualmente evidente cuando se analiza la respuesta de los servicios a la pregunta por quiénes son los encargados de las relaciones con las agrupaciones del personal. Como se observa en el gráfico 8, más de la mitad de los servicios en el sector salud declara que el/la jefe/a de relaciones laborales es la persona que se encarga de las relaciones con las agrupaciones de personal. En cambio, en los otros sectores, el 31,3% de los servicios señala que la persona a cargo de la gestión de las relaciones laborales varía según las circunstancias, el 22,4% que esta función recae en el director/a, el 11,9% en el/la jefe de Administración y Finanzas, y el 29,9% en el/la jefe de gestión de personas. Sólo el 4,5% de los servicios cuenta con un/a jefe de relaciones laborales especializado en estas funciones.

En otras palabras, a diferencia de lo que sucede en el sector salud, la mayor parte de los servicios de los otros sectores no cuenta con una estructura interna para dar continuidad a las políticas de gestión de las relaciones laborales. Esto podría ser indicativo de mayores dificultades en el seguimiento integral de las materias y negociaciones sostenidas con las agrupaciones de personas existentes en estos servicios.

Es interesante subrayar que en un quinto de los servicios en los sectores distintos al de salud, la gestión de las relaciones laborales recae en el director/a del organismo. Esta situación puede favorecer que los conflictos escalen rápidamente al ministerio o a nivel central cuando los procesos de diálogo se rompen, o que las políticas de gestión de las relaciones laborales cambien con la rotación de directores.

14 La encuesta refiere a las mesas que involucran exclusivamente a los funcionarios del servicio a nivel nacional, por lo que excluye negociaciones de los trabajadores del sector o negociaciones de las asociaciones regionales con las autoridades locales.

GRÁFICO 8: Porcentaje de servicios según encargado de las relaciones con las agrupaciones representativas del personal

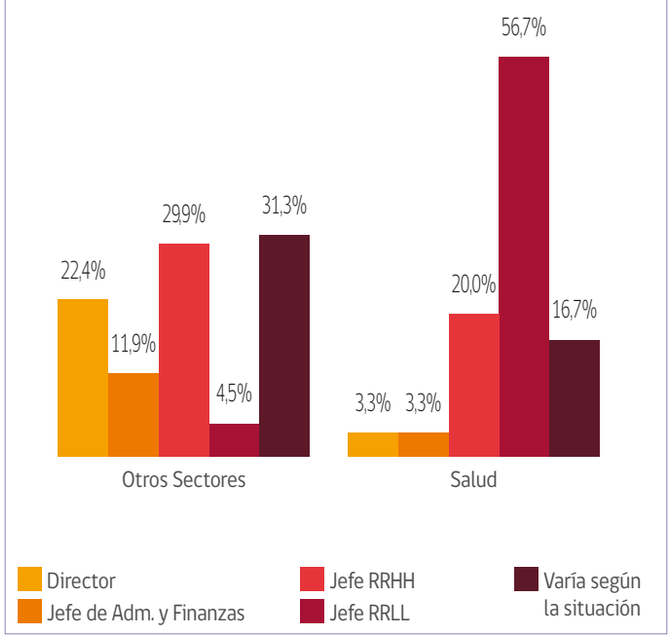
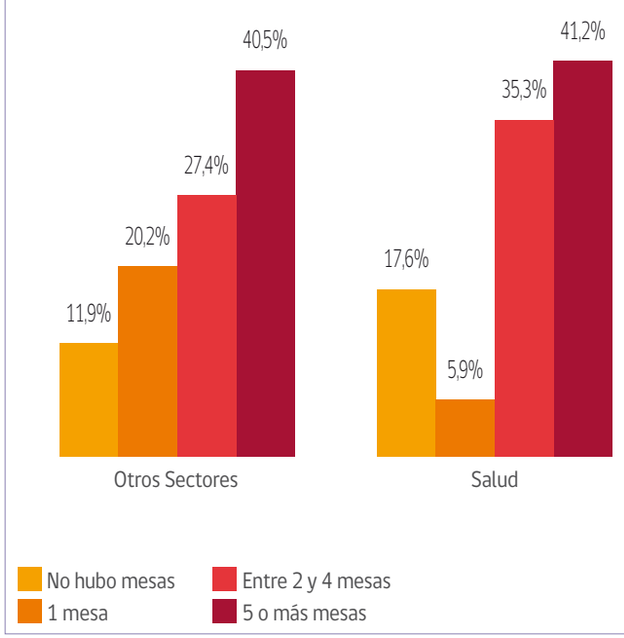


GRÁFICO 9: Porcentaje de servicios según frecuencia de mesas de negociación o trabajo en los últimos doce meses



MESAS DE NEGOCIACIÓN O DE TRABAJO: UNA PRÁCTICA INSTALADA

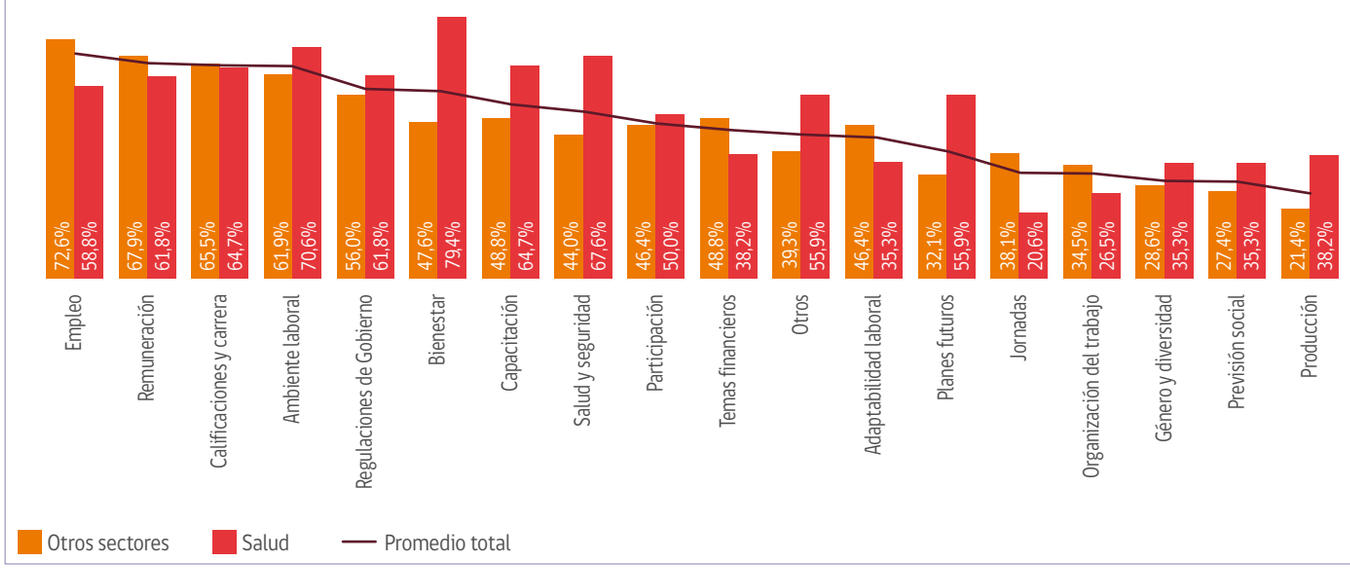
La primera aplicación de la ENCLACE deja en evidencia que las mesas de negociación o de trabajo son una modalidad de diálogo social frecuente e instalada en la cultura de los servicios, a pesar de la ausencia de una normativa específica a este respecto. Así, como muestra el gráfico 9, sólo una pequeña proporción de los servicios encuestados declara no haber tenido una mesa de este tipo en los doce meses anteriores a la encuesta (17,6% de los servicios de salud y 11,9% de los servicios de otros sectores). Más aún, casi la mitad de los servicios registra cinco o más mesas durante el año. Lejos de un proceso excepcional, las mesas de negociación o de trabajo parecen instancias de gestión permanentes dentro de la Administración Central del Estado.

Temáticas variadas

La ENCLACE 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 10, la mayor parte de los servicios tratan en estas instancias temas que van desde las remuneraciones de los funcionarios hasta problemáticas relativas 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.

Específicamente, el Gráfico 10 da cuenta de algunas diferencias en las temáticas privilegiadas en las dos submuestras. En el sector salud, las temáticas más frecuentemente abordadas en las mesas son las relativas a servicios de bienestar o beneficios para los funcionarios (ej. guarderías, estacionamientos, recreación, casino) (79,4% de los servicios), gestión de ambientes laborales (70,6%), salud y seguridad en el trabajo (67,6%). En cambio, en los otros sectores, predomina la negociación sobre problemáticas relativas al empleo (ej. renovación de contratas, maneras de evitar despidos) (72,6%), remuneración (67,9%), calificaciones y carrera funcionaria (65,5%).

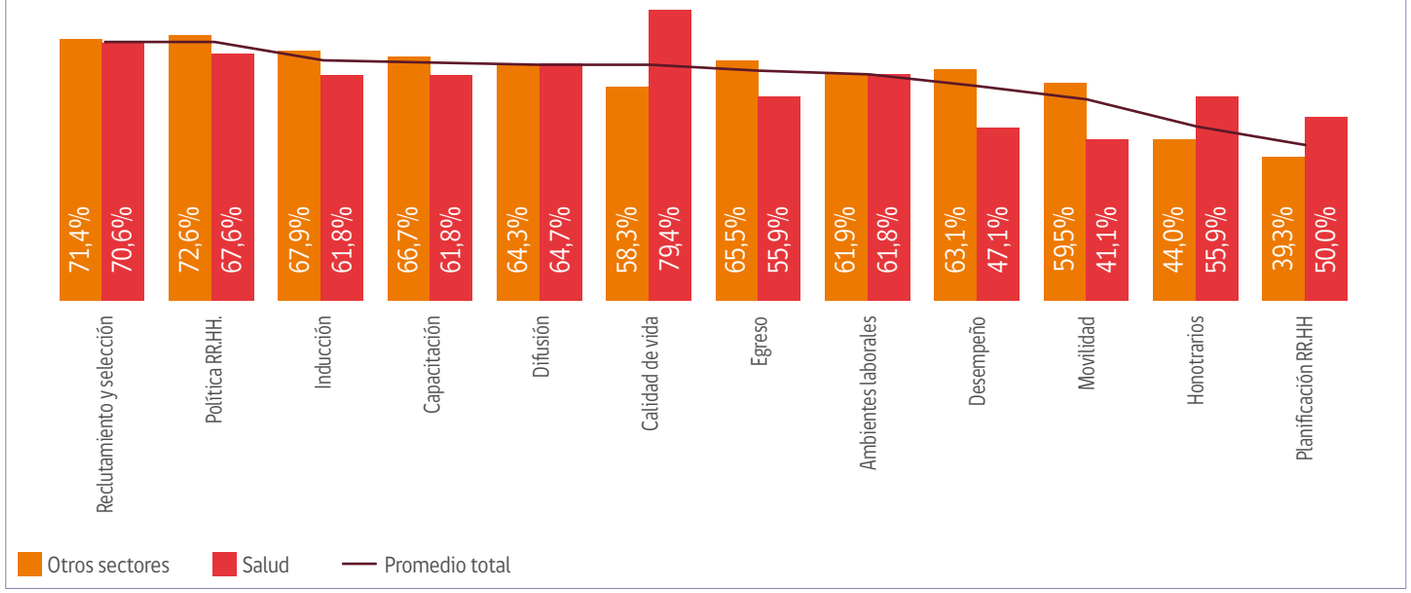
GRÁFICO 10: Porcentaje de servicios según temas tratados en las mesas de negociación o trabajo



Con el propósito de medir el grado de cumplimiento del Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado promulgado en 2015, ENCLACE pregunta a los servicios si incluyeron las temáticas impulsadas por el Instructivo en las mesas de negociación o de trabajo realizadas durante los doce meses anteriores a la encuesta. Como muestra el gráfico 11, casi todas estas temáticas fueron tratadas por al menos la mitad de los servicios durante el periodo estudiado, lo que da cuenta de un alto grado de cumplimiento del Instructivo Presidencial en lo referido a la participación de las Asociaciones de Funcionarios sobre los contenidos del Instructivo y particularmente en el diseño e implementación de la Política de Desarrollo de Personas de cada servicio.

En el sector salud, la calidad de vida es la temática del Instructivo más frecuentemente abordada en las mesas (79,4%), lo que podría explicarse porque los servicios en este sector deben cumplir con indicadores ministeriales vinculados a esta temática (Compromisos de Gestión COMGES Nº16). En cambio, en los otros sectores, la temática del Instructivo incorporada por un porcentaje mayor de servicios son las políticas de gestión y desarrollo de personas (72,6%).

GRÁFICO 11: Porcentaje de servicios según si incorporan los temas impulsados por el instructivo presidencial



Supervisión del Ministerio y de la Dirección

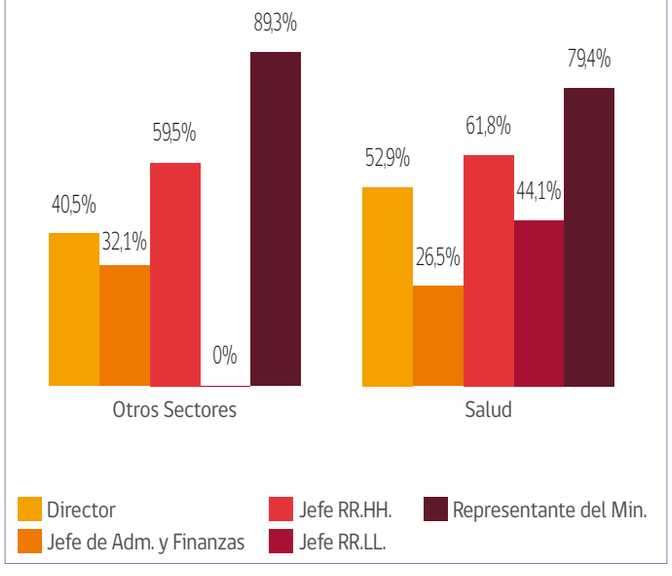
ENCLACE pregunta a los servicios por quiénes representan a la dirección en las mesas de negociación y/o trabajo, con el propósito de identificar cuáles son las políticas de gestión o las estrategias de negociación que desarrollan. El Gráfico 12 resume las respuestas a esta pregunta.

El primer elemento que destaca en la figura es la presencia de los ministerios en las mesas que se llevan a cabo al nivel de los servicios. En efecto, el 79,4% de los servicios del sector salud y el 89,3% de los servicios de otros sectores declara que las mesas realizadas durante los doce meses anteriores a la encuesta

contaron con la participación de un representante del ministerio. Esto sugiere que existe una preocupación por parte de los ministerios por supervisar los procesos de diálogo social que se producen a niveles inferiores. Más adelante, se analizará en qué medida este control ministerial permite una coordinación de los acuerdos que se establecen en los distintos niveles y servicios de la Administración Central.

Un segundo elemento a subrayar es el involucramiento del/a director/a del servicio en las mesas de negociación o de trabajo. Casi la mitad de los servicios reporta la participación del/a director/a en las mesas y este porcentaje es levemente superior en el sector salud que en los otros sectores (52,9% contra 40,5%). Este dato confirma que, generalmente, no existen canales en los servicios para evitar que los conflictos que surgen en las mesas de negociación y/o trabajo escalen directamente al nivel de los ministerios puesto que la máxima autoridad de los servicios se encuentra involucrada en estos procesos desde el comienzo.

GRÁFICO 12: Porcentaje de servicios según quiénes representan a la dirección en las mesas de negociación y/o trabajo

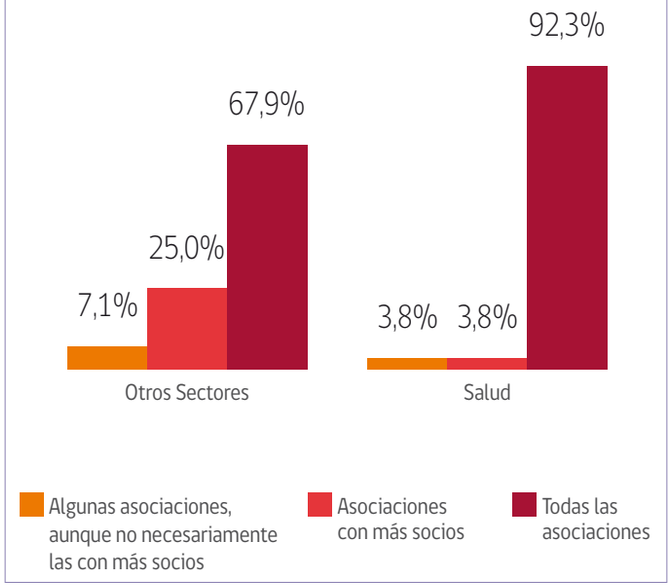


Titularidad y participación integrada de las asociaciones de funcionarios

La ENCLACE demuestra que las asociaciones de funcionarios gozan de un derecho adquirido de titularidad pues son quienes representan a los/as trabajadores/as en las mesas de negociación o de trabajo. En efecto, según los datos recolectados, casi la totalidad de los servicios declara que los/as dirigentes de las asociaciones de funcionarios/as participaron en las mesas de negociación y/o trabajo (79,4% de los servicios de salud y 83,3% de los servicios de otros sectores). En los pocos servicios donde no hay participación de los/as dirigentes de asociaciones, los intereses de los/as trabajadores/as son representados por un/a representante designado/a por la dirección para cumplir dicha función.

Dada la existencia de varias asociaciones en la mayor parte de los servicios, resulta interesante identificar cómo se organizan los procesos de negociación. Los datos muestran que la mayor parte de los servicios suele integrar en las mesas de negociación y/o de trabajo a todas las asociaciones del servicio, sin discriminar según el tamaño de estas asociaciones u otro criterio (92,3% de los servicios de salud y 67,9% de los servicios de otros sectores) (Gráfico 13). Esta situación contrasta con la de las grandes empresas en el sector privado, donde la gerencia suele negociar paralelamente con los distintos sindicatos, cuando existe más de uno.

GRÁFICO 13: Porcentaje de servicios con más de una asociación, según qué asociaciones representaron a los funcionarios en mesas de negociación y/o trabajo

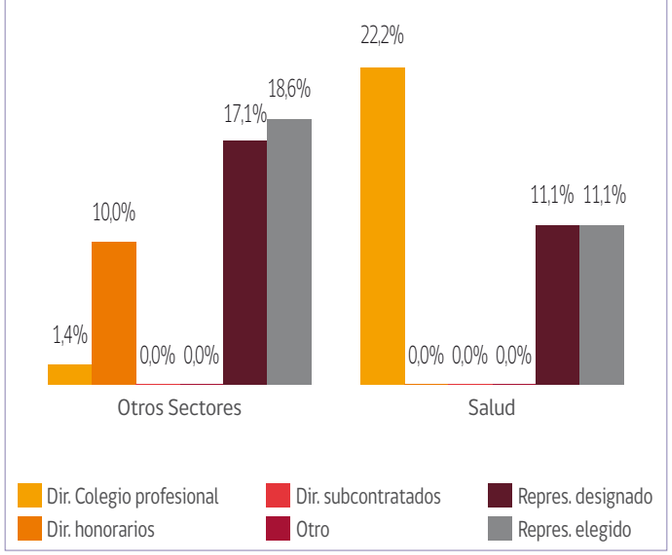


Si bien las asociaciones tienen la titularidad de la negociación, en ocasiones son acompañadas por otros representantes de los/as trabajadores/as. El Gráfico 14 muestra quiénes acompañan al/a representante de la asociación de funcionarios en las mesas de negociación. Un primer elemento a destacar es la participación de los Colegios profesionales en estos procesos de negociación, sobretodo en el sector salud, donde un 22,2% de los servicios confirma esta participación. Esto reafirma que las organizaciones gremiales son actores relevantes en la dinámica de las relaciones laborales al interior del sector salud.

Un segundo elemento a subrayar es la integración de las organizaciones de trabajadores a honorario a las mesas de negociación y/o trabajo en un 10% de los servicios de otros sectores, lo que representa un tercio de los servicios que declaran la existencia de organizaciones de este tipo en esta submuestra. Esta cifra da cuenta

que la mayor parte de los servicios que reconocen la existencia de agrupaciones de trabajadores a honorario no opta por integrar estas agrupaciones a los canales establecidos de negociación. Este dato no implica que estas agrupaciones sean excluidas de la gestión de las relaciones laborales. Los datos recolectados por la ENCLACE muestran que buena parte de los servicios que reconocen la existencia de agrupaciones de trabajadores a honorarios optan por crear mesas de negociación o de trabajo paralelas, con el propósito de abordar específicamente con estas agrupaciones las problemáticas ligadas a los trabajadores a honorario (28,5% en el sector salud y 50% en el resto de sectores).

GRÁFICO 14: Porcentaje de servicios según quiénes representaron al personal en las mesas de negociación y/o trabajo junto a un dirigente de asociación



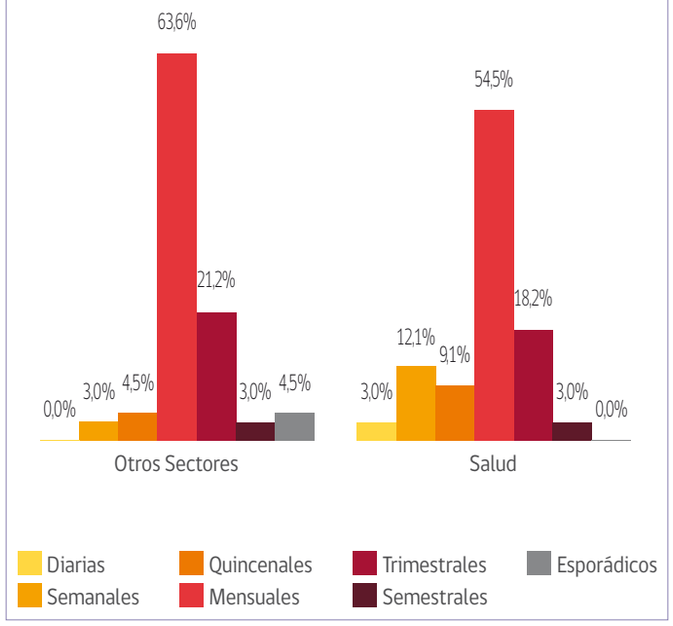
REUNIONES Y PROCESOS CONSULTIVOS

El diálogo social no sólo se despliega en el marco de mesas estructuradas, también se produce en reuniones o encuentros que surgen espontáneamente por iniciativa de la dirección o de las agrupaciones del personal. Prácticamente la totalidad de los servicios encuestados declara que existieron reuniones o encuentros con los representantes de los trabajadores por fuera de las mesas de negociación y/o de trabajo, durante los doce meses anteriores a la ENCLACE (97,06% en el sector salud y 98,77% en otros sectores). Cabe señalar que la ley de asociaciones obliga a la dirección de los servicios a recibir oportunamente a los dirigentes de las asociaciones de funcionarios, lo que evidentemente facilita esta forma de diálogo social.

Estos antecedentes cobran especial relevancia en el marco de la ley Nº 20.955 que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece la DNSC, ya que dentro de las nuevas funciones institucionales se consideran el diseño e implementación de un modelo de acompañamiento y desarrollo para el alto directivo público, donde el dialogo cotidiano con las agrupaciones del personal representa un componente fundamental para una adecuada gestión directiva.

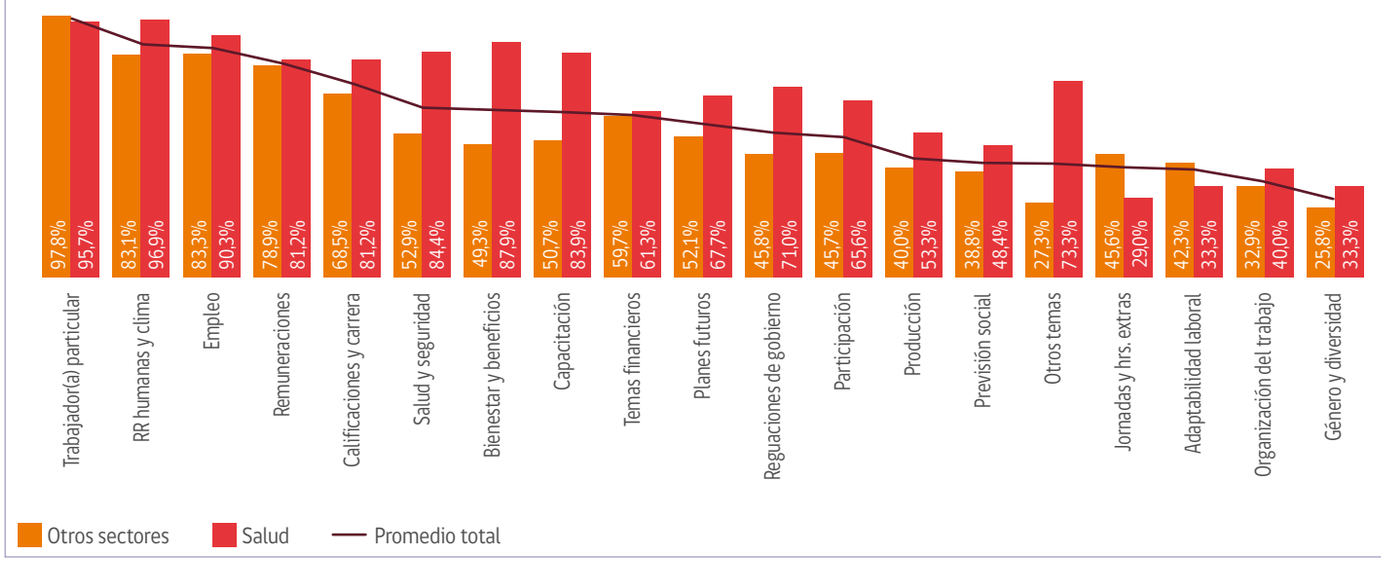
Para medir el alcance de esta modalidad de diálogo social, la ENCLACE consulta sobre la frecuencia con que se dieron estas reuniones o encuentros durante los doce meses anteriores a la encuesta. Como muestra el Gráfico 15, la mayor parte de los servicios declara que estas reuniones o encuentros fueron mensuales o más frecuentes (78,8% en sector salud y 71,2% en otros sectores), lo que confirma que la relación con las agrupaciones de personal es parte de las tareas cotidianas de la gestión de los servicios.

GRÁFICO 15: Porcentaje de servicios según frecuencia de las reuniones o encuentros independientes a las mesas de negociación o trabajo



Los temas tratados en estas reuniones o encuentros no son muy diferentes a los abordados en las mesas de negociación o trabajo. En efecto, como muestra el Gráfico 16, además de los problemas relativos a trabajadores individuales, la mayor parte de los servicios trataron en estas reuniones temas relativos a las relaciones humanas y clima laboral, empleo, remuneraciones, calificaciones y carrera, salud y seguridad, bienestar y beneficios, entre otras problemáticas que también son discutidas en las mesas de negociación o trabajo. Esta situación sugiere que la negociación de estas problemáticas no se agota en las instancias más estructuradas creadas para este fin e involucra un trabajo constante de acercamiento de posiciones entre las partes.

GRÁFICO 16: Porcentaje de servicios según tema tratado en las reuniones o encuentros independientes a las mesas de negociación o trabajo



ÓRGANOS PARITARIOS O BIPARTITOS

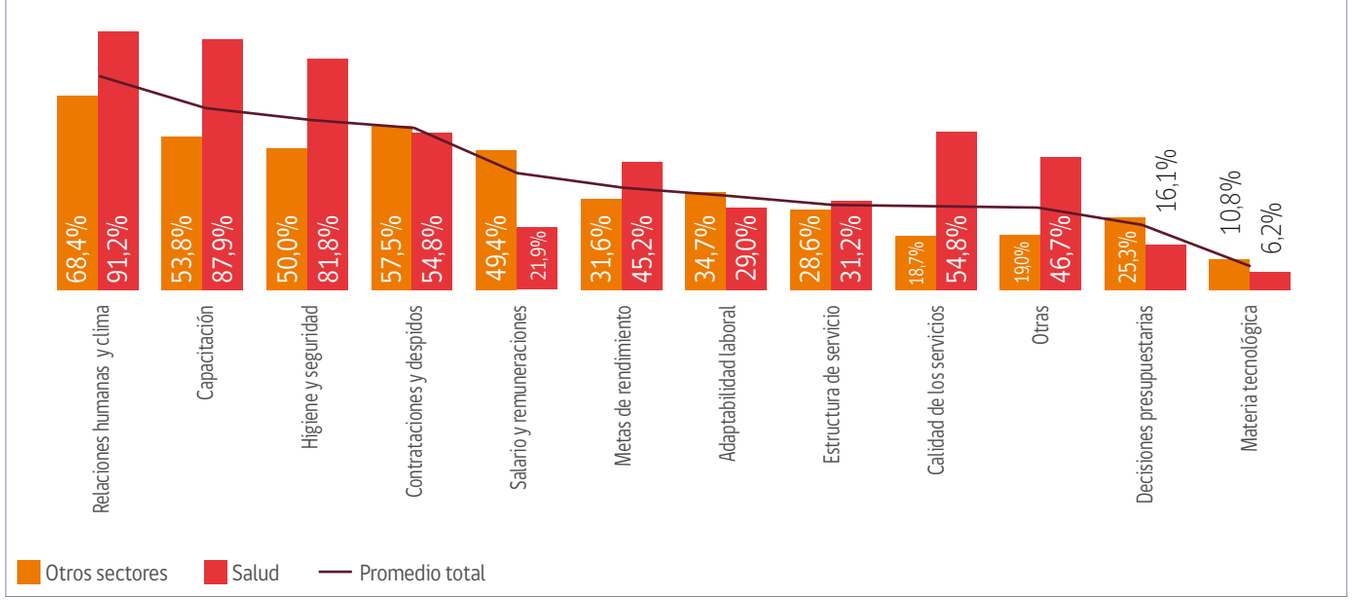
En los servicios públicos existe una tercera modalidad de diálogo social que se da en órganos o comités permanentes que son creados por decisión de la autoridad y/o o por disponerlo el Estatuto Administrativo o leyes especiales para tratar temas que suponen participación de los/as trabajadores/as.

Algunos ejemplos de estos órganos son la Junta Calificadora, el Comité paritario de Higiene y Seguridad, el Consejo Administrativo del Servicio de Bienestar y el Comité de Buenas Prácticas Laborales. La ENCLACE examina la actividad y la composición de estos cinco órganos durante los doce meses anteriores a la encuesta.

Como muestra la tabla 3, estos cinco órganos permanentes han registrado actividad durante los últimos doce meses en casi todos los servicios encuestados. En el sector salud, la tasa de servicios

Las reuniones o encuentros entre las agrupaciones de personal y la dirección suelen ser solicitadas por las primeras, pero a veces responden a una política de los servicios que contempla la consulta a los representantes de los trabajadores para abordar problemas específicos. La encuesta analiza los temas en que la dirección de los servicios consultó la opinión de las agrupaciones de personal en los doce meses anteriores a la encuesta. Como ilustra el Gráfico 17, la política de consulta difiere significativamente entre las submuestras. En el sector salud, más de la mitad de los servicios declara que consultó a las agrupaciones del personal en materias relativas a relaciones humanas y clima laboral (91,2%), capacitación (87,9%), higiene y seguridad (81,8%), contrataciones y despidos (54,8%), calidad de los servicios (54,8%). En los otros sectores, el porcentaje de servicios que consultó a las agrupaciones de personal sobre estos y otros temas es generalmente más bajo que en el sector salud. Sólo en materia de contrataciones y despidos, salario y remuneraciones, adaptabilidad laboral, decisiones presupuestarias y materias tecnológicas, la tasa de servicios que consultó a los trabajadores es más elevada que en el sector salud, aunque casi nunca sobrepasa el 50%.

GRÁFICO 17: Porcentaje de servicios donde la dirección consultó directamente a las asociaciones, según temática



que registraron actividad del Consejo de Bienestar y del Comité de Buenas Prácticas Laborales es significativamente superior a la de los servicios de otros sectores. Los otros tres órganos permanentes muestran actividad similar en ambas submuestras.

Estos datos confirman que el diálogo social es una práctica mucho más instalada en el sector público que en el privado. Por ejemplo, sólo el 65,3% de las empresas del sector privado presentan un Comité paritario de Higiene y Seguridad, a pesar que el Código Laboral establece su obligatoriedad para las empresas de más de 25 trabajadores. La presencia es mayor en las grandes y medianas empresas (95% y 82%) y menor en las pequeñas empresas (48%) (ENCLA, 2014:231). De la misma manera, sólo el 14,6% de las empresas del sector privado declara la actividad de un Comité Bipartito de Capacitación aun cuando la ley establece la obligatoriedad de este órgano en las empresas con 15 o más trabajadores (ENCLA, 2014:125).

Resulta interesante analizar la participación que tienen las asociaciones de funcionarios en estos órganos de representación permanente del personal, puesto que los datos sugieren que esta modalidad de diálogo social no es una prioridad para estas organizaciones. Por ejemplo, la encuesta muestra que las asociaciones de funcionarios están representadas en el Comité de Higiene y Seguridad sólo en un 47,1% de los servicios del sector salud y en un 17,9% de los servicios de otros sectores (Gráfico 18). De la misma manera, la encuesta indica que las asociaciones de funcionarios no participan en la Junta Calificadora en una parte importante de los servicios (29,4% en salud y 46,4% en el resto de los sectores), aun cuando el Estatuto Administrativo garantiza su derecho a voz en esta instancia (Gráfico 19). Cabe destacar que las temáticas que se abordan en estos son también comúnmente discutidas en las mesas de negociación o trabajo y en las reuniones espontaneas entre dirigentes de asociaciones y los representantes del servicio. Por lo mismo, los datos abren preguntas respecto a la articulación de los acuerdos que surgen de estos distintos procesos de diálogo social y sugieren que estos procesos muchas veces se dan de forma paralela y sin conexión.

TABLA 3: Porcentaje de servicios con órganos paritarios o bipartitos

		Se han reunido	No se han reunido	No existe	No existe o no sabe	Total
Comité paritario de higiene y seguridad	Otros servicios	95,24%	4,76%	0,00%	0,00%	100%
	Salud	91,18%	5,88%	0,00%	2,94%	100%
Junta calificadora	Otros servicios	92,86%	5,95%	1,19%	0,00%	100%
	Salud	91,18%	5,88%	0,00%	2,94%	100%
Consejo administrativo del servicio de bienestar	Otros servicios	73,81%	3,57%	16,67%	5,95%	100%
	Salud	91,18%	5,88%	0,00%	2,94%	100%
Comité de buenas prácticas laborales	Otros servicios	45,24%	8,33%	41,67%	4,76%	100%
	Salud	82,35%	5,88%	8,83%	2,94%	100%
Comité paritario de capacitación	Otros servicios	91,67%	7,14%	1,19%	0,00%	100%
	Salud	91,18%	5,88%	0,00%	2,94%	100%

GRÁFICO 18: Porcentaje de servicios según representantes en el comité paritario de higiene y seguridad

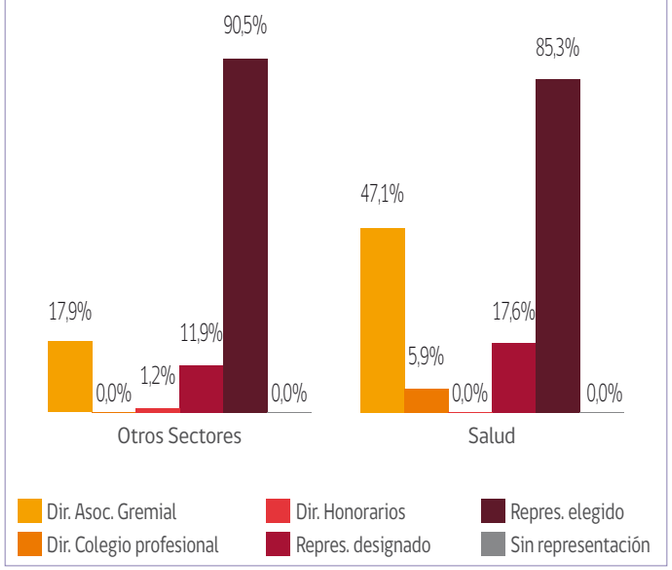
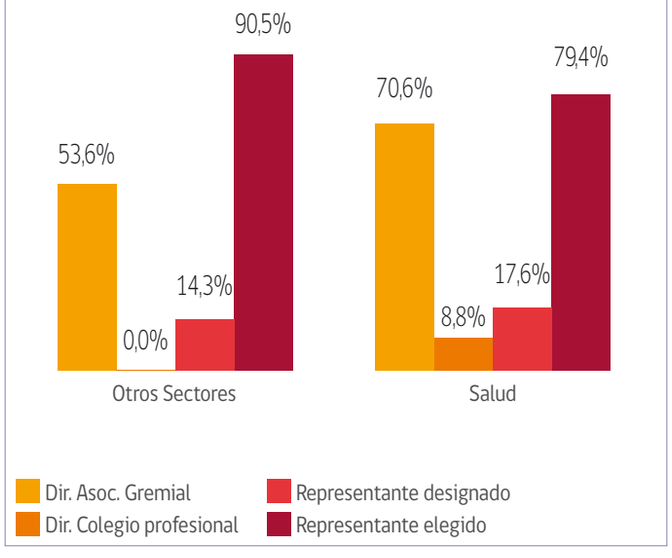


GRÁFICO 19: Porcentaje de servicios según representantes del personal en la Junta Calificadora



Acuerdos

Aun cuando no existe una reglamentación clara al respecto, los procesos de diálogo social entre la dirección de los servicios y las agrupaciones del personal pueden desembocar en acuerdos que comprometen mejoras específicas en las condiciones del personal y cambios en las políticas de gestión. Si bien estos acuerdos no tienen estatuto formal, en la práctica, son considerados por los actores como instrumentos legítimos de regulación de las relaciones laborales en el Estado chileno. La ENCLACE indaga en las características de estos acuerdos colectivos, específicamente, aquellos que resultan de las mesas de negociación y/o trabajo.

BAJA FORMALIDAD

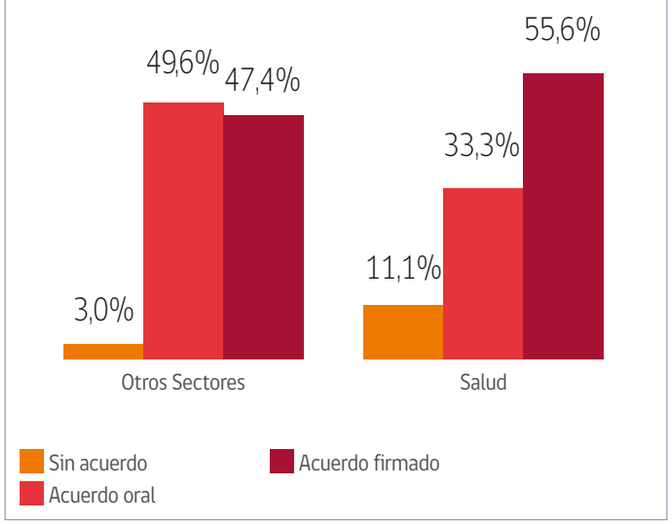
De las 433 mesas de negociación realizadas durante los doce meses anteriores a la aplicación de la ENCLACE y que fueron declaradas por los servicios[15], el 48,3% ya había concluido al momento de responder la encuesta. La ENCLACE se interesa en el tipo de resultado que tuvieron estas mesas.

En primer lugar, la ENCLACE muestra una alta tasa de éxito de las mesas de negociación. En efecto, sólo un 7% de las mesas declaradas que concluyeron, lo hicieron sin llegar a acuerdo (11,1% en el sector salud y 3% en otros sectores) (Gráfico 20). Este porcentaje parece bajo si se considera que no existe regulación que asegure procesos de mediación o arbitraje para destrabar las tensiones que surgen naturalmente en el proceso de negociación, como sí la hay en el sector privado y en otros países. No obstante, cabe cuidarse de interpretar esta cifra como indicador de prácticas de negociación eficiente puesto que es altamente probable que las mesas se extiendan en el tiempo hasta llegar a alguna forma de acuerdo, siendo la no conclusión de las mesas el mejor indicador de los problemas existentes para llegar a algún tipo de acuerdo. Las próximas aplicaciones de la ENCLACE ayudarán a descifrar si el elevado porcentaje de mesas no concluidas informado en esta ocasión se debe a la temporalidad de la aplicación de la encuesta o al hecho que existen dificultades para que las partes logren consenso.

En segundo lugar, la encuesta identifica un importante grado de informalidad en los acuerdos resultantes de las mesas de negociación. Como muestra el Gráfico 20, de las mesas declaradas que concluyeron en el sector salud, el 33,3% finalizó en acuerdo oral. Esta cifra es aún mayor en los otros sectores (49,6%). Esta informalidad puede explicarse en parte, por las características de los acuerdos que se suscriben. Como se señala más adelante, existen acuerdos que son legitimados por los actores y forman parte de la costumbre en el sector, aun cuando eventualmente puedan sobrepasar o desafiar ciertas normas escritas. Sea cual sea la explicación, 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.

15 La encuesta fue diseñada para que los servicios declarasen un máximo de 6 mesas de negociación. Como algunos servicios declararon haber realizado más de 6 mesas durante el año, es de esperar que el número total de mesas sea mayor a las 433 declaradas. El instrumento se corregirá para poder recabar bien esta información a partir de la próxima aplicación.

GRÁFICO 20: Porcentaje de mesas de negociación y/o trabajo concluidas, según su tipo de resultado



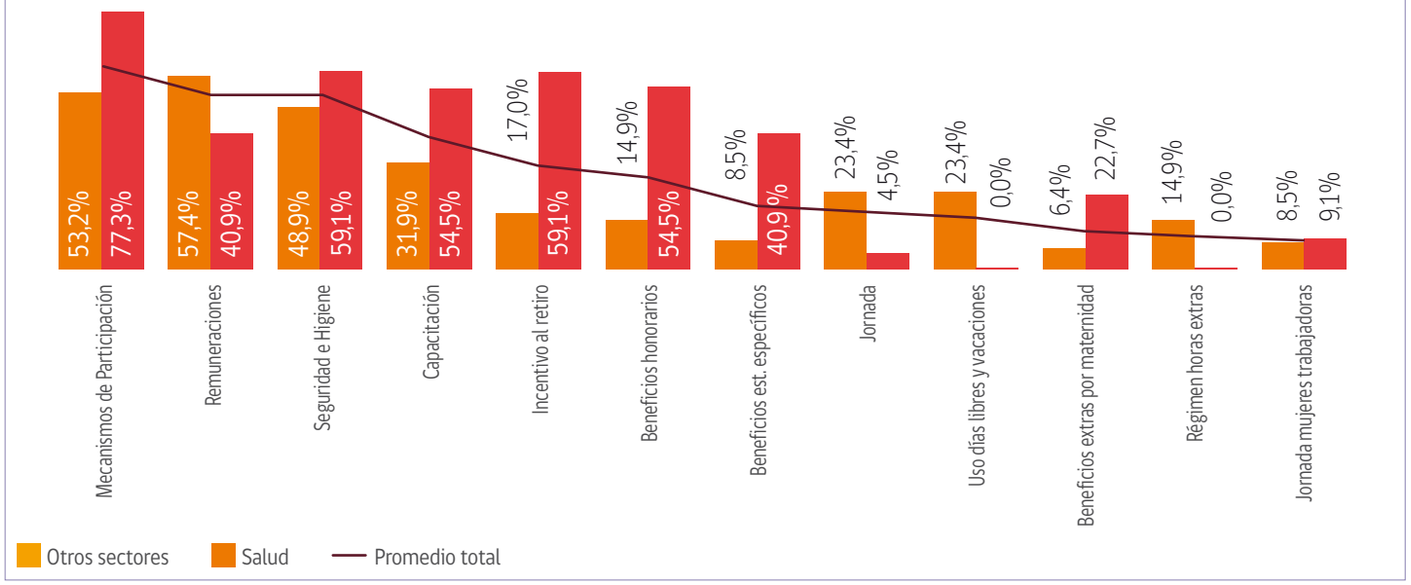
BENEFICIOS VARIADOS

Respecto de los beneficios comprometidos en los acuerdos alcanzados durante el periodo estudiado, la encuesta muestra su gran variedad y confirma la amplitud del diálogo social en la Administración Central (Gráfico 21).

La mayor parte de los servicios que declaran al menos una mesa con acuerdo señalan que comprometieron 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). En el sector salud, un porcentaje elevado de servicios pactó también beneficios en capacitaciones (54,5%), incentivos al retiro (59,1%), beneficios para trabajadores a honorarios (54,5%) y para estamentos específicos (40,9%).

Sin perjuicio de lo anterior, cabe destacar que son minoritarios los servicios que pactaron beneficios específicos para trabajadoras o arreglos que buscan generar mayor compatibilidad entre la vida profesional y familiar. En efecto, un porcentaje bajo de servicios en ambas submuestras comprometió el establecimiento de jornadas parcial o flexible para mujeres y beneficios por maternidad adicionales a los que establece la legislación actual. La marginalidad de estas temáticas parece ser una característica transversal a los procesos de negociación colectiva en Chile (ENCLA, 2014)

GRÁFICO 21: Porcentaje de servicios que llegaron a acuerdos según beneficios comprometidos



MEDIDAS COMPROMETIDAS PARA CUMPLIR LOS ACUERDOS

Como los acuerdos alcanzados en las mesas de negociación o trabajo carecen de un estatus legal formal, no entran en vigencia automáticamente y requieren de acciones adicionales por parte de la dirección de los servicios. La ENCLACE indaga en el tipo de mecanismos que utilizan los servicios para cumplir con los compromisos establecidos en las mesas de negociación y/o trabajo (Gráfico 22).

La mayor parte de los servicios especificó explícitamente cómo se cumpliría con los compromisos pactados (90,9% de los servicios de salud y 87,2% de los servicios de otros sectores). La mayor parte de estos servicios optó por comprometer medidas administrativas (68,2% en el sector salud y 57,4% en otros sectores). En cambio, el porcentaje de servicios que propuso cambios legales o proyectos de ley para cumplir con los acuerdos fue significativamente más bajo (31,8% en el sector salud y 23,4% en otros sectores). Respecto a las diferencias entre las submuestras, destaca el hecho que en el sector salud es mucho más frecuente que los servicios comprometan estudios para completar el diagnóstico que de la situación de los trabajadores y realizar un seguimiento de los compromisos (50% contra un 23,4% en otros sectores).

GRÁFICO 22: Porcentaje de servicios según medidas comprometidas para llevar a cabo las mejoras referidas en los acuerdos

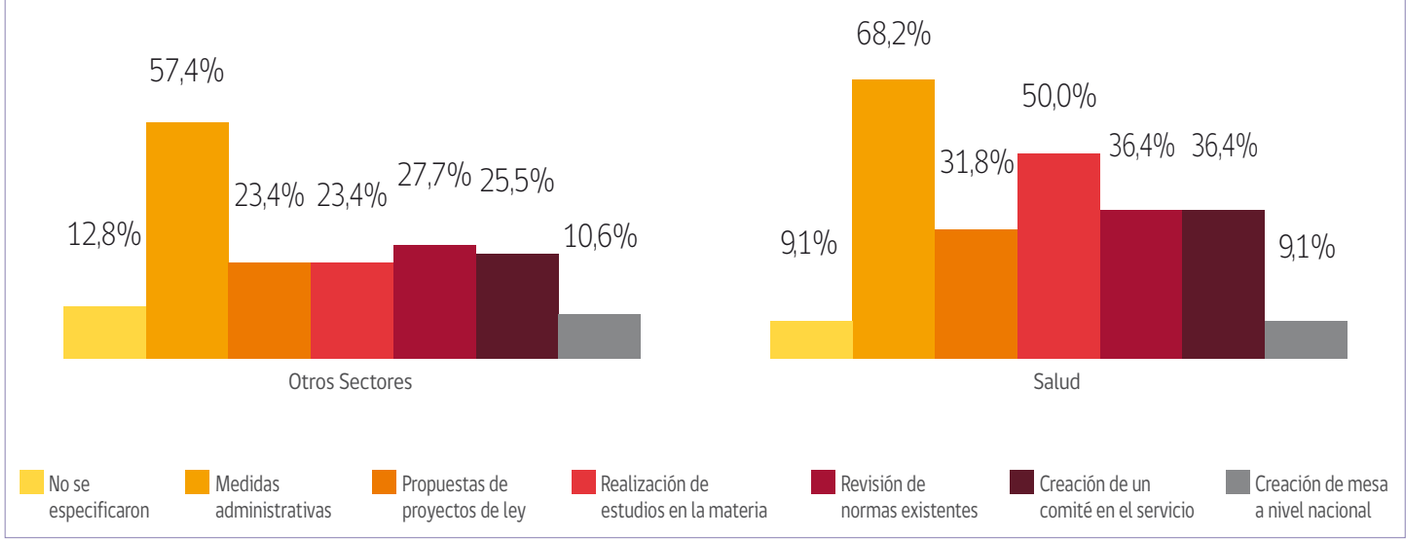
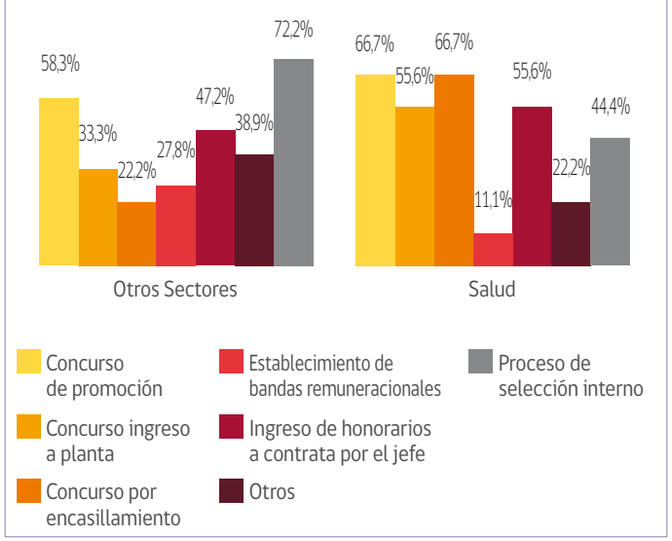


GRÁFICO 23: Porcentaje de servicios, según mecanismos comprometidos para mejorar las remuneraciones



Además de consultar a los servicios por las medidas generales utilizadas para cumplir con los acuerdos, la ENCLACE indaga en los mecanismos que adoptan para mejorar las remuneraciones de su personal. Los servicios carecen de la autoridad para aplicar autónomamente ajustes salariales a sus trabajadores puesto que las remuneraciones de los empleados públicos son ajustadas por ley, en función de los acuerdos anuales alcanzados en la mesa central del sector público. Esto no impide que las autoridades de los servicios utilicen mecanismos alternativos para ajustar las remuneraciones de sus trabajadores, sin afectar al presupuesto global aprobado para el servicio.

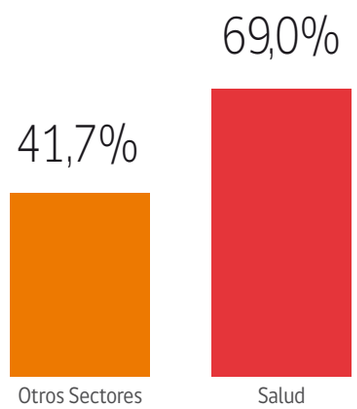
Como muestra el Gráfico 23, los mecanismos alternativos más utilizados difieren según la submuestra. En el sector salud, el mecanismo utilizado por un mayor porcentaje de servicios es la realización de concursos de promoción para que funcionarios de planta aumenten su grado (66,7%) y la realización de concursos por encasillamiento (66,7%) para que, en caso de nuevas vacantes de planta, se ubiquen a los funcionarios de planta o contrata del servicio. En cambio, el mecanismo utilizado por un porcentaje mayor de servicios en los otros sectores es la realización de proceso de selección interno (72,2%) para que, en caso de nuevas vacantes de contrata, se ubiquen prioritariamente a los funcionarios honorarios o a contrata del propio servicio y, luego, la realización de concursos de promoción para que funcionarios de planta aumenten su grado (58,3%). Cabe destacar que el establecimiento de bandas remuneracionales por tipo de cargo es un mecanismo poco utilizado en comparación con los otros mecanismos, en ambas submuestras (11,1% y 27,8% en salud y el resto de sectores, respectivamente). Este último mecanismo, supone la definición de rangos de remuneración según los tipos de cargos existentes en los servicios, evitando la excesiva dispersión en la remuneración de quienes desempeñan una función equivalente al priorizar la asignación de mejoras remuneracionales a quienes estén en el límite inferior o por debajo de dicho rango. Todo ello, presupone un mayor nivel de desarrollo en la gestión de personas al interior del servicio, lo cual pudiera estar a la base de su menor uso comparativo.

DESCOORDINACIÓN CON ACUERDOS SUPERIORES

El diálogo social en el Estado tiene lugar en distintos niveles. A la negociación central, se suma la que se da al nivel de los Ministerios, de los servicios y las regiones. Una de las preocupaciones de la ENCLACE es entender cómo se articulan estos procesos, es decir, en qué medida y de qué forma los acuerdos de nivel superior son considerados en los acuerdos que se establecen a niveles inferiores.

El Gráfico 24 muestra el porcentaje de servicios que declaró la existencia de un acuerdo previo sectorial respecto de la o las materias que se trataron en las mesas de negociación y/o trabajo del 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).

GRÁFICO 24: Porcentaje de servicios con acuerdos sectoriales respecto de las materias tratadas en las mesas de negociación o trabajo

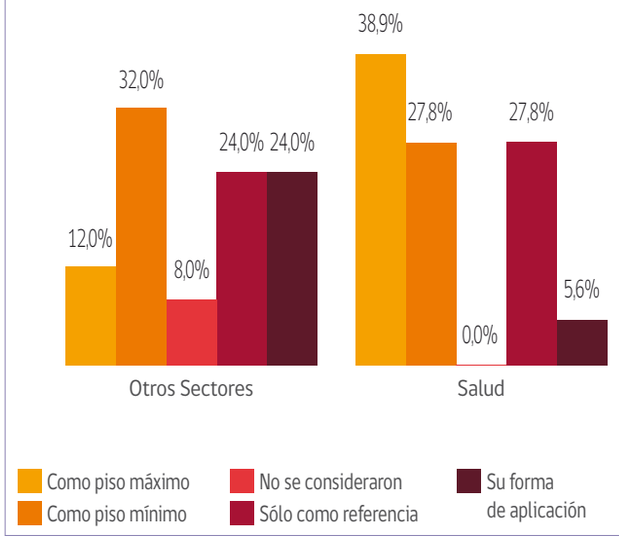


La necesidad de negociar nuevamente temas que ya han sido negociados en un nivel superior puede deberse a la urgencia de ajustar los compromisos alcanzados en este último a la realidad específica del servicio. Sin embargo, la encuesta muestra que, en muchos casos, la negociación a nivel del servicio termina volviendo irrelevantes los acuerdos pactados al nivel superior. El gráfico 25 muestra el porcentaje de servicios según la modalidad bajo la cual consideraron los acuerdos pactados a nivel superior en la negociación local. Un 25,6% de los servicios con acuerdos superiores consideró estos acuerdos sólo como referencia, es decir, sin carácter vinculante para la negociación llevada a cabo a nivel del servicio (26,3% de los servicios en Salud y 20,7% de los servicios de otros sectores). Un 8% de estos servicios en sectores distintos al de salud declaró que ni siquiera consideró los acuerdos superiores en la negociación.

Los servicios que sí consideraron como vinculantes los acuerdos de nivel superior utilizaron distintas modalidades para incorporar los contenidos de estos acuerdos en los acuerdos locales. En el sector salud, el 38,9% de los servicios utilizó los acuerdos de nivel superior como piso máximo, es decir, consideró los beneficios pactados en este nivel como el tope de las concesiones por parte de la dirección. Menos frecuente en este sector fue el uso de los acuerdos de nivel superior como piso mínimo, es decir, como base a partir de la cual se negociaron mayores mejoras en el servicio (27,8%), o como mandato ciego, es decir, como norma sobre la cual se discute solamente su forma de aplicación(5,6%). En los otros sectores, el porcentaje de servicios que utilizó los acuerdos de nivel superior como piso mínimo fue superior a los que utilizaron estos acuerdos como piso máximo o como mandato ciego (32% contra 12% y 24% respectivamente).

Estas cifras muestran la existencia de un importante margen de autonomía en los servicios respecto de los acuerdos que se establecen al nivel superior. Al no existir una norma que determine cómo y en qué medida los acuerdos de nivel superior deben regir las negociaciones a nivel inferior, esta decisión depende de las costumbres o las particularidades de cada servicio.

GRÁFICO 25: Porcentaje de servicios según la modalidad en que se consideraron los acuerdos suscritos a nivel sectorial



Conclusiones

El presente informe ofreció una radiografía de las relaciones entre la dirección y las asociaciones de funcionarios en los servicios públicos de la Administración Central del Estado.

En términos generales, el informe reveló que los servicios poseen un sistema de relaciones laborales altamente desarrollado e inclusivo. No sólo las asociaciones de funcionarios son fuertes y están presentes en prácticamente todos los servicios. Además, las asociaciones negocian permanentemente con la dirección, a pesar de la ausencia de una regulación que garantice este tipo de prácticas en el sector. Esta negociación se da en el marco de reuniones cotidianas con los encargados de los servicios y de órganos bilaterales permanentes. Pero también ocurre en el marco de mesas de negociación y/o trabajo que son creadas expresamente para generar acuerdos respecto de temáticas que afectan a los trabajadores al interior de estos organismos públicos.

El informe ahondó especialmente en las características de esta última modalidad de diálogo social. Entre los hallazgos más relevantes, cabe destacar que más del 80% de los servicios declaró que había conocido al menos una mesa de negociación y/o trabajo durante los doce meses anteriores a la encuesta. Cerca del 40% de los servicios declaró hacer conducido incluso cinco o más mesas durante el periodo estudiado, lo que sugiere que la negociación con las asociaciones es prácticamente permanente en buena parte de los servicios.

Un segundo hallazgo es la gran variedad de temáticas que se abordan en las mesas declaradas. La negociación colectiva en los servicios no solo cubre las temáticas ligadas a las condiciones de los trabajadores, también abarca materias que conciernen a la dirección de los servicios como los problemas ligados al empleo (contratación y despidos) o a la aplicación de nuevas leyes. Esta situación contrasta con la del sector privado, donde la negociación colectiva se limita generalmente a la discusión sobre las remuneraciones.

Un tercer hallazgo que destaca es la elevada tasa de conclusión de acuerdos en las mesas de negociación y/o trabajo. De las mesas concluidas durante el periodo estudiado, sólo un 7% no llegó a ningún tipo de acuerdo. Esta cifra sorprende si se considera que no existen procedimientos de arbitraje o mediación establecidos legalmente.

Un cuarto hallazgo relevante es la integración emergente de los trabajadores a honorarios en las mesas de negociación y/o trabajo. El informe demostró que las organizaciones de trabajadores a honorarios ya no son un fenómeno aislado: en uno de cada cinco servicios existe al menos una agrupación exclusiva de trabajadores a honorario. En la mayor parte de estos casos, los servicios realizan mesas de negociación y/o trabajo paralelas con estas agrupaciones para tratar las temáticas propias de esta categoría de trabajadores (28,5% en el sector salud y 50% en el resto de sectores). En un porcentaje menor de casos, estas agrupaciones son integradas en las mesas de negociación y/o trabajo normales (10% de los servicios en otros sectores).

Si bien el informe destacó el elevado desarrollo del diálogo social, también identificó algunos problemas en este ámbito que pueden asociarse a la ausencia de una regulación que establezca procedimientos claros para la negociación colectiva en el sector público chileno. Por un lado, el informe dio cuenta del escaso nivel de formalización de los acuerdos alcanzados en las mesas de negociación y/o trabajo. Cerca de la mitad de los acuerdos resultantes de las mesas de negociación son de carácter verbal, lo que aumenta las probabilidades de conflictos futuros ya que no queda registro respecto de los compromisos asumidos por cada una de las partes. En algunos casos, los acuerdos verbales son la única opción que tienen las partes dado que los compromisos asumidos son reconocidos por la costumbre pero no se ajustan con claridad a lo establecido en la ley. La necesidad de evitar complicaciones legales promueve que las partes opten por evitar los registros escritos de este tipo de acuerdos en los servicios.

Un segundo problema identificado en el informe es la descoordinación de los niveles de negociación. Casi la mitad de los servicios encuestados declaró que existían acuerdos a nivel sectorial respecto de las materias discutidas en las mesas de negociación y/o trabajo realizadas a nivel de los servicios. Un 25,6% de estos servicios consideró estos acuerdos de nivel superior sólo como referencia, es decir, sin carácter vinculante para la negociación llevada a cabo a nivel del servicio. Los servicios que sí consideraron como vinculantes los acuerdos de nivel superior utilizaron distintas modalidades para incorporar los contenidos de estos acuerdos en los acuerdos locales. Mientras que algunos los consideraron como piso máximo, otros lo hicieron como piso mínimo y otros menos, como mandato ciego, es decir, como norma sobre la cual se discute solamente

su forma de aplicación. En cualquier caso, la diversidad de situaciones reveló la autonomía que gozan los servicios para decidir su vinculación a los acuerdos establecidos a un nivel superior y la duplicación de los procesos de negociación que se llevan a cabo respecto de ciertas temáticas en los distintos niveles de la Administración Central.

Junto a la caracterización del panorama general de las relaciones laborales en los servicios, el informe observó algunas particularidades de esta dinámica en el sector salud. Por un lado, el documento mostró que la división asociativa es mucho mayor en el sector salud que en el promedio de los otros sectores (94,1% contra un 34,5%). Sin embargo, los procesos de negociación se lleven a cabo de manera concertada con todas las asociaciones existentes, al igual que en los otros sectores. En efecto, en el 92,3% de los servicios en el sector salud con dos o más asociaciones de funcionarios, las mesas de negociación y/o trabajo están compuestas por los dirigentes de todas las asociaciones. Por otro lado, el informe dio cuenta que en el sector salud la gestión de las relaciones con las asociaciones de funcionarios se encuentra más profesionalizada que en el promedio de los otros sectores. El 70,6% de los servicios de este sector cuenta con un área, departamento o unidad especializada en las relaciones con las asociaciones de funcionarios, mientras que sólo un 18,3% de los servicios de otros sectores se encuentra en esta situación. La especialización organizacional de los servicios de salud puede explicar, en parte, por qué el porcentaje de servicios de este sector que termina en acuerdos escritos es levemente superior al de los servicios en otros sectores (55,6% contra un 47,4%), aunque el problema de la informalidad sigue estando presente en casi la mitad de las mesas de negociación realizadas en este sector. También puede explicar, en parte, el hecho que el porcentaje de servicios del sector salud que incorpora beneficios tiende a ser mayor que en el promedio de los otros sectores. En cualquier caso, un desafío para las próximas aplicaciones es poder caracterizar de mejor manera otros sectores, con el propósito de evaluar en qué medida las características mencionadas son realmente exclusivas del sector salud o son compartidas por otros sectores específicos.

Los hallazgos mostrados en este informe permiten entender mejor la dinámica de las relaciones laborales en la Administración Central del Estado y son un insumo clave para la discusión sobre una eventual regulación de la negociación colectiva en el sector. El equipo de la Universidad Alberto, en conjunto con la Dirección del Servicio Civil espera que estos datos alimenten el debate e invita a los actores interesados a utilizar la base generada a partir de esta investigación.

Referencias

Chambers, M. (2013). An Exploration into Challenges Facing Public Sector Labor Relations: A Literature Review and Analysis. Journal of Public Administration and Governance, 3(4).

Dell'Aringa, C. (2001). Reforming Public Sector Labor Relations. En C. Dell'Aringa, G. Della Rocca, & B. Keller, Strategic Choices in Reforming Public Service Employment (págs. 1-23). UK: Palgrave Macmillan.

Dion, G. (1986). Dictionnaire canadien des relations du travail. Quebec: Les Presses de l'Université.

Dirección de Presupuestos (DIPRES) (2016) Estadísticas de recursos humanos del sector público 2006-2015.

Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) (2014) Plan Estratégico del Servicio Civil 2014 -2018.

Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) (2015) Orientaciones para el diseño o rediseño de Políticas de Desarrollo de Personas.

ENCLA. (2014). Octava Encuesta Laboral, Encla 2014. Santiago de Chile: Dirección del Trabajo.

Encuesta RESPONSE. (2017). Relations professionnelles et négociations d'entreprise (REPONSE). Obtenido de http://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares- etudes-et- statistiques/enquetes-de- a-a- z/reponse2017

Encuesta WERS. (28 de 07 de 2017). Workplace Employment Relations Study. Obtenido de http://www.wers2011.info/welcome/4587719945

Ermida Uriarte, O. (1990). Las relaciones de trabajo en América Latina: problemas y perspectivas. Revista andaluza de trabajo y bienestar social, 18.

Gamonal, S. (1998). Derecho colectivo del trabajo en el sector público. Revista Laboral Chile, 7, 79-85.

Gutierrez, F., Chamorro, C., & Abarzúa, E. (2017). Relaciones laborales en el Estado más allá de la regulación. La práctica de la negociación en los servicios públicos chilenos. Working Paper.

Hansen, C., & Lavanderos, R. (2011). Políticas de desarrollo de las personas en el sector público: balance y proyecciones. En Ensignia.J, & A. Führer, Reforma del Estado y relaciones laborales en el Chile de hoy. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung.

Ministerio de Hacienda de Chile (2003) Ley N° 19.882. Regula nueva Política de Personal a los Funcionarios Publicos que indica.

Ministerio de Hacienda de Chile (2016) Ley N° 20.955. Perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y Fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Nomden, K., Farnham, D., & M., O.-A. (2003). Collective Bargaining in Public Services: Some European Comparisons. International Journal of Public Sector Management, 16(6), 412-23.

OIT. (2011). "Promoting Collective Bargaining Convention No. 154, Industrial and Employment Relations Department and International Labour Standards Department. Geneva.

OIT. (2013). Collective Bargaining in the Public Service. A Way Forward. Geneva.

OIT. (2014). Collective Bargaining in the Public Service: Bridging Gaps for a Better Future. Geneva.

Presidencia de la República de Chile (2015) Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado.

Rajevic, E. (2015). Estudio comparado acerca de la institucionalización de modalidades eficaces de negociación colectiva en el sector público. Santiago de Chile.

Villarroel, A. (2005). Situación actual comparada de las relaciones laborales en el sector público de nueve países de América Latina (Argentina, Brasil y Chile; Colombia, Ecuador Y Perú; Costa Rica, El Salvador Y Panamá. Working paper. ILO.

Visser, J. (2006). Union Membership Statistics in 24 Countries. Federal Publications.

Encuesta Anual para el Diagnóstico de las **Relaciones Laborales en la Administración Central del Estado**

ENCLACE // Informe Resultados Primera Aplicación 2016