

Preparando el estallido social

La revitalización de la
protesta laboral en Chile
(2006-2019)



Alta Dirección Pública (ADP)

Su desafío de legitimidad y sustentabilidad



Eduardo Abarzúa C. PhD. en Ciencias del Trabajo, Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Decano Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado. Consejero del Consejo de Alta Dirección Pública

Manuel Inostroza P. Médico cirujano, Máster en Salud Pública, Mención en Financiamiento y gestión de la Universidad Johns Hopkins, USA. Académico Universidad Andrés Bello. Ex-Consejero del Consejo de Alta Dirección Pública 2013-2019.

Toda política pública que se precie de tal tiene un ciclo que comprende su diseño, negociación, implementación, evaluación y retroalimentación para sus modificaciones o ajustes ya sean de gestión o regulatorias. Este ha sido el caso de la Alta Dirección Pública, desde que se diseñó y negoció en el Congreso el 2003, para comenzar a implementarse gradualmente a partir del año 2004 hasta la fecha, donde ha sido objeto de diversas revisiones y evaluaciones, en especial a partir de los informes de desempeño que su Consejo, por ley está obligado en los meses de mayo de cada año, a entregar a las Comisiones de Hacienda del Senado y la Cámara de Diputados¹. Es por lo que este artículo, el tercero de una serie académica sobre la ADP, pretende ser un aporte más al seguimiento de esta política en particular.

EL SISTEMA ANTE LOS CAMBIOS DE COALICIÓN DE GOBIERNO

Como señaláramos en nuestro primer artículo², a nivel de la administración central del Estado, se constata que existen cargos de confianza, entre otros, de ministros, subsecretarios, intendentes, seremis y embajadores, por alrededor de 800 puestos.

Existen por su parte 2.042 cargos que sólo están regidos por reglas de mérito, como son los Jefes de Departamento, sujetos a selección de acuerdo con el artículo 8° de Estatuto Administrativo. Y desde el año 2003 con la creación de la Alta Dirección Pública, se instituyó un espacio único compuesto por un conjunto de cargos sujetos a mérito y confianza, al 31 de diciembre de 2019³, 1.282 cargos adscritos a los que hay que sumar 422 no adscritos⁴, así como también en virtud de lo dispuesto por la ley N°20.501, de Calidad y Equidad de la Edu-

cación, se incluyen 3.172 cargos de Directores de Establecimientos Educacionales Municipalizados -DEEM-, distribuidos en 345 comunas del país y 270 cargos de Jefes de Departamento de Educación Municipal -DAEM. En consecuencia, al concluir el 2019, el Sistema de Alta Dirección Pública participa –en distintas modalidades– de la selección de un total de 4.962 cargos en 494 organizaciones públicas.

El objetivo de la ADP era asegurar un espacio profesional de dirección imparcial que, diferenciándose de la conducción política, respondiera por resultados de instituciones que ejecutan políticas públicas, la mayoría de ellas, trascendentes a cada gobierno. Sin embargo, esta fórmula se había visto tensionada en los cambios de gobierno previos. El presidente Piñera (2010-12) y luego la presidenta Bachelet (2014-16) desvincularon alrededor del 70% de los cargos basados en las facultades que les entrega la ley en el lapso de los dos primeros años de gobierno.

Esto instaló la pregunta de si era posible un mejor equilibrio de la fórmula mérito-confianza, poniendo en la palestra la necesidad de dificultar los despidos cautelando aquellos profesionales que han accedido a sus cargos debido a sus méritos y que debieran ser mantenidos o desvinculados más bien en función de su desempeño.

Por lo anterior a fines del año 2016 se aprobó una reforma legal cuyos principales contenidos fueron: suprimir la posibilidad de nombrar en los cargos vacantes un provisional o transitorio (PyT), que se volvía un incentivo al despido y al reemplazo del cargo con alguien de “confianza” mientras se realizaba el concurso. Este PyT podía presentarse al concurso, teniendo la ventaja de haber sido “preseleccionado” por la

autoridad y conocer el cargo y su contexto. Adicionalmente se estableció que ante la vacancia sea el subrogante legal quien lo sirva y, si se quiere cambiar dicho orden de subrogación, se debía considerar para ese efecto cargos de segundo nivel jerárquico adscritos al Sistema de Alta Dirección Pública.

Además, se permitió al ejecutivo la designación directa de 12 de jefes superiores de servicio (de un total 125 del primer nivel) durante los tres primeros meses de gobierno. Se trataba de facilitar la instalación del nuevo gobierno y que fuera este quien escogiera las áreas prioritarias en que, cumpliendo el perfil requerido, nombre sin proceso concursal al directivo respectivo. De

cargos, además de fortalecer los convenios de desempeño como elemento objetivo ante eventuales desvinculaciones.

A poco más de dos años de un tercer cambio de coalición de gobierno resulta pertinente entonces evaluar de manera definitiva si los cambios legales comentados lograron sus objetivos, al menos para los denominados cargos adscritos a la alta dirección pública del nivel central de la administración.

CUANDO LA CONFIANZA TIENE ESPACIO, LA “MALA POLÍTICA” SIEMPRE TERMINA ANULANDO EL MÉRITO

Los resultados son francamente decepcionantes. Tal como muestra el gráfico si-

“Más allá del despilfarro financiero, la conclusión parece demasiado obvia: aunque el mundo político promueve los procesos de selección concursal como la fórmula para elegir a los ejecutores de las políticas públicas, sumando nuevas instituciones e incluso otros poderes del estado al sistema, en la realidad desconfía de aquellos que no han sido nombrados por su propia coalición”

esta manera, se equilibraría la restricción que generaría la ausencia del PyT y se podría proteger indirectamente o en parte el nombramiento y desempeño de los demás directivos de este primer nivel.

Finalmente, se estableció que la salida de cargos de segundo nivel jerárquico en los primeros seis meses requeriría de comunicación previa, escrita y fundada al Consejo de Alta Dirección Pública. Este Consejo está facultado para citar a la autoridad a informar sobre el grado de cumplimiento del convenio de desempeño y los motivos de la desvinculación del alto directivo. Así se desincentivaría el cese de

guiente, los egresos no voluntarios o por no renovación, que implican una acción deliberada de la autoridad respecto de la continuidad de un directivo de primer nivel no variaron: de hecho, en cada cambio de coalición y luego de dos años del ejercicio de gobierno se ha desvinculado en promedio a 3 de cada 4 o a un 75% de los jefes de servicio del primer nivel.

Peor aún, si más allá de tasas, se miran los directivos cesados en los dos primeros años de cada gobierno la cifra absoluta va en aumento: 56 en el primer gobierno de S. Piñera, 62 en el segundo de M. Bachelet y 71 en el actual gobierno de S. Piñera.

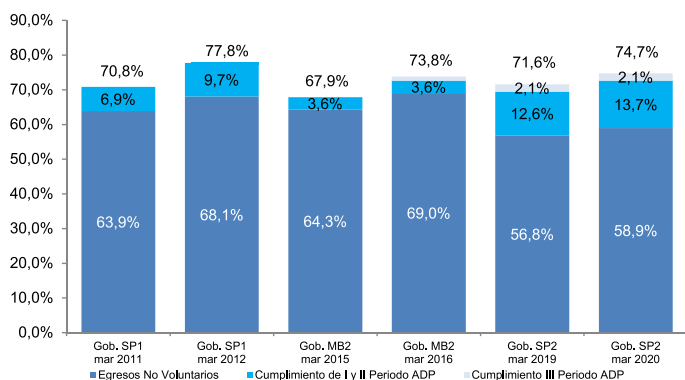
(1) <https://www.serviciocivil.cl/consejo-alta-direccion-publica/>

(2) Abarzúa, E., & Inostroza, M. (2018). Alta Dirección Pública: ¿La tercera es la vencida? Observatorio Económico, (124), 4-6. <https://doi.org/10.11565/oe.vi124.62>

(3) Informe 2019 del funcionamiento del sistema ADP al Consejo. Cargos adscritos al Sistema de Alta Dirección Pública.

(4) Cargos no adscritos son aquellos que el legislador ordena proveer conforme con los procedimientos del Sistema o con la participación de su institucionalidad, pero que no forman parte del mismo.

Porcentaje Total Acumulado por Tipo de Egresos no voluntarios, para Cargos Adscritos de I Nivel para 1º y 2º Año de Gobierno



Fuente: Dirección Nacional del Servicio Civil, 2020

Resulta evidente hasta aquí que los cambios legislativos no lograron contrapesar la desconfianza política respecto de los directivos que no han sido nombrados por la coalición entrante. Se pensaba además que la ausencia del PyT compensada en el primer nivel directivo con los 12 nombramientos anticipados, sería un efectivo freno a las desvinculaciones masivas, sin embargo, está a la vista que tampoco tuvo efecto alguno.

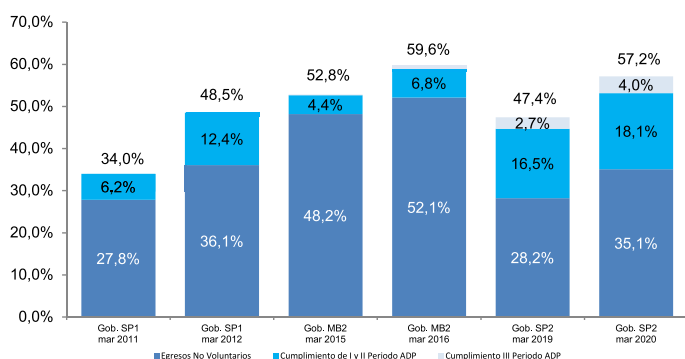
LA MAYOR PARTE DE LOS DIRECTIVOS DEL SEGUNDO NIVEL SON CESADOS TAMBIÉN

Respecto de los directivos de II nivel jerárquico, los egresos para este grupo en el segundo año de gobierno del presidente Piñera, pasaron de 48,5% el 2012 a 57,2% el 2020. Esta última cifra fue levemente inferior al 59,6% que sacó el gobierno de la presidenta Bachelet durante el segundo año de su segundo mandato, sin embargo, en número totales se observa un aumento de directivos cesados en sus funciones, 211 desvinculados el año 2012, 350 el 2016 y 399 el 2020. Un dato en que vale la pena detenerse es el aumento de un 89% en los

egresos que se producen entre el primer y segundo gobierno del presidente Piñera (de 211 a 399). Resulta evidente que la ausencia del PyT no limitó los egresos de directivos, más bien hizo convivir la salida y los concursos de directivos de I y II nivel.

Y como ya lo habíamos señalado en el segundo artículo⁵, respecto de la obligación de notificar al Consejo de Alta Dirección Pública las desvinculaciones de directivos de segundo nivel jerárquico durante los primeros 6 meses de gobierno; pudiendo la autoridad ser citada a exponer los motivos y/o cumplimiento del convenio de desempeño. Se informó al Consejo de un total de 144 desvinculaciones, de 45 servicios públicos, sin embargo, se trató de notificaciones posteriores a la decisión, que fundadas en la exclusiva confianza no requirieron hacer referencia al desempeño, volviéndose un mero trámite y no una auténtica dificultad para las desvinculaciones. Con lo que se consolida el hecho de que, al cumplir la primera mitad del segundo mandato presidencial de Piñera, prácticamente 6 de cada 10 directivos del segundo nivel fueron desvinculados.

Porcentaje Total Acumulado por Tipo de Egresos para Cargos Adscritos de II Nivel para 1º y 2º Año de Gobierno



Fuente: Dirección Nacional del Servicio Civil, 2020

LOS COSTOS DE ESTA "MALA POLÍTICA"

Ahora bien, si tomamos en consideración los costos promedios de los concursos para los cargos adscritos realizados durante el 2019⁶, tanto para el primer como para el segundo nivel directivo (M\$ 20.041 para el nivel I y M\$ 8.846 para el nivel II) y lo vinculamos a los cargos cesados en los dos primeros años de gobierno del segundo mandato del Presidente Piñera (71 en el nivel I y 399 en el nivel II), los costos directos o pérdidas para el sistema ascienden en total a \$4.952.465.000, lo que representa un 33% del presupuesto total del Servicio Civil del año 2019.

PARA TODOS LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE HAN GOBERNADO, SIGUE SIENDO MÁS IMPORTANTE LA EXCLUSIVA CONFIANZA, CASI SIEMPRE TRADUCIDA EN LA AFINIDAD POLÍTICA Y MENOS PRECIAN EN LA PRÁCTICA EL MÉRITO

Más allá del despilfarro financiero la conclusión parece demasiado obvia: aunque el mundo político promueve los procesos de selección concursal como la fórmula para elegir a los ejecutores de las políticas públicas, sumando nuevas instituciones e incluso otros poderes del estado al sistema, en la realidad desconfía de aquellos que no han sido nombrados por su propia coalición, y se usa al máximo la discrecionalidad para el despido de aquellos que no se nombró. En los hechos, es la idea que el SADP es un instrumento que selecciona profesionales idóneos pero políticamente "ceranos" a cada coalición política. Por lo mismo, cuando se accede al poder no hay interés en apreciar el mérito y la calidad de los desempeños de quienes ocupan cargos provistos por el SADP, sino más bien esclarecer la exclusiva confianza, que no es más que la simple afinidad política. Por lo demás, cuando la polarización y confrontación hace que los argumentos y las campañas políticas se construyan sobre la evaluación negativa de la gestión del adversario, solo por razones de consistencia cuando se accede al gobierno, el despido de directivos es la única alternativa. Con todo parece ser un gusto excesivamente caro el que se comete con los recursos siempre escasos y un menosprecio evidente a la aspiración ciudadana por valorizar el desarrollo y mérito personal, en relación con la igualdad de oportunidades que todos los chilenos se merecen ante la posibilidad de ejercer su genuina vocación de servicio público.

SINCERAR LA REALIDAD EN EL PRIMER NIVEL Y PROTEGER DEFINITIVAMENTE EL MÉRITO EN EL SEGUNDO PARA AVANZAR

Es un hecho el fracaso del espíritu de la ADP y del cambio legal para corregirlo en los dos primeros años del gobierno del segundo mandato del Presidente Piñera y, la evidencia nos indica que esto se repetirá independientemente de la coalición que gobierne. La pregunta que surge entonces es ¿qué hacer con el Sistema de Alta Dirección Pública?

En el primer nivel jerárquico, más que seguir entregando cargos a la discrecionalidad del nombramiento, las medidas que se requieren deben ir en la dirección contraria. Existen demasiados servicios de los 151 incorporados hasta ahora, cuyos resultados debieran ser más estables y que no debieran cambiar según la coalición política que gobierna, el Servicio de Registro Civil es un buen ejemplo y por cierto todos los del sector salud, hoy tensionados por la pandemia. Ha llegado el momento de identificar y diferenciar instituciones de acuerdo con criterios como el señalado para de manera decidida ponderar los desempeños en vez de las afinidades políticas a la hora de decidir la continuidad o no de sus directivos⁷. De este modo sinceráremos en la ley el conjunto específico de servicios de primer nivel que podrán ser seleccionados de manera directa sin los costos actuales, solo mediante la validación de los currículos y su coincidencia con los perfiles aprobados por el Consejo.

Por su parte, habrá otro grupo de servicios del primer nivel que al igual que casi todos los del segundo nivel jerárquico, para los cuales las desvinculaciones deben fundarse exclusivamente en la evaluación de los convenios de desempeño. Chile y su imperiosa necesidad de modernizar la gestión pública no pueden esperar hasta un nuevo cambio de coalición para hacer estas correcciones, la Alta Dirección Pública debiera ser mucho más que un proceso concursal. Lo anterior sólo se alcanza reforzando técnica e institucionalmente el convenio de desempeño. Allí sólo queda establecer un contrapeso real en una institución como el Servicio Civil que analice y valide dicho instrumento y sus resultados, al mismo tiempo, que sea el referente para fundar la movilidad de directivos, superando la idea del desempeño sólo como herramienta binaria para sustentar despidos.

LOS ESCENARIOS Y SUS CONSECUENCIAS

Si nada cambiara, se comprobaría que los partidos políticos, independiente de la coalición gobernante, no aceptan perder sus poderes de nombramiento y convivir con una administración pública profesional. Siendo así surgen preguntas que nos permitan instalar la reflexión: ¿Es razonable sostener procesos concursales y toda una infraestructura y sus gastos para, en la práctica, solo seleccionar los profesionales políticamente cercanos a la coalición gobernante? ¿No será el momento de avanzar, respecto de un grupo importante de directivos del primer nivel y de todos los del segundo nivel en la dirección, de que sea el Consejo de Alta Dirección Pública quien los elija exclusivamente por mérito y que el gobierno de turno solo pueda removerlos por evaluación exclusiva de su desempeño? La realidad y desconfianza en el sistema ADP tal como hoy funciona ya están instaladas y estará en juego una vez más la confianza de la ciudadanía en los partidos políticos que disputan su derecho a gobernarla. **OE**

(5) Abarzúa, E., & Inostroza, M. (2019). Alta Dirección Pública: Otra vez la confianza supera al mérito. Observatorio Económico, (136), 4-5. <https://doi.org/10.11565/oe.vi136.13>

(6) Informe 2019 del funcionamiento del sistema ADP al Consejo. Cargos adscritos al Sistema de Alta Dirección Pública.

(7) A propósito de criterios, ver Longo (2007) citado en Abarzúa, E. (2008). ¿Una política sin políticos? La concursalidad en el Sistema de Alta Dirección Pública. Observatorio Económico, (26), 1-8. <https://doi.org/10.11565/oe.vi26.13>

Preparando el estallido social

La revitalización de la protesta laboral en Chile (2006-2019)



Francisca Gutiérrez, Doctora en Sociología, Escuela de Altos Estudios Sociales (EHESS) de París. Directora del Observatorio de Huelgas Laborales y del Magister de Gestión de Personas en Organizaciones, FEN- UAH

El estallido social de octubre de 2019 sorprendió a muchos por su fuerza y su violencia. Sin embargo, como ha sido subrayado por varios analistas, la revuelta tenía antecedentes importantes que, si bien no predecían totalmente el alcance de esta movilización, demostraban el progresivo distanciamiento de la población respecto de las elites y su desencantamiento con el modelo de desarrollo actual (Araujo, 2020).

Esta columna busca visibilizar uno de los antecedentes del estallido que ha suscitado poca discusión: la revitalización de la protesta laboral a lo largo de la última década. A partir de los datos recientemente publicados por el Observatorio de Huelgas Laborales (OHL), describirá cómo la fuerza de trabajo ha experimentado un proceso de reorganización y radicalización, el cual

ha puesto en tensión el modelo de relaciones laborales vigente y ha contribuido a dar forma al descontento social que está a la base de la revuelta del 2019.

EL MODELO DE RELACIONES LABORALES EN CUESTIÓN

La relación entre empleadores y empleados en Chile ha sido caracterizada como una expresión de la rigidez de las jerarquías sociales y el paternalismo dominante en la elite de nuestro país. Los directivos tendrían control exclusivo sobre las decisiones que atañen a la empresa, dando poco espacio de participación a los trabajadores, combatiendo a los sindicatos, en un ambiente a menudo marcado por la desconfianza hacia los empleados (Rodríguez et al 2005; Pérez, 2008; Dávila y Elvira, 2005; ENCLA, 2014; Ramos, 2007).

Estas características explican, en parte, la desigualdad social que ha acompañado el crecimiento económico a lo largo de las últimas décadas, pues ha exacerbado la brecha de poder entre capital y trabajo, y limitado el uso de mecanismos eficientes de redistribución de ingresos como la negociación colectiva. Asimismo, y por las mismas razones, han favorecido las experiencias de indignidad, injusticia y falta de reconocimiento que motivaron las movilizaciones del 2019 (Stecher y Sisto, 2020).

El paternalismo empresarial chileno tiene sus raíces en las relaciones patrón-inquilino que caracterizaron la Hacienda durante la Colonia (Rodríguez et al 2005; Dávila y Elvira, 2005) y ha resistido a lo largo del tiempo, pese a la "modernización" experimentada por el discurso gerencial de los países considerados como

referentes, donde se enfatiza el valor de la cooperación con el "recurso humano" como medio para asegurar los objetivos de la empresa (Ramos, 2007:360; Rodríguez et al. 2005).

Uno de los factores que ha contribuido a esta resistencia, es la ausencia de una legislación que promueva la participación laboral. Por el contrario, desde el Plan Laboral de 1979, la normativa nacional limita la negociación colectiva a la empresa, restringe las temáticas susceptibles de negociar y las garantías a la organización sindical, dejando la participación principalmente a la voluntad de los empleadores (Winn, 2005; Sehnbruch, 2006).

Si bien sería exagerado afirmar que este modelo de relaciones laborales se encuentra en crisis en la actualidad, sí es posible plantear que está siendo tensionado por la transformación de los valores, expectativas y comportamientos de la fuerza laboral.

En efecto, los estudios sobre cultura organizacional hasta mediados del 2000 destacaban el alto sentido de la jerarquía de los chilenos y su inclinación a asumir acríticamente las instrucciones de sus superiores, con el fin de proteger su empleo (Fernández et al, 1997; Rodríguez y Gómez, 2009). Sin embargo, esta docilidad parece haberse ido debilitando a lo largo de los últimos años (Didier y Luna, 2017), lo que se ha expresado en el estallido social, pero también mucho antes, en una lenta pero progresiva revitalización de la protesta laboral.

UN NUEVO CICLO DE PROTESTA LABORAL

El OHL es una iniciativa del Centro de Estudios del Conflicto y la Cohesión Social y la Universidad Alberto Hurtado que, desde el 2014, registra los datos de la actividad huelguista en el país. A diferencia de la Dirección del Trabajo (DT) y otros centros de investigación, contempla tanto las huelgas legales que se dan en el marco de la negociación colectiva reglada, como aquellas que se dan por fuera de este proceso y que han sido excluidas tradicionalmente del análisis de la conflictividad. Para ello, utiliza una metodología que

considera la revisión exhaustiva y sistemática de un corpus de periódicos digitales, así como el examen de sitios web de sindicatos y el cotejo con datos administrativos de la DT. Gracias a esta metodología, el OHL ha logrado visibilizar la enorme relevancia de las huelgas extralegales en el país y, por lo mismo, ha reelaborado el diagnóstico sobre la dinámica de la protesta laboral.

En el contexto chileno, la huelga es una medida extrema de los sindicatos para incidir en un proceso de negociación, puesto que genera costos económicos importantes y eventuales sanciones por parte de las empresas para los trabajadores involucrados. En el caso de las huelgas extra-legales, la participación en estos eventos puede incluso acarrear consecuencias penales. Por esta misma razón, el incremento de la actividad huelguista puede considerarse un indicador de una orientación más frontal por parte de los sindicatos, así como la expresión de una mayor fuerza en estas organizaciones. Se ha planteado que los sindicatos que recurren a las huelgas suelen ser aquellos que son suficientemente fuertes para optar por esta táctica, pero no lo suficiente para imponer sus condiciones directamente en una instancia de negociación (Lindvall, 2013). En este sentido, el aumento de las huelgas puede leerse como un fortalecimiento moderado de las organizaciones de trabajadores.

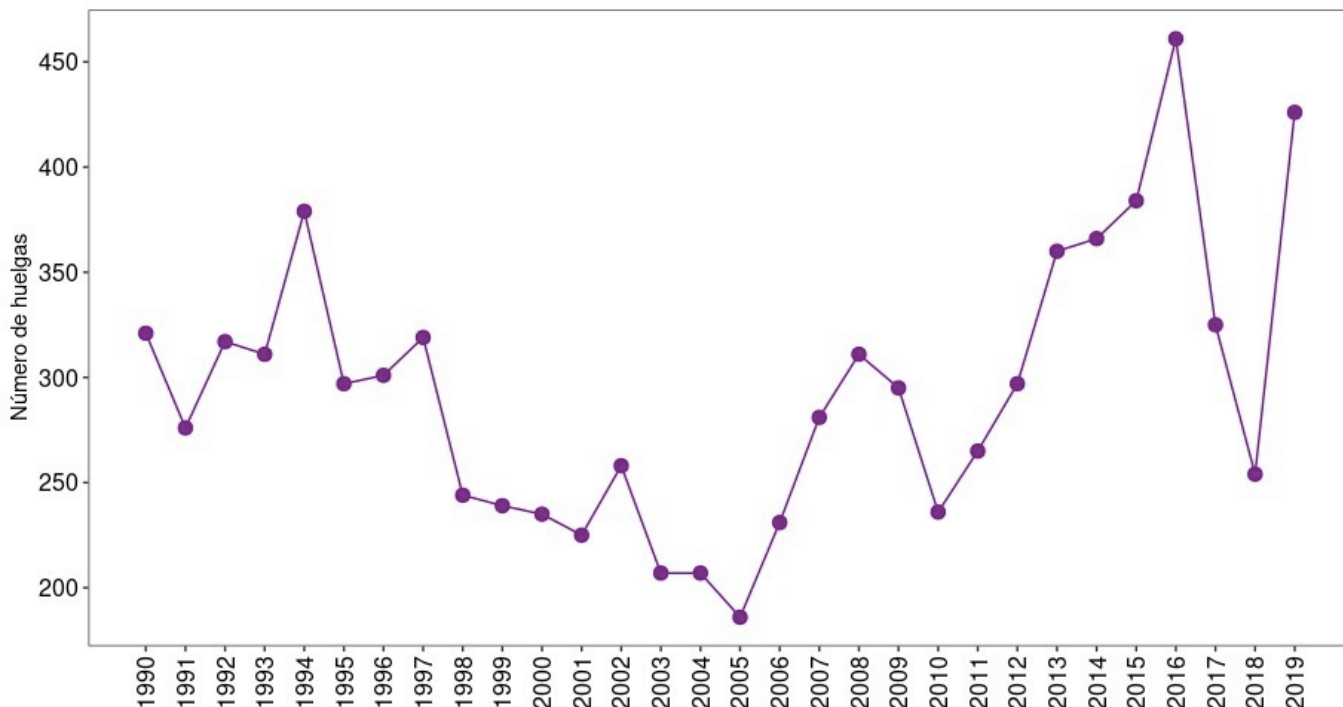
Como han mostrado los informes del OHL, el número de huelgas ha crecido desde el 2006, con breves caídas el 2009, 2010, 2017 y 2018 (ver Figura 1). Esta tendencia contrasta con lo ocurrido a lo largo de los años 1990 y principios de los 2000, donde se observó una disminución sostenida de este indicador. Estos datos han llevado al OHL a afirmar que estaríamos en presencia de un nuevo ciclo de protesta laboral, el cual no tendría la intensidad del ciclo observado antes del golpe militar, pero compartiría con él el alza y radicalización de la huelga.

Según el último informe, el 2019 muestra un repunte del número de huelgas respecto del año anterior, de 254 a 426, que se explica parcialmente por el estallido

social. En efecto, el mayor número de las huelgas extralegales, es decir, aquellas que se dieron por fuera de la negociación colectiva reglada, tuvo lugar en los meses más álgidos del estallido, entre octubre y diciembre. Pero esta alza refleja también un fortalecimiento del mundo sindical de más larga data que se ha expresado en el surgimiento de sindicatos en sectores no tradicionales como el de los subcontratados de la minería (Aravena y Núñez, 2009) y la recuperación de la sindicalización. Mientras que en el periodo 1991-2006, el porcentaje de trabajadores sindicalizados del sector privado cayó de 21,2% a 14,5%, en el periodo siguiente se recuperó alcanzando la cifra de 20,6% el 2018 (Dirección del Trabajo, 2019).

El aumento del número de huelgas no es el único síntoma de la radicalización de la protesta laboral. El OHL ha identificado un cambio en las características de estas huelgas que también refuerza la tesis mencionada. Uno de estos cambios es la diversificación de las demandas al origen de las huelgas. Según el último informe, el 2019 marcó una caída en el porcentaje de huelgas en el sector privado ocasionadas por demandas remuneracionales, del 69% en el 2018 al 56% en el 2019. Esta caída habría ocurrido a favor de un aumento en el peso de las huelgas orientadas a mejoras en las condiciones o la organización del trabajo. La tendencia a la diversificación de las demandas ya había sido observada en los años anteriores y sugiere que la acción sindical, para al menos una parte de los trabajadores organizados, ha dejado de ser exclusivamente una forma de presión para acceder a mayores recursos y se ha convertido, también, en una estrategia para aumentar su participación en las decisiones de las empresas. Por su parte, en el sector público, el porcentaje de huelgas por motivos políticos aumentó de 16% a 31% en el mismo periodo, sugiriendo una radicalización de la protesta laboral aún más sustancial en este sector.

El aumento de las huelgas generales es otro de los cambios significativos en la actividad huelguista que refuerza la tesis de la radicalización. Las huelgas ge-



Fuente: Elaboración en base a los datos del OHL, 2020



LA RESPUESTA EMPRESARIAL: UN DESAFÍO PENDIENTE

Para cerrar este artículo, cabe preguntarse por la respuesta que ha tenido el mundo empresarial frente a los procesos comentados. Los estudios que se han realizado durante la segunda mitad de los años 2000 coinciden en señalar que las empresas chilenas continúan privilegiando sistemas de gestión de corto plazo, que consideran a los trabajadores como un costo, otorgándoles limitada autonomía y poder de decisión (Rodríguez 2010; Dirección del Trabajo, 2014). Estos resultados respaldan la hipótesis que el mundo empresarial ha sido poco sensible al nuevo ciclo de protesta laboral.

Evidentemente, existen excepciones, sobre todo grandes empresas que han buscado profesionalizar y dar mayor relevancia a las áreas de gestión de recursos humanos con el fin de enfrentar estos cambios. Si bien este giro ha implicado una mayor atención a la comunicación con los empleados e, incluso, la implementación de mecanismos de participación laboral en las decisiones técnicas, suele estar limitado por una concepción unitarista de las organizaciones que rechaza los cuestionamientos de los trabajadores cuando no coinciden con las ideas preestablecidas de la empresa (Gutiérrez y Martín, 2020).

nerales son paralizaciones conducidas por organizaciones sindicales nacionales o regionales, que involucran al menos tres ramas económicas y que tienen una orientación política puesto que están dirigidas contra el Estado. Desde 1990, el OHL ha registrado 18 huelgas de este tipo, 17 de las cuales ocurrieron entre el 2011 y el 2019. Este último año registró 5 huelgas generales, el número más alto durante el periodo estudiado y confirma la relación de la protesta social con el estallido social.

La primera huelga general luego del retorno de la democracia data del 2003 y marcó un giro en la estrategia que había mantenido la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) durante los primeros gobiernos de la Concertación, la cual se caracterizó por una disposición a evitar la movilización de las bases con el fin de asegurar la firma de acuerdos con las autoridades y gremios empresariales (Fernández, 2008). Esta huelga buscó presionar por una reforma laboral más sustantiva que restituyera los derechos laborales y sindicales perdidos tras la implementación del Plan Laboral. Las huelgas laborales de alcance nacional que tuvieron lugar desde entonces han movilizado un discurso más claramente anti-neoliberal y han ampliado el foco de las demandas, incorporando temas relativos a la educación, la salud, el sistema tributario y las pensiones, entre otros. Este proceso ha ido acompañado de una expansión de las bases sociales de las huelgas y la acción conjunta de la CUT con otras organizaciones no sindicales (OHL, 2020).

Todas las tendencias comentadas refuerzan la idea de que el estallido social es la expresión de un proceso de revitalización de la acción colectiva y radicalización progresiva de las demandas sociales que viene gestándose en el ámbito laboral, así como en otras esferas, desde hace ya algunos años. La protesta laboral no sólo ha contribuido a visibilizar las injusticias y falta de

reconocimiento que una parte de la población ha experimentado a lo largo de las últimas décadas y que están a la base de las movilizaciones del 2019 (Stecher y Sisto, 2020). También ha contribuido a dar forma a esta experiencia, difundiendo una lectura crítica de la situación de los trabajadores, traduciendo el malestar a un lenguaje reivindicativo, promoviendo la articulación con otros movimientos sociales y el surgimiento de una identidad colectiva.

Evidentemente, los procesos comentados no han sido parejos y han afectado con distinta intensidad a

"El estallido social ha gatillado una revisión profunda de las instituciones y la política pública. Sin embargo, también ha acrecentado la presión para que las empresas redefinan sus prácticas de gestión y su relación con los trabajadores"

los trabajadores de los diversos sectores económicos y tipos de empresa. No hay que olvidar que la sindicalización y la actividad huelguista se concentran en el sector público y en las grandes empresas del sector privado (Dirección del Trabajo, 2014, 2019; OHL, 2020). Además, existe aún una porción importante de trabajadores que se organiza con fines económicos puntuales que no cuestionan sustancialmente el modelo de relaciones laborales referido en la sección anterior. Sin embargo, ignorar los cambios que se han producido en la fuerza laboral impediría comprender el proceso social y político que se vive en la actualidad.

El estallido social ha gatillado una revisión profunda de las instituciones y la política pública. Sin embargo, también ha acrecentado la presión para que las empresas redefinan sus prácticas de gestión y su relación con los trabajadores. El desenlace del proceso abierto por el estallido social depende de las acciones que emprenda el Estado durante los próximos años, pero también de la capacidad de las empresas de redefinirse para abordar las demandas de una fuerza laboral más exigente. **OE**

REFERENCIAS

- Aravena, A., y Nuñez, D. (Eds.) (2009). El renacer de la huelga obrera en Chile: el movimiento sindical en la primera década del siglo XXI. ICAL.
- Araujo, K. (edit) (2020). Hilos Tensados. USACH.
- Dávila, A. & Elvira, M. (2005). Cultura y administración de recursos humanos en América Latina. *Universia Business Review*, 5, 28-45.
- Didier, N. y Luna, J. F. (2017). ¿Dónde estamos? La cultura laboral chilena desde Hofstede. *Revista Colombiana de Psicología*, 26(2), 295-311
- Dirección del Trabajo (2014). Encuesta Laboral (ENCLA). Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago.
- Dirección del Trabajo (2019). Anuario Estadístico 2019: Negociación Colectiva. Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago.
- Fernández, P. F. (2008). Los desafíos del sindicalismo en los inicios del siglo XXI. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO.
- Fernández, D., Carlson, D., Stepina, L., y Nicholson, J. (1997). Hofstede's country classification 25 years later. *The Journal of Social Psychology*, 137, 43-54.
- Gutiérrez Crocco, F. and Martin, A. (2019). "Towards a sustainable HRM in Latin America? Union-management relationship in Chile", *Employee Relations*, Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print.
- Lindvall, J. (2013). Union density and political strikes. *World Pol.*, 65, 539.
- Observatorio de Huelgas Laborales, OHL (2016, 2017, 2018). Informe de huelgas laborales. COES-UAH
- Pérez, G. (2008). Gestión de recursos humanos en el contexto social y cultural chileno. *Asian Journal of Latin American Studies*, 21(1), 65-95.
- Ramos Zincke, C. (2007) La transformación de la empresa chilena: una modernización desbalanceada. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Rodríguez, D., Ríos, R., De Solminihac, E., & Rosene, F. (2005). Human resource management in Chile. In M. Elvira, & A. Dávila (Eds.), *Managing human resources in Latin America: An agenda for international leaders* (pp. 149-164). Londres, Inglaterra: Routledge.
- Rodríguez, J. K. (2010). Employment relations in Chile: Evidence of hrm practices. *Relations Industrielles/ Industrial Relations*, 65(3), 424-446. doi: 10.7202/044890ar
- Rodríguez, J. y Gomez, C. (2009) HRM in Chile: The impact of organisational culture." *Employee relations* 3 (3), 276-294.
- Sehnbruch, K. (2006). The Chilean labor market: A key to understanding Latin American labor markets. Springer.
- Stecher, A. y Sisto, V. (2020) Trabajo y precarización laboral en el Chile neoliberal. Apuntes para comprender el estallido social. En Araujo, K. (edit). *Hilos tensados*. USACH
- Winn, P. (edit.) (2004) *Victims of the Chilean Miracle Workers and Neoliberalism in the Pinochet Era, 1973-2002*. Durham: Duke University Press

Efectos de la Pandemia

Desafíos estratégicos para el mundo universitario



Cristian Geldes, PhD en Management, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile. Académico FEN- UAH
Victor Muñoz, Ph.D.(c) Management, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile. Académico FEN- UAH

La pandemia global de COVID 19 ha impactado a las universidades, acelerando y acrecentando cambios que se observaban previamente. Las universidades debieron reaccionar con rapidez implementando medidas de corto plazo en distintos ámbitos de su quehacer. Sin embargo, es bastante probable que la pandemia generará efectos de largo plazo que afectarán su sostenibilidad. En este marco, el objetivo de este artículo es plantear y discutir una serie de desafíos estratégicos para el mundo universitario en los próximos años.

EFFECTOS EN EL CORTO PLAZO

La pandemia ha afectado de distintas formas e intensidades a las universidades, producto de su multiplicidad y distintos niveles de complejidad. De hecho, en Chile existen más de 40 universidades y, de acuerdo con el Consejo Nacional de Educación, en 2019 existían doce sin acreditación institucional y solo tres poseían la acreditación máxima de siete años.

A nivel internacional, según el ranking QS de 2021, solo dos están entre las 200 mejores y apenas diez se ubican entre las mil. En el ámbito latinoamericano, dos universidades nacionales están dentro de las diez mejores.

Con toda su diversidad, las universidades han debido enfrentar algunos efectos comunes producto de la pandemia. Acá, proponemos los que consideramos más destacados: i) la aceleración de la instalación y valoración de la educación a distancia, ii) la implementación del teletrabajo para profesores y personal administrativo, iii) la reducción del número de matriculados y aumento de los procesos de suspensión de actividades académicas por parte de los estudiantes, iv) presiones presupuestarias en los recursos de investigación, desarrollo e innovación y v) la menor migración de estudiantes internacionales,

En el caso de la educación a distancia, las universidades se han visto obligadas a implementar y desarrollar clases utilizando distintas plataformas, como

las conocidas "Zoom", "Blackboard", "Meet", "Teams", "Google Classroom", entre otras. Algunas ya tenían experiencia en este ámbito, lo que les permitió adaptarse con mayor rapidez. Por otra parte, muchas universidades debieron apoyar el acceso a algunos de sus estudiantes a esta modalidad de educación, ya sea asumiendo el costo de la conexión a internet y/o a través o del préstamo o entrega de equipos computacionales.

El uso de la educación a distancia como medio "obligado" para dar continuidad a los estudios en los tiempos de pandemia, está generando una creciente valoración de este tipo de educación, que hasta hace poco sufría prejuicios que la mantenían como una modalidad de enseñanza marginal en nuestro sistema universitario. La experiencia obtenida en este período está permitiendo una evaluación más equilibrada de sus debilidades y potencialidades. También, esta mayor valoración de la educación a distancia deja más expuesta la internacionalización universitaria. Se abren oportunidades para que las universidades chilenas colaboren

con otras en programas a distancia, pero también los estudiantes ahora pueden acceder a una oferta internacional de formación. Estos cambios están impulsando el desarrollo de nuevos recursos y capacidades tecnológicas y docentes en las universidades chilenas.

Adicionalmente, el teletrabajo en las universidades y la menor presencialidad de los estamentos vinculados con la administración ha obligado a las universidades a considerar nuevas formas de relaciones laborales, en aspectos como los horarios y presencialidad. Así, como también la disposición de espacios y equipos para desarrollar sus labores habituales. Seguramente, esto impulsará procesos de transformación digital más profunda y permanente.

Por otra parte, las finanzas de las universidades sufren el impacto de los cambios ya mencionados y otros adicionales. Probablemente, la pandemia y los efectos de la movilización social influyeron para que, después de años de constante crecimiento, en el 2020 la matrícula de nuevos estudiantes baje en más de 7% respecto al año anterior¹ y el número de inscritos para rendir la Prueba de Transición, que reemplazará a la PSU en 2021, profundiza esta tendencia con un descenso de 11% respecto al año anterior². Estas son malas noticias para un sistema universitario cuyo financiamiento depende significativamente de los ingresos relacionados con la matrícula de estudiantes, llevando a reducción en los fondos para investigación, desarrollo e innovación, ya sean propios y/o externos.

Otro efecto inmediato de la pandemia es la menor migración de estudiantes internacionales, especialmente en universidades de Estados Unidos, Europa y Oceanía que, si bien no es un efecto directo tan relevante para Chile, si puede tener efectos indirectos, a través de una posible mayor expansión de la educación en línea de estas universidades extranjeras que afecte a la matrícula local.

CAMBIOS DE LARGO PLAZO QUE SE ESTÁN GESTANDO EN EL MUNDO UNIVERSITARIO

En primer término, consideramos que en Chile y Latinoamérica se consolidará la tendencia a una mayor valorización de la educación a distancia y semipresencial, tanto por parte de los propios estudiantes universitarios, como de los empleadores, y la sociedad

en general. Como en otras latitudes, no debería ser relevante si el programa se cursó a distancia o de forma presencial, lo clave será obtener las competencias definidas. Obviamente, la mezcla entre presencial y no presencial, dependerá del tipo de actividad académica y carrera. Así, programas como agronomía y medicina podrían tener un fuerte componente presencial con algunas actividades en línea. En cambio, carreras como administración de empresas, algunas ciencias sociales y humanidades podría ser incluso ser 100% a distancia. De hecho, ya existen programas de master y doctorado de universidades acreditadas a distancia. Ejemplos de universidades ya consolidadas en educación a distancia son variados en todo el mundo, como la "Open University" de Reino Unido (<http://www.openuniversity.edu/>) y Universidad Oberta de Catalunya (<https://www.uoc.edu/portal/es/index.html>), que ofrecen programas de pre y postgrado. También, hay universidades que desarrollan un modelo mixto con programa presenciales y a distancia como Universidad de Londres (<https://london.ac.uk/>), Illinois University (<https://online.illinois.edu/online-programs/graduate-programs>), The University of Arizona con su global campus (<https://everywhere.arizona.edu/>), entre muchas otras. Incluso, hoy se puede acceder a programas de bachillerato y de master en español desde Estados Unidos (<https://www.keiseruniversity.edu/>).

Además de la irrupción de la educación a distancia, están surgiendo nuevos modelos como es el caso de "The University of the People" (<https://www.uopeople.edu/>) con programas de muy bajo costo. También, han ganado un gran espacio plataformas como Udemy (www.udemy.com) que ofrecen más de 100.000 cursos a precios muy bajos. En especial, se destacan EDX (www.edx.org) y Coursera (www.coursera.org), ambas son plataformas apoyadas por prestigiosas universidades internacionales, donde se ofrecen cursos, programas de pregrado, diplomas profesionales y postgrados a precios accesibles, y más bajos que algunos programas nacionales. Por ejemplo, en "Coursera Plus", por un monto de US\$399/año, se puede optar a un gran número de cursos y certificaciones. Probablemente, un precio más bajo que cursar un solo diplomado en Chile. Complementariamente, estas plataformas están desarrollando cursos y programas que son reconocidos

en universidades de todo el mundo. Por ejemplo, en el caso de EDX, el "MicroMaster Program in Statistics and Data Science" impartido por Massachusetts Institute of Technology (MITx) con un valor de US\$1.350, no solo es reconocido como créditos en algunos programas de la misma institución. Sino que, además, permite que se reconozca como créditos académicos en programas master de Estados Unidos, Australia, Rusia, Guatemala, Líbano, Corea del Sur, Ghana, Islandia, Tailandia y Uruguay.

Por otra parte, el mundo empresarial está crecientemente valorando las competencias y certificaciones, que no necesariamente son ofrecidos por universidades, como son las certificaciones en gestión de proyectos del "Project Management Institute-PMI". También, están creciendo formaciones provistas por empresas como son los casos de los "Google Career Certificates", que prometen en 6 meses y US\$300 entregar la formación equivalente a varios años de universidad.

Los avances tecnológicos y cambios en la educación que impulsan una mayor valoración de la educación a distancia, con más programas de prestigiosas universidades, a precios accesibles, además de la irrupción de certificaciones como las de Google, sin duda generarán una muy fuerte presión competitiva a las universidades e instituciones de educación superior en Chile, especialmente en los programas que no requieren de presencia física como son muchos de los programas en ciencias sociales, humanistas, tecnologías de la información y de negocios. Incluso, podría darse el caso de que alguna universidad reconocida se expanda a Latinoamérica, usando tecnologías de traducción simultánea para dictar, por ejemplo, programas de bachillerato en tecnologías de la información o negocios, poniendo una fuerte presión a los programas de estos ámbitos dictados por universidades chilenas.

ALGUNAS IDEAS PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS ESTRATÉGICOS DEL MUNDO UNIVERSITARIO

En primer término, las universidades deberán fortalecer sus programas presenciales y seguir desarrollando los programas a distancia y semipresenciales. En este caso, la calidad de los componentes de la educación a distancia será un factor competitivo, no bastará con realizar el mismo curso presencial, ahora utilizan



(1) www.cned.cl

(2) <https://www.latercera.com/nacional/noticia/prueba-de-transicion-registra-caida-de-11-de-inscritos-frente-a-ultima-psu/7CRIJILQFGBHVN3WWFBPXHOM/>

do una plataforma tecnológica. Más bien, se deberán incorporar estrategias propias de la didáctica de la educación a distancia, como videos, aplicaciones con participación de estudiantes en línea y tiempo real, entre otras. Incluso, se debería avanzar hacia la incorporación de nuevas tecnologías como la realidad aumentada y virtual. Complementariamente, las actividades presenciales deberían ser de alta calidad y, sobre todo, centradas en las experiencias de los estudiantes. Ir a la Universidad debería tener muchos beneficios, más allá de la clase o la experiencia práctica. También, se debería fortalecer el “networking” entre alumnos, egresados y empleadores.

Si bien la educación a distancia que aprovecha las tecnologías de información y comunicación (TICs) es una fuerza globalizadora, que reduce la distancia entre los sistemas de educación superior, es importante reconocer que, como advierte el profesor Pankaj Ghemawat, el mundo no se encuentra en un estado de total globalización, sino que en uno de semiglobalización en el que las diferencias entre países se mantienen e importan³.

Para entender mejor la naturaleza de estas diferencias en el contexto de la educación universitaria, podemos adaptar el modelo CAGE que el profesor Ghemawat desarrolla para identificar y priorizar las diferencias entre países y sus industrias en el desarrollo de estrategias internacionales. Según este modelo, las diferencias entre países pueden medirse a través de sus distancias en cuatro dimensiones: cultural, administrativa/política, geográfica y económica (CAGE). Las diferencias culturales dificultan las relaciones entre los países, por ejemplo, por barreras idiomáticas, religiosas o de valores. Las distancias administrativas provienen de diferencias institucionales y legales entre los países. La distancia geográfica no se refiere sólo a la distancia física, sino también a otros atributos que limitan la relación entre los países, tales como la diferencia en las zonas horarias, la topografía y la infraestructura de conectividad existente. Finalmente, la distancia económica remite a diferencias en el PIB total y per cápita, costos laborales y la dotación de recursos económicos, naturales y humanos.

Ahora, apliquemos el modelo CAGE para graficar la situación actual y el potencial de internacionalización de una carrera universitaria. Analicemos cómo se vería impactada una carrera de contador auditor de una universidad chilena por la disminución en las barreras entre países que provoca la educación a distancia. En la dimensión cultural, claramente el idioma es una variable fundamental, tanto para definir los nuevos competidores como para el acceso a estudiantes de otros países. Así, Hispanoamérica es el foco principal, sin embargo, también las mejoras en las tecnologías de traducción automática reducen cada día más estas barreras.

La distancia administrativa/política es una de las variables más relevantes en los sistemas universitarios que se rigen por normativas nacionales que exigen procesos de acreditación y validación de títulos que

mantienen separados a los sistemas educacionales, sin perjuicio de la existencia de convenios de validación internacional de títulos regulados por convenios internacionales. Por otra parte, en el caso específico de los contadores auditores, si bien las normas internacionales de contabilidad cada día toman más relevancia para la profesión, es indispensable que estos profesionales adquieran un profundo conocimiento y comprensión del sistema tributario local. También existen diferencias muy importantes en el rol de los estados en la educación superior y el ámbito y magnitud de participación de los actores privados.

La distancia geográfica pareciera ser eliminada por la educación a distancia, sin embargo, se mantienen dificultades de acceso y conectividad no solo entre países, sino que incluso a nivel local, como hemos observado en estos últimos meses. Además, algunas zonas de Latinoamérica pueden tener diferencias de varias horas en su tiempo oficial y con España puede ser muy difícil coordinar actividades sincrónicas por esta razón.

Las diferencias económicas entre los países, sumado al desarrollo de modelos de negocio que aprovechan los muy bajos costos marginales de las tecnologías que soportan la educación a distancia, dejan en una posición vulnerable a las carreras de contador auditor que no puedan diferenciarse de sus competidores globales.

Para enfrentar a esta nueva competencia internacional, será importante otorgar un sello local o regional. Por ejemplo, con contenidos de investigaciones y experiencia de los profesores que reflejen la realidad

espacio para que las universidades regionales se consoliden como actores relevantes de sus propios territorios, así como para universidades de carácter nacional y aquellas especializadas en algún ámbito específico.

Adicionalmente, se debería dar mayor flexibilidad e internacionalización a los programas de formación. Por ejemplo, a través de certificaciones internacionales y convenios de doble titulación. Fomentar un mayor intercambio de estudiantes y profesores entre las propias universidades chilenas también contribuye a enriquecer la experiencia universitaria.

Si bien los desafíos son enormes, las universidades chilenas, sus académicos, directivos y estudiantes han demostrado una gran capacidad de adaptación e innovación que permitió que, en cuestión de semanas, se implementaran nuevos procesos de educación a distancia. Esta notable reacción es una buena señal del potencial de nuestro sistema universitario.

Esta reflexión enfatiza los cambios estratégicos que enfrentan las universidades chilenas, principalmente en el ámbito de la docencia y, en particular, de la formación profesional. Pero no debemos olvidar que la experiencia universitaria es mucho más que formación para el trabajo o la adquisición de conocimientos y habilidades técnicas. La universidad representa una oportunidad de desarrollo personal única, que trasciende la técnica y los conecta, tanto con su subjetividad como con la sociedad. Los proyectos universitarios que son capaces de reconocer este carácter integral de la experiencia universitaria y que aportan respuestas y se conectan de forma concreta a los desafíos de las

“Los avances tecnológicos y cambios en la educación que impulsan una mayor valoración de la educación a distancia, con más programas de prestigiosas universidades, a precios accesibles, además de la irrupción de certificaciones como las de Google, sin duda generarán una muy fuerte presión competitiva a las universidades e instituciones de educación superior en Chile”

nacional en los distintos ámbitos de la formación universitaria. También con actividades de vinculación con el medio y de extensión. En este sentido cobran valor enfoques como la “Responsible Research and Innovation”⁴ y el rol de las universidades en los sistemas nacionales y regionales de innovación, o la denominada “triple hélice”, donde convergen las universidades, empresas y gobierno, o en los procesos de especialización inteligente. Es decir, las universidades deben desarrollar investigación, desarrollo, innovación y transferencia tecnológica para abordar los problemas locales del desarrollo sostenible en sus distintos ámbitos. Hay un

sociedades de las que forman parte por medio de la investigación, desarrollo, innovación, transferencia tecnológica y programas de vinculación, son los proyectos universitarios que se mantendrán relevantes en el futuro.

El éxito en estos desafíos dependerá, en gran medida, del liderazgo y visión estratégica que demuestren todos los actores del sistema universitario chileno, y su capacidad para reconocer y actuar creativamente, sin miopía, para realizar los cambios que requiere la sostenibilidad de sus instituciones. **OE**

(3) Ghemawat, P. (2007). Redefining global strategy: Crossing borders in a world where differences still matter. Harvard Business Press.
(4) <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/responsible-research-innovation>

FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

www.fen.uahurtado.cl

PREGRADO | POSTGRADO | EDUCACIÓN CONTINUA

PROGRAMAS DE MAGÍSTER

Magíster en Economía
(Agencia Qualitas | 7 años |
desde diciembre 2015 a
diciembre 2022)

Magíster en Gestión de
Personas en Organizaciones
(Agencia CNA | 3 años | desde
abril 2020 a abril 2023)

Magíster en Administración de
Empresas/ MBA
(Opción de obtener el Master
of Science in Global Finance de
Fordham University, Nueva
York, Estados Unidos)

Magíster en Economía Aplicada
a Políticas Públicas | doble
grado con Fordham University
(Agencia Qualitas | 5 años |
desde enero 2019 a enero
2024)

PROGRAMAS DE DIPLOMADO

Diplomado en Gestión
Estratégica de las Relaciones
Laborales

Certificación en Coaching
Organizacional

Diplomado en Dirección y
Gestión de Empresas
(conducente al Magíster en
Administración de
Empresas- MBA)

Diplomado en Gestión de
Personas (conducente al
Magíster en Gestión de
Personas en Organizaciones)

Diplomado en Gestión
Tributaria

Diplomado de Normas
Internacionales de
Información Financiera
(NIIF-IFRS)

PROGRAMAS DE PREGRADO

Ingeniería Comercial

Contador Público
Auditor

Gestión de Información,
Bibliotecología y
Archivística

Bachillerato en
Administración
(conducente a Ingeniería
Comercial, Contador Público
Auditor y Administración
Pública)

PROGRAMAS DE CONTINUIDAD DE ESTUDIOS

Ingeniería Comercial

Contador Público
Auditor

Ingeniería en Control de
Gestión, mención
Ciencia de Datos