

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**-SEDE ACADÉMICA ARGENTINA-**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES**

*La Mesa del Sector Público* en Chile 1990-2020: regulaciones, actores,  
procesos y conflictos.

AUTOR: Pablo Meier Rivadeneira

DIRECTOR: Dr. Hugo Cadenas Ramos

Mayo de 2023



## Resumen

Las relaciones laborales en el sector público se han caracterizado por un rezago regulatorio respecto de las sostenidas en el sector privado, en parte por la tensión en el propio Estado nación entre su dimensión como regulador y su dimensión como empleador.

Este ha sido el caso de las relaciones laborales en el sector público chileno, donde destaca la instancia conocida como la *Mesa del Sector Público* (o MSP), la que contraviniendo las disposiciones legales existentes en la legislación chilena ha ejercido operaciones conducentes a consensos y conflictos en materias relativas a las condiciones laborales de los trabajadores del Estado de Chile, incidiendo en la discusión legislativa de proyectos de ley a lo largo de tres décadas.

Esta investigación doctoral se aboca a describir las principales continuidades y transformaciones de la MSP en torno a las regulaciones legales de las relaciones laborales en el sector público; los actores que han formado parte de esta relación laboral en representación del Estado de Chile como de las organizaciones de trabajadores estatales; los procesos constituidos por prácticas consuetudinarias y los conflictos derivados con sus diversas expresiones de conflictividad.

Mediante una investigación de tipo cualitativa y mediante el uso de técnicas de investigación diversas, se da cuenta de la evolución de la MSP su formación a inicios del retorno de la democracia en Chile, hasta el proceso constitucional iniciado en el año 2020.

En virtud de los hallazgos recabados, se pone en evidencia que la MSP se ha mantenido viable a través de la autorreproducción de sus propias operaciones, a la manera de un sistema de relaciones laborales con características propias de un sistema social autopoietico.

## Palabras claves

Sociología del trabajo - relaciones laborales - teoría de sistemas - sistemas de relaciones laborales – sector público – evolución - Chile.



## Summary

Labor relations in the public sector have been characterized by a regulatory lag with respect to those sustained in the private sector, in part by the tension in the nation State itself between its dimension as a regulator and as an employer.

This has been the case of labor relations in the Chilean public sector, where the body known as the *Mesa del Sector Público* (or MSP) stands out, which, in contravention of the existing legal provisions in Chilean legislation, has exercised operations leading to consensus and conflicts in matters related to the working conditions of public sector workers of the State of Chile. influencing the legislative discussion of bills over three decades.

This doctoral research focuses on describing the main continuities and transformations of the MSP around the legal regulations of labor relations in the public sector; the actors who have been part of this employment relationship on behalf of the State of Chile and the organizations of state workers; processes constituted by customary practices and conflicts arising from their various expressions of conflict.

Through qualitative research and using various research techniques, the evolution of the MSP its formation at the beginning of the return of democracy in Chile, until the constitutional process initiated in 2020, is realized.

By virtue of the findings collected, it is evident that the MSP has remained viable through the self-reproduction of its own operations, in the manner of a system of labor relations with characteristics of an autopoietic social system.

## Key words

Sociology of labor – industrial relations - systems theory- industrial system relations – public sector – evolution - Chile



## Resumo

As relações de trabalho no setor público têm se caracterizado por um desfasamento regulatório em relação àquelas sustentadas no setor privado, em parte pela tensão no próprio Estado-nação entre sua dimensão de regulador e sua dimensão de empregador.

Este tem sido o caso das relações de trabalho no setor público chileno, onde se destaca o órgão conhecido como *Mesa del Sector Público* (ou MSP), que, contrariando as disposições legais existentes na legislação chilena, tem exercido operações que levam a consensos e conflitos em questões relacionadas às condições de trabalho dos trabalhadores do Estado do Chile, influenciando a discussão legislativa de projetos de lei ao longo de três décadas.

Esta pesquisa de doutorado tem como foco descrever as principais continuidades e transformações do MSP em torno da regulamentação legal das relações de trabalho no setor público; os atores que fizeram parte dessa relação de emprego em nome do Estado do Chile e das organizações de trabalhadores estatais; processos constituídos por práticas costumeiras e conflitos decorrentes de suas diversas expressões de conflito.

Por meio da pesquisa qualitativa e do uso de diversas técnicas de pesquisa, realiza-se a evolução do MSP em sua formação no início do retorno da democracia no Chile, até o processo constitucional iniciado em 2020.

Em virtude dos achados coletados, fica evidente que o MSP tem se mantido viável por meio da autorreprodução de suas próprias operações, à maneira de um sistema de relações de trabalho com características de um sistema social autopoietico.

## Palavras-chave

sociologia do trabalho – relações laborais – teoria dos sistemas - sistemas de relações laborais - setor público - evolução – Chile.

<b>1.</b>	<b>Formulación del problema</b> .....	<b>1</b>
1.1.	Introducción.....	1
1.2.	Problema y pregunta de investigación.....	1
1.2.1.	Problema de investigación .....	1
1.2.2.	Pregunta de investigación .....	6
1.3.	Objetivos .....	7
1.4.	Hipótesis.....	9
1.4.1.	Sobre las hipótesis.....	9
1.4.2.	Hipótesis de trabajo.....	9
1.5.	Relevancia .....	9
1.5.1.	Relevancia teórica .....	10
1.5.2.	Relevancia empírica .....	12
1.6.	Reflexiones.....	14
<b>2.</b>	<b>Marco metodológico</b> .....	<b>16</b>
2.1.	Introducción al abordaje metodológico .....	16
2.2.	Tipo de investigación .....	16
2.2.1.	Epistemología constructivista e investigación cualitativa.....	17
2.2.2.	Técnicas de investigación .....	18
2.3.	Justificación de la estrategia metodológica .....	26
2.4.	Reflexiones.....	28
<b>3.</b>	<b>Marco teórico y definiciones conceptuales para el análisis de las relaciones laborales en el sector público chileno</b> .....	<b>29</b>
3.1.	Introducción.....	29
3.2.	Origen y desarrollo del estudio de las relaciones laborales.....	31
3.3.	Enfoques teóricos clásicos.....	34
3.3.1.	El enfoque pluralista de la escuela de Oxford.....	34
3.3.2.	El enfoque unitarista de la escuela de relaciones humanas....	38
3.3.3.	El enfoque institucionalista de la Escuela de Wisconsin .....	40
3.3.4.	El enfoque neomarxista o radical.....	41
3.3.5.	El enfoque estructural-funcionalista o sistémico .....	43
3.4.	Enfoques teóricos contemporáneos .....	54
3.5.	El enfoque sistémico y sus continuidades: los sistemas de relaciones laborales como sistemas sociales autopoieticos.....	57



3.6.	Las relaciones laborales en el sector público .....	66
3.6.1.	Sobre la doctrina tradicional de las relaciones laborales en el sector público.....	67
3.6.2.	Tendencias de las relaciones laborales del sector público .....	70
3.6.3.	<i>Diálogo social</i> : alcances y limitaciones teórico-conceptuales para el análisis de las relaciones laborales en el sector público.....	75
3.7.	Reflexiones .....	79
4.	Variación y la formación del sistema. 1990-1999 .....	84
4.1.	Introducción.....	84
4.2.	Sobre las regulaciones .....	85
4.2.1.	Movimiento obrero en Chile y auge de las organizaciones de trabajadores .....	86
4.2.2.	Dictadura militar y la supresión de derechos laborales.....	88
4.2.3.	Fin de la dictadura militar y los primeros esbozos democráticos .....	93
4.2.5.	Los primeros convenios internacionales y esbozos de una <i>modernización</i> del Estado .....	100
4.3.	Sobre los actores.....	105
4.3.1.	El Estado de Chile y su representación triministerial .....	105
4.3.2.	Las primeras interacciones entre organizaciones de trabajadores.....	105
4.4.	Sobre los procesos .....	115
4.4.1.	Los consensos post dictadura .....	115
4.4.2.	Hacia la búsqueda de acuerdos: <i>La Mesa del Sector Público</i> y las mesas sectoriales .....	117
4.5.	Sobre los conflictos .....	121
4.5.1.	El cuidado de la frágil democracia.....	121
4.5.2.	Los primeros desacuerdos .....	123
4.6.	Reflexiones .....	126
5.	Selección y estabilización del sistema. 2000-2009.....	139
5.1.	Introducción.....	139
5.2.	Sobre las regulaciones .....	139
5.2.1.	Los convenios internacionales y las antinomias regulatorias	139
5.3.	Sobre los actores.....	153



5.3.1.	La preeminencia de Hacienda como representante del Estado empleador.....	153
5.3.2.	Membresía y diferenciación de las organizaciones de trabajadores.....	156
5.1.	Sobre los procesos .....	160
5.1.1.	La preeminencia del guarismo .....	160
5.1.2.	La consolidación de los procesos de negociación.....	163
5.2.	Sobre los conflictos .....	173
5.2.1.	Sobre la conflictividad y sus expresiones .....	173
5.2.2.	Diferenciación y conflicto en organizaciones de trabajadores 175	
5.3.	Reflexiones.....	178
6.	Reestabilización del sistema y nuevas variaciones. 2010-2020 .....	205
6.1.	Introducción.....	205
6.2.	Sobre las regulaciones .....	205
6.2.1.	Modernización del Estado, participación y (des) regulación de las relaciones laborales .....	205
6.2.2.	Las resistencias a la regulación.....	209
6.3.	Sobre los actores.....	223
6.3.1.	Alternancias políticas gubernamentales y permanencia dirigencial .....	224
6.4.	Sobre los procesos .....	229
6.4.1.	Nuevas variaciones en las temáticas negociadas .....	229
6.4.2.	La (in)conveniencia de los lazos políticos .....	235
6.5.	Sobre los conflictos .....	238
6.5.1.	La legitimación de lo ilegal.....	238
6.5.2.	Revolta social e inicio del proceso constituyente en Chile	241
6.6.	Reflexiones.....	244
7.	Conclusiones del estudio .....	251
7.1.	Introducción.....	251
7.2.	Evaluación del enfoque de investigación .....	252
7.3.	Balance metodológico .....	253
7.4.	Revisión de las hipótesis de trabajo .....	256
7.5.	Sobre las regulaciones .....	260



7.6.	Sobre los actores.....	263
7.7.	Sobre los procesos .....	265
7.8.	Sobre los conflictos .....	267
7.9.	Síntesis de resultados.....	270
	Referencias bibliográficas.....	272



Tabla 1 Técnicas de investigación social y fuentes .....	25
Tabla 2 Matriz de enfoques teóricos y componentes .....	52
Tabla 3 Organizaciones de trabajadores de la MSP.....	114
Tabla 4 Reajuste de remuneraciones según resultado de MSP 1990-1999	116
Tabla 5 Variación y la formación del sistema: regulaciones, actores, procesos y conflictos 1990-1999.....	137
Tabla 6 Reajuste de remuneraciones reales y nominales según resultado de MSP 2000-2009 .....	161
Tabla 7 Selección y consolidación del sistema: Regulaciones, actores, procesos y conflictos 2000- 2009.....	203
Tabla 8 Reajuste de remuneraciones reales y nominales según resultado de Mesa del Sector Público 2010-2020 .....	229
Tabla 9 Reestabilización del sistema y nuevas variaciones: Regulaciones, actores, procesos y conflictos 2010- 2020. ....	248



## 1. Formulación del problema

### 1.1. Introducción

El primer capítulo de la tesis doctoral presenta los principales componentes que la estructuran, declarando lo que se busca (y no se busca) desarrollar a lo largo de los capítulos que la componen. En este sentido, circunscribe los alcances y límites que canalizan el trabajo de investigación desarrollado.

En primer lugar, da cuenta del problema de investigación a la base del objeto de estudio, y como de este problema surge una pregunta de investigación relevante para las ciencias sociales en general y los estudios del trabajo en particular. Posteriormente, presenta tanto el objetivo general como los objetivos específicos de la investigación, los cuales serán abordados en los respectivos capítulos de la tesis. Seguidamente, se enuncian las hipótesis de trabajo que guían el análisis de los antecedentes empíricos recabados, en congruencia con los objetivos previamente declarados.

Finalmente, describe la relevancia tanto teórica como metodológica de la investigación doctoral, así como reflexiones finales relativas a este capítulo inaugural.

### 1.2. Problema y pregunta de investigación

#### 1.2.1. Problema de investigación

Los Estados naciones de todos los países han enfrentado crecientes presiones por un entorno global de acelerados cambios sociales, económicos y políticos. Estos cambios han aumentado en virtud de las transformaciones funcionales y tecnológicas producto de sucesivas crisis de alcance global, donde el sector público ha sido objeto de recurrentes críticas tanto en sus roles como instrumento primario del poder estatal, como proveedor de recursos y servicios o incluso en su rol como empleador ( Bach, 2010; Molina, 2016).

Como cualquier relación entre partes con diferentes intereses, las relaciones establecidas entre las autoridades gubernamentales representantes del Estado como empleador con las organizaciones representativas de los trabajadores del Estado están atravesadas por procesos de cooperación y el conflicto. Estos

procesos pueden regirse por la simple costumbre a la manera de un ritual o bien estructurarse a partir de reglas formales en virtud de múltiples acuerdos, tipos de convenciones, reglamentaciones o leyes que regulan como llevar a cabo dichos procesos.

Entre finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, un creciente número de países ha buscado dar formalidad a las relaciones laborales ejercidas en su sector público, mediante la promulgación de leyes especiales que reconozcan y establezcan procedimientos para que los trabajadores del sector público se organicen, puedan negociar de forma colectiva e incluso ejercer el derecho a la huelga. Dicha tendencia regulatoria procura garantizar los derechos colectivos de los trabajadores al interior del Estado, junto con resguardar la continuidad de servicios públicos de vital importancia para la población. No obstante, el caso chileno se presenta como un caso atípico en virtud de al menos dos carencias: una jurídica y otra científica, por las que el objeto de estudio deviene problemático.

La legislación chilena carece de una regulación clara sobre cómo llevar a cabo los procesos de cooperación y conflictos derivados de las relaciones laborales en su sector público, aun cuando existe evidencia de prácticas de negociación, acuerdos e incluso paralizaciones y huelgas ejercidas con recurrencia a lo largo de tres décadas. A pesar de convenios internacionales en la materia adscritos por el país (Armstrong, Águila, & Rodríguez Mansilla, 2007; Domínguez et al., 2016), así como por los múltiples proyectos de reforma presentados por parlamentarios y autoridades públicas de distintas coaliciones políticas (Rivera, 2018), esta carencia regulatoria continua vigente.

Estas prácticas fundadas en normas consuetudinarias y generadoras de consensos o conflictos colectivos, han sido consideradas por algunos investigadores como un proceso jurídicamente atípico (Muñoz León, 2011), mientras que otros han realizado esfuerzos para describirlos a nivel de los servicios públicos de la administración central del Estado chileno (Gutiérrez



Crocco, Chamorro Ríos, & Abarzúa Cruz, 2018). No obstante, estudios abocados específicamente al objeto de estudio de esta investigación doctoral son escasos (Quiroga, Guerrero, & Schuster, 2014; Quiroga, Guerrero, & Schuster Ubilla, 2016), sin una continuidad en tanto línea de investigación científica para su acabada comprensión.

De este modo, otro de los obstáculos para el debate sobre las relaciones de trabajo en el sector público chileno ha sido la reducida presencia de datos y estudios que den cuenta del desarrollo de dichas relaciones. Sea la inexistencia de una agencia gubernamental mandatada a cumplir funciones de registro y control de los acuerdos derivados de consensos o las huelgas derivadas de conflictos, como por la esporádica investigación académica desarrollada en la materia, la evidencia que permita comprender el comportamiento de estas relaciones laborales es particularmente escasa. En este escenario, una instancia que destaca tanto por su alcance a nivel nacional como por su notoriedad pública es la denominada Mesa del Sector Público (en adelante MSP).

La MSP en Chile es la instancia coordinada por la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT), que convoca a organizaciones (federaciones, confederación, agrupaciones y asociaciones) representativas de trabajadores del Estado, para negociar respecto del reajuste salarial y las condiciones de trabajo del sector público. Al año 2023 participan 16 organizaciones afiliadas a la central sindical, representativas de los trabajadores del aparato estatal, a saber: Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH), Confederación Nacional de los Trabajadores de la Salud (CONFENATS), Federación Nacional de Asociaciones de Funcionarios Técnicos de los Servicios de Salud (FENTESE), Asociación de Trabajadoras de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (AJUNJI), Federación Nacional de Funcionarios de La Subsecretaría de Salud Pública (FENFUSSAP), Confederación Nacional de Asociaciones de Funcionarios Asistentes de Educación Municipalizada de Chile (CONFEMUCH), Federación Nacional



de Asociaciones de Funcionarios de la Universidad de Chile (FENAFUCH), Federación Nacional Funcionarios Universidades Estatales de Chile (FENAFUECH), Agrupación Nacional de Federaciones de Funcionarios de Universidades Estatales (ANTUE), Confederación Nacional de Asociaciones de Trabajadores de la Salud (FENATS UNITARIA), Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud (FENATS NACIONAL), Confederación Nacional de la Salud Municipal (CONFUSAM), Federación de Asociaciones de Académicos de las Universidades del Estado (FAUECH), Colegio de Profesores Asociación Gremial, Confederación Democrática de Profesionales Universitarios de la Salud (CONFEDPRUS). Por la parte patronal, participan o han participado representantes del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; y del Ministerio de Hacienda, a través de dos servicios públicos dependientes: Dirección de Presupuestos (DIPRES) y Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC).

La MSP representa un proceso en el que anualmente confluyen prácticas de cooperación y conflicto que caracterizan y moldean las relaciones laborales sostenidas al mayor nivel de las relaciones laborales del sector público chileno, haciendo que su estudio se torne imprescindible para el análisis y comprensión de los acelerados y complejos cambios ocurridos en el conjunto de la sociedad chilena contemporánea y en su Estado nacional.

Ya desde inicios de la década de 1990 y con los gobiernos de transición posteriores a la dictadura militar chilena ocurrida entre los años 1973 a 1989, la MSP se ha convertido en una instancia repetida año tras año por quienes la integran, estando conformada por organizaciones de trabajadores del sector público bajo el alero la central sindical chilena: la Central Unitaria de Trabajadores (en adelante, CUT). A lo largo de este periodo, la MSP se ha consolidado como la titular en la negociación realizada con las autoridades gubernamentales para abordar el pliego de negociación y el reajuste general, no siendo otra cosa que un proceso informal de negociación colectiva que no responde a disposiciones legales, sino a la necesidad práctica de llegar a



acuerdos sobre materias relacionadas con los trabajadores públicos. (Armstrong et al., 2007).

La MSP se ha posicionado de facto, por lo que sin perjuicio de la autonomía que cada organización de trabajadores de los distintos servicios públicos del Estado posee para presentar y mantener agendas específicas de trabajo con las autoridades públicas que corresponda, diversas organizaciones se han agrupado en la MSP para presentar a las autoridades gubernamentales sus reivindicaciones de forma que sean traducidas en protocolos de acuerdos y/o proyectos de leyes para su correspondiente discusión legislativa.

Estas reivindicaciones no se restringen exclusivamente al reajuste de remuneraciones que anualmente se intenta acordar para los diversos trabajadores del sector, sino que han involucrado una multiplicidad de temáticas relativas a las condiciones de trabajo de quienes tienen al Estado de Chile como empleador. Es así como desde su conformación y posterior desarrollo, la MSP ha sido escenario de redes político-partidarias como elemento recurrente en las distintas organizaciones participantes, posibilitando el establecimiento de coaliciones discursivas durante las negociaciones, los intentos de contención del conflicto y en definitiva, la sedimentación de determinadas prácticas que han sido justificadas por la costumbre, adquiriendo estabilidad en el tiempo (Quiroga et al., 2016). Esta situación introduce interrogantes sobre cómo ha podido ser posible una instancia que, careciendo de una regulación formal, ha establecido reglas y prácticas que han configurado el proceso de negociación, los acuerdos derivados de consensos, e incluso los mecanismos de resolución de conflictos al mayor nivel de las relaciones laborales en el sector público chileno.

En relación con las formas de expresión del conflicto en las relaciones laborales del sector público chileno en general y de la MSP en particular, han adquirido creciente notoriedad en la opinión pública las huelgas y paralizaciones en diferentes niveles del aparato estatal, teniendo como consecuencia la suspensión de servicios públicos para la ciudadanía en



materias tan sensibles como la salud o la educación pública chilenas (Armstrong et al., 2007). Lejos de tratarse de expresiones coyunturales y aisladas en el tiempo, desde inicios de la década del 2000 se observa un aumento de las huelgas laborales en el sector público chileno (OHL, 2018), trascendiendo administraciones gubernamentales de diferentes coaliciones políticas. En síntesis, un objeto de estudio como la MSP en Chile, en tanto proceso desregulado de consensos y conflictos laborales deviene un problema relevante, toda vez que se percibe una insuficiente indagación científica respecto de una dinámica de la mayor preeminencia en el ámbito de los estudios del trabajo en Chile.

Una investigación doctoral que se imponga un análisis de este objeto de estudio desde la amplitud teórica y metodológica que ofrecen las ciencias sociales, debe adoptar una perspectiva amplia para abordar un fenómeno insuficientemente explorado. Por ello, desde la vastedad de posiciones ofrecidas por disciplinas vinculadas a los estudios del trabajo, esta investigación se ubica desde la sociología del trabajo, sin desconocer el carácter esencialmente multidisciplinar que caracteriza el campo de estudios del trabajo. En consecuencia, la aproximación analítica al objeto de estudio a partir de los datos empíricos obtenidos del mismo no tendrá una aproximación teórica única u ortodoxa, sino que asumirá una perspectiva acorde a la complejidad de la problemática presentada.

### 1.2.2. Pregunta de investigación

La pregunta de investigación interroga: ¿cómo se han conformado y desarrollado las prácticas de consensos y conflictos en la MSP en Chile? Atendiendo al desconocimiento sobre el objeto de estudio, la pregunta de investigación no busca identificar causas o factores políticos, económicos o sociales que tuvieran como efecto un fenómeno como la MSP en Chile. En este sentido, se abandona la pretensión de establecer relaciones causales que expliquen la existencia y comportamiento de un fenómeno de estas características.

En su lugar se procura la descripción del objeto de estudio para entender cómo ha sido posible la conformación y desarrollo de la MSP en tanto práctica que, sin mediar un marco legal formal, se ha ritualizado y legitimado hasta trascender administraciones gubernamentales de coaliciones políticas partidistas opuestas, sucedidas desde el fin de la dictadura militar chilena.

Es otras palabras, en vez de pretender explicar la ocurrencia del fenómeno a partir de supuestos efectos causales o de sugerir posibles alternativas de intervención, se pregunta cómo ha sido posible la conformación de una rutina que, a pesar de su improbabilidad, ha logrado legitimarse a sí misma durante el transcurso de tres décadas.

### 1.3. Objetivos

Para responder la pregunta de investigación de la presente tesis, el objetivo general apunta a:

Describir y analizar la conformación y desarrollo de las prácticas de consensos y conflictos de la MSP en Chile, durante el periodo transcurrido entre el año 1990 y el año 2020.

Para el logro de este objetivo general, se establecen los objetivos específicos descritos a continuación:

- a) Describir las principales regulaciones y normativas referentes a las relaciones laborales en el sector público chileno.

Si bien se ha advertido la ausencia de una regulación específica para las prácticas de consensos y conflictos en las relaciones laborales del sector público chileno, es necesario profundizar en la descripción de las garantías y prohibiciones legales relacionadas directa e indirectamente a dichas prácticas. Es decir, mediante una descripción minuciosa, es posible dar cuenta de las congruencias y contradicciones entre las prácticas efectivas y las normativas constitucionales y estatutarias existentes en la legislación chilena sobre la materia.

- b) Describir la constitución y transformaciones que han tenido los actores que conforman la MSP en Chile entre el año 1990 y el año 2020.

Como es dable fundamentar, la MSP en Chile no ha sido una instancia invariable respecto de los actores que se han agolpado a ella, ni tampoco el protagonismo e influencia que han ejercido durante su desarrollo. Es por ello necesario describir la presencia múltiples actores en representación tanto de la parte patronal —el Estado de Chile— como de la parte trabajadora representada a su vez por la central sindical chilena como por las diversas organizaciones participantes de esta práctica anual. A ellos se suman los respectivos asesores tanto de la parte patronal como trabajadora, quienes son incluidos en los procesos de negociación y generación de consensos derivados de la propia MSP.

- c) Analizar los procesos desarrollados en la MSP entre el año 1990 y el año 2020.

Teniendo presente que un objeto de estudio como la MSP en Chile representa una práctica anual ritualizada fácticamente, pero poco explorada científicamente, es necesario identificar las distintas temáticas negociadas con su importancia relativa, los procesos y secuencia de pasos que han caracterizado las prácticas de generación de consensos materializados en protocolos de acuerdos, o bien de expresiones de conflicto como las huelgas y paralizaciones de servicios públicos administrados por el Estado.

- d) Analizar las expresiones de la conflictividad en la MSP entre el año 1990 y el año 2020.

Entendiendo a la relación laboral como una dinámica tanto de consensos como de conflictos entre actores representantes de la parte patronal como empleadora, se torna insoslayable profundizar en el análisis del conflicto como en sus distintas formas de expresión, incluyendo, pero no limitándolo, a la tradicional figura de la huelga laboral.

Lo anterior involucra asumir una perspectiva teórica para la concepción del conflicto laboral en tanto conflicto social, y aplicar su análisis a las evidencias recabadas durante la investigación.

#### 1.4. Hipótesis

##### 1.4.1. Sobre las hipótesis

Las hipótesis definidas para esta investigación doctoral son planteadas como hipótesis de trabajo para guiar el análisis de los antecedentes empíricos recopilados del objeto de estudio hacia el cumplimiento de los distintos objetivos específicos.

Por ende, no se persigue falsear lo enunciado en las hipótesis a la luz de las evidencias recabadas, sino que estos supuestos encaucen el análisis teórico de los hallazgos recabados por la estrategia metodológica seleccionada.

##### 1.4.2. Hipótesis de trabajo

Teniendo en consideración lo anterior, las hipótesis de trabajo son las siguientes:

- a) A pesar de carecer de un marco regulatorio específico, la MSP en Chile se ha conformado como un sistema de relaciones laborales mantenido por la operación recursiva de sus operaciones, sean orientadas al consenso o al conflicto.
- b) La MSP en Chile, en tanto sistema de relaciones laborales, no es un sistema estático, sino que evidencia continuidades y transformaciones en cuanto a regulaciones, actores, procesos y conflictos.
- c) Al constituirse en base a normas consuetudinarias, la MSP en Chile no corresponde a una negociación colectiva formal, sino que a un sistema de relaciones laborales sui generis.

Durante el desarrollo de la tesis, y con el trabajo específico desarrollado en los capítulos que la constituyen, se busca corroborar las hipótesis de trabajo presentadas a la luz de los prismas teóricos seleccionados.

#### 1.5. Relevancia

Mas allá del carácter atípico del objeto de estudio representado por la MSP en Chile, la tesis adquiere relevancia tanto por su aproximación teórica como metodológica. Ambas, en atención a la complejidad inherente del fenómeno estudiado, se advierten como alternativas originales y contributivas a los estudios del trabajo en los Estados latinoamericanos en general y del Estado de Chile en particular.

#### 1.5.1. Relevancia teórica

El desarrollo de una investigación en un campo multidisciplinar como los estudios del trabajo y las relaciones laborales exige tener en consideración tanto sus principales escuelas y corrientes teóricas como sus desarrollos teóricos contemporáneos. Lo anterior, tanto por las aceleradas transformaciones en los procesos productivos y tecnológicos como por la obsolescencia o inadecuación de categorías y conceptos clásicos en la materia. Este desafío se incrementa al procurar un arsenal teórico cuya aplicación no se restrinja a condiciones nacionales específicas, sino que permitan un análisis sobre un sistema de relaciones laborales alojado en la particularidad del Estado chileno de post dictadura.

Por ello, y considerando la tradición latinoamericana en el campo de los estudios del trabajo (De la Garza, 2016; De la Garza Toledo & Neffa, 2010; Lucena, 2005; Neffa, 1999), se torna relevante adoptar herramientas conceptuales que permitan comprender como ha sido posible tanto la conformación como el mantenimiento de un sistema de relaciones laborales con los rasgos advertidos en la MSP en Chile. Para ello, se busca dar continuidad a algunas de las actuales líneas de investigación sobre trabajo en Chile (Medel & Pérez Valenzuela, 2017; Pérez, Medel, & Velásquez, 2015, 2017) como a los esporádicos estudios sobre relaciones de trabajo en el sector público chileno (Gutiérrez Crocco et al., 2018; Rivera, 2018; Yañez & Rojas, 2017).

Tal como se desarrolla en profundidad en el capítulo relativo al marco teórico y definiciones conceptuales; una relación socio laboral como la MSP exige

que tanto la estrategia metodológica como las características distintivas del objeto de estudio sean los factores por los que se determinen la selección de una perspectiva teórica particular. Por ende, hay que tener presente elementos fundamentales que distinguen nuestro objeto de estudio, al ser una relación laboral donde el Estado de Chile representa la parte patronal, ejerciendo un rol doble tanto de empleador de los trabajadores del Estado como de regulador de las relaciones laborales en las que participa, haciendo que las prácticas de cooperación y conflicto que configuran dicha relación laboral tengan una relevancia social diferenciada.

Por ello, la fijación de una perspectiva teórica no representa una decisión trivial, ya que en el heterodoxo campo de estudios de las relaciones laborales se advierten diferencias sustanciales en conceptos centrales como el conflicto laboral, la regulación de dichas relaciones, el rol atribuido a las organizaciones representativas de los trabajadores o el propio Estado. (Welz, Fromm, Rodriguez, & Simon Boehmer, 2016). Esto exige una revisión de las principales aproximaciones teóricas y conceptuales de las relaciones laborales en el contexto específico del sector público, en atención a sus particularidades propias y las principales transformaciones ocurridas desde la segunda mitad del siglo XX (Bordogna, 2013, 2015, 2018).

Si bien esta investigación se nutre de diversos enfoques teóricos, esta aspira a realizar una contribución en materia teórica, brindando continuidad a la perspectiva sistémica con la que se consolidó teóricamente el campo de estudios de las relaciones laborales (Köhler & Artiles, 2005). Específicamente, mediante la aplicación de conceptos de la teoría de sistemas sociales autopoieticos para la comprensión de sistemas de relaciones laborales (Hartzén, 2017, 2019; Rogowski, 2000, 2009) se busca dar también coherencia y estructura a los demás enfoques que sean relevantes para la investigación.

El carácter universalista de la teoría de sistemas sociales autopoieticos, posee la ambición de ser aplicada en distintos territorios y contextos sociales. En



este sentido Latinoamérica ha recibido una creciente atención por esta aproximación, junto a los esfuerzos por caracterizar las particularidades de esta región y los Estados naciones que la conforman en el escenario global de los sistemas parciales. Un escenario como el Estado chileno post dictadura y las relaciones laborales expresadas en la MSP ofrece una oportunidad insoslayable para analizar el potencial investigativo de la arquitectura teórica de la teoría de los sistemas sociales, usando sus herramientas conceptuales y metodológicas, y las innovaciones que ofrece para el análisis y esfuerzos de intervención en los aparatos públicos latinoamericanos en general como del sector público chileno en particular.

#### 1.5.2. Relevancia empírica

Desde el punto de vista empírico, y en directa relación con la naturaleza problemática de un fenómeno social complejo como la MSP en Chile, esta investigación adquiere relevancia al producir evidencia sobre un objeto de estudio insuficientemente abordado desde las ciencias sociales y la sociología del trabajo.

Al enfrentar un fenómeno que no responde a un marco regulatorio explícito, sino que se ha configurado y estabilizado en el tiempo por su propio operar, es necesario asumir una disposición observadora de las observaciones de los que han construido el propio objeto de estudio. En otras palabras, se procura una observación de segundo orden (Arnold-Cathalifaud, 2003, 2018) como estrategia metodológica que tienda a reconstruir el orden de significación, la perspectiva y las diferentes visiones sobre quienes han participado —con mayor o menor protagonismo— en la instancia de la MSP.

De esta forma, se apuesta por desarrollar conocimiento cualitativo a partir de la observación de objetos codificados a partir del contenido entregados por los actores participantes de la MSP. Lo que a su vez obliga adoptar un paradigma de observación determinado en tanto sistema de creencias básicas sobre la naturaleza de la realidad, sobre el modelo de relación entre el



investigador y lo investigado; y sobre el modo en que podemos obtener conocimiento de dicha realidad (Valles, 2007).

Dado que la pregunta de investigación de la presente tesis interroga cómo ha sido posible la ocurrencia de prácticas recurrentes bajo la denominación de la MSP en Chile, epistemológicamente se posiciona desde una perspectiva constructivista. De este modo, se radicaliza la problematización sobre los procesos que producen determinados conocimientos y practicas sociales a pesar de sus improbabilidades (Canales, 2006).

En congruencia con el carácter atípico de la MSP, desde el constructivismo interesa indagar en la reconstrucción de los puntos de vistas de quienes han estado implicados con el fenómeno, procurando una interpretación debidamente documentada desde una aproximación cualitativa que colabore a la comprensión de relaciones laborales de esta naturaleza. Con ello no se desconocen los hallazgos provistos por estudios de tipo cuantitativo acerca de las relaciones laborales del sector público chileno (Gutiérrez Crocco et al., 2018; OHL, 2019), pero la preocupación investigativa se focaliza en comprender los puntos de vista de los propios actores, captando el significado que dichas prácticas de cooperación y conflicto tienen para ellos y la manera en que estos significados influyen en sus conductas y perspectivas (Cantor, 2002). La estrategia metodológica y las técnicas que la componen, así como su vínculo con la aproximación teórica y analítica privilegiada en nuestro marco teórico, es desarrollado en extenso en el capítulo relativo al marco metodológico.

En síntesis, la investigación que produce esta tesis sustenta su originalidad tanto empírica como teóricamente. Por el lado empírico selecciona un objeto de estudio representativo de las relaciones laborales configuradas en el Estado en tanto empleador y regulador, representando un esfuerzo investigativo en un campo comparativamente menos desarrollado respecto de los estudios del trabajo y las relaciones laborales sobre otras ramas de la economía (Ricucci,



2011), particularmente en el caso de las administraciones públicas de países periféricos como el caso de los países latinoamericanos.

Por otro lado, representa una apuesta teórica novedosa en el multidisciplinar campo de estudios de la sociología del trabajo y las relaciones laborales, proponiendo una aproximación que se alimente, pero a la vez trascienda las principales corrientes teóricas que han consolidado el campo de estudios, particularmente respecto del enfoque sistémico de las relaciones laborales.

#### 1.6. Reflexiones

El presente capítulo se ha abocado a la presentación del problema de investigación, y como de dicha problemática es posible identificar un objeto de estudio como la MSP en Chile, en tanto fenómeno necesario y relevante de analizar desde el campo de las ciencias sociales.

En virtud de la improbabilidad de un fenómeno como el que representa el objeto de estudio, se apuesta por una investigación descriptiva de tipo cualitativa, para lo cual se define el objetivo general que responderá la pregunta de investigación, así como los objetivos específicos desarrollados en los respectivos capítulos de la tesis.

Tanto la apuesta teórica como la estrategia metodológica que se proponen, representan aproximaciones novedosas en un ámbito tan particular y escasamente explorado como los sistemas de relaciones laborales en los sectores públicos de los Estados latinoamericanos. Teóricamente involucra sopesar las posibilidades y limitaciones de las múltiples aproximaciones teóricas en el heterodoxo campo de estudios de la sociología del trabajo y las relaciones laborales y metodológicamente exige una aproximación viable ante la insuficiente y heterogénea documentación disponible sobre la materia, derivado en parte por la ausencia de una regulación formal.

Este trabajo espera poder ofrecer una aproximación a una relación laboral particular en el Estado chileno post dictatorial, como una forma de comprender desde la amplitud de las ciencias sociales, las continuidades y transformaciones de un Estado cuestionado por la ciudadanía, en virtud de las



extensas movilizaciones sociales acaecidas en Chile del año 2019, las que han redundado en un proceso constituyente tendiente a transformar las bases constitucionales del Chile imperantes desde la dictadura militar.

El siguiente capítulo presenta la estrategia metodológica por la cual se espera dar cumplimiento a los objetivos declarados, las técnicas de investigación privilegiadas y la coherencia pretendida con la epistemología sistémico-constructivista a la base de esta investigación.

## 2. Marco metodológico

### 2.1. Introducción al abordaje metodológico

Esta sección describe el marco metodológico para lograr los objetivos de la investigación y responder su pregunta central. Primero, se describe el tipo de investigación, posteriormente se da cuenta de las técnicas de la estrategia de investigación, la justificación de la estrategia metodológica, y finalmente se presentan las reflexiones derivadas de la metodología.

### 2.2. Tipo de investigación

Establecer como objetivo general el describir y analizar la conformación y desarrollo de las prácticas de consensos y conflictos de la MSP en Chile entre el año 1990 y el año 2020; enfrenta el desafío de lograr una comprensión interpretativa de los sistemas de símbolos y derivaciones que caracterizan dicho objeto de estudio. La descripción y análisis de este *objeto* involucra una disposición observadora de esquemas observadores y no de observaciones en sí mismas. Es decir, exige describir el orden de significación, la perspectiva y visión de quienes han formado parte de la MSP en Chile, reconstruyendo el esquema observador que da cuenta de sus observaciones (Canales, 2006).

Esto adentra al conocimiento cualitativo, aludiendo a la “observación de *objetos* codificados, que por lo mismo hay que *traducir*” (Canales, 2006:16). Pero asumir una posición de investigador como observador supone ubicarse en un paradigma, entendido como un sistema de “creencias básicas (principios, supuestos) sobre: a) la naturaleza de la realidad investigada (supuesto ontológico), b) sobre el modelo de relación entre el investigador y lo investigado (supuesto epistemológico); c) sobre el modo en que podemos obtener conocimiento de dicha realidad (supuesto metodológico)” (Valles, 2007:49)

El abordaje metodológico de esta investigación es concordante con los niveles ontológico y epistemológico con los cuales se interrelaciona. A nivel de la epistemología, sus formas más novedosas y prometedoras se conocen bajo el apelativo de constructivistas. Estas surgen “cuando se radicaliza la

problematización acerca de los procesos que producen conocimientos, y se reflexiona sobre sus imposibilidades” (Canales, 2006:324), haciendo que la descripción y análisis de un objeto de estudio como la MSP en Chile no pueda realizarse desde una perspectiva monolítica, debiendo integrar tradiciones disciplinarias bajo los principios de la epistemología constructivista.

### 2.2.1. Epistemología constructivista e investigación cualitativa

El paradigma de indagación constructivista busca interpretar los objetos de estudio en su contexto, bajo los puntos de vista de los implicados, renunciando a una verdad última de una relación social y laboral compleja sino solo a relatos de los actores sociales que entreguen datos al descubrimiento y el análisis a la interpretación (Valles, 2007). Esto es posible desde un análisis cualitativo, a partir de “informaciones observacionales o de expresión oral y escrita, poco estructurada, recogida con pautas flexibles, difícilmente cuantificable” (Gallart, 1993:332) que se adentren en las observaciones de quienes construyen el objeto de estudio.

Desde el constructivismo, la meta de indagación está en la reconstrucción de puntos de vistas implicados en lo estudiado, buscando una interpretación consensuada lo suficientemente documentada que logre generación y acumulación de conocimiento. Esta producción de conocimiento se asimila a interpretaciones consensuadas —por ende construcciones— que surgen a partir de un proceso hermenéutico/dialéctico, que posteriormente deben ser revisadas (Valles, 2007).

Como se ha manifestado, la aproximación al problema de investigación valora estudios cuantitativos que han dado cuenta de las relaciones laborales en el sector público chileno (Gutiérrez Crocco et al., 2018; OHL, 2019), pero la preocupación está en comprender los puntos de vista de los propios actores que han constituido la MSP, captando el significado que prácticas de cooperación y conflicto tienen para esos individuos y como influyen en sus conductas y perspectivas (Cantor, 2002). En este sentido, las prácticas de cooperación y conflicto son entendidas como operaciones constitutivas y



constituyentes de sentido, representando elementos de comunicación del sistema social observado.

Esta aproximación se opone al objetivismo, al realismo empírico o el esencialismo (Valles, 2007), rechazando una supuesta realidad objetiva independiente de las observaciones que los observadores de dicha realidad ejercen sobre la misma. Hace suya la tesis fundamental de que “todo el conocimiento de la realidad es una construcción de sus observadores” (Arnold-Cathalifaud, 2003:163), por lo que sus explicaciones armonizan con la coexistencia de diversos tipos y niveles de racionalidades para observar y describir la realidad.

Aplicar estos principios en la descripción y análisis de la formación y desarrollo de un objeto de estudio como la MSP en Chile involucra observar observaciones de quienes han delineado y reproducido sus prácticas, como un ritual que sobrepasa las distinciones provistas por la regulación vigente en el derecho chileno. El constructivismo representa una forma que permite a la comunicación realizar una autorreflexión y autoobservación del sistema de la sociedad, donde todo lo producido y reproducido como conocimiento de la realidad social se remite a distinciones en las distinciones de la realidad de la sociedad (Arnold-Cathalifaud, 2003).

Presentados los fundamentos epistemológicos que guían las observaciones al objeto de estudio, se describen a continuación las técnicas de investigación para la construcción de dicho objeto.

### 2.2.2. Técnicas de investigación

Con una diversidad de fuentes y niveles de análisis se permite la elaboración conceptual característica del enfoque cualitativo (Gallart, 1993), cuyas técnicas con sus respectivas fuentes y niveles de análisis son descritas a continuación:



#### a) Análisis documental

Durante el proceso de formulación del problema de investigación, se ha trabajado con conceptos surgidos a partir de los datos, junto con literatura técnica especializada provista por la sociología del trabajo y relaciones laborales. Se avanza en un proceso selectivo enfocado el fenómeno investigado, la pregunta de investigación y los objetivos específicos, realizando una decisión del muestreo cualitativo que conlleva a seleccionar contextos relevantes al problema de investigación (Valles, 2007).

Se han revisado documentos relativos al marco regulatorio en que se ha formado y desarrollado la MSP como objeto de estudios, a nivel constitucional (Constitución Política de la República de Chile, 1980; Ley N°18.575, 1986), estatutario (Ley N° 18.834, 1989; Ley N°18.883, 1989), de los convenios internacionales adoptados por la legislación chilena (Decreto 1539 promulga el convenio 151 de la organización internacional del trabajo sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, 2000; Decreto N° 227, 1999; International Labour Organization, 2019), leyes relativas a condiciones de trabajo para trabajadores del sector público chileno (Ley N° 19.296, 1994; Ley N° 20.955, 2016; Ley N°19.882, 2003); y especialmente proyectos de ley ingresados por el ejecutivo para el debate legislativo, sobre el reajuste de remuneraciones y otros beneficios (Ley N° 19.007, 1990; Ley N° 19.104, 1991; Ley N° 19.703, 2000; Ley N° 19.775, 2001; Ley N° 19.843, 2002; Ley N° 19.917, 2003; Ley N° 19.985, 2004; Ley N° 20.079, 2005; Ley N° 20.143, 2006; Ley N° 20.233, 2007; Ley N° 20.313, 2008; Ley N° 20.403, 2009; Ley N° 19.185, 1992; Ley N° 20.486, 2010; Ley N° 20.559, 2011; Ley N° 20.642, 2012; Ley N° 20.717, 2013; Ley N° 20.799, 2014; Ley N° 20.883, 2015; Ley N° 20.975, 2016; Ley N° 21.050, 2017; Ley N°21.126, 2018; Ley N° 19.267, 1993; Ley N° 19.355, 1994; Ley N° 19.429, 1995; Ley N° 19.485, 1996; Ley N° 19.533, 1997; Ley N° 19.595, 1998; Ley N° 19.649, 1999).

Esta evidencia documental avanza en la delimitación del objeto de investigación, así como en la identificación de derechos, omisiones, prohibiciones y contradicciones jurídicas analizadas en las regulaciones y normativas referentes a las relaciones laborales en el Estado de Chile, durante el periodo 1990 a 2000. El análisis documental también incluye documentos no legales tales como pliegos de demandas y petitorios que anualmente las organizaciones de trabajadores del sector público entregan a las autoridades gubernamentales previo a las mesas de negociación; protocolos de acuerdos esporádicamente resultantes de las negociaciones de la MSP; y otros documentos que permitan observar las distinciones de los actores sociales involucrados en esta consuetudinaria práctica de cooperación y conflicto.

El uso de fuentes documentales, complementario en la metodología cualitativa, es producto de “consideraciones pragmáticas, la consideración de la accesibilidad, la consideración de los recursos disponibles, en la selección de los contextos” (Valles, 2007:91), cuyos resultados perfeccionan el uso de la siguiente técnica. Dentro de las consideraciones pragmáticas que hacen privilegiar el uso de fuentes documentales en un objeto de estudio como la MSP, es la existencia de documentación durante el primer periodo transcurrido entre los años 1990 a 1999 tales como historias de leyes de reajuste de remuneraciones (Ley N° 19.007, 1990; Ley N° 19.104, 1991; Ley N° 19.185, 1992; Ley N° 19.267, 1993; Ley N° 19.355, 1994; Ley N° 19.429, 1995; Ley N° 19.485, 1996; Ley N° 19.533, 1997; Ley N° 19.595, 1998; Ley N° 19.649, 1999). La cual ha de complementarse con la información entregada tanto por las fuentes documentales como por las observaciones entregadas por los informantes claves, respecto de los periodos transcurridos entre los años 2000 a 2009, y del 2010 al año 2020.

#### b) Entrevistas a informantes claves

En armonía con el enfoque epistemológico del constructivismo, el “conocimiento se construye, dinámica y activamente, como resultado de las operaciones de observación en los distintos componentes del sistema de la



sociedad, y cuyos efectos están sujetos a observación cuando, bajo la forma de artefactos, se actualizan en la comunicación, para el caso, en el dominio lingüístico” (Arnold-Cathalifaud, 2003:164). En otras palabras, el conocimiento es alcanzable mediante la observación de observaciones y operaciones derivadas en un sistema social, por lo que entender la MSP bajo una perspectiva sistémica involucra describir y analizar su constitución y desarrollo mediante la observación de quienes con sus observaciones y operaciones distintivas han configurado sus continuidades y rupturas.

Se adhiere la propuesta metodológica denominada “sociopoiética” (Arnold-Cathalifaud, 2003, 2008; Arnold Cathalifaud & Cadenas, 2013) en referencia a la observación de observaciones bajo la denominación de observación de segundo orden, que brinda posiciones para observar a otros observadores mientras aplican sus distinciones en sus observaciones de primer orden. Sus objetivos centrales son hacer distinguibles las formas de distinguir, a través de las cuales organizaciones y otras conformaciones de observadores producen sus experiencias de conocimientos. Su conocimiento emerge por operaciones de observación y descripción que indican cómo otros sistemas llevan a cabo sus operaciones y en dependencia de ellas, como construyen mundos de realidad (Arnold Cathalifaud & Cadenas, 2013).

Desde la propuesta metodológica de observación de segundo orden, se procura distinguir operaciones de observación y descripción que los actores de la MSP hacen respecto de las regulaciones y normativas de las relaciones laborales en el sector público chileno; su formación y transformaciones en cuanto a los actores participantes; las distintas temáticas, procesos y resultados obtenidos; y las expresiones de la conflictividad que ha tenido lugar en este particular sistema de relaciones laborales.

Los observadores cuyas distinciones guadoras de observaciones de primer orden permiten describir las características de la MSP, son dirigentes de las organizaciones de trabajadores del sector público partícipes de dicha instancia; dirigentes de la central sindical CUT encargados de coordinar a las



diversas organizaciones de trabajadores del sector público chileno; asesores de las organizaciones de trabajadores y la central sindical; representantes gubernamentales del Ministerio del Trabajo y Previsión Social; y representantes gubernamentales del Ministerio de Hacienda así como de sus servicios públicos dependientes: la Dirección de Presupuestos y la Dirección Nacional del Servicio Civil.

La muestra es de tipo no probabilístico al aplicar criterios intencionales en la definición del muestreo, para obtener la información requerida para cumplir los objetivos declarados. Ya que adherir a la propuesta metodológica de observación de segundo orden, requiere un “muestreo estructural intencional para seleccionar los interpelados o informantes claves” (Arnold-Cathalifaud, 1998:5), quienes son entrevistados mediante esta técnica de investigación social que pone en comunicación directa al investigador/entrevistador y al entrevistado, en una “relación peculiar de conocimiento que es dialógica, espontánea, concentrada y de intensidad variable” (Canales, 2006:219), cuya profundidad implica un proceso de indagación en los procesos de construcción social de los significados y de las acciones de los actores sociales involucrados, sean en su calidad de representantes de los trabajadores estatales o como representantes del Estado en tanto empleador.

La indagación de observaciones que construyen una realidad social alude al carácter cualitativo de la investigación, evitando un conocimiento tendiente a la naturalización de un fenómeno, sino que accediendo a los procesos de construcción social que sirven de base para el despliegue de estas relaciones laborales particulares. Mediante la comunicación desplegada en entrevistas a informantes claves es factible establecer campos de uso y utilización de la misma a la reconstrucción de acciones pasadas y su análisis retrospectivo (Canales, 2006), subsanando la ausencia de documentos y registros oficiales sobre las prácticas de la MSP como del conjunto de las relaciones laborales en el sector público chileno (Gutiérrez Crocco et al., 2018)

Con este proceder, las entrevistas a informantes claves son utilizadas en dos formas: un uso exploratorio y preparatorio que permita descubrir y acceder crecientemente a informantes claves vinculados a la problemática de la investigación; y también para contrastar o profundizar la información obtenida por otras técnicas cualitativas (Canales, 2006).

Las preguntas aplicadas de forma semi estructurada surgen de procesos complementarios y fundamentales en el marco metodológico del estudio: por un lado, del proceso previo de indagación en la revisión bibliográfica y el análisis documental por los que se definen los objetivos de la investigación y por ende un guion preliminar de preguntas; y por otro “del proceso mismo de interacción de entrevista en que el sujeto entrevistado produce información valiosa para nuestra investigación pero que no había sido identificada ni instalada como tema a consultar en nuestro guion” (Canales, 2006:244), enriqueciendo la indagación con preguntas pertinentes sobre tópicos emergentes en el punto de vista u observación del propio entrevistado. Así, las preguntas formuladas a los informantes claves de la MSP son resultado de objetivos específicos de la investigación, con un necesario componente de flexibilidad para indagar sobre nuevos temas que surjan en el proceso mismo.

En coherencia con la perspectiva epistemológica constructivista, los informantes claves son entendidos como observadores de primer orden, donde el investigador —en tanto observador de segundo orden— puede señalar algo a partir de sus distinciones. Como investigador se aplican operaciones de observación a otros que realizan las mismas operaciones de observación respecto del fenómeno de estudio, pero con otras distinciones, por lo que “esta perspectiva tiene por privilegio distinguir y describir lo que otros observadores no pueden distinguir ni describir, iluminando sobre sus puntos ciegos o funciones latentes.” (Arnold-Cathalifaud, 2003:170)

Esto supone que las manifestaciones en la sociedad contienen sus propias descripciones, explicaciones e interpretaciones; donde procedimientos como la observación de segundo orden son el mejor medio para acceder a ellas

(Canales, 2006). Indagar y describir una manifestación social como la MSP es posible mediante la observación de las operaciones de observación de quienes han participado en prácticas de consensos y conflicto, en base a la costumbre de quienes dan vida a dicha manifestación.

Las entrevistas a informantes claves permiten en tanto investigador/observador de segundo orden, distinguir las observaciones y los medios con los cuales distinguen al fenómeno de estudio. Para ello, se hace uso de otros tiempos y distinciones que entreguen “perspectiva para enfrentar el punto ciego de sus observados, indicando y describiendo lo que estos no pueden observar y por lo tanto comunicar. De esta manera recupera las claves con que producen los conocimientos y abriendo posibilidades a la comprensión y predicción de sus operaciones” (Canales, 2006:337). Pero la observación de segundo orden del propio investigador también representa una construcción respecto del objeto de estudio investigado, no siendo incólume a puntos ciegos propios en la construcción del conocimiento sobre el fenómeno, por lo que la estrategia metodológica se completa con la siguiente técnica de investigación social.

#### c) Entrevistas a informantes expertos

En una investigación encauzada por una epistemología constructivista, las temáticas de estudio se definen por una selección de dominios específicos de comunicación, los que orientan el cumplimiento de los objetivos específicos. La selección de estos dominios de comunicación a partir de observar las operaciones de observación de los actores intervinientes exige asumir los puntos ciegos del propio investigador. Por eso, completa la estrategia metodológica la técnica de entrevistas a informantes expertos en materias vinculadas al campo de estudio de la investigación.

Se utilizan hallazgos obtenidos de las técnicas de investigación social precedentes para entrevistar a investigadores especialistas en estudios del trabajo y relaciones laborales desde distintos campos científicos, iluminando puntos ciegos del investigador y robusteciendo la aproximación metodológica

del estudio. En otras palabras, en virtud del carácter complejo de los hallazgos, se opta por la conveniencia en “la selección de un especialista en la materia” (Valles, 2007:216), para ampliar el espectro de observación de las observaciones de primer orden.

En esta técnica particular, el guion de entrevista no se estructura por temas y objetivos como las entrevistas a informantes claves, sino que los esquemas con los puntos a tratar se desprenden de las descripciones y análisis preliminares realizados por el investigador. Siguen un curso menos dirigido para recoger el flujo de información particular de cada informante (Valles, 2007) y captar aspectos no previstos por el investigador en virtud de la experticia en el campo científico.

El resumen de las técnicas de investigación social de la estrategia metodológica de la investigación, y sus respectivas fuentes, se describen en la siguiente tabla:

Tabla 1 Técnicas de investigación social y fuentes

Técnica	Fuentes
Análisis documental	Regulaciones constitucionales y estatutarias relativas a relaciones laborales en el sector público; Convenios internacionales en materia de relaciones laborales del sector público; Regulaciones relativas a las condiciones de trabajo de los trabajadores del sector público; Historias de leyes de reajuste de remuneraciones y otros beneficios para los funcionarios públicos; Pliegos de demandas de organizaciones de trabajadores; Protocolos de acuerdos; Artículos de prensa
Entrevistas informantes claves	Dirigentes de las organizaciones de trabajadores del sector público participes en MSP; Dirigentes de la CUT; coordinadores de la MSP; Representantes gubernamentales del Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Representantes gubernamentales del Ministerio de

Técnica	Fuentes
	Hacienda y servicios públicos dependientes: la Dirección de Presupuestos y la Dirección Nacional del Servicio Civil; Asesores de representantes de los trabajadores o autoridades gubernamentales
Entrevistas informantes expertos	Académicos, académicas e investigadores especialistas en materias de relaciones laborales.

Fuente: Elaboración propia

A la combinación de estas técnicas de investigación social subyace la idea de contrastar puntos de vistas según el lugar de enfoque, obteniendo una imagen más acabada del objeto de investigación (P. Forni, 2010) Por la complementariedad de sus beneficios y bajo la perspectiva metodológica de la observación de segundo orden, se justifica como estrategia metodológica plausible para acceder al fenómeno de estudio.

### 2.3. Justificación de la estrategia metodológica

La pregunta de investigación interroga cómo se han conformado y desarrollado las prácticas de consensos y conflictos en la MSP en Chile, desde su formación a inicios de los gobiernos de transición post dictadura hasta la segunda administración de la presidenta Michelle Bachelet e inicios de la segunda administración del presidente Sebastián Piñera. Esta pregunta demanda la implementación de más de un método para ser respondida, derivando en una estrategia de investigación que combine diferentes técnicas de recolección y análisis de los datos. Este desafío involucra “abordar el fenómeno desde diferentes visiones para añadir profundidad al análisis” (Cantor, 2002:61), sin descuidar la necesaria coherencia entre la metodología seleccionada y la epistemología subyacente al estudio.

La combinación de técnicas se justifica por complementar ventajas e inconvenientes que representan las técnicas de lectura y documentación, por una parte, y las técnicas de conversación por otra. Por un lado, la técnica del

análisis documental posee como ventajas su bajo costo, no reactividad, exclusividad e historicidad de los datos; pero posee las desventajas de la selectividad, su carácter secundario, la multiplicidad de interpretaciones posibles y las críticas provenientes de la etnometodología. Por otro lado, la técnica de las entrevistas posee como ventajas la amplia riqueza informativa, posibilidad de indagar en tópicos insospechados en la etapa de diseño, la flexibilidad, y la relativa accesibilidad a los informantes; a lo que se contraponen como desventajas el tiempo requerido y la reactividad en su aplicación (Valles, 2007)

Complementando las ventajas y subsanando las desventajas de las técnicas indicadas, se plantea una investigación diseñada como una aproximación cualitativa a la problemática subyacente a la MSP. En otras palabras, la complementariedad de las técnicas permite comprender los puntos de vista de los actores (Cantor, 2002), u observadores de primer orden que han configurado y configuran prácticas de consensos y conflicto en una relación laboral particular, tanto por el rol del Estado como empleador como por la ausencia de un marco jurídico que oriente sus comunicaciones. Este énfasis en los puntos de vista de los actores es coherente con la propuesta metodológica de observación de segundo orden, pues permite registrar formas y distinciones que no son reconocidas por quienes las aplican, pero que basan en dichas distinciones sus respectivas construcciones de realidad social.

Apoyados en las operaciones de observación que declaran los actores mediante las entrevistas semi estructuradas con el guion tematizado según los objetivos específicos de la investigación; es posible seguir “cursos, indicar tendencias y apreciar cómo determinados temas, estabilizados en la comunicación, limitan las operaciones sucesivas” (Canales, 2006:340). La estabilización o variación de las comunicaciones que constituyen a la MSP, iluminan una práctica que, a pesar de su trascendencia en la opinión pública, la alternancia de coaliciones políticas gobernantes y la falta de un marco jurídico específico, ha logrado reproducirse a lo largo de tres décadas.



#### 2.4. Reflexiones

El abordaje metodológico ha dado cuenta del insuficiente desarrollo investigativo respecto del objeto de estudio, a pesar de aproximaciones investigativas coyunturales a la MSP (Quiroga et al., 2014, 2016). Ante esta vacancia investigativa, se ha propuesto una estrategia metodológica que resguarde coherencia con la epistemología constructivista, que a la vez establece alcances y limitaciones al estudio.

Los alcances posibles, orientados a observar la observación de la sociedad, se vinculan con teorías y lógicas concordantes con las orientaciones sociales del constructivismo y con instrumentos de investigación social que satisfagan sus exigencias. En este instrumental, se ha privilegiado la combinación de técnicas de lectura y documentación con técnicas de conversación traducidas en entrevistas a informantes claves e informantes expertos, permitiendo elaborar “conceptos, categorías analíticas y relaciones teóricas en un proceso continuo de ida y vuelta entre lo empírico y lo teórico” (P. Forni, 2010:264).

Las limitaciones del enfoque constructivista demandan reconocer los propios puntos ciegos del observador de segundo orden —el investigador— al observar las observaciones de los actores cuyas operaciones determinan y a la vez son determinados por las comunicaciones estabilizadas en la MSP. Sobre los réditos e insuficiencias metodológicas advertidas en el desarrollo de la investigación se desarrollará en extenso en el capítulo relativo a las conclusiones del estudio.

En el devenir entre los datos empíricos y el análisis teórico, este último se orienta al registro de mecanismos mediante los cuales los sistemas bajo observación configuran y producen sus propios conocimientos y realidades sociales. En decir, el análisis teórico representa un prisma conceptual para observar los criterios que configuran lo que, en dimensiones sociales, se comunica (Canales, 2006). La aproximación teórica privilegiada, en el multidisciplinar campo de estudios de las relaciones laborales y los estudios del trabajo, se presentan a continuación

### 3. Marco teórico y definiciones conceptuales para el análisis de las relaciones laborales en el sector público chileno

#### 3.1. Introducción

El carácter intrínsecamente social del objeto de estudio se expresa en prácticas de consensos y conflicto que han devenido rutina entre actores sociales que han interactuado en la MSP en Chile. Por un lado, representantes de organizaciones de trabajadores del sector público coordinados por la central sindical y por representantes de autoridades de las sucesivas administraciones gubernamentales, quienes han moldeado la forma de interactuar y acordar las condiciones de trabajo de dicho segmento de trabajadores desde la recuperación de la democracia de la dictadura militar chilena y posteriores gobiernos de transición.

En coherencia con el enfoque epistemológico constructivista y el enfoque metodológico cualitativo, la observación se focaliza en operaciones de distinción realizadas en la MSP durante el periodo comprendido desde su conformación a inicios de la década de 1990 hasta el año 2020, dando cuenta de comunicaciones mediante las cuales se ha constituido, transformado y consolidado como sistema de relaciones laborales. Para esta labor, adoptar una perspectiva teórica y un arsenal conceptual que guíe el análisis de los datos empíricos recabados por la estrategia metodológica, posibilita un continuo proceso empírico-teórico para cumplir los objetivos específicos.

Este posicionamiento teórico no es trivial, pues involucra definir perspectivas pertinentes a la naturaleza del objeto de estudio en un campo de estudios vasto y heterodoxo como la sociología del trabajo y las relaciones laborales. Para ello, tanto la estrategia metodológica como las características en tanto relación laboral de la MSP en Chile permiten seleccionar las perspectivas teóricas pertinentes.

Una primera característica del objeto de estudio es que representa una relación laboral particular, donde el Estado de Chile mediante sus autoridades gubernamentales ejerce un doble rol: empleador de los trabajadores que



desempeñan una función pública en el aparato estatal a la vez que oficia como regulador de las relaciones laborales en las que participa. Por ende, las prácticas de consensos y conflicto sobre las que se configura esta relación tienen una particular relevancia social en otros sectores productivos en la economía nacional.

Otro rasgo de las prácticas de consensos y conflictos que configuran y son configuradas en la MSP, es que no responden a un marco legal que garanticen derechos laborales fundamentales. Estas prácticas se han configurado por costumbres y normas consuetudinarias que han transformado y consolidado los acuerdos y disputas suscitadas al alero de la MSP, por lo que las prácticas de consensos y conflictos están estrechamente vinculadas con alianzas y disputas entre actores representativos de la parte patronal y empleadora, desbordando prohibiciones heredadas de la dictadura militar chilena imperante entre 1973 y 1989. Además, se han desarrollado de forma simultánea a transformaciones explícitas e implícitas del Estado chileno y su empleo público, mediante un específico modelo de desarrollo y políticas públicas impulsadas por los gobiernos democráticos post dictadura.

Por estos rasgos distintivos, el hilo argumentativo fundamenta la pertinencia del arsenal teórico y conceptual seleccionado. Es decir, el distanciamiento o aproximación respecto a las múltiples perspectivas teóricas en el amplio abanico de las corrientes clásicas y contemporáneas de la sociología del trabajo y las relaciones laborales estará fundamentado por la particularidad que posee la MSP y los datos empíricos obtenidos por la estrategia metodológica.

Este posicionamiento teórico conlleva afrontar la coexistencia de diversos marcos teóricos dispuestos a comprender las relaciones entre trabajadores y empleadores, sus respectivas organizaciones representativas y al propio Estado. Corrientes teóricas que difieren sustancialmente en su comprensión de aspectos como el conflicto laboral, la regulación, el rol de las

organizaciones de los trabajadores o del propio Estado, entre otros aspectos (Welz et al., 2016).

Para ello, en el presente capítulo se expone el surgimiento de la sociología del trabajo como disciplina científica, las principales corrientes desarrolladas en la primera mitad del siglo XX hasta su consolidación teórica y actuales perspectivas contemporáneas. Además, se revisan los debates y herramientas conceptuales en la comprensión del trabajo y las relaciones laborales sostenidas en la particularidad del sector público, dado sus rasgos inherentes y las transformaciones advertidas en los Estados naciones latinoamericanos desde la segunda mitad del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI.

Esto permite distinguir diferentes aportes, limitaciones y contrastes del espectro teórico presente en el campo de estudio; ajustando el prisma analítico en atención a las características distintivas de la MSP como fenómeno relevante de investigar para las ciencias sociales en general y la sociología del trabajo en particular.

### 3.2. Origen y desarrollo del estudio de las relaciones laborales

El trabajo continúa siendo esencial para la comprensión de las sociedades contemporáneas, y de las relaciones laborales que en ella se articulan. Puede ser entendido como una relación social con un lugar primordial en nuestras sociedades, llegando a ser considerado antropológicamente propio de la naturaleza humana (Köhler & Artiles, 2005). Sin embargo, no fue hasta la primera revolución industrial que se convirtió en el medio socializador predominante y factor central para el análisis de las transformaciones en las sociedades humanas. La acción colectiva de las organizaciones de trabajadores, el reconocimiento público a sus demandas y la generación de cuerpos de mediación del conflicto entre los actores sociales involucrados devinieron temáticas esenciales para la formación y desarrollo teórico de la especialidad, haciendo que el auge de los sindicatos y la agitación social de inicios del siglo XX en Inglaterra y Estados Unidos gatillarán un creciente interés político y académico en la naturaleza de las cuestiones laborales.



Al suscitarse en países anglosajones, el estudio del trabajo y las relaciones laborales devinieron en una disciplina universitaria diferenciada y contribuyente a la generación de diversas especializaciones y a la creación de asociaciones profesionales (Blanch Ribas, Espuny Tomás, Gala Durán, & Martín Artiles, 2003). Distinto en los países de Europa continental, donde el trabajo y las relaciones laborales en tanto objeto de estudio, han sido abordados de forma fragmentada y compartida por diversas disciplinas académicas como la sociología, la economía, la psicología social, el derecho o la ciencia política.

Por esta confluencia y disputa entre diversas disciplinas sobre un objeto de estudio compartido, se desarrollaron enfoques, perspectivas e incluso organizaciones académicas heterogéneas (Muller-Jentsch, 2004; Müller-Jentsch, 1988). A ello se suma la aceleración de cambios sociales en las sociedades industrializadas entre los siglos XX y XXI, complejizando el fenómeno del trabajo y sus relaciones laborales, planteando permanentes retos para su análisis científico en las diversas escalas, sectores y territorios en los que se expresan (Köhler & Artiles, 2005).

La propia denominación del campo de estudios ha sido materia de debates sobre su uso, alcances y contenidos; ya que desde el término anglosajón *industrial relations* con el cual la disciplina logró su consolidación a mediados del siglo XX, han derivado conceptos como relaciones industriales, relaciones de trabajo o relaciones laborales utilizado en países latinos mediterráneos y latinoamericanos. Muestra de la diversidad de las aproximaciones al fenómeno del trabajo y las relaciones laborales suscitados en ella, son las distintas aproximaciones conceptuales existentes en la literatura especializada. Una definición genérica la proponen Holm-Detlev Köhler y Antonio Martín Artiles, quienes comprenden a las relaciones laborales como “las instituciones, reglas y normas que regulan la vida social en la empresa y la economía en general, la interacción entre actores individuales (empresario-empleado) y colectivos (asociaciones patronales, sindicales, con la intervención del Estado)” (Köhler & Artiles, 2005:56).



Por otro lado, Josep Blanch plantea que el termino designa “las prácticas y las reglas que estructuran las relaciones entre los asalariados, los empresarios y el Estado en diferentes ámbitos: dentro de una empresa, una rama de actividad, un territorio determinado o la economía en general. Estas relaciones pueden ser individuales o colectivas, de modo que los actores pueden estar directamente implicados o bien pueden relacionarse por medio de sus representantes (como pueden ser los grupos, los sindicatos de asalariados, las organizaciones empresariales o bien las instituciones del Estado). Asimismo, estas relaciones pueden ser informales y formales (acuerdos, convenios colectivos, reglamentos, leyes, etc.)” (Blanch Ribas et al., 2003:153).

A su vez, Gerard Dion comprende las relaciones laborales o de trabajo como un conjunto de prácticas y reglas que estructuran las relaciones entre los trabajadores, los empleadores y el Estado; estando involucrados los actores que directamente participan en dicha relación o bien sus representantes (sindicatos, organizaciones de empleadores), pudiendo asimismo estar fundadas en las costumbres o dar espacio para la producción de regulaciones formales tales como convenciones, reglamentaciones, leyes, entre otras figuras normativas (Dion, 1986).

El concepto de las relaciones laborales comprende las interacciones tanto a nivel de personas, grupos u organizaciones; que a partir de su relación han creado variadas formas de regulación tales como normativas, contratos, instituciones e incluso reglas informales o consuetudinarias. Por ello, este vasto campo de investigación académica procura “identificar las regularidades claves y pregunta por qué ocurren, como lo hacen, cuáles son los mecanismos subyacentes que las producen y cualquier variación, qué efectos tienen y cuáles son las condiciones” (Welz et al., 2016:9) en las que ocurren.

El desarrollo teórico especializado en las relaciones laborales ha transitado desde una etapa emergente entre 1920 y 1930, hasta las décadas de 1950 y



1960 donde alcanza su consolidación académica. Su emergencia teórica tuvo lugar en Inglaterra y Estados Unidos, países anglosajones precursores del reconocimiento de sindicalización y de negociación colectiva por parte de trabajadores organizados; y el campo de estudios fue inaugurado por los ingleses Sídney y Beatrice Webb, especialistas en la historia del movimiento sindical a la luz del proceso de industrialización democrática.

Su obra *Industrial Democracy* (Webb & Webb, 1897) publicada en 1897, entiende a los sindicatos como una asociación permanente de trabajadores asalariados unidos con el objetivo de mantener y mejorar sus condiciones de empleo, por lo que dicho sindicalismo impone una democracia que se extiende en el conjunto de la economía. Para brindarle a los sindicatos un protagonismo en la definición de las relaciones de trabajo transformadas por el proceso de industrialización, el matrimonio Webb acuñó conceptos fundamentales tales como la negociación colectiva y la democracia industrial, nociones ineludibles para el estudio y comprensión de las relaciones laborales contemporáneas.

La pionera obra del matrimonio Webb influyó tanto en la generación de la escuela de Oxford en Inglaterra, como en la escuela de Wisconsin en Estados Unidos, estableciendo intelectualmente la piedra fundante del estudio académico de las relaciones en torno al trabajo, uniendo en su obra la teoría de las relaciones laborales con la política pública resultante de los cambios sociales aparejados con el proceso de industrialización capitalista.

### 3.3. Enfoques teóricos clásicos

#### 3.3.1. El enfoque pluralista de la escuela de Oxford

La escuela de Oxford conocida como enfoque o perspectiva pluralista, surge en un contexto de consolidación progresiva de sistemas de relaciones laborales a través de procedimientos estables de regulación, dando paso al desarrollo de la legislación laboral y el reconocimiento del derecho a negociar de forma colectiva. Por ello, se centra en la forma de organizar y conducir el



conflicto, dando énfasis al estudio de las normativas regulatorias del trabajo, los procedimientos de negociación y las formas de regulación colectivas.

La significación de la perspectiva pluralista de la escuela de Oxford es doble. Por un lado, ideológica, al reconocer los diferentes intereses y el conflicto en la relación laboral, los cuales se dan en el propio seno del trabajo y no representan una diferencia de intereses de clase como lo sugerirá una interpretación neomarxista. No concibe una unidad orgánica de las organizaciones gremiales, profesionales o de otras diferentes categorías; sino que el pluralismo realiza una interpretación de sus heterogéneos intereses teniendo a la vez presente su fragmentación y dispersión en tanto actores laborales. Por otro lado, el pluralismo de la escuela de Oxford también representa una perspectiva analítica, al entender las relaciones laborales básicamente como relaciones económicas basadas en la negociación como forma de regulación conjunta, donde el conflicto de intereses surge fundamentalmente por oposición de intereses de tipo económico con un carácter coyuntural y acotado en el tiempo.

La perspectiva pluralista es reconocida por su tono esencialmente regulacionista al enfocarse en la configuración de normas y reglamentos del trabajo como la negociación colectiva, teniendo su raíz teórica a partir del funcionalismo presente en la obra de Durkheim, quien destacó la importancia que poseen las asociaciones intermedias para el logro de la cohesión moral en la sociedad (Martín Artiles, 2003). A dicha cohesión subyace como precepto característico de la perspectiva pluralista la existencia de un imperativo moral que obliga a las partes a comprometerse en la negociación, limitándose mutuamente el poder y limitando a la vez el poder del Estado.

Como aportes de esta corriente, se reconoce la preeminencia de la figura de la negociación colectiva como método para formular normas y reglamentación de las sociedades modernas, reconociendo intereses diversos en quienes las conforman. Estos procesos de formulación de normas representan limitaciones sobre la acción de los actores sociales involucrados,

y se sustentan sobre premisas éticas y morales compartidas entre las partes, ideas ya presentes en el trabajo del matrimonio Webb. Por ende, al enfoque pluralista subyace la importancia asignada a la ética y moral laica como condiciones para la cohesión social, donde la negociación de salarios y las condiciones de trabajo apelan a valores de índole superior como la justicia social y la noción de equidad que debieran imperar en la relación entre la parte patronal y la trabajadora.

En lo referido a la negociación colectiva, el enfoque pluralista lo concibe como un procedimiento dinámico de las instituciones a su entorno cambiante. Se defiende la libertad de acción de los grupos de interés y la corrección de la asimetría de poder entre el capital y trabajo, adquiriendo relevancia el derecho del trabajo como derecho colectivo, orientado a corregir estas asimetrías de poder entre empleador y trabajadores. En síntesis, para el enfoque pluralista la negociación colectiva tiene como fin último combinar estabilidad social con adaptabilidad de las partes involucradas, donde el énfasis en la reglamentación representa un rasgo inherente de las relaciones laborales: las normas formales e instituciones de regulación mediante las cuales las partes interactúan representan un aspecto fundamental.

Las críticas al enfoque pluralista de la escuela de Oxford se centran en dos aspectos principales: por un lado, el excesivo énfasis en la idea de estabilidad y contención del conflicto inherente a la relación laboral mediante las normas, soslayando los procesos de la relación laboral que genera el conflicto laboral. Y por otro, se crítica el “excesivo apego a las normas de procedimiento, mientras que ha relegado a un segundo plano temas como el control del trabajo y la subordinación de éste al capital y a los derechos de propiedad” (Martín Artiles, 2003:174).

Mas allá de los desarrollos neo pluralistas ante las críticas por el marcado acento regulacionista y excesiva valoración a la estabilidad del enfoque pluralista de la escuela de Oxford (Ackers, 2021; Dobbins, Hughes, & Dundon, 2021), se erige como alternativa analítica la sociología jurídica



impulsada por Otto Kahn-Freund (1900-1979). Dicho autor advierte que el ordenamiento jurídico formal, privilegiado por el enfoque pluralista, es inadecuado para regular relaciones asimétricas de poder, por lo que el derecho requiere ser comprendido como una técnica de regulación del poder social entre quienes son detentores del poder —el capitalista empleador— y quienes están subordinados a dicho poder: los trabajadores.

De esta forma, las herramientas propias del ordenamiento jurídico no dan cuenta de la relación de subordinación, de mando y obediencia que subyace a un orden social determinado, invisibilizando una distribución desigual de poder por una supuesta igualdad entre quienes compran y venden fuerza de trabajo mediante dicho contrato (Kahn-Freund, 1987). Es así como la perspectiva de Kahn-Freund cobra relevancia en el debate sobre la regulación de la negociación colectiva en las relaciones laborales, en virtud de las excesivas esperanzas depositadas a un marco regulatorio que por sí solo pueda tender a invisibilizar la asimetría estructural de poder existente en dicha relación laboral.

En otras palabras, y en congruencia con las limitaciones advertidas en el enfoque pluralista clásico, Kahn-Freund indica que las relaciones establecidas en torno al trabajo no representan simples relaciones jurídico-formales entre individuos, sino que son relaciones colectivas producidas por el poder social de los trabajadores y que actúan como contrapeso al poder normativo y decisorio de quien detenta el capital. Dichas relaciones colectivas, resultantes de normas negociadas, costumbres y hábitos; generan un derecho con las propiedades de un cuerpo *vivo y mutable*, que tiende a atenuar las desigualdades de poder entre las partes involucradas. En la práctica de las relaciones laborales, este “*derecho vivo* tiene un carácter dinámico, que depende de la interacción entre empresarios y representantes de los trabajadores, pero también de la intervención de los grupos informales” (Blanch Ribas et al., 2003:152), siendo dable suponer una alta variación en los arreglos formales e informales de las relaciones de trabajo contemporáneas, toda vez que están determinadas por trayectorias históricas,



sociales y culturales diferenciadas de las sociedades capitalistas industrializadas.

### 3.3.2. El enfoque unitarista de la escuela de relaciones humanas

Otra corriente se asocia al enfoque unitarista o escuela de las relaciones humanas, vinculada a perspectivas académicas derivadas de la sociología industrial y el funcionalismo en Estados Unidos de Norteamérica. Uno de sus rasgos es considerar el conflicto laboral como patológico, disfuncional y exógeno a la organización, presuponiendo una unidad de intereses compartidos entre el capital y el trabajo. En este enfoque, las relaciones humanas en el trabajo se posicionan como alternativa al sindicalismo, pudiendo fomentarse mediante una comunicación fluida, diálogo, programas de participación, implicación, reparto de beneficios y otros incentivos materiales y simbólicos (Blanch Ribas et al., 2003).

En este sentido, en respuesta al aumento de la conflictividad laboral y por la expansión del sistema de organización científica relativos al estudio del trabajo en Estados Unidos de Norteamérica y posteriormente en Europa, surgieron una serie de ejercicios teóricos que procuraron incorporar el *factor humano* en las organizaciones laborales, siendo uno de sus principales representantes George Elton Mayo (1880–1949) y sus experimentos en la planta de Hawthorne de la Western Electric Co. de Chicago (1927-1932) .

Se caracteriza por situarse en un enfoque micro, a nivel de los puestos de trabajo y las interacciones entre trabajadores, expandiéndose posteriormente como técnica de gestión laboral entre los años 1930 y 1940 con la promesa de mitigar y reducir el conflicto laboral en las relaciones laborales. Es decir, busca la integración de los trabajadores al interés del capital, ofreciendo una visión unitarista de la empresa en tanto comunidad de interés compartidos donde los trabajadores se identificaban con los objetivos del empleador.

Por ende, la participación busca crear condiciones para estimular la motivación e interés a través de medios informales y no la regulación como el enfoque pluralista, representando más una ideología del gerenciamiento



que una escuela en el sentido estrictamente académico. Por esta idílica comprensión de los intereses en juego en la relación laboral, a partir de 1940 el enfoque enfrentó severos cuestionamientos al no explicar el conflicto de intereses en la relación laboral, ni los disímiles valores entre las partes del trabajo y el capital.

En virtud de estas críticas, autores como Bruce Kaufman (Kaufman, 2001, 2004a; Kaufman, Barry, Wilkinson, Lomas, & Gomez, 2021) han establecido importantes distinciones entre el estudio del trabajo y las relaciones laborales desde una perspectiva científica, respecto del enfoque unitarista de la escuela de relaciones humanas, cuestionado esta última como una aproximación válida para la comprensión de las relaciones laborales. Mientras el enfoque unitarista postula la unidad de intereses entre la parte patronal y la trabajadora, el estudio de las relaciones laborales se enfoca a mediar los inevitables conflictos entre múltiples intereses frecuentemente contrapuestos en la relación trabajo y capital.

Precisamente en relación con el conflicto laboral, Kaufman observa que mientras el enfoque unitarista de la escuela de relaciones humanas comprende al conflicto como un elemento evitable y factible de ser minimizado por la dirección gerencial de una organización, el campo de las relaciones laborales visualiza al conflicto laboral como inevitable, requiriendo incluso la participación de un tercer actor entre las partes, lo que termina sustentando su abordaje esencialmente tripartista.

En síntesis, el fracaso de la escuela de las relaciones humanas como disciplina científica se debió en parte a su carácter esencialmente empirista, descriptivo y desprovisto de un marco teórico y conceptual que permitiera trascender a las explicaciones de nivel micro; quedando reducido a un enfoque al cual subyace una ideología práctica sobre la gestión laboral que entiende la relación laboral como un entendimiento armónico y persuasivo. No obstante, este enfoque logró generar el espacio para el desarrollo de la psicología como disciplina académica aplicada a la organización del trabajo, junto con

destacar la relevancia de los grupos informales en el trabajo más allá de la estructura jerárquica formal.

### 3.3.3. El enfoque institucionalista de la Escuela de Wisconsin

Como en Inglaterra, las consecuencias de la industrialización también influyeron en las ciencias sociales de Estados Unidos de Norteamérica, destacando en la década de 1920 la Escuela de Wisconsin representativa de la perspectiva institucionalista, con John Rogers Commons (1862-1945) como uno de sus principales exponentes.

Se abocó a entender cómo la práctica de la acción colectiva produce normas, junto con regular las actividades de trabajo y estabilizar los conflictos entre los intereses de las partes involucradas en la relación laboral, por lo que el sindicalismo jugaba un importante papel en la regulación del mercado de trabajo a través de la propia acción colectiva (Kaufman, 2003). Así, Commons en Estados Unidos como los Webbs en Inglaterra, estuvieron profundamente comprometidos con las políticas públicas, donde las relaciones laborales se desarrollaron con un campo orientado a la investigación y devota a solucionar problemas derivados de la industrialización (Frege, 2007).

Commons orientó sus esfuerzos investigativos en conocer los orígenes de las fuentes reguladores del derecho, destacando la rutina o costumbre como la más pasiva de las fuentes reguladoras. Mientras que, a la negociación colectiva como una de las más dinámicas, ya que nace del conflicto social en el espacio del trabajo, sea de forma espontánea u organizada.

El enfoque institucionalista brinda al conflicto un lugar central en la regulación de las relaciones laborales, reconociendo intereses comunes de los trabajadores y contrarios a los intereses del capital. O sea, el conflicto laboral tiene un efecto aglutinador al grupo y una solidaridad colectiva de los trabajadores que enfrenta al individualismo subyacente a la economía liberal, redundando en normas consuetudinarias del trabajo (Kaufman, 2003).

En este enfoque, las instituciones representan “una construcción social que proporciona programas de acción con una cierta estabilidad y permanencia y por lo tanto ofrece al conjunto de la sociedad elementos de estabilidad, recursos y procedimientos regulados que hacen previsible el comportamiento, la canalización y resolución de los conflictos mediante la negociación y una red de normas consuetudinarias, informales y formales” (Martín Artiles, 2003:180). Por ello, las instituciones como construcciones sociales son resultado de tradiciones y costumbres históricas referidas a procesos de conflicto y acuerdos anteriores.

En síntesis, tanto el enfoque pluralista como el institucionalista brindan especial relevancia a la constitución de normas como la negociación colectiva, en tanto mecanismo para regular las relaciones laborales y el conflicto inherente a dicha relación. Tanto Kahn Freund como Commons pusieron el acento acerca de la construcción social de estas reglas por parte de los propios actores sociales como un mecanismo para equilibrar la asimetría de poder, distanciándose de una mirada económicamente reduccionista de la relación laboral.

Asimismo, al igual que con el enfoque pluralista de la escuela de Oxford, el enfoque institucionalista ha sido objeto de críticas por el marcado énfasis en la construcción de normas como la negociación colectiva como contención del conflicto laboral, así como el carácter episódico atribuido a dicho conflicto. Estas son características diferenciadoras de otra corriente teórica clásica aplicada al análisis de las relaciones laborales: el enfoque neomarxista.

#### 3.3.4. El enfoque neomarxista o radical

El enfoque neomarxista o radical se desarrolló desde postulados del marxismo clásico e influenciado por luchas sociales y sindicales ocurridas desde 1970, enfocando su análisis a partir del conflicto de clases, el rol del movimiento obrero, las organizaciones sindicales y las condiciones de trabajo bajo el alero del desarrollo capitalista. Por ende, producto de la intensificación del

conflicto laboral y sus expresiones en huelgas y paralizaciones, emergieron perspectivas radicales que plantearon una revisión de los problemas suscitados en la relación capital y trabajo más que una solución a los mismos (García Calavia, 2004).

El enfoque neomarxista se ligó a la escuela de Warwick en Inglaterra, destacando entre sus principales exponentes a Richard Hyman (Hyman, 1975, 2001, 2018), quien mediante una aproximación marxista ha desarrollado investigaciones de alta notoriedad y vigencia (Frege, Kelly, & Mcgovern, 2011; Kaufman, 2014). Hyman hace un balance crítico a la escuela de Oxford, considerándola reduccionista por circunscribir el estudio a instituciones de reglamentación del trabajo como la negociación colectiva, sin ofrecer una explicación teórica sobre la interacción de los actores sociales involucrados en términos de poder e intereses (Blanch Ribas et al., 2003). Es decir, la perspectiva marxista entiende el conflicto como permanente y estructural a la relación laboral por la tensión inherente a la relación capital y trabajo (Hyman, 1975).

Esta perspectiva plantea propuestas metodológicas que sitúan las relaciones laborales en el contexto más amplio de la estructura social. Plantea que la comprensión de cualquier relación laboral debe considerar la estructura social, las relaciones de clase y las relaciones de dominación y subordinación que explican la desigualdad y la asimetría de poder de los actores sociales involucrados en la relación laboral (Hyman, 1975, 2001, 2018). En otras palabras, para el enfoque neomarxista o radical el estudio de las relaciones de trabajo no pueden limitarse al análisis del orden social o la regulación normativa del mismo, ya que estos son expresiones de una estructura de clases a las que dicho orden y regulación están supeditadas.

En síntesis, el enfoque radical o neomarxista en las relaciones laborales se caracteriza por concebirlas esencialmente como “una dialéctica entre conflicto y pacto, dos aspectos contradictorios unidos. La tensión entre las fuerzas generadoras de regulación y desorden es un flujo inestable de las

relaciones sociales de producción, uno condiciona al otro” (Blanch Ribas et al., 2003:205). Este permanente dinamismo entre consenso y conflicto imposibilitaría un orden social estático, toda vez que el conflicto es endémico y permanente en el sistema capitalista donde se genera la relación entre capital y trabajo, por lo que cualquier pacto o acuerdo que puedan suscribir los actores sociales tendrá validez temporal, debiendo ser renovado periódicamente mediante procesos de negociación colectiva para contener provisoriamente el conflicto y brindándole dinamismo entre desorden y regulación de las relaciones de producción capitalista (Frege et al., 2011).

### 3.3.5. El enfoque estructural-funcionalista o sistémico

Si bien los enfoques teóricos previos configuraron un cuerpo teórico para el estudio científico de las relaciones del trabajo, fue en las décadas de 1950 y 1960 que el campo académico alcanzó su consolidación teórica (Audet & Larouche, 1988; O. Clarke, 2005; Köhler & Artiles, 2005). Por la teoría macroeconómica keynesiana y el diálogo entre teorías del conflicto y del consenso, se fortaleció una teoría estructural-funcionalista aplicada al análisis de las relaciones laborales (Blanch Ribas et al., 2003). En este enfoque, adquirió una importancia distintiva la obra *Industrial Relations Systems* o Sistemas de relaciones industriales de John Thomas Dunlop (1914-2003), publicada por primera vez en el año 1958.

Dunlop desarrolla la teoría de un sistema regulado, distante de la visión económica neoclásica del mercado del trabajo, adoptando nuevas actitudes hacia el conflicto laboral en tanto función positiva en la construcción y deconstrucción del orden, el reconocimiento de intereses contrapuestos y la negociación colectiva como mecanismo para gestionar el inherente conflicto entre los actores representativos de la parte patronal y trabajadora. Para Dunlop las relaciones de trabajo son un “subsistema analítico de una sociedad industrial en el mismo plano lógico que un sistema económico, considerado como otro subsistema analítico” (Dunlop, 1993:45). Para su aproximación teórica Dunlop se basó en la teoría sociológica de Talcott Parsons (1902-1979), aun cuando trascendió supuestos del funcionalismo Parsoniano al



vincular el sistema de relaciones laborales con otros subsistemas sociales como el sistema económico, el industrial y el político.

El enfoque sistémico de Dunlop se sustentó en el paradigma *AGIL* de Parsons, esquema propuesto para analizar cualquier sistema social, el que para su sobrevivencia y desarrollo debía resolver cuatro clases de problemas funcionales: A= *Adaptation* o función adaptativa, G= *Goal Attainment* o logro de objetivos, I= *Integration* o función integradora, y L= *Latency* o mantenimiento del modelo latente. Así, Dunlop aplicó funciones del esquema Parsoniano para la idea de un sistema de relaciones laborales como otro subsistema funcional de la sociedad.

El sistema de relaciones laborales propuesto en la teoría de Dunlop se constituye precisamente en cuatro elementos fundamentales: los actores, los contextos, las ideologías y las reglas; donde la autonomía de los sistemas de relaciones laborales respecto de los otros subsistemas funcionales de la sociedad está moldeada por estos cuatro elementos de su esquema teórico. Los actores están representados por la dirección, los trabajadores y las agencias gubernamentales; los contextos consistirán en la tecnología, las limitaciones del mercado y la distribución de energía en la sociedad; las ideologías de los actores estarían representadas por un conjunto común de ideas que guían la asignación de roles aceptables a los actores; y finalmente el elemento de las reglas representan las normas que rigen las relaciones de los actores involucrado en la relación laboral (Dunlop, 1993).

Tributaria de Parsons y el encuadre de la acción social en temas relativos al orden y el poder, la teoría de Dunlop adhiere al énfasis al orden social, donde el conflicto requiere mantenerse contenido para la acción de los actores en el sistema. Son destacados en su teoría la noción de comunidad moral que propicia valores compartidos, los límites estructurales de la acción de los actores por los cuales se adaptan al sistema y a su entorno, la armonía entre individuo y sociedad, y la noción de sistema social como concepto que unifica



y hace interdependiente a las partes sociales con el todo (Dunlop, 1993; Horn, Cotanda, & Pichler, 2009; Muller-Jentsch, 2004).

Es posible advertir que, en la propuesta teórica de Dunlop, el objetivo normativo de los actores del sistema es el orden establecido por normas que regulan su acción, donde si bien posee una similitud con el énfasis reglamentista del enfoque pluralista o institucionalista, en el estructural-funcionalismo de Parsons y en el enfoque de Dunlop, las normas están supeditadas al orden global donde se aloja el sistema. En otras palabras, no existe una diversidad reglamentaria como lo presupone el enfoque de Kahn-Freund, sino que la ubicación del poder y el orden del sistema de relaciones laborales obedecen a su ubicación en el marco más amplio de la sociedad.

De esta forma, los actores sociales en la teoría de Dunlop tienen como función cimentar de forma estable las reglas, definidas como obligaciones y actuaciones esperadas de los propios actores sociales, las cuales “pueden ser negociadas y acordadas informalmente, o pueden ser el resultado de la costumbre y la tradición. Sin embargo, las reglas de los subsistemas de relaciones industriales tienen un significado más concreto y limitado: no afectan al orden general” (Blanch Ribas et al., 2003:194).

En síntesis, la aproximación sistémica a las relaciones laborales propuesta por Dunlop representó un intento por ofrecer una amplia visión de la interacción de los distintos actores e instituciones sociales, la formulación de reglas de acuerdo según el contexto en el que dichos actores se desenvuelven, y el rol de las instituciones sociales para la regulación de la economía bajo una supuesta primacía de la política en el orden social. En este sentido, es destacable el haber situado a las reglas y normas de las relaciones de trabajo al centro del análisis por sobre el conflicto laboral o la negociación colectiva, considerando los “componentes elementales de los cuales cada sistema de relaciones laborales está compuesto” (Muller-Jentsch, 2004:2).

A pesar del innegable avance teórico que representó la propuesta sistémica de Dunlop en la comprensión de las relaciones laborales en tanto sistema social,

así como su influencia en el desarrollo teórico posterior (Horn et al., 2009), las críticas a su teoría subrayaron tanto una insuficiente comprensión del conflicto laboral al interior del sistema, así como a una deficiente articulación teórica de la perspectiva sistémica aplicada a las relaciones laborales.

Respecto de la dimensión del conflicto laboral, la perspectiva de Dunlop fue objeto de críticas por la tendencia reglamentista que igualmente caracterizó a la escuela de Oxford, mostrando limitaciones en explicar las dinámicas y estrategias de los actores sociales del subsistema de relaciones laborales al no dar cuenta de las relaciones de poder asimétricas entre las organizaciones empresariales y los sindicatos (Blanch Ribas et al., 2003). La propuesta de Dunlop, al representar un sistema orientado al estudio de las normas para contener y controlar el conflicto a la manera de una homeostasis social, da énfasis al equilibrio del orden y la centralidad de las normas (Muller-Jentsch, 2004), omitiendo los procesos por los cuales se generan los desacuerdos y los conflictos.

Precisamente por este énfasis en el orden social mediante normas que desde la perspectiva radical o neomarxista, autores como Richard Hyman han criticado la teoría de sistema de relaciones laborales de Dunlop por brindarle excesivo protagonismo al mantenimiento de la estabilidad en vez de tener en cuenta los procesos que dan lugar a los conflictos colectivos en el trabajo, los cuales pasarían a ser una variable dependiente del enfoque de Dunlop (Frege et al., 2011; Hyman, 1975). En otras palabras, Hyman considera la propuesta de Dunlop más un enfoque que una teoría, solo resultando útil para organizar el material pero sin dar cuenta de los procesos subyacentes al conflicto social expresado en el ámbito laboral (Welz et al., 2016).

Incluso desde la corriente estructural funcionalista autores como el sociólogo Lewis Coser (1913-2003) desarrolló una teoría que puso sobre relieve la función que cumple el conflicto social para el establecimiento y la mantención de las identidades de los grupos sociales. En su celebre obra titulada *Las funciones del conflicto social* publicada en 1956, Coser criticó la

aproximación patológica y disfuncional con el que se concebía el conflicto social, subrayando sus funciones positivas e incluso necesarias para la definición de normas, reglas y construcción de una idea de orden social.

Coser plantea que los propios sistemas sociales proporcionan instituciones específicas cuya función es —a la manera de válvulas de seguridad— permitir la expresión controlada de los sentimientos hostiles y agresivos inherentes a toda relación social, incluyendo las crecientemente complejas relaciones laborales de las sociedades capitalistas. Por ende, estas instituciones de válvula de seguridad son “funcionalmente positivas, tanto para el individuo como para la estructura social, pero incompletamente funcionales para ambos” (Coser, 1961:52), por lo que estos mecanismos institucionalizados de descarga de impulsos agresivos derivan en ritos que exponen conflictos estructurales que se intentan compensar —no siempre con éxito— las recurrentes fisiones sociales o incluso situaciones de violencia abierta.

En este sentido, desde el estructural funcionalismo de Coser y su teoría del conflicto, la contención de los sentimientos hostiles presentes en toda relación social solo representa un alivio parcial, toda vez que exigen un ajuste a las condiciones cambiantes que de otro modo derivaría en una rigidez en la estructura social y en la posibilidad de una explosión de dimensiones catastróficas (Coser, 1961). Es decir, el conflicto social constituye en sí mismo una “forma de socialización, lo que significa que los grupos sociales requieren tanto de la armonía como de la desarmonía, de la disociación como de la asociación. Por consiguiente, los conflictos en el interior de los grupos no sólo son destructivos, sino que constituyen la fuente de la construcción de un nuevo orden basado en nuevas reglas resultantes de la redefinición de situaciones generadas por el conflicto” (Blanch Ribas et al., 2003:196), por lo que el conflicto social —como el subyacente a todo sistema de relación laboral o de trabajo— demostrará funciones positivas mientras no contravenga los supuestos básicos en los que está cimentado dicho sistema social, resultando funcional incluso para la propia estructura social en la que el conflicto tenga lugar.

Otra aproximación alternativa a la comprensión patológica del conflicto laboral subyacente a la teoría sistémica de John Dunlop es la entregada por el sociólogo germánico y británico Ralf Dahrendorf (1929-2009), quien tomando elementos del estructural-funcionalismo y del propio marxismo clásico realizó una comparación entre estas perspectivas teóricas para proponer una nueva aproximación basada en la dialéctica entre el conflicto y la integración, la estabilidad y el cambio, la coacción y el consenso como dinámicas que convergen hacia la institucionalización del conflicto en las sociedades post industriales del capitalismo avanzado.

Para Dahrendorf, la institucionalización del conflicto social involucra el reconocimiento de intereses distintos e incluso contradictorios que entran en disputa, en coherencia con el debate derivado por el reconocimiento de las organizaciones sindicales y los mecanismos de negociación colectivas. Por ello, y sin desconocer las premisas marxistas vinculadas a la pugna de clases de las sociedades capitalistas, el conflicto laboral en tanto conflicto social representa la lucha de distintos intereses en los que el cambio social resultante dependerá de la envergadura del conflicto que lo ocasiona (Dahrendorf, 1958, 1959, 1962).

Tanto por las funciones positivas asociadas al conflicto social presentes en la perspectiva de Lewis Coser, como por la institucionalización de los conflictos de intereses entre los actores sociales desarrollada en la teoría de Ralf Dahrendorf, se pone en evidencia que la violencia con la que se expresa un determinado conflicto laboral no está determinado por las causas que originan dicho conflicto, sino que dicha violencia relativa será la forma en que este conflicto se expresa, exigiendo distinguir entre las causas del conflicto y sus formas de expresión.

Dicha distinción entre causas y expresión del conflicto adquiere relevancia, dado que la intensidad con la que se manifieste el conflicto estará determinado por el grado de organización que demuestren los actores sociales involucrados, siendo posible advertir que ante una mayor organización la

expresión violenta del conflicto disminuirá, y a su vez mientras se multipliquen los grupos y asociaciones involucradas los espacios de conflicto se multiplicarán haciendo que este se torne intermitente e ingobernable (Blanch Ribas et al., 2003).

De esta forma, el fenómeno de la institucionalización del conflicto presente tanto en la perspectiva de Lewis Coser en tanto consecuencia de los sistemas sociales, como en la teoría del conflicto de Ralf Dahrendorf aplicado a las sociedades post industriales del capitalismo avanzado, cumple la función de evitar el efecto de contaminación y generalización del conflicto a la manera de un contagio que pueda comprometer a otras esferas de la sociedad.

La institucionalización del conflicto les permitiría a los sistemas sociales en los que adviene el conflicto social, controlar sus manifestaciones, pero sin necesariamente solucionar las causas del mismo, permitiendo que la lucha de intereses propia de las sociedades capitalistas —y presente en toda relación laboral— pueda estar incesantemente controlada mediante una regulación que favorezca la integración en el orden social.

Junto a estas limitaciones teóricas para la comprensión del conflicto social en la teoría de sistemas de relaciones laborales de John Dunlop, ante la cual destacan los enfoques desarrollados por Coser y Dahrendorf para la comprensión del conflicto laboral, la propia comprensión de la teoría sistémica de Parsons por parte de Dunlop ha sido considerada imprecisa y carente de suficiente articulación teórica.

Tal como fue indicado previamente, la aproximación teórica de Dunlop para la comprensión de las relaciones laborales en tanto sistemas hace alusiones directas a la teoría sociológica de sistemas sociales de Talcott Parsons (Kaufman, 2004b; Rogowski, 2000), ya que el análisis Parsoniano del sistema económico como un sistema social era especialmente sugestivo para organizar observaciones sobre el comportamiento de las relaciones laborales en la sociedad industrializada.

No obstante, una primera desviación de Dunlop de la visión Parsoniana fue ubicar al sistema de relaciones laborales como un subsistema analítico de la sociedad industrial en el mismo plano lógico que el sistema económico (Muller-Jentsch, 2004; Rogowski, 2000), dando a entender que Dunlop únicamente dio un uso formal a las ideas de Parsons al “presentar su propia comprensión de las relaciones laborales en el lenguaje Parsoniano del esquema *AGIL*. Ninguno en el contorno teórico ni en los estudios comparativos de la mirada de Parsons de los cuatro imperativos funcionales guían a la concepción de Dunlop de un sistema de relaciones laborales” (Rogowski, 2000:100). En otras palabras, los elementos constitutivos de la teoría de sistemas de relaciones laborales de Dunlop adolecerían de una capacidad deductiva al no tener una decisión clara de sus elementos.

En relación con lo anterior, otros autores (Hyman, 1975; Kaufman, 2004b; Köhler & Artiles, 2005) han considerado que la aproximación teórica de los sistemas de relaciones laborales de John Dunlop solo alcanza un nivel clasificatorio, donde si bien otorga relevancia a la regulación de dichas relaciones de trabajo en tanto elemento del sistema, no brinda adecuado tratamiento a los procesos reales de creación y aplicación de normas en instituciones fundamentales como la negociación colectiva. La propia aproximación de Dunlop a las relaciones de trabajo en tanto sistema tiende a concebirla como una máquina trivial, subestimando los múltiples y cambiantes problemas derivados de la complejidad interna de las relaciones de trabajo en las sociedades industriales capitalistas, los cuales pueden afectar tanto a la estructura social en su conjunto como a los sistemas sociales que la componen.

Aun considerando las fundadas críticas respecto de la insuficiente rigurosidad teórica en el uso del funcionalismo de Parsons, así como la excesiva preeminencia brindada al orden social para controlar los efectos negativos del conflicto social para la sociedad en su conjunto, la apuesta teórica de John Dunlop para comprender a las relaciones laborales desde un enfoque sistémico destaca por ubicar al sistema de relaciones laborales en un

entramado relacional de una envergadura mayor que el resto de las escuelas teóricas que cimentaron el cuerpo teórico de las relaciones del trabajo como campo académico.

De esta forma, la comprensión de las relaciones laborales en tanto sistema social de John Dunlop representó un punto de consolidación de las teorías clásicas en el campo de estudios de las relaciones laborales, estableciendo — a pesar de sus evidentes insuficiencias— un sendero teórico relevante para el análisis conceptual de las relaciones de trabajo de las sociedades capitalistas contemporáneas.

En este sentido y en relación a la naturaleza del objeto de estudio de la presente investigación doctoral, no solo es posible advertir un escaso pero relevante estudio de las relaciones laborales en la particularidad de las administraciones públicas latinoamericanas desde finales del siglo XX e inicios del siglo XXI (Bonifacio & Falivene, 2002; Canessa Montejo, 2018; Villarroel, 2005); sino que incluso aproximaciones desde la particularidad del enfoque sistémico, donde destaca especialmente el trabajo desarrollado por Jorge Notaro (Notaro, 2010).

Notaro propone un enfoque macrosocial desde el cono sur de América Latina para la comprensión de las relaciones laborales en tanto sistema. Para ello, considera tanto el trabajo fundacional de Dunlop como sus continuadores (O. Clarke, 2005; Dunlop, 1993; Horn et al., 2009; Shirom, 2005), pero atendiendo las especificidades de los países latinoamericanos en el contexto de la industrialización.

Asimismo, recoge como corriente corrientes contemporáneas basados en las opciones estratégicas de los actores surgida por investigadores vinculados al Massachusetts Institute of Technology (M.I.T) (Kochan & Litwin, 2011; Kochan & Verma, 1983; Lewin et al., 2011; Schmidt & Kochan, 1972; Tapia, Ibsen, & Kochan, 2015) las cuales “complementan pero no sustituyen el enfoque de sistemas” (Notaro, 2010:4), representando un aporte al enfoque

sistémico en el análisis de los sistemas de relaciones laborales contemporáneos.

Sintetizando las diferentes aproximaciones de los enfoques en elementos fundamentales del campo de estudios, se presenta la siguiente matriz:

Tabla 2 Matriz de enfoques teóricos y componentes

Enfoque vs Elemento	Intereses de los actores	Conflicto laboral	Regulación laboral	Organizaciones sindicales	Rol del Estado
Pluralista	Oposición de intereses económicos	Coyuntural y temporal por oposición de intereses	Regulación de negociación colectiva	Grupos de interés en la negociación colectiva	Rol regulador, condicionado por las partes
Unitarista	Intereses compartidos con los objetivos del capital	Patológico, disfuncional y exógeno a organización	Secundario, al privilegiar comunicación, diálogo, y otros incentivos materiales y simbólicos	Interfieren adecuada interacción entre empleados y empleador	Disruptivos a la unicidad de la relación laboral
Institucionalista	Oposición de intereses como generador de normas implícitas y explícitas	Aglutinador, generando solidaridad colectiva de trabajadores	Acción colectiva produce normas y estabiliza conflictos, siendo la rutina la más pasiva y negociación colectiva la más dinámica	Rol en la regulación del mercado de trabajo a través de acción colectiva	Brinda estabilidad, recursos e instituciones para prevenir, canalizar y resolver conflictos
Neomarxista	Tensión entre intereses como generador de regulación, en un flujo inestable	Permanente y estructural por tensión entre capital y trabajo. Endémico en sistema capitalista	Negociación colectiva contiene provisoriamente conflicto laboral	Carácter dual y contradictorio, limitan el conflicto en la medida que cooperan	Rol regulador no resuelve asimetría estructural entre capital y trabajo

Enfoque vs Elemento	Intereses de los actores	Conflicto laboral	Regulación laboral	Organizaciones sindicales	Rol del Estado
Estructural-funcionalista	Oposición de intereses de trabajadores y agencias de gobierno: elementos del sistema.	Conflicto y consenso momentos de un mismo proceso; conflicto requiere contención para operación de actores en el sistema.	Negociación colectiva regulada como contener conflicto, establecer orden y permitir acción en el sistema	Uno de los actores, en tanto elemento del sistema de relaciones laborales	Elemento del sistema de relaciones laborales, como institución social reguladora

Fuente: Elaboración propia

Como es posible apreciar, los principales enfoques teóricos poseen una aproximación distintiva en elementos inherentes al fenómeno, dando cuenta que el campo de estudio representa un escenario de disputas y aproximaciones que han marcado el posterior desarrollo teórico en la disciplina.

Este carácter heterogéneo y multidisciplinar se profundizó en virtud de las transformaciones que ha experimentado el trabajo en las sociedades capitalistas contemporáneas, pudiendo comprenderse tanto como un articulador central de las relaciones sociales o bien como un espacio para construcción de las identidades subjetivas de quienes participan activamente desde la parte patronal o la trabajadora. De esta forma, los estudios del trabajo en general como la sociología del trabajo en particular se han vistos enriquecidos por perspectivas tributarias de los enfoques clásicos, aumentando tanto la densidad como la variedad teórica con los cuales son abordados los problemas derivados de las transformaciones tecnológicas, sociales y políticas del trabajo en las sociedades capitalistas post industriales.

A continuación, se abordan los principales enfoques teóricos aplicados al estudio del trabajo en la actualidad, los que coexistiendo con los enfoques teóricos tradicionales se han erigido en perspectivas analíticas pertinentes a

las nuevas y múltiples formas de trabajo presentes en las primeras décadas del siglo XXI.

### 3.4. Enfoques teóricos contemporáneos

Por los acelerados cambios en los tiempos, formas de organización y de representación, contenidos, clasificaciones y otras dimensiones vinculadas al trabajo; las aproximaciones teóricas han salido del marco estable de una constitución inalterable del orden laboral. Las relaciones laborales contemporáneas han estado caracterizadas por prácticas de consensos y conflicto cada vez más heterogéneas, junto a los cambios del propio trabajo como articulador social. Por ende, la sociología del trabajo ha sufrido modificaciones respecto de las corrientes teóricas desarrolladas en el siglo XX (Köhler & Artiles, 2005), haciendo que conceptos tradicionales deban repensarse por nuevos enfoques analíticos y conceptuales.

Este escenario abre nuevas oportunidades para el posicionamiento teórico en los estudios del trabajo en las sociedades capitalistas post industriales, donde si ya existía un solapamiento entre autores, escuelas y corrientes clásicas desde el origen del estudio académico hasta su consolidación teórica, este se amplifica con las corrientes teóricas contemporáneas. Lo anterior torna difícil establecer una diferenciación nítida entre las corrientes clásicas y contemporáneas, haciendo incluso espinoso dictaminar la obsolescencia de una determinada perspectiva teórica tradicional por la superación de enfoques teóricos recientes.

Estos enfoques teóricos contemporáneos han tendido a superar la tradicional confrontación entre las corrientes derivadas del estructural funcionalismo respecto del neomarxismo que caracterizó el desarrollo teórico en la segunda mitad del siglo XX, y desde las cuales surgieron los tradicionales enfoques sistémicos y radicales previamente descritos. Es a partir de la década de 1980 que se advierte la emergencia de una gran variedad de enfoques y conceptos asociados a la sociología del trabajo, brindando una mayor densidad y complejidad al cuerpo teórico de la disciplina.

Muestra de la variedad en los enfoques teóricos contemporáneos se advierte en el manual de sociología del trabajo y las relaciones laborales de Holm-Detlev Köhler y Antonio Martín Artiles (Köhler & Artiles, 2005). Los autores destacan la teoría de la elección racional derivada de los modelos económicos neoclásicos y la aplicación de la teoría de juegos en la interacción de los actores laborales en escenarios de interdependencia, derivándose perspectivas como la teoría de *la acción colectiva* de Mancur Olson, la noción de *actor corporativo* de James S. Coleman o la teoría de la *elección racional* de Jon Elster (Köhler & Artiles, 2005). Estas teorías tienen en común el protagonismo asignado al individuo en la relación laboral, y cómo las decisiones racionales orientadas a la maximización de sus beneficios determinan acciones ejercidas en sociedad, subyaciendo el supuesto de la racionalidad en las acciones de los actores sociales involucrados.

Otra perspectiva diferente recoge los aportes generados a partir de la obra del filósofo francés Michel Foucault (1926-1984), en particular la teoría del poder disciplinario que ejerce el trabajo en la sociedad moderna, donde el análisis de las relaciones laborales hace énfasis en el concepto particular de control disciplinario de *panóptico* mediante el cual el trabajador moderno actúa permanentemente como si estuviera bajo vigilancia. A través de esta noción, Foucault “describe la transformación de la vigilancia desde los encargados de las manufacturas a la mirada estructural de la gran manufactura, como operador económico del sistema fabril moderno” (Köhler & Artiles, 2005:226), subrayando la relevancia la subjetividad del trabajador moderno como mecanismo de control en la relación laboral.

Por otro lado están las teorías vinculadas al concepto de *corporativismo*, entendido como un modelo institucionalizado de formación de políticas donde grandes organizaciones de intereses disímiles en la relación laboral, ya sean patronales o de trabajadores, cooperan entre ellas y estas a su vez con las autoridades públicas tanto en la articulación o intermediación de intereses, como en implementar políticas que los involucran (Köhler & Artiles, 2005).



También destaca la *teoría de la regulación*, desarrollada en Francia como alternativa a las teorías funcionalistas en la sociología o la economía neoclásica. Adopta el carácter de una teoría de alcance medio que no intenta explicar el capitalismo desde una perspectiva económica o histórica, sino que en épocas diversas y con características nacionales del capitalismo, distinguiendo entre formaciones históricas que han modelado estructuras sociales como “relaciones entre las clases, la peculiaridad de los conflictos sociales, las relaciones del poder político y el dinamismo de sus crisis” (Köhler & Artiles, 2005:243), relativizando la universalidad en la expansión capitalista al condicionarse por procesos históricos y sociales. En este sentido, el enfoque regulacionista ha ejercido influencia en países latinoamericanos como Argentina, planteando la necesidad de delimitar las etapas de desarrollo económico y social de acuerdo al modo de desarrollo de una determinada formación social según regularidades económicas, constituyendo un régimen de acumulación que integra las formas institucionales o estructurales en el modo de regulación según tiempo y espacio territorial, donde los actores económicos están movidos por una racionalidad situada y limitada al contexto social y cultural en que se expresa (Neffa, 2006).

A estas diversas teorías sociológicas aplicadas al estudio del trabajo y las relaciones laborales, se añaden perspectivas que han puesto acento en el enfoque de género, dada su innegable relevancia en dar cuenta de las asimetrías de poder en el trabajo, así como aquellas perspectivas que enfatizan en la subjetividad en el trabajo y las relaciones laborales. En esta última línea destacan perspectivas entregadas por *la teoría de la individuación* de Ulrich Beck, *la teoría de la corrosión del carácter* de Richard Sennett o *la teoría del nuevo espíritu del capitalismo* a partir de la obra de los franceses Luc Boltanski y Ève Chiapello (Köhler & Artiles, 2005). Todas ellas, desde sus respectivas tradiciones y arsenales teóricos característicos, han brindado una mayor densidad teórica al campo de estudios del trabajo.

Cómo es posible apreciar, en torno al trabajo en las sociedades capitalistas contemporáneas y sus relaciones laborales confluyen tradiciones y

perspectivas teóricas altamente híbridas, las que desde sus perspectivas distintivas subrayan los múltiples efectos derivados de las transformaciones del trabajo ya sea en un alcance medio a nivel de organizaciones y sectores productivos particulares; a nivel micro de las interacciones entre diversos actores sociales e incluso en las tensiones identitarias procedentes del vivenciar subjetivo en el quehacer laboral. Por ende, es dable señalar que el actual campo de estudios representa más un punto de confluencia e incluso disputa de orientaciones teóricas diversas, que una disciplina claramente delimitada y con un abordaje teórico monolítico.

En este escenario, la posición teórica de la presente investigación doctoral recoge la herencia de las corrientes del estructural funcionalismo, especialmente del enfoque sistémico con el que la sociología del trabajo logró su afianzamiento teórico. A pesar de las limitaciones conceptuales identificadas en la teoría de sistemas de relaciones laborales de John Dunlop, diversos autores reconocen que consolidó la disciplina como un campo académico específico (Audet & Larouche, 1988; O. Clarke, 2005; Kaufman, 2004b; Muller-Jentsch, 2004), por lo que el presente estudio se abreva del desarrollo alcanzado por la teoría de sistemas aplicados al análisis de la sociedad contemporánea.

### 3.5. El enfoque sistémico y sus continuidades: los sistemas de relaciones laborales como sistemas sociales autopoieticos

A finales de 1970, el hegemónico predominio de la teoría social funcionalista de Parsons fue sustituido por una pluralidad de conceptos y vertientes sociológicas derivadas en paradigmas teóricos actualmente vigentes, inclusive aparejando transformaciones en el desarrollo de la teoría de sistemas sociales. En el campo de la sociología del trabajo, tanto por las limitaciones de la teoría sistémica de Dunlop como el propio desarrollo de la teoría de sistemas sociales, diversos autores se han abocado al análisis de sistemas de relaciones laborales como sistemas constituidos por procesos de

comunicación<sup>1</sup>, por los cuales logran reproducirse a sí mismos y mantenerse viables en el tiempo (Hartzén, 2017, 2019; Rogowski, 2000, 2009).

La teoría de sistemas sociales ha transitado desde concebir los sistemas como cerrados a su entorno, a concebirlos como sistemas abiertos y finalmente como sistemas operacionalmente cerrados, pero cognitivamente abiertos. Este desarrollo ha sido posible gracias al sociólogo alemán Niklas Luhmann (1927-1998), considerado como “el único y último sociólogo que ha creado una auténtica escuela de pensamiento social” (Köhler & Artiles, 2005:203) dada a su monumental obra intelectual en ámbitos tan variados como la economía, el derecho, el Estado de bienestar, la ciencia o la religión.

Si bien la obra luhmanniana carece de un concepto claro del trabajo y las relaciones laborales, su teoría ha permitido a sus discípulos elaborar un concepto sistémico de relaciones laborales, pensando la constitución y dinámica de las relaciones laborales en el marco de las sociedades modernas, entendidas como funcionalmente diferenciadas. Trasladando las preocupaciones analíticas hacia las estructuras y funciones que cumplen los sistemas de relaciones del trabajo y los procesos de comunicación que constituyen y son constituidos por el sistema, se ha podido avanzar en la comprensión de las relaciones laborales como un sistema que se autorreproduce (Rogowski, 2000), más allá de la consagración normativa de los derechos de asociación, de negociar de forma colectiva o ejercer la huelga como expresión de conflictividad laboral.

La capacidad de los sistemas sociales para autorreproducirse representa uno de los fundamentos de la teoría sistémica de Niklas Luhmann, para quien son “los sistemas mismos los que deben procurarse su estabilidad para poder seguir participando de la evolución” (Luhmann, 1998:336); para lo cual necesitan tres mecanismos evolutivos fundamentales: la variación, la

---

<sup>1</sup> La sociedad para Luhmann es un sistema comunicativo, es decir, un sistema que consiste exclusivamente de comunicaciones. En otras palabras, para Luhmann la sociedad no consiste en seres humanos, por lo que no puede concebirse como si fuera simplemente un conjunto de hechos biológicos y psicológicos (Köhler & Artiles, 2005; Luhmann, 1998a)



selección y la reestabilización. Sobre estos mecanismos evolutivos y su consideración para el análisis del sistema de relaciones laborales en estudio, se desarrollará en extenso en los siguientes capítulos.

Ahora bien, no se desestima la importancia del marco normativo provisto por el sistema del derecho para regular las relaciones entre las partes, pero siguiendo la idea del *derecho vivo* de Kahn Freund (Kahn-Freund, 1987) inspirado en la obra de Eugen Ehrlich (1862- 1922), sociólogo austriaco pionero del campo de la sociología del derecho. Esta regulación es producto de la dinámica de cooperación y conflicto que el propio sistema de relaciones laborales en tanto sistema social va reproduciendo por sus propias operaciones fundamentales, entendidas como comunicaciones.

Asimismo, estudiar relaciones laborales como sistemas sociales requiere englobar la comprensión de la estructura general del sistema y sus elementos inherentes; explicando lo que el sistema es, los resultados que produce y por qué produce determinados resultados. Esta labor exige un denso y consistente marco teórico que guíe el análisis de los hallazgos empíricos obtenidos por la observación de dichos sistemas.

En este sentido, especialmente destacada son investigaciones que abordan el trabajo desde la particularidad de la teoría de sistemas sociales propuesta por Luhmann (Luhmann, 1998a, 2013) en relación a otras perspectivas teóricas como la aproximación marxista al trabajo, tal como lo desarrolló la investigadora Ana Torres Almanza en su tesis doctoral dirigida por el Dr. Javier Torres Nafarrate (Torres, 2019). Dicha investigación, interrogó cuáles son las teorías sociológicas que pueden dar respuestas sobre el papel del trabajo en las sociedades modernas, buscando responder el papel que juega el trabajo tanto para la teoría marxista como para la teoría de sistemas, así como responder a los elementos que ofrece tanto la teoría marxista como la de sistemas para comprender las transformaciones del mundo moderno (Torres, 2019).

De esta forma, junto con ampliar el conocimiento sociológico para establecer “los lineamientos que pueden dar respuesta al estatuto que guarda el fenómeno del trabajo en la sociedad actual” (Torres, 2019:3) a través de la comparación entre el enfoque marxista sobre el trabajo y el enfoque de la teorías de sistemas sociales de Niklas Luhmann, logra observar otros procesos sociales de relevancia sin desmedro a que este último autor no enfoque su propuesta teórica en el concepto del trabajo (Torres, 2019).

Como es posible advertir, la teoría de sistemas sociales se erige como marco analítico útil para comprender sistemas de relaciones laborales y las transformaciones que experimenta en relación con el sistema social en que se ubica —incluso en ausencia de un marco jurídico— (Hartzén, 2019) permitiendo analizar fenómenos a un nivel meso tales como organizaciones de trabajadores, patronales, o reguladoras; sin desatender el nivel macro donde se despliegan.

Recordemos que producto de las transformaciones producidas a nivel global por la reestructuración industrial, se produjo un declive de las teorías generales de la sociedad y la proliferación de teorías de alcance medio para comprender nuevos escenarios laborales a los que debían responder los estudios del trabajo. En el caso de la corriente estructural funcionalista de Parsons esta superación se ejemplifica con la teoría de sistemas sociales desarrollado por Luhmann, quien combinó elementos teóricos del estructural-funcionalismo Parsoniano con la teoría general de sistemas procedente de la cibernética y de la biología<sup>2</sup>.

La teoría de Luhmann como marco teórico para analizar sistemas de relaciones laborales, también destaca al estudiar “procesos que conducen a la adopción de normas y puntos de vista comunes o, en otras palabras, los resultados de los sistemas de relaciones laborales” (Hartzén, 2017:60), que

---

<sup>2</sup> Luhmann critica la perspectiva de Parsons a partir de la cual Dunlop formuló su teoría de sistemas de relaciones laborales, porque dichos sistemas se mantenían estables y duraderos a través de las acciones funcionales de sus actores. En contraste, Luhmann define a los sistemas sociales como sistemas comunicativos, en claro contraste a los sistemas de acción social (Köhler & Artiles, 2005).

serían inviables por limitaciones teóricas de enfoques sistémicos precedentes. Recordemos que, en la teoría de sistemas sociales de Luhmann, a diferencia de Parsons y por extensión de Dunlop, no existe una relación interna de los componentes de los sistemas que tiendan automáticamente a un equilibrio interno, es decir, a una homeostasis constitutiva del sistema social.

En el pensamiento de Luhmann, es “la diferencia dinámica entre sistema y ambiente lo que caracteriza a un sistema, una idea adoptada del zoólogo Ludwig von Bertalanffy. En otras palabras, los sistemas no reproducen su estabilidad y permanencia como sostenía Parsons, sino que simplemente evolucionan hasta que dejan de existir” (Köhler & Artiles, 2005:206), distanciándose de la tendencia inmutable del sistema a mantener un orden social y concibiendo la extinción del sistema en caso de inviabilidad de su autorreproducción.

Ahora bien, Luhmann no aplicó directamente su noción de sistema social autopoietico al campo de la sociología del trabajo, haciendo referencia al problema del trabajo como un ejemplo del problema general de la escasez en la economía, concibiendo las relaciones laborales bajo la “semántica anticuada de capital vs. trabajo” (Rogowski, 2009:110). Es decir, la aproximación de Luhmann se caracterizó por una visión eminentemente económica donde las organizaciones sindicales son instrumentos por medio de los cuales se aumenta el precio del trabajo, sin ahondar el rol de dichas organizaciones sindicales en el conjunto del sistema social en general (Luhmann, 2013).

En parte, el escaso análisis de Luhmann al rol de las organizaciones de trabajadores y las relaciones de trabajo para la economía de la sociedad y la sociedad en su conjunto muestra el distanciamiento del sociólogo alemán a la tradición sociológica de su época. Entender el aumento de la prosperidad como función del sistema de la economía, conllevó al “problema del desempeño y el problema del retiro —condicionado políticamente y por los sindicatos— de los costos del trabajo desde los mecanismos del mercado”



(Luhmann, 2013:21), por lo que la oposición del capital y el trabajo solo subsistiría por organizaciones que participarían en dicha oposición a la manera de un ritual (Köhler & Artiles, 2005).

Junto a este distanciamiento a la tradición marxista en la relación entre capital y trabajo, Luhmann trasciende la corriente funcionalista que inspiró la aproximación sistémica a las relaciones laborales. Un aporte fue focalizarse en la complejidad de diversos sistemas funcionalmente diferenciados y no un solo sistema social como subyace a la teoría de Parsons. Por ende, la comprensión de Luhmann cuestiona el orden social subyacente al sistema social de Parsons —y la teoría de sistemas de relaciones laborales de Dunlop— permitiendo comprender a los sistemas sociales y a las relaciones de trabajo como un sistema social autopoietico al igual que otros sistemas funcionalmente diferenciados de la sociedad (Blanch Ribas et al., 2003).

En coherencia a su distancia con el pensamiento sociológico clásico, Luhmann desarrolló su teoría general de sistemas teniendo como referencias teóricas conceptos de otras ciencias como la biología, cibernética o neurofisiología (Köhler & Artiles, 2005); ocupando un lugar distintivo el concepto de *autopoiesis* (autorreproducción y autorreferencia)<sup>3</sup> como fértil herramienta para entender los principios mediante los cuales un sistema social logra autoproducirse y autoorganizarse. Con este concepto, se distingue entre elementos y estructuras de los sistemas sociales, donde la autoproducción se realiza a nivel de los elementos a partir del cual el sistema se constituye y no a nivel de su estructura. Es decir, los sistemas sociales autopoieticos pueden autoproducir sus propios elementos, pero no auto estructurarse, por lo que

---

<sup>3</sup> La autopoiesis se diferencia de los sistemas abiertos o máquinas triviales en la terminología cibernética de Heinz von Foerster, los cuales serían sistemas allopoiéticos que requieren inputs del entorno y producen outputs. Mientras que los sistemas autopoieticos -al igual que los organismos vivos- producen y reproducen los elementos y componentes del sistema mediante las operaciones del propio sistema, siendo por tanto sistemas autorreferenciales y operativamente cerrados al reaccionar únicamente a informaciones y condiciones que han sido autogeneradas por el propio sistema (Köhler & Artiles, 2005)



están cognitivamente abiertos a nivel estructural, pero cerrados o clausurados a nivel de las operaciones que le son distintivas.

En esta comprensión del sistema social como sistema autopoietico, ningún factor ambiental influencia directamente la reproducción de los sistemas sociales al ser autorreferenciales a sus propias representaciones del entorno y a sus patrones de orientación según su clausura operacional específica. Pero al estar comunicado con su entorno, el sistema social autopoietico capta las perturbaciones exteriores como señales de irritación, pudiendo relacionarse con otros sistemas sociales a través de instituciones del entorno, las que ejercerían la función de intermediación entre los distintos sistemas sociales (Luhmann, 1998a; Rogowski, 2000).

Así, Luhmann parte de la premisa que la sociedad moderna puede ser entendida como la composición de diversos sistemas autorreferenciales o autopoieticos, tal como el derecho, la economía, la política o la educación, entre otros. Cada uno de estos sistemas se constituyen de comunicaciones recursivas que se distinguen entre ellas y del entorno a partir de la aplicación de un código binario que las distingue de otros sistemas sociales autorreferenciales.

Al estar operacionalmente clausurados a las operaciones que los constituyen, los sistemas sociales autorreferenciales únicamente pueden vincularse con el lado positivo del código binario que le son distintivos, adoptando la figura de islas de complejidad reducida en un mar circundante de hipercomplejidad. Este código binario permanece inmutable en la autopoiesis del sistema social, delineando su borde y distinguiendo las comunicaciones que son parte del sistema y las que no. En otras palabras, la reproducción del sistema no persigue la inmutabilidad del orden social, sino que dicha permanencia solo es posible mediante la continua comunicación dentro del marco dado por su código binario, que selecciona y limita posibilidades de comunicación, diferenciándose de la hipercomplejidad del ambiente y reduciendo su propia complejidad (Köhler & Artiles, 2005).

Para que el sistema social autopoietico pueda organizar las comunicaciones que lo constituyen debe adoptar programas para poblar el código binario, definiéndolo con contenidos y significados. Es decir, el sistema social puede adaptar la programación si es exigido para la continuación de la autopoiesis del sistema, derivando en la apertura cognitiva que le permite identificar comunicaciones de su entorno como irritaciones relevantes para que el propio sistema social pueda lidiar con sus comunicaciones internas (Luhmann, 1998a). Es así como el sistema social puede continuar operando autopoieticamente, donde cada comunicación produce un sentido que conecta con otras comunicaciones en el marco establecido por el código binario.

Así, los sistemas sociales logran evolucionar mientras se encuentren comunicando, sin dar cabida a una intervención consciente y externa a este proceso por la clausura operacional del sistema (Köhler & Artiles, 2005). En palabras de Luhmann, los sistemas sociales autopoieticos “hacen posible la evolución —y precisamente una evolución veloz— porque se clausuran en razón de sus propias distinciones y con ello pueden reclutar sus propios presupuestos —siempre y cuando el entorno simultáneamente existente de para eso” (Luhmann, 1998:348); haciendo obsoleta la discusión sobre el peso relativo a las causas internas o endógenas del sistema versus las causas externas o exógenas como motores de la evolución social.

Desde el arsenal conceptual provisto por la teoría de sistema sociales de Luhmann, autores como Ann-Christine Hartzén (Hartzén, 2017, 2019) han concebido un sistema de relaciones laborales como un sistema social autopoietico distinguido por el código binario “discutible/no discutible” entre actores colectivos vinculados en una relación de trabajo (Hartzén, 2017). Desde ahí, Hartzén considera que los elementos que son producidos por un sistema de relaciones laborales —opiniones conjuntas, recomendaciones o marcos de acuerdo— puedan ser entendidos como comunicaciones del propio sistema, dirigidas por programas que pueden cambiar en el transcurso del tiempo según sea requerido por el sistema social, en tanto le permita asegurar la mantención de comunicaciones recursivas.



De esta forma, Hartzén subraya en el análisis de los sistemas de relaciones laborales en tanto sistemas sociales autopoiéticos la codificación mediante la cual el sistema se distingue de su entorno interno, permitiendo que “a través de la codificación, la comunicación misma se vuelve reflexiva y en esta forma, entonces, puede tratar también las negaciones referidas al entorno discutiendo si la afirmación concerniente es (o no) correcta” (Luhmann, 1998:363)

Al igual que Hartzén, Ralf Rogowski (Rogowski, 2000, 2009, 2014, 2015) también se inspiró en la teoría de sistemas sociales de Luhmann para analizar sistemas de relaciones laborales, proponiendo como código binario la codificación “negociable/no negociable entre actores laborales colectivos” (Rogowski, 2000:19), siendo las comunicaciones respecto de lo negociable lo que delimitaría el interior del sistema. Incluso otros autores han modificado el código binario sugerido por Rogowski por la codificación “aceptable-no aceptable en relación con el trabajo-no trabajo” (Muller-Jentsch, 2004).

Mas allá de las distintas propuestas de codificación para el código binario, subyace la idea que dicho código delimitaría el propio sistema de su entorno, distinguiendo aquellas comunicaciones constitutivas del sistema social —en tanto comunicaciones sobre lo discutible, negociable o aceptable respecto de las condiciones de trabajo— de aquellas que no forman parte del sistema. Por ende, la noción de código binario en los sistemas sociales autopoiéticos es una herramienta conceptual relevante para identificar elementos que constituyen un sistema de relaciones laborales, como las posibilidades de autorreproducción del sistema autopoiético que evoluciona para continuar viable ante la complejidad de su entorno.

Aplicar estas nociones teóricas en un objeto de estudio como la MSP en Chile es especialmente fértil, permitiendo analizar un sistema de relaciones laborales desde la recursividad que adquieren sus comunicaciones, en ausencia de un marco legal explícito de negociación colectiva o huelga. La identificación de los elementos que constituyen o no parte del sistema —

petitorios, prácticas de consensos y conflictos, protocolos de acuerdos, entre otras expresiones comunicacionales— dan cuenta de la distinción ejercida por el código binario propio del sistema social de relaciones laborales.

Considerando la particularidad del concepto de autopoiesis en la obra luhmanniana, como la diversidad de sistemas sociales autopoieticos en la sociedad, la aplicación de estas nociones teóricas al campo de estudios del trabajo involucra entender dichas relaciones como sistemas sociales que producen sus propios elementos, evolucionando en la medida que continúan comunicando. Es decir, los sistemas de relaciones laborales como sistemas sociales autopoieticos están “autoorganizados de dos formas: por un lado, organizan sus propios límites y por otro, organizan también sus estructuras internas, de modo que los sistemas tienden a reproducirse a la vez que adaptarse a las variaciones del entorno” (Blanch Ribas et al., 2003:231). Este entorno pueden ser otros sistemas funcionales como el sistema económico, el sistema político o el sistema del derecho —cada uno con su código binario específico— cuyas variaciones exigirán variaciones adaptativas del sistema social para mantener su autopoiesis o autorreproducción.

Ahora bien, dado que el objetivo de la presente investigación es describir y analizar la MSP en Chile en tanto sistema de relaciones laborales durante el extenso periodo de tiempo entre el año 1990 y el año 2020; también será relevante la perspectiva luhmanniana respecto de la evolución de los sistemas sociales autopoieticos. En este sentido, no se persigue con dicha teoría sobre la evolución aportar una interpretación futura o pronóstico sobre el devenir de un sistema atípico y desregulado legalmente, sino que se ocupa de “cómo puede explicarse el hecho de que —en un mundo que siempre ofrece y mantiene además otras posibilidades— surgen sistemas más complejos, y eventualmente también de formular en que fracasan” (Luhmann, 1998:338). Es decir, explicar las transformaciones en la estructura de la MSP en tanto sistema de relaciones laborales, a través de las últimas décadas.

### 3.6. Las relaciones laborales en el sector público



### 3.6.1. Sobre la doctrina tradicional de las relaciones laborales en el sector público.

Se ha expuesto sucintamente las principales perspectivas teóricas del multidisciplinar campo de estudios de la sociología del trabajo y las relaciones laborales, realizando para ello un recorrido desde su desarrollo y consolidación teórica hasta la actual coexistencia de teorías de alcance medio. En este variado escenario teórico se ha procurado fundamentar la pertinencia de la teoría de sistemas en general y la de sistemas sociales autopoiéticos en particular para el estudio de los sistemas de relaciones laborales en tanto sistemas sociales, y desde ahí observar un fenómeno empírico con la complejidad advertida en la MSP en Chile.

Así, se han identificado aspectos insoslayables sobre el objeto de estudio. Por un lado, el rol del Estado en las distintas corrientes teóricas revisadas, predominando su insustituible función reguladora de las asimétricas relaciones de poder entre la parte patronal y la trabajadora en las sociedades capitalistas. Por otro lado, se interroga el rol de los Estados naciones modernos en su dimensión como empleadores y los diferentes tratamientos que brindan a las relaciones laborales configuradas en su interior, tal como se expresa en Chile a través de la MSP.

Más allá del rol del Estado como ente regulador de las relaciones laborales entre organismos representativos de las partes, se advierte un desarrollo teórico comparativamente menos robusto en el análisis específico de las relaciones laborales del sector público. Esto ha sido indicado por autores como Norma Riccucci (Riccucci, 1991, 2011), quien ha alertado el menor desarrollo académico alcanzado en el campo de estudios del trabajo en el sector público, respecto de los estudios del trabajo en otros sectores de la economía.

El empleo en el sector público puede ser entendido como el colectivo de personas que posee una relación laboral con alguna organización del Estado nación en sus distintos niveles territoriales, y sus condiciones laborales



pueden comprenderse como resultado de una política pública explícita o implícita. Los Estados nacionales pueden utilizar intencionadamente su dimensión patronal en el diseño de políticas públicas que permitan alcanzar determinados objetivos sociales, articulando fuerzas que interactúan y realizan selecciones específicas para dar respuesta a un entorno social crecientemente voluble (Masters, Gibney, Shevchuk, & Zagenczyk, 2008).

En estas políticas públicas es posible identificar prácticas, niveles de desarrollo y complejidad, según escenarios nacionales particulares. Por ende, administraciones estatales han implementado de forma diferenciada sus capacidades para desplegar determinadas políticas públicas en materia de trabajo en el Estado, incidiendo en prácticas, procesos y regulaciones mediante las que se articulan sus relaciones laborales. O sea, el rol del Estado en tanto representante de la parte patronal dependerá de la gobernanza, sumado a aspectos relativos a las funciones que cumple determinado Estado en un territorio nacional determinado, las organizaciones mediante las cuales opera e incluso las aproximaciones administrativas promovidas en un periodo histórico determinado (Masters et al., 2008).

Tradicionalmente, la doctrina relativa a las relaciones laborales en el sector público se ha sustentado en la determinación unilateral de las autoridades representantes del poder ejecutivo del Estado, también conocida como *unilateralismo*. Aquellas materias concernientes a las condiciones de trabajo, así como los derechos y obligaciones de quienes trabajan en una función pública, han sido establecidos con jerarquía de ley. Este rasgo hace que decisiones sobre las condiciones de los trabajadores del Estado tengan una restricción fundamental, ya que el Estado no puede tomar decisiones sobre sus empleados ni negociar bilateralmente con sus organizaciones representativas sin que estas tengan un impacto político, al comprometer recursos públicos obtenidos por los contribuyentes (Gutiérrez Crocco et al., 2018). Esta particularidad del Estado en tanto empleador, lo diferencia de otros sectores de la economía, toda vez que no opera el tripartismo entre los actores fundamentales: empresario, trabajador, Estado. Tradicionalmente



habría sido innecesario el establecimiento de derechos laborales para los trabajadores públicos, ya que sus condiciones de trabajo no están sujetas por variaciones del capital o del patrimonio del empleador.

Al depender los recursos fiscales obtenidos por la recaudación impositiva, se ha priorizado el resguardo de la ciudadanía por sobre los derechos laborales y condiciones de trabajadores dependientes del Estado (Rajevic Mosler, 2015a, 2015b; Rivera, 2018; Villarroel, 2005). Pero la carencia regulatoria de la tradicional doctrina unilateralista, no ha impedido el significativo desarrollo de negociaciones fácticas sobre las condiciones de trabajo en el Estado, particularmente en países donde las organizaciones sindicales han alcanzado consolidación (Oszlak, 2001, 2007).

La doctrina del unilateralismo y la exclusión de los trabajadores públicos en procesos de negociación sobre las condiciones de trabajo en el Estado ha sufrido cambios progresivos desde la segunda mitad del siglo XX en aparatos estatales de sociedades democráticas industrializadas. Ha surgido reconocimiento y regulación que los propios Estados naciones han impulsado para introducir garantías a los derechos laborales para los trabajadores y sus organizaciones representantes en diversos sectores de la economía incluyendo la administración pública, en coherencia con corrientes teóricas de la sociología del trabajo y las relaciones laborales de corte más regulacionista.

Se ha desarrollado entonces una interpretación de las relaciones laborales en el sector público tendiente al *multilateralismo*, homologando derechos del trabajo alcanzados por sindicatos del sector privado mediante procesos de negociación colectiva, concibiéndose al trabajo como uno solo. Esto hace relevante que el propio Estado se someta y promueva principios que garanticen el resguardo de los derechos laborales fundamentales.

La transición desde la doctrina unilateralista hacia la perspectiva multilateralista involucra un proceso complejo, donde inciden múltiples factores que condicionan las capacidades de los Estados nacionales para el

reconocimiento de derechos laborales de los trabajadores públicos y sus organizaciones representativas. Este proceso ha involucrado dinámicas de prácticas de consenso y conflicto entre las partes, donde las organizaciones que asumen la representación de los trabajadores del Estado se relacionan con sus autoridades representativas, asumiendo restricciones que condicionan los términos donde dichas prácticas de negociación puedan llevarse a cabo por razones de tipo económica, política e incluso ideológica.

A ello se suman tendencias que dificultan la labor de las organizaciones de trabajadores del sector público, tales como una mayor resistencia a la sindicalización, la precarización de condiciones de trabajo en el marco de reformas estatales por políticas públicas proclives a la flexibilización y tercerización, e incluso las acciones de administraciones gubernamentales que —en el ejercicio del poder ejecutivo— procuren limitar el poder de las organizaciones representativas de los trabajadores. Por ello, el estudio de las relaciones de trabajo en el Estado debe considerar las sucesivas reformas llevadas a cabo diferenciadamente en los países en la segunda mitad del siglo XX como las primeras décadas del siglo XXI. Estas reformas han tenido consecuencias particulares en sociedades capitalistas altamente industrializadas (Aiyede, 2002; S. Bach, 2010; Gill-McLure & Thörnqvist, 2018), como en países latinoamericanos (Kliksberg, 2005; Schweinheim, 2011; Valle Espinoza, 1992).

De esta forma, es posible apreciar tendencias globales relativas al tratamiento de las relaciones laborales en el sector público de países democráticos y participes del sistema económico mundial.

### 3.6.2. Tendencias de las relaciones laborales del sector público

En la paulatina tendencia desde el tradicional unilateralismo al multilateralismo, un concepto central ha sido la negociación colectiva en tanto proceso generador de acuerdos entre las partes vinculadas en una relación laboral. La negociación colectiva haría probable el logro de acuerdos y la formalización de compromisos que den respuesta a los diferentes y

contradictorios intereses entre las partes, fijando normas para la distribución de los costes y beneficios de los respectivos derechos y obligaciones según los acuerdos alcanzados.

La relevancia de la negociación colectiva, en coherencia con las corrientes teóricas de corte regulatorio, es compartida por organismos internacionales como la *Organización Internacional del Trabajo* (en adelante OIT), cuyos convenios se orientan a encuadrar las relaciones laborales incluyendo la administración estatal, destacando el convenio N° 87 de 1948 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (Organización Internacional del Trabajo, 1948), el convenio N°98 de 1949 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (Organización Internacional del Trabajo, 1949), y de relevancia para la administración pública, el convenio N°151 de 1978 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública (Organización Internacional del Trabajo, 1978). A estos convenios se le suma el convenio N°154 de 1981 sobre fomento de la negociación colectiva en todas las ramas de la actividad económica (Organización Internacional del Trabajo, 1981), que incluye a la administración pública, admitiendo que la legislación o la práctica nacional tiene la capacidad de establecer modalidades particulares para llevar a cabo su aplicación. Estas normas traducidas en convenios representan tratados internacionales legalmente vinculantes, que establecen principios básicos para los países que los ratifican.

Estos convenios internacionales legalmente vinculantes han promovido un enfoque multilateralista por un número creciente de países, incluyendo sectores donde ha imperado un enfoque unilateralista como es el sector público. Ponen sobre relieve el necesario reconocimiento de derechos laborales colectivos fundamentales como el derecho de sindicación, a negociar colectivamente e incluso a ejercer la huelga como mecanismo de presión por la parte trabajadora, compensando la asimetría de poder inherente a cualquier relación laboral.



En esta triada, destaca la regulación de la negociación colectiva en administraciones estatales de los países que adscriben a estos convenios, confirmando la relevancia que corrientes de la sociología del trabajo otorgan a la negociación colectiva como mecanismo de contención del conflicto laboral y suscripción de acuerdos (Bordogna, 2007; Canessa Montejó, 2017; Chigudu, 2015; Freeman & Han, 2012; International Labour Organization, 2011, 2015; Lewin, Keefe, & Kochan, 2012; Rose, 2004).

La ratificación a las normas internacionales de trabajo expresadas en los instrumentos jurídicos de los convenios señalados, muestra la búsqueda por formalizar las relaciones laborales del sector público mediante la promulgación de leyes especiales, que reconozcan y establezcan procedimientos para que los trabajadores del sector público se asocien en organizaciones representativas, negocien de forma colectiva e incluso ejerzan el derecho a realizar huelgas (Gutiérrez Crocco et al., 2018). Esta perspectiva parte del supuesto que el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva permite formular un tipo de normativa que complemente la legislación; donde los contratos colectivos pueden reforzar el cumplimiento de las disposiciones legales, haciendo que las partes las mejoren y ofrezcan mecanismos para abordar cuestiones propias del propio sector público. Estas ideas evocan el carácter dinámico que posee el sistema del derecho en general, y el derecho laboral en particular, propio de los enfoques pluralistas y neo pluralistas (Ackers, 2021; Kaufman, 2003).

El reconocimiento y promoción de la negociación colectiva en las administraciones públicas adquiere relevancia durante la década de 1990, por consecuencia de los procesos de reestructuración de la administración pública y los servicios públicos por tendencias a la privatización, flexibilización y subcontratación de servicios con el consecuente impacto en el empleo público (Masters et al., 2008). Estas transformaciones hicieron que las relaciones laborales en el sector público se vieran expuestos a posibles conflictos de difícil solución, ya que la función pública involucra una responsabilidad ante procesos e instituciones democráticas, transparencia en la ejecución de



políticas de gobierno, e imparcialidad en el acceso a servicios públicos para la ciudadanía.

Simultáneamente alcanzó su apogeo el paradigma de la llamada *Nueva Gestión Pública* (Barzelay, 2003; Fernanda & Brouchoud, 2009; Pliscoff, 2008, 2009) cuya expresión en el empleo público se tradujo en nuevas formas de contratación en la administración pública, mediante contratos más flexibles, por tiempo determinado o con dedicación parcial (Oszlak, 2003). Medidas que han llegado a ser controvertidas por el deterioro de la calidad de los empleos, pudiendo incluso quedar al margen de la representación sindical o de actuar gremialmente, acceder a una carrera funcionaria o padecer discriminaciones respecto de las prestaciones de los trabajadores permanentes de la administración pública.

Particularmente en el sector público chileno, la precarización de modalidades ajustadas a características pregonadas por la *Nueva Gestión Pública* se ha evidenciado en investigaciones de diversos centros de estudios (Varas Marchant, 2016; Yañez & Rojas, 2017) y publicaciones oficiales de organizaciones públicas relacionadas (Balbontín, Rodríguez, & Seemann, 2018; Dirección de Presupuestos, 2016). Estas transformaciones en políticas públicas orientadas a delinear el empleo público en Chile han sido causas de conflicto, haciendo importante los espacios institucionales que puedan canalizar las relaciones laborales en el Estado.

Formas de diálogo social como la consulta y la negociación se muestran como articulaciones claves en el procesamiento del conflicto, así como al resguardo de los derechos a la organización colectiva. Por ello, la representatividad ejercida por las organizaciones gremiales sobre condiciones de trabajo del sector público adquiere creciente importancia para la resolución de los conflictos y sus derivaciones, cuya noción se consideraba desafiante desde la tradición unilateral.

La existencia regular de espacios de comunicación con actores representativos de los trabajadores y del Estado, se muestra como elemento



insustituible para la construcción de relaciones laborales que permitan acuerdos sostenibles entre las partes, a pesar del inevitable conflicto derivado de intereses a veces contradictorios. En el caso chileno, la MSP se erige como un espacio comunicacional con alcances a nivel nacional, representando intereses variados y contrapuestos de representantes gubernamentales y de las organizaciones de trabajadores provenientes de la salud pública, la educación pública, la administración civil o la administración central del Estado.

Una característica de este fenómeno empírico es que las tratativas y resultados de dichas instancias de negociación regular, al involucrar recursos e intereses públicos, no conciernen únicamente a las partes involucradas sino también a la ciudadanía chilena; haciendo públicamente relevantes los convenios, petitorios y logros reivindicativos de las organizaciones gremiales. Es dable suponer que políticas públicas y prácticas vinculadas a la gestión del empleo público, incluyendo la cantidad, tipo de empleo y las condiciones de trabajo; son herramientas para desarrollar negociaciones constructivas que no deriven en un conflicto abierto.

Es también factible comprender los supuestos de la promoción de la negociación colectiva y la aceptación de principios del diálogo social impulsado por organismos internacionales (Bordogna, 2018; Canessa Montejo, 2018; Organización Internacional del Trabajo, 2013b; Yañez & Rojas, 2017); ya que fortalecer la democracia en las relaciones laborales, brindando a los trabajadores la posibilidad de contribuir en la definición de cuestiones de interés público, ha cobrado espacios en las agendas gubernamentales en países del orbe (Guardiancich & Molina, 2017; Pedaci, Betti, & Di Federico, 2018; Vodovnik & Noemi Turi, 2014).

Las transformaciones en el empleo público y los mecanismos para regular sus relaciones laborales ha sido objeto de estudio empírico por investigadores en sociología del trabajo, dada la variabilidad advertida entre los Estados democráticos. Ejemplos de ello son los estudios orientados a evaluar la incidencia de políticas públicas inspiradas en el paradigma de la *Nueva*

*Gestión Pública* en las administraciones públicas de sociedades capitalistas altamente industrializadas (Ackers, 2020; Bordogna & Cella, 2002; Heery, 2016; Kaufman, 2014; Lewin et al., 2012; Mareschal, 2017) como en administraciones públicas de países periféricos de la economía global (Aiyede, 2002; Bordogna, 2015; A. R. Clarke, 2007; Notaro, 2010).

En Latinoamérica se han desarrollado diversas investigaciones sobre los marcos regulatorios en países de la región sobre derechos laborales colectivos para los trabajadores del sector público (Bonifacio & Falivene, 2002; Villarroel, 2005), evaluando la formalización de la negociación colectiva y otras formas asociadas al concepto de diálogo social (Canessa Montejo, 2018). Igualmente, se han llevado a cabo estudios sobre la negociación colectiva y *diálogo social* en el sector público a nivel nacional, tanto en Argentina (Gambacorta, 2017; Ruiz, Gambacorta, & Troya, 2013; Villarroel, 2013), Perú (Canessa Montejo, 2017, 2019), Colombia (Villada, 2005) y Chile (Esnida Muñoz, Gallegos Oñate, Jofré Vergara, Peñalillo García, & Rojas Espinoza, 2012; Gutiérrez Crocco et al., 2018; Pinto Sarmiento, 2016). Dando cuenta de la variabilidad de la regulación formal de la negociación colectiva, como las prácticas fácticas de negociación y conflicto expresadas a nivel nacional, sectorial y local; denotando una fuerte imbricación con patrones sociales y culturales.

En este escenario, cobra relevancia como concepto el *diálogo social* que contiene pero trasciende la negociación colectiva regulada, a partir del cual organismos internacionales como diversos investigadores (Bordogna, 2018; Lawrence & Ishikawa, 2011; Organización Internacional del Trabajo, 2013b, 2015, 2017a; Pedaci et al., 2018) han indagado su pertinencia teórica para el análisis de los sistemas de relaciones laborales en las sociedades modernas.

### 3.6.3. *Diálogo social*: alcances y limitaciones teórico-conceptuales para el análisis de las relaciones laborales en el sector público

La OIT ha subrayado la necesidad de implementar políticas que tiendan a reducir desigualdades producidas por las dinámicas entre el capital y trabajo.



A través de medidas como la protección social y salarial, el fortalecimiento de la inspección laboral por el Estado, la mayor participación de grupos excluidos del mercado laboral, y la protección de la negociación colectiva (Organización Internacional del Trabajo, 2014). Este organismo ha fomentado acciones para un equilibrio entre crecimiento económico con las condiciones laborales de los trabajadores que lo posibilitan, favoreciendo su sostenibilidad.

En este marco, la OIT acuñó el concepto de *Trabajo decente* para establecer características de una relación laboral en consonancia con los estándares internacionales, para que el trabajo pueda ser realizado en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana (Gálvez Santillán, Gutiérrez Garza, & Picazzo Palencia, 2011). El concepto se basa en siete derechos fundamentales exigibles en las relaciones laborales de todos los sectores productivos, a saber: 1) El tripartismo —o bipartismo en el caso del sector público— entendido como forma de buscar consensos entre las partes, bajo formatos (formales o informales) apropiados a las realidades de los países y situaciones laborales específicas; 2) la libertad sindical y de asociación; 3) la negociación colectiva; 4) el *diálogo social*; 5) la no discriminación de ninguna naturaleza; 6) la retribución justa al valor que agrega el trabajo a la producción o los servicios; y 7) la protección social integral de los trabajadores y sus familias. (Gálvez Santillán et al., 2011; Ghai, 2003). Específicamente, el *diálogo social* como elemento constitutivo de la noción de *Trabajo decente* se entiende como un espacio donde “los trabajadores ejercen el derecho a exponer sus opiniones, defender sus intereses y entablar negociaciones con los empleadores y con las autoridades sobre los asuntos relacionados con la actividad laboral” (Ghai, 2003:125)

Es entendido como todo tipo de negociación, consulta o simple intercambio de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores, sobre temas de interés común; abarcando consultas y negociaciones bipartitas o tripartitas que se realizan a cualquier nivel (Dufresne & Maggi Germain, 2011; Organización Internacional del Trabajo,

2013b, 2017a). Distinguiéndose tres niveles de intensidad: desde el intercambio de información entre las partes; la consulta sobre las condiciones laborales entre los actores partícipes; y finalmente la negociación como expresión más intensa y formal.

La negociación colectiva como forma asociada al *diálogo social*, involucra un proceso entre representantes de las partes conducente a la celebración de un contrato colectivo para la regulación de las condiciones de empleo y las propias relaciones, pudiendo considerar otros procesos como las consultas o el tripartismo en el caso del sector privado. Se distingue como forma única de *diálogo social* donde las instituciones contribuyen a proteger derechos fundamentales de los trabajadores, favorecen la protección social y fomentan buenas relaciones laborales según promueve el convenio N°154 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo, 1981)

Al involucrar intereses variados e incluso contrapuestos, ni el *diálogo social* como concepto general ni la negociación colectiva como forma principal pueden garantizar la ausencia de conflictos laborales por su carácter inherente en la dinámica de cooperación y conflicto. Por ello, la OIT ha alentado a los gobiernos de las distintas regiones, como a las organizaciones representativas de los trabajadores del sector público, a promover el *diálogo social* para alcanzar la paz laboral ante la opinión pública, en especial en un entorno de reducciones presupuestarias y de medidas de austeridad (Canessa Montejo, 2018).

La alusión a entornos de adversidad económica en el sector público no es trivial, ya que autoridades gubernamentales pueden optimizar el bienestar social mediante políticas de empleo que reduzcan los costos de la prestación de servicios públicos o que mejoren el mercado de trabajo en general, con consecuencias negativas para las condiciones de empleo e intereses de los trabajadores (Organización Internacional del Trabajo, 2014). Esto evoca consecuencias derivadas de reformas del Estado en América latina a partir de

la década de 1980 como solución al déficit fiscal, con las consecuentes externalidades negativas en el empleo público (Oszlak, 2001).

La amplitud del *diálogo social* conlleva dificultades para distinguir entre sus formas, y en la relación entre la negociación colectiva y otras formas como el intercambio de información o la consulta entre las partes. La OIT supone una jerarquía ideal de intensidad, donde “el intercambio de información se presenta como la menos intensa forma de relación de *diálogo social*, seguido por la consulta y finalmente por la negociación colectiva; que puede ir de mayor o menor formalidad en sus acuerdos colectivos” (Organización Internacional del Trabajo, 2013:3). Subyace la premisa que formas como la entrega de información y la consulta entre las partes conducirán secuencialmente a una negociación colectiva, presuponiendo otras formas de *diálogo social* de menor intensidad.

Esta hipótesis de jerarquía ideal sería falseada en escenarios empíricos sin una relación secuencial, pudiendo incluso existir una relación sustitutiva donde la negociación colectiva tienda a canibalizar otras formas de *diálogo social*. De corroborarse esta hipótesis alternativa, pudiera esperarse un mayor desarrollo de formas de *diálogo social* como intercambio de información y consulta, en aquellos contextos donde no existiera una regulación de la negociación colectiva. Es decir, surge la interrogante si “formas de *diálogo social* distintas a la negociación colectiva puede estar mejor desarrollada en contextos donde los derechos de la información/consulta/concertación están claramente diferenciados de los derechos de negociación; con respecto a aquellos contextos donde esta distinción está ausente o difusa” (Canessa Montejo, 2018:3).

Esto impone desafíos en la comprensión de relaciones laborales en administraciones públicas de Estados democráticos heterogéneos, donde el concepto de *diálogo social* en un objeto de estudio empírico como la MSP en Chile debiera entenderse como una forma atípica donde no existe una negociación colectiva formal, pero en el cual se ejercen prácticas

consuetudinarias de facto legitimadas por los propios actores que las reproducen. Si bien se han realizado importantes esfuerzos investigativos para proponer dimensiones conceptuales e índices de medición del *diálogo social* en la realidad de las organizaciones chilenas (Fernández Marín, 2016), persiste como desafío investigativo de comprender la naturaleza del *diálogo social* en la particularidad del sector público chileno post dictadura militar.

Los antecedentes expuestos advierten que el Estado como empleador varía ampliamente en función, organización y administración entre países; entregando patrones de cultura, historia e ideología que contribuyen a la variación en políticas públicas y prácticas efectivas. A pesar de esta diversidad emergen tendencias reconocibles a nivel transnacional, ya que la globalización de la economía y los vínculos políticos crean presiones comunes para ajustar el rol del Estado tanto a nivel macro como micro (Masters et al., 2008). Se observa la tendencia a un reconocimiento formal de las prácticas de consenso y de conflicto en las relaciones laborales del sector público como cualquier otro sector, abandonando la doctrina unilateralista y el empleo público determinado estatutariamente; tendiendo a un enfoque multilateralista que permita el acuerdo de las condiciones laborales entre las partes, propias de un modelo laboral.

Se torna evidente que las formas en que se ejerzan dichos acuerdos y los conflictos poseen una fuerte raigambre nacional, sustentada en prácticas y costumbres que obedecen más a patrones socioculturales y políticos que planificaciones racionales. Por ende, casos atípicos como la MSP en Chile deben ser analizados en función de cómo se ha constituido y perpetuado a sí mismo, independiente del marco regulatorio que posea o pudiera llegar a poseer.

### 3.7. Reflexiones

Se ha presentado una panorámica de las corrientes que han formado el corpus teórico de la sociología del trabajo y las relaciones laborales. Se precisó el contexto social e histórico que dio origen al campo de estudio, caracterizando



escuelas de pensamiento que sentaron las bases de sus desarrollos contemporáneos. Es este vasto y heterodoxo campo se ha privilegiado una aproximación constructivista, plegándose a una tradición sistémica en el análisis de las relaciones laborales donde destacan apuestas contemporáneas basadas en el enfoque sistémico aplicado a las relaciones laborales (Cerdeña Becker & Valenzuela, 2012; Di Carlo, 2020; Rodríguez Mansilla & Ríos, 2009) e incluso en la teoría de sistemas sociales del sociólogo alemán Niklas Luhmann (Hartzén, 2017, 2019; Rogowski, 2000, 2015). Por las posibilidades analíticas de la teoría de sistemas sociales en el campo de estudios del trabajo, y las características de la MSP en Chile como objeto de estudio, se advierte novedoso y plausible la comprensión de dicho fenómeno como un sistema de relaciones laborales que se ha autorreproducido en el tiempo, a la manera de un sistema social autopoiético.

No obstante, la aproximación teórica establecerá una postura heterodoxa en el abordaje analítico de los datos empíricos recabados, teniendo presente que el campo de estudios es esencialmente interdisciplinar, confluyendo perspectivas híbridas en la comprensión analítica de componentes fundamentales como el conflicto laboral, la regulación laboral, el rol de las organizaciones representativas de los trabajadores o el rol atribuido al Estado en la regulación de la relación capital y trabajo.

Preguntarse cómo ha sido posible la conformación y evolución de un sistema como la MSP en Chile, exige abandonar su comprensión como sistema de relaciones laborales tradicional, al representar una relación laboral donde el Estado de Chile asume el doble rol de empleador y regulador. Por ello, se han revisado las tendencias conceptuales y empíricas de las relaciones laborales en los Estados democráticos y capitalistas, así como orientaciones regulatorias —convenios internacionales, consejería experta— de las nociones conceptuales —formas *de diálogo social* y relación entre ellas— promovidas por organismos internacionales.

Por las perspectivas teóricas seleccionadas y las tendencias regulatorias sobre relaciones laborales en el sector público, se contrastará las particularidades de los datos empíricos recabados desde la MSP en tanto sistema de relaciones laborales constituido y desarrollado en el Estado de Chile desde el término del régimen dictatorial en 1990 hasta el presente. La postura teórica privilegiada, en congruencia recíproca con el marco metodológico y sus técnicas de investigación social, posiciona la observación a los datos empíricos desde la perspectiva de observador de segundo orden.

En esta perspectiva, las observaciones que orientan esta investigación centran su análisis en las operaciones de observación de los observadores de primer orden —dirigentes de organizaciones de trabajadores, autoridades gubernamentales—, iluminando puntos ciegos y funciones latentes de un sistema que se ha autorreproducido y mantenido viable en un entorno crecientemente complejo.

La inclinación hacia herramientas conceptuales de la teoría de sistemas sociales autopoieticos en el análisis de sistemas de relaciones laborales complejos como la MSP involucra apostar por un marco teórico atípico y novedoso en el diverso horizonte teórico de la sociología del trabajo y las relaciones del trabajo (Köhler & Artiles, 2005). No obstante, se mantiene presente el desarrollo teórico de corrientes pluralistas y neo pluralistas (Abbott, 2006; Ackers, 2007; Dobbins et al., 2021; Heery, 2016), institucionalistas y neo institucionalistas (Kaufman, 2003; Tapia et al., 2015), o de raíz neomarxista (Frege et al., 2011; Gumbrell-McCormick & Hyman, 2019; Hyman, 1975). Esta última ha tenido una influencia destacada en los estudios del trabajo abocados al análisis del proceso de industrialización en distintos países latinoamericanos (Castillo, 2000; De la Garza, 2016; Lucena, 2006; Neffa, 1999), inspirando estudios abocados al análisis de datos empíricos derivados de las huelgas en diversos sectores de la economía chilena, poniendo en relieve su dimensión legal o no legal (Medel, Pérez, Velásquez, & Morales, 2017; Medel & Pérez Valenzuela, 2017; Pérez et al., 2015, 2017).

Y en la particularidad del objeto de estudio, se consideran transformaciones del empleo público en Estados democráticos contemporáneos, sopesando los instrumentos regulatorios tendientes a garantizar derechos laborales fundamentales (Calvete & Garcia, 2014) y conceptos tendientes a favorecer las relaciones de trabajo como el *trabajo decente* o el *diálogo social* (Gálvez Santillán et al., 2011). Siendo relevantes estudios sobre relaciones laborales en los Estados latinoamericanos (Bonifacio & Falivene, 2002; Canessa Montejo, 2018; Vida Fernández, 2016; Villarroel, 2005), como su uso conceptual en las relaciones laborales en Chile (Cerde Becker & Cuevas Valenzuela, 2014; Cerde Becker & Valenzuela, 2012).

Especialmente interesante por su afinidad con la presente investigación son los trabajos desarrollados por la investigadora Claudia Cerde Becker, quien ha investigado la improbabilidad del *diálogo social* dados los factores que la inhiben en la configuración de una cultura tradicional en el ámbito de trabajo, observado paradojas donde las condiciones de posibilidad de la institucionalización son al mismo tiempo la condición de imposibilidad de la dinámica que favorece el diálogo entre los actores (Cerde Becker, 2009). Asimismo, ha explorado el concepto de *diálogo social* en su relación con la teoría de los sistemas sociales, sugiriendo que puede llegar a ser un mecanismo de coordinación social apropiado ante la creciente complejidad de la sociedad democrática (Cerde Becker & Cuevas Valenzuela, 2014; Cerde Becker & Valenzuela, 2012).

Junto a lo anterior, y desde una epistemología constructivista, la presente investigación privilegia un enfoque sistémico en el estudio de las relaciones laborales (Hartzén, 2017, 2019; Rogowski, 2000; Thoene, 2014) en una aproximación teórica a un objeto de estudio atípico y escasamente abordado como la MSP en la sociedad chilena post dictatorial, brindando continuidad a las relevantes pero insuficientes investigaciones desarrolladas sobre este sistema de relaciones laborales particular (Quiroga et al., 2014, 2016), como de las del sector público chileno en general (Gutiérrez Crocco et al., 2018; Pinto Sarmiento, 2016; Rajevic Mosler, 2014, 2018; Yañez & Rojas, 2017).

Habiendo presentado el marco teórico de la presente tesis, los siguientes capítulos están abocados a la descripción y análisis de los principales hallazgos del trabajo de campo realizado, en atención a la evidencia empírica obtenida por medio de las técnicas de investigación descritas en el abordaje metodológico: el análisis documental, las entrevistas a informantes claves, y las entrevistas a informantes expertos.

Como fue señalado, el abordaje metodológico de esta investigación se posiciona desde una epistemología constructivista, por lo que las técnicas de investigación contenidas en la estrategia metodológica están orientadas a permitir observar las observaciones de quienes han formado parte del objeto de estudio. Es decir, están orientadas a describir y analizar cómo ha sido posible la formación y transformación de un sistema de relaciones laborales *sui generis*, a partir de las observaciones de los representantes —patronal o trabajador— que han hecho posible la autorreproducción de dicho sistema a través del tiempo.

Los hallazgos recabados por el trabajo de campo serán presentados en relación con los objetivos estratégicos declarados en el estudio, los que buscan: a) describir las principales regulaciones y normativas referentes a las relaciones laborales en el sector público chileno; b) describir la constitución y transformaciones que han tenido los actores que conforman la MSP en Chile entre el año 1990 y el año 2020; c) analizar los procesos desarrollados en la MSP entre el año 1990 y el año 2020; y d) analizar las expresiones de la conflictividad en la MSP entre el año 1990 y el año 2020.

Se espera que los hallazgos recabados en relación con cada objetivo específico permitan cumplir el objetivo general tendiente a describir y analizar la conformación y desarrollo de las prácticas de consensos y conflictos de la MSP en Chile a lo largo de las tres décadas transcurridas entre 1990 a 2020.

#### 4. Variación y la formación del sistema. 1990-1999

##### 4.1. Introducción

Como ha sido expuesto precedentemente, la pregunta que genera el problema de la presente investigación interroga como ha sido posible que un sistema de relaciones laborales con las características de la MSP en Chile haya podido formarse y evolucionar durante tres décadas, a pesar de la escasa probabilidad entregada por el marco legal e institucional impuesto por la dictadura militar imperante entre los años 1973 a 1989.

Para iniciar en el cumplimiento del objetivo tendiente a dar respuesta a esta pregunta fundante, y en coherencia con la perspectiva teórica sistémica privilegiada, se utilizan categorías evolutivas contenidas en la teoría de sistemas sociales de Niklas Luhmann, para comprender “cómo es posible que algunas estructuras cargadas cada vez mas de presupuestos -es decir, cada vez más improbables- surjan y luego funcionen como normales” (Luhmann, 1998:326). En otras palabras, mediante el uso de las categorías evolutivas presentes en la arquitectura teórica luhmanniana, se persigue observar como la MSP en tanto sistema social ha transformado la baja probabilidad de su ocurrencia en una alta probabilidad de la preservación del propio sistema a lo largo de los años.

Dicha preservación supone que la evolución tiene un comportamiento recursivo, donde el propio sistema aplica de forma iterativa sus propios resultados en el mismo procedimiento, Luhmann propone que para precisar la naturaleza de dicho procedimiento es dable apoyarse en el esquema neodarwinista de variación, selección y reestabilización (Luhmann, 1998a). Por ende, el presente capítulo orienta su descripción y análisis a una primera etapa, transcurrida desde la formación del objeto de estudio y el reconocimiento de su formalización según observan sus propios protagonistas, hasta finales del siglo XX.

En términos sistémicos, esta primera etapa se comprende como un periodo de variación en virtud de la transición de la dictadura militar chilena imperante en Chile entre los años 1973 a 1989 a los gobiernos democráticos de

transición, durante los cuales se presentan diversas opciones y alternativas en la relación laboral sostenida entre las autoridades gubernamentales democráticamente electas, con las dirigencias de las principales organizaciones de trabajadores del Estado chileno.

Para ello, y en coherencia con el cumplimiento de los objetivos específicos declarados por la presente investigación, para esta primera etapa se procede a la descripción y análisis de los principales hallazgos del trabajo de campo realizado, en relación con las regulaciones legales existentes en materia de relaciones laborales del sector público chileno; a los actores que dieron origen y continuidad a la MSP; y a los procesos y conflictos que han sido parte constitutiva y constituyente de este sistema de relaciones laborales.

#### 4.2. Sobre las regulaciones

En primera instancia, para comprender el marco en el cual tiene se ubica temporalmente el surgimiento del objeto de estudio de la investigación, se torna necesario describir las principales regulaciones y normativas referentes a las relaciones laborales en el sector público chileno durante como una vez finalizada la dictadura militar chilena. A partir de este entramado regulatorio, se pretende apreciar como un sistema de relaciones laborales como la MSP se ha formado y desarrollado mediante —e incluso en contra— de la regulación chilena vigente en materia de las relaciones laborales sostenidas al interior de su aparato público.

En este sentido, si bien se hará alusión a la MSP como la principal instancia en la que las organizaciones de trabajadores del sector público anualmente interactúan con las autoridades gubernamentales en representación del Estado para abordar temáticas relativas a sus condiciones de trabajo, el entramado regulatorio es aplicable al conjunto de trabajadores del sector público chileno, teniendo implicancias para las relaciones de trabajo sostenidas tanto a nivel nacional, como sectorial y local.

Para ello, previamente es necesario reseñar brevemente la formación y auge de las principales organizaciones de trabajadores del sector público chileno,



al alero de un modelo estatal que les brindó una relevancia significativa en el marco del movimiento obrero chileno a partir de la segunda mitad del siglo XX.

#### 4.2.1. Movimiento obrero en Chile y auge de las organizaciones de trabajadores

En la década de 1930, el movimiento obrero en Chile y los diversos partidos políticos se desarrollaron al alero de un modelo de industrialización protegida, donde el Estado gozaba de una centralidad social para propiciar el desarrollo económico del país. Dado esto, los trabajadores y sus organizaciones representativas se involucraron activamente con los principales partidos políticos como un mecanismo para mejorar sus remuneraciones, sus condiciones de trabajo y concesiones tanto a nivel del sector público como privado (Drake, 2003).

Particularmente en el sector público chileno, destacan como hitos la conformación de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (en adelante, ANEF) el día 15 de mayo de 1943, de la mano del emblemático dirigente sindical Sr. Clotario Blest Riffo. Desde sus inicios, buscó el perfeccionamiento económico, cultural y social de los empleados fiscales, mediante una activa participación que se plasmó incluso en el establecimiento del estatuto administrativo para los trabajadores estatales del año 1945 (Ley N°8.282, 1945), durante la administración gubernamental del presidente radical Sr. Juan Antonio Ríos (1942 -1946).

Diez años más tarde, en 1953 se fundó la central sindical CUT también con el icónico dirigente Clotario Blest Riffo como fundador y primer presidente. Su constitución tuvo lugar en un momento en que el movimiento sindical chileno se encontraba en fase de desunión, consolidándose como la principal central sindical de trabajadores en Chile hasta su disolución en el año 1973.

Tanto la ANEF como la CUT fueron ejemplos de un movimiento sindical caracterizado por marcado un discurso clasista, en parte por la notoria presencia de partidos políticos como el Partido Socialista (PS) y el Partido



Comunista (PC) chilenos, distinguidos por poseer una raíz marxista al interior del movimiento obrero de Chile. Por ende, el sindicalismo en general y los sindicatos de trabajadores fiscales en particular, estuvieron fuertemente articulados por el sistema de partidos de sus dirigentes como un mecanismo de influir en las decisiones gubernamentales relativas al mundo del trabajo (Guzmán Concha, 2002)

En este contexto, el estrecho vínculo entre los dirigentes del movimiento sindical chileno, los partidos políticos y los representantes de gobierno determinaban una dinámica de intercambio de leyes favorables a los trabajadores, a cambio de legitimidad y votos por parte de estos. Así, el Estado se erigió como el principal interlocutor y el parlamento como espacio privilegiado para dicho intercambio. Esta preeminencia del Estado como contraparte para la clase trabajadora, se explicaba por la “condición del aparato estatal de empleador para importantes segmentos de los trabajadores sindicalizados” (Guzmán Concha, 2002:18), en coherencia con la idea predominante de un modelo de Estado desarrollista o Estado - céntrico (Fernández Víctor, 2016; Santibáñez, 2006, 2011; Yañez & Rojas, 2017).

Si bien las relaciones laborales ejercidas en el sector público siempre han estado caracterizadas por una dinámica de disputas y acuerdos, la particularidad de este periodo en Chile fue que “más allá de las valoraciones que se hicieran sobre el papel del Estado y del mercado en la definición del rumbo social, era el modo de hacer más eficiente y oportuna la intervención estatal, cuya legitimidad no era cuestionada” (Thwaites Rey, 2008:8). Esta influencia del movimiento sindical chileno adquirió especial efervescencia entre los años 1964 hasta el año 1973 dada “la expansión del papel del Estado y de la intervención de la política partidista en la sociedad” (Garretón & Espinosa, 1992:10) ocurrida durante las administraciones gubernamentales del presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y del presidente Salvador Allende Gossens (1970-1973).



Precisamente durante el interrumpido gobierno del presidente Salvador Allende, el conflicto laboral a nivel social adquirió una nueva dimensión, en virtud de la toma de fábricas para la estatización de sectores que habían sido declarados propiedad social de la economía por parte del gobierno de la Unidad Popular. A pesar del mayoritario respaldo de las organizaciones de trabajadores al presidente Allende en virtud de la alta politización de sus dirigencias a partidos políticos representativos del gobierno, existían igualmente opiniones divididas respecto del proceso de estatización, las cuales iban “desde el total control obrero hasta la coparticipación junto con los directores representativos del gobierno en los consejos de administración” (Guzmán Concha, 2002:19).

Como es posible apreciar, el movimiento sindical —incluyendo a los trabajadores estatales— tuvieron especial protagonismo al alero de un Estado que poseía una centralidad como articulador del desarrollo nacional. Una de las dimensiones en que dicha centralidad se expresó fue en su dimensión empleadora en sectores esenciales como la educación, la vivienda y la salud pública, en tanto ámbitos de la sociedad mediante los cuales el Estado impulsaba el desarrollo nacional.

#### 4.2.2. Dictadura militar y la supresión de derechos laborales

La efervescencia del movimiento sindical experimentada en el inicio del gobierno del gobierno del presidente Salvador Allende se vio violentamente interrumpida con el golpe de Estado ocurrido el 11 de septiembre del año 1973, al cual sobrevinieron medidas que transformaron radicalmente el Estado y, en consecuencia, a la sociedad chilena en su conjunto.

Impuesta la dictadura militar chilena, unilateralmente se implementaron “reformas administrativas tendientes a reducir el empleo y las cuentas públicas, la intervención del Estado en la economía y su regionalización y su descentralización territorial” (Tomassini, 2004:12). Este grupo de reformas íntimamente relacionadas al Consenso de Washington (Gomes, Silva, & Sória, 2012; Marcel, 2006) y conocidas como reformas de primera generación



tuvieron como objetivos centrales la privatización de empresas estatales para eliminar las barreras y regulaciones comerciales junto con estabilizar la economía, lo que consecuentemente representó un desmantelamiento del Estado desarrollista previamente impulsado (Schneider, 2001).

Lo anterior, sumado al autoritarismo imperante, derivó en un socavamiento del gasto público a favor del desarrollo del sector privado, con el consecuente deterioro de servicios como la educación, la salud o la vivienda; los que al dejar de constituir fuentes de empleo público sustrajeron al Estado una de sus funciones más importantes en el modelo tradicional: el Estado empleador (Garretón & Espinosa, 1992).

En virtud de ello, derechos laborales fundamentales como la negociación colectiva o la huelga fueron arrasados por la dictadura militar chilena, con el objetivo de sofocar el movimiento sindical que apoyó el gobierno popular del derrocado presidente Salvador Allende. Incluso el propio derecho de organización colectiva “fue interrumpido de manera indefinida, lo que diezmó el poder del movimiento sindical y gremial hasta inicios de la década de 1980, cuando comenzaron a reorganizarse” (Quiroga, Guerrero, & Schuster Ubilla, 2016:130).

Para organizaciones representativas de trabajadores del Estado como la ANEF, fue un periodo trágico dada la persecución y asesinato de dirigentes como el Sr. Tucapel Jiménez en febrero de 1982 por parte de los servicios de seguridad de la dictadura, dando muestra de “la precariedad del mundo sindical y la política anti obrera del régimen de Pinochet. Los trabajadores públicos en general se vieron imposibilitados de realizar movilizaciones sociales por el carácter de la dictadura, especialmente por el temor a los despidos y las represalias de las autoridades” (Araya Gómez, 2018:5).

En este adverso escenario, la restricción a los derechos laborales para el caso particular de los trabajadores públicos se consolidó mediante un conjunto de cuerpos legales que fueron promulgados durante el periodo autoritario,



configurando un marco jurídico regulador cuyos cimientos han configurado las relaciones laborales del sector público chileno por décadas.

En primer lugar y a nivel legal jerárquicamente superior, en la Constitución Política de la República instaurada el año 1980 se establecieron férreas restricciones a derechos laborales fundamentales para los trabajadores del Estado. En el inciso cuarto del número 16 del artículo N°19, se asegura el derecho de negociar colectivamente al indicar que “la negociación colectiva con la empresa en que laboren es un derecho de los trabajadores, salvo los casos en que la ley expresamente no permita negociar” (Constitución Política de la República de Chile, 1980).

En el inciso del mismo artículo y numeral, se establece que "no podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional. La ley establecerá los procedimientos para determinar las corporaciones o empresas cuyos trabajadores estarán sometidos a la prohibición que establece este inciso" (Constitución Política de la República de Chile, 1980). De esta forma y mediante estos dos incisos constitucionales, la dictadura militar chilena excluyó de forma indirecta a los trabajadores estatales del derecho laboral fundamental de la negociación colectiva, y explícitamente les negaba el derecho de ejercer huelgas como mecanismo de protesta en defensa de sus intereses concernientes a sus condiciones de trabajo.

Centrando el análisis en lo relativo a la negociación colectiva, se hace notar que la Constitución Política de la República de 1980 garantiza dicho derecho laboral, a excepción de aquellos trabajadores cuya regulación específica los excluya de dicha garantía. Esta disposición ha sido motivo de debate por la doctrina toda vez que el estudio de las actas constitucionales de la Comisión



de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile establecida por la junta militar en 1973 —más conocida como Comisión Ortúzar— se inclinaba derechamente por la prohibición explícita de la negociación colectiva en el sector público “principalmente por la aplicación de los principios de jerarquía y legalidad presupuestaria que rigen en Chile. A pesar de ello, finalmente se optó por no otorgarle rango constitucional a esta prohibición —a diferencia de lo acordado en relación con la huelga— sino que por el contrario, se dejó cierta flexibilidad al legislador para que, según los cambios en las condiciones sociales, se adoptare una posición específica al respecto” (Domínguez et al., 2016:58).

Por otro lado, las prohibiciones constitucionales al derecho a la huelga para los trabajadores del sector público no dejan espacio a dudas, siendo complementada por las prohibiciones contenidas en la ley N°18.834 correspondiente al Estatuto Administrativo para los funcionarios públicos y en la ley N°18.883 correspondiente al Estatuto Administrativo para los funcionarios municipales (Ley N° 18.834, 1989; Ley N°18.883, 1989), ambas promulgadas a pocos meses del término de la dictadura militar chilena.

En su artículo N°78, letra i) se establece la prohibición al funcionario público de organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la Administración del Estado; dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, totales o parciales, en la retención indebida de personas o bienes, y en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la Administración del Estado (Ley N° 18.834, 1989; Ley N°18.883, 1989). Como es posible advertir, por medio de este artículo los trabajadores públicos se ven legalmente impedidos no solo a ejercer la huelga, sino también a la propia pertenencia y organización de sindicatos que pudieran representar sus intereses en materias relativas a sus condiciones de trabajo, anulándose el derecho laboral fundamental de la libertad sindical.

La prohibición de la huelga en el sector público chileno fue reforzada en la ley N° 18.575 de 1986, denominada ley orgánica constitucional de bases



generales de la administración del Estado, en cuyo artículo N°3, inciso N°1 y en su artículo N°28 concibe a los servicios públicos como organismos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas de forma manera regular y continua, no teniendo cabida el derecho a huelga por parte de los trabajadores de dichos servicios públicos dada la preeminencia de la continuidad de dichos servicios a la ciudadanía (Ley N°18.575, 1986).

Si no fueran suficientes las prohibiciones reseñadas a la huelga de los trabajadores del sector público, se añaden las sanciones establecidas por la ley N°12.927 conocida como ley sobre seguridad del Estado de Chile, en cuyo artículo N°11 establece que toda interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga de los servicios públicos o de utilidad pública; o en las actividades de la producción, del transporte o del comercio producidos sin sujeción a las leyes y que produzcan alteraciones del orden público o perturbaciones en los servicios de utilidad pública o de funcionamiento legal obligatorio o daño a cualquiera de las industrias vitales, constituye delito y será castigado con presidio o relegación menores en sus grados mínimo a medio. En la misma pena incurrirán los que induzcan, inciten o fomenten alguno de los actos ilícitos a que se refiere el inciso anterior (Decreto N° 890, 1975; Ley N° 12.927, 1958).

Como es posible advertir, la dictadura militar chilena comandada por Augusto Pinochet Ugarte socavó hasta sus cimientos el movimiento sindical que progresó al alero de un modelo de Estado desarrollista, el cual respaldó el gobierno de la Unidad Popular del derrocado presidente Salvador Allende. Todo lo anterior se realizó de forma simultánea a las profundas transformaciones del Estado chileno en virtud de las reformas de primera generación, que dieron paso a un Estado subsidiario y a una centralidad del mercado como el único capacitado para canalizar los diversos intereses de la sociedad (Zurbriggen, 2007).

El carácter restrictivo del marco regulatorio que se impuso para los trabajadores estatales durante la dictadura chilena es reconocido por los



dirigentes de organizaciones representativas de los trabajadores que forman parte de la MSP, donde un ex dirigente de las organizaciones participantes señala que “a mí me parece absolutamente evidente que el marco legal que nosotros mantenemos es un marco que tiene una clara impronta autoritaria y dictatorial” (C. Insunza, comunicación personal, 17 de marzo de 2020). Incluso, dicha apreciación es compartida por quienes han representado a las autoridades gubernamentales convocadas a la MSP, al señalar que “durante la dictadura era bien obvio, la dictadura no permitía la existencia de las organizaciones y no permitía no solo que no hubiera organizaciones, sino que no permitía negociación ni nada, ni reconocía dirigentes, ni nada, por lo tanto, eso era una cuestión bien definitiva”. (R. Egaña, comunicación personal, 04 de marzo de 2020).

Lo relevante de los antecedentes empíricos recabados, es que las omisiones y prohibiciones legales —tributarias de la Constitución Política de la República instaurada en el año 1980— han imperado durante la formación y evolución del sistema de relaciones laborales en estudio; coexistiendo con las iniciativas legales promovidas desde el fin de la dictadura militar de Pinochet y las sucesivas administraciones gubernamentales.

#### 4.2.3. Fin de la dictadura militar y los primeros esbozos democráticos

En virtud de disposiciones transitorias contenidas en la Constitución Política de la República del año 1980, en el año 1988 se realizó un plebiscito nacional que culminó con el fin de Augusto Pinochet en el poder, convocándose en el año 1989 a elecciones presidenciales que llevaron al gobierno de transición del presidente Patricio Aylwin, durante los años 1990 a 1994.

Producto de la lucha contra la dictadura cívico militar chilena de Pinochet, los lazos entre los partidos políticos constitutivos de la coalición política conocida como Concertación de Partidos por la Democracia y quienes representaron al movimiento sindical chileno se habían estrechado fuertemente, bogando por la instalación de un frágil régimen democrático en ciernes. En lo relativo a la regulación de las relaciones laborales en el sector



público, el propio programa de gobierno del entonces candidato presidencial Sr. Patricio Aylwin Azocar indicó sucintamente la pretensión de legislar diferenciadamente sobre los trabajadores estatales, dada la necesidad de un régimen laboral especial acorde a su especificidad y adecuado resguardo de sus derechos (Rivera, 2018).

No obstante, el restrictivo entramado legal impuesto en dictadura impidió el establecimiento de un régimen laboral diferenciado para los trabajadores del Estado. Recordemos que, en virtud de las leyes estatutarias de los funcionarios públicos y municipales, tenían prohibido el derecho de sindicación y de huelga, subentendiéndose dentro de esta prohibición el derecho a negociar colectivamente sus condiciones de empleo. Al respecto, un asesor de las organizaciones de trabajadores que componen la MSP, observa:

"la dictadura cívico militar, logra avanzar en regular, en el área privada, el tema de las relaciones laborales, en el tema del área pública avanzó respecto de una escala única y toda esta normativa prohibitiva, ¿ya? Que tú ya me mencionabas, que no tienen derecho a formar sindicatos, no pueden negociar, no pueden paralizar, no pueden hacer nada ahí. Ellos piensan que hasta ahí está bien, pero, *puta los porfiados hechos*, la fuerza de los hechos va haciendo que los trabajadores vayan generando, vayan desbordando esas prohibiciones sobre las bases de sus organizaciones y vayan estableciendo los hechos, ciertos derechos fácticos que no están normados y en la práctica desbordan esta prohibición"

Especialmente relevante es la constatación de la porfía de los hechos señalados por el informante, toda vez que las prácticas fácticas desbordan el entramado legal impuesto en dictadura. Ahora bien, este entramado legal tuvo como hito de relevancia, la promulgación de la ley que brindó el derecho a organización de los trabajadores del sector público, y en base al cual la MSP se conformó formalmente como la instancia prelegislativa para el logro de

acuerdos conducentes a un protocolo y expedito proceso legislativo; o bien como escenario de conflictos con diversas expresiones tanto en la etapa prelegislativa como legislativa.

#### 4.2.4. Ley de asociaciones y el origen de la *Mesa del Sector Público*

Favorecido por los estrechos lazos políticos entre las autoridades de gobierno y los dirigentes de las organizaciones de trabajadores, se logró la promulgación de la ley N° 19.296 (Ley N° 19.296, 1994) publicada el último año de la administración Aylwin el día 14 de marzo de 1994.

La ley N°19.296 creó las Asociaciones de Funcionarios Públicos, organizaciones gremiales constituidas por funcionarios públicos de planta<sup>4</sup> y a contrata<sup>5</sup> con características similares a los sindicatos del sector privado regulados por el Código del Trabajo. Mediante la creación de estas organizaciones representativas de los trabajadores del Estado, se revocó tácitamente la prohibición antes mencionada en lo que respecta a la organización y pertenencia a organizaciones sindicales, pero configurando a la vez una antinomia jurídica entre ambos textos jurídicos (Domínguez et al., 2016).

Analizando el articulado de la ley N° 19.296, es posible advertir su relevancia en la configuración de las relaciones laborales del sector público chileno. En su artículo N°1 reconoce a los trabajadores de la Administración del Estado, las municipalidades y del Congreso Nacional, el derecho de constituir sin requerir previa autorización, las asociaciones de funcionarios que estimen conveniente, con la sola condición de sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas. Solo quedan excluidos de esta ley, los funcionarios de las Fuerzas Armadas, las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, funcionarios de las empresas estatales dependientes del Ministerio de Defensa Nacional, ni a los

---

<sup>4</sup> El personal de planta corresponde al conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada institución pública, de acuerdo a lo establecido estatutariamente (Ley N° 18.834, 1989)

<sup>5</sup> El empleo a contrata, es aquel de carácter transitorio que se consulta en la dotación de una institución pública (Ley N° 18.834, 1989).

trabajadores del Estado que de acuerdo con la ley, puedan constituir sindicatos regidos bajo la ley del Código del Trabajo (Ley N° 19.296, 1994).

De este modo, se observa que la restitución del derecho fundamental de la libertad sindical para los trabajadores del sector público chileno mediante la ley N° 19.296, conllevó a una contradicción con la prohibición estatutaria para los funcionarios respecto de la constitución de sindicatos, teniendo especial implicancia al comparar las prácticas de negociación colectiva y huelgas que —legales o no legales— caracterizan al sector público y privado (Gutiérrez Crocco et al., 2018). En otras palabras, el derecho de asociación garantizado a los trabajadores del sector público el año 1994, configura una antinomia jurídica respecto de la prohibición de constituir sindicatos según se constata a nivel constitucional.

Continuando con la ley N° 19.296, el artículo N°2 establece que las asociaciones de funcionarios podrán tener carácter nacional, regional, provincial, comunal o local, según fuere la estructura jurídica del servicio, repartición, institución o ministerio en que se constituyeren (Ley N° 19.296, 1994). Asimismo, dicho artículo establece que dichas asociaciones de funcionarios tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, que podrán denominarse también agrupaciones y centrales y afiliarse y desafiliarse de ellas; lo que permitió el escalamiento vertical a estructuras sindicales superiores tanto a nivel sectorial o ministerial como nacional, teniendo su espacio de encuentro a nivel nacional precisamente en la MSP, con la coordinación de la central sindical CUT.

El artículo N°2 también agrega que todas las asociaciones de funcionarios indicadas en el inciso precedente tienen el derecho de constituir organizaciones internacionales de trabajadores, afiliarse y desafiliarse de ellas en la forma que prescriban los respectivos estatutos y las normas, usos y prácticas del derecho internacional (Ley N° 19.296, 1994), viabilizando el establecimiento de vínculos a nivel internacional con organizaciones sindicales internacionales, tal como lo ha realizado la ANEF —organización



integrante de la MSP— con la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadores Estatales (CLATE).

Respecto de los propósitos de estas organizaciones representativas de trabajadores estatales, la ley N° 19.296 en su artículo N°7 establece como finalidades principales de las asociaciones de funcionarios: a) Promover el mejoramiento económico de sus afiliados y de las condiciones de vida y de trabajo de los mismos, en el marco que esta normativa permite; b) Procurar el perfeccionamiento de sus asociados, en los aspectos material y espiritual, así como también la recreación y el esparcimiento de ellos y de sus grupos familiares; c) Recabar información sobre la acción del servicio público correspondiente y de los planes, programas y resoluciones relativos a sus funcionarios; d) Hacer presente, ante las autoridades competentes, cualquier incumplimiento de las normas del Estatuto Administrativo y demás que establezcan derechos y obligaciones de los funcionarios; e) Dar a conocer a la autoridad sus criterios sobre políticas y resoluciones relativas al personal, a la carrera funcionaria, a la capacitación y a materias de interés general para la asociación; f) Representar a los funcionarios en los organismos y entidades en que la ley les concediere participación. Podrán también, a solicitud del funcionario público interesado, asumir la representación de los asociados para deducir, ante la Contraloría General de la República, el recurso de reclamación establecido en el respectivo Estatuto Administrativo (Ley N° 19.296, 1994).

Estas facultades legalmente garantizadas a las asociaciones de funcionarios cobran especial relevancia en la configuración de las relaciones laborales del sector público chileno en general como en la composición y transformaciones de la MSP en particular, toda vez que la tasa de representación de los trabajadores del Estado por las asociaciones de funcionarios llegará significativamente más alta en comparación con los sindicatos del sector privado (Gutiérrez Crocco et al., 2018).



Además, a pesar de no hacer mención expresa a la facultad de negociar colectivamente, los trabajadores del sector público chileno han sacado partido a las posibilidades generadas por la ley N°19.296 mediante negociaciones que representan “por una parte, esfuerzos continuos de concordar agendas de colaboración entre el Gobierno y los trabajadores en torno a la modernización del Estado y las condiciones laborales y, por la otra, negociaciones anuales, salariales y de beneficios de diferente índole, que adquieren altos grados de virulencia y que culminan con frecuencia en huelgas” (Rivera, 2018:438).

Efectivamente las posibilidades brindadas por la ley N°19.296 para realizar negociaciones de facto son positivamente valoradas por parte de las organizaciones representativas de trabajadores del sector público. Al respecto, un dirigente de las organizaciones de trabajadores agrupadas en la MSP informa:

“fue un logro importante cuando se sacó eso en el gobierno de Patricio Aylwin en el año 94, la ley 19.296. Claro, la de asociaciones del sector público que permitió el fuero y regular no la negociación si no que cómo se rigen las organizaciones gremiales del sector público. Ha sido todavía una fortaleza esa ley, porque han querido derogarla en varias oportunidades y que cada uno se las arregla como pueda. Esa es una de las cosas que le da fuerza también a esta Mesa” (M. Bravo, comunicación personal, 17 de junio de 2020).

Es decir, bajo el alero de la ley N°19.296 la MSP ha logrado consolidarse como la instancia más institucionalizada y de mayor relevancia a nivel nacional mediante las posibilidades de negociación, dando como resultado recurrentes acuerdos y conflictos con los representantes del Estado en su dimensión como empleador.

Como es posible advertir a partir de los antecedentes recabados, la formación de la MSP como instancia de negociación tuvo lugar en el gobierno del presidente Patricio Aylwin, incluso de forma paralela a la promulgación de la



ley N°19.296, donde según indicó un ex dirigente de las organizaciones de trabajadores:

“a partir de los primeros años del retorno a la democracia, esto se realiza de hecho, en forma de hecho y con el apoyo de la CUT se hicieron las negociaciones colectivas respecto a la, bueno, al reajuste principalmente y el año 1994 la Ley 19.296 que es la ley que le reconoce a los funcionarios públicos la capacidad de organizarse a través de asociaciones y de federaciones y confederaciones pero no le reconoce expresamente tampoco la capacidad de negociar colectivamente formalmente, pero sin embargo, de hecho esto se produce como algo a comienzos de la década del 90 y bueno, hasta la fecha” (R. De la Puente, comunicación personal, 30 de junio de 2020).

En esta etapa de configuración del sistema de relaciones laborales en estudio, se evidencia el especial protagonismo alcanzado por la ANEF tanto en la constitución de la MSP como en el reposicionamiento de las organizaciones de trabajadores públicos gracias a los lazos políticos partidistas con la coalición política de Concertación de Partidos por la Democracia que apoyó el gobierno del presidente Aylwin. En palabras del mencionado exdirigente:

“el año 1994 cuando se promulga la Ley de Asociaciones también eso tiene la ANEF una alta participación en esta ley, no la MSP porque en esos años la MSP no existía, sino que la negociación la realizaba la ANEF con el apoyo de la CUT” (R. de la Puente, comunicación personal, 30 de junio de 2020).

Estos antecedentes evidencian que fue la constitución fáctica de la MSP durante el primer gobierno democrático de transición, pavimentó el camino para la promulgación de la ley N°19.296 que garantizó el derecho de asociación para los trabajadores del Estado, y no en un sentido inverso.

Es decir, fueron las prácticas consuetudinarias arraigadas en la costumbre y legitimadas por los propios actores que las reproducen, las que hicieron probable dentro de su improbabilidad, la legalización del derecho de

organizarse colectivamente mediante fórmulas regulatorias que permitieron soslayar los cerrojos constitucionales previamente descritos.

Lo anterior es profundizado a continuación, considerando el conjunto de reformas de Estado impulsados por los gobiernos de transición y post transición en Chile, los cuales han brindado comunicaciones de tipo jurídica que no han impedido que la MSP continúe operando de forma ininterrumpida.

#### 4.2.5. Los primeros convenios internacionales y esbozos de una *modernización* del Estado

Al gobierno del presidente Patricio Aylwin le siguió la administración gubernamental del presidente Eduardo Frei entre los años 1994 y 2000, la cual se caracterizó por incubar un conjunto de reformas de Estado denominadas de segunda generación, inspiradas en recetas neoliberales de cuño primermundista (Oszlak, 1996) que buscaron incorporar mejoras en la gestión de los servicios públicos desde una óptica y estilo marcadamente empresarial-gerencial (Ramírez Alujas, 2004).

A diferencia de las reformas de primera generación realizadas a inicio de la década de 1980, las reformas de segunda generación se enfocaron en la cuestión de la “racionalidad funcional y organizativa del Estado, con la idea de fortalecer el aparato estatal y volver más eficiente y transparente su desempeño, bajo el paradigma de la reinención del gobierno” (Fernanda & Brouchoud, 2009:124). Es decir, se llevó adelante un conjunto de reformas tendientes a garantizar los equilibrios macroeconómicos, estabilizar las economías y trasladar el motor del crecimiento a las fuerzas del mercado y el sector privado (Armijo, 2002); y simultáneamente aliviar al sistema económico de la carga tributaria y de la crisis fiscal del Estado (Offe, 1984, 1992) mediante una gestión apegada a criterios de eficiencia, economía y calidad.

En el caso chileno, dichas tentativas tuvieron lugar en su etapa germinal durante dos periodos del gobierno del presidente Eduardo Frei, con un primer momento transcurrido entre los años 1994 a 1996 en el cual se llevaron a cabo



iniciativas piloto en modernización de la gestión pública junto a la creación de un Comité Interministerial de la Modernización de la Gestión Pública cuyo objetivo esencial fue el promover e impulsar procesos de reforma de la gestión pública en los servicios públicos (Ensignia & Führer, 2011; Pliscoff, 2009; Waissbluth, 2006).

Le sobrevino un segundo periodo a partir del año 1997 con la creación de un Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública, y la implementación de un sistema de control de gestión y establecimientos de convenios de desempeño sobre el cual se basó la implementación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), con el objetivo de “institucionalizar y forzar ciertas mejoras en los procesos básicos de las instituciones, consideradas estratégicas para una mejoría sistemática” (Waissbluth, 2006:41).

Como se pone en evidencia, durante el gobierno del presidente Eduardo Frei “el tema de la modernización de la gestión pública emerge con fuerza en la agenda pública, luego que ya era parte de la agenda de gobierno” (Navarro, 2011:252). En sus premisas, si bien aspiraba a recomponer la precariedad del aparato estatal producto de la dictadura militar, no aspiraban a retornar a la figura de un Estado céntrico que restringiera la emancipación del mercado como articulador preeminente del desarrollo social.

A nivel de promulgación legislativa, el Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública dio lugar en el año 1998 a la ley N°19.553 (Ley N° 19.553, 1998) que concedió entre otros beneficios una asignación de modernización a los funcionarios públicos regidos por el Estatuto Administrativo (Ley N° 18.834, 1989) como medio para inculcar el concepto de productividad asociada a los salarios, lo cual fue consensuado con los distintos gremios del sector público.

Estas iniciativas representativas de las reformas de segunda generación contaron con la voluntad de las organizaciones representativas de los trabajadores del sector público para “participar en la discusión sobre la



reforma del Estado, con el objetivo de tener un papel y una voz que jugar” (Marcel, 2006:3), en atención a los lazos políticos partidistas que vinculaban a los representantes gubernamentales y las dirigencias de las principales asociaciones, federaciones y confederaciones de trabajadores estatales. En otras palabras, se advierte que las principales organizaciones de trabajadores se plegaron a las propuestas contenidas en el paquete de reformas de segunda generación, en virtud de los incentivos económicos asociados al mejoramiento de la gestión en el conjunto del aparato estatal (Pliscoff, 2005)

A nivel de regulaciones legales relativas a las relaciones laborales en el sector público, en el año 1999 el Estado de Chile suscribió a dos convenios de la OIT. Específicamente al Convenio N°87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (Organización Internacional del Trabajo, 1948) y al Convenio N°98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (Organización Internacional del Trabajo, 1949), los cuales fueron aprobados por el Congreso Nacional en noviembre de 1998 (Decreto N° 227, 1999).

Al revisar el articulado del Convenio N°87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, se observa que su artículo N°2 establece que los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas (Organización Internacional del Trabajo, 1948). En lo que respecta a los trabajadores del Estado de Chile, esta disposición está en clara coherencia con lo dispuesto en el artículo N°1 de la ley N°19.296 de asociaciones de funcionarios.

No obstante, el Convenio N°87 establece en su artículo N°10 que bajo el concepto de organización se entenderá toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores (Organización Internacional del Trabajo, 1948). Bajo este concepto las asociaciones de funcionarios representan de



forma incuestionable una organización representativa de los trabajadores del sector público, no obstante subsisten las prohibiciones estatutarias de derecho de sindicación para los funcionarios públicos y municipales previamente descrito (Ley N° 18.834, 1989; Ley N°18.883, 1989) configurándose una antinomia jurídica entre ambos textos legales.

Dicha contradicción es reconocida por los propios actores que han participado en la MSP, tal como demuestra un exasesor gubernamental al señalar que:

“hay una dimensión un poquito más global, que sobrepasa el sector salud que yo creo que tiene que ver un poquito con el movimiento sindical público, no es correcta la palabra técnicamente porque en estricto rigor no existen los sindicatos, pero desde el punto de vista del peso histórico de la palabra, es importante rescatarla digamos” (R. Lavanderos, comunicación personal, 08 de julio de 2020).

Es decir, se reconoce la prohibición constitucional de la conformación de sindicatos por parte de los trabajadores del sector público, de igual forma como se reconoce la relevancia histórica que han tenido las organizaciones representativas de los trabajadores del Estado al interior del movimiento sindical en Chile.

Por otro lado, el Convenio N°98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva establece en su artículo N°4 que deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo (Organización Internacional del Trabajo, 1949). Es decir, se promueve el establecimiento de procesos reglados de negociación colectiva entre las partes patronal y trabajadora, que resulten en contratos colectivos relativos a las condiciones de trabajo.

Además, el artículo N°6 del Convenio N°98 señala que si bien no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado, no obstante y en modo alguno, ello debiera interpretarse en menoscabo de sus derechos o de su estatuto (Organización Internacional del Trabajo, 1949). Al comparar estos artículos con las regulaciones imperantes en la legislación chilena, se evidencia nuevamente la antinomia jurídica entre la suscripción a un convenio internacional que promueve la negociación colectiva sin excluir a los trabajadores del Estado, y una disposición que los excluyen del derecho a negociar colectivamente respecto de sus condiciones de trabajo, tal como se lo indica el artículo N°19 de la Constitución Política chilena (Constitución Política de la República de Chile, 1980)

Esta contradicción jurídica también es reconocida y tolerada por quienes han representado al gobierno en las instancias de negociación de la MSP. En términos explicados por un exrepresentante gubernamental:

“la misma MSP es como un artilugio, o sea eso no está como normado y esa misma negociación hasta podría ser calificada de inconstitucional en el extremo, digamos. Nadie se atrevería a hacerlo, pero...en teoría no debiese ocurrir de esa forma.” (J. Rodríguez, comunicación personal, 03 de agosto de 2020).

Se advierte que las propias autoridades gubernamentales que han representado al Estado de Chile en su dimensión como empleador, observan que las asociaciones de funcionarios —al alero de la ley N°19.296— han podido incrementar su capacidad de negociación fáctica, en condiciones que han sido legitimadas por las contrapartes gubernamentales que han participado en la MSP a lo largo de su evolución en tanto sistema. Por lo que, reconociendo su carácter inconstitucional, igualmente se le reconoce una legitimidad que exige la reproducción de sus propias operaciones.

Habiéndose descrito las principales regulaciones relativas a las relaciones laborales del sector público chileno, las cuales han sido promulgadas tanto durante la dictadura militar chilena como en la primera etapa de análisis



correspondiente a los gobiernos de transición democrática, a continuación, se describen los actores que participaron en la etapa germinal de la MSP en tanto sistema de relaciones laborales.

#### 4.3. Sobre los actores

##### 4.3.1. El Estado de Chile y su representación triministerial

A partir del trabajo de campo realizado, es posible constatar que en sus orígenes la parte representativa del Estado estuvo constituida por representantes de tres ministerios directamente implicados en el establecimiento de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos en los albores de la democracia chilena. Al respecto, un histórico asesor de las organizaciones de trabajadores de la MSP, recuerda: “En ese periodo la mesa negociaba, se sentaba el ministro de Hacienda, de Trabajo y de Economía, era triministerial por parte del gobierno” (M. Gajardo, comunicación personal, 06 de junio de 2020).

Esta composición inaugural por parte de los actores gubernamentales representantes del Estado chileno da cuenta de una política gubernamental implícita respecto del empleo público y las condiciones de trabajo de los trabajadores estatales inmediatamente posterior a la dictadura militar, con relevancia tanto para las carteras de trabajo como para las de Economía y Hacienda.

Esta representación triministerial de los representantes del Estado en tanto empleador con las contrapartes representativas de los trabajadores del sector público, delinearon la postura gubernamental respecto del establecimiento de las condiciones de trabajo del sector a lo largo de la última década del siglo XX.

##### 4.3.2. Las primeras interacciones entre organizaciones de trabajadores

Ahora bien, las interacciones iniciales entre los actores representantes de la parte trabajadora como patronal estuvieron estrechamente condicionados por las variaciones derivadas de la transición de la dictadura militar chilena a los



primeros gobiernos democráticos de transición. En palabras de un asesor permanente de las organizaciones de trabajadores del sector público:

“Mira, yo creo que ahí hay una razón muy clara, los primeros años, dado que la negociación viene con el retorno de la Democracia, bajo el retorno de la Democracia, las fuerzas políticas y sociales estaban muy preocupadas de no regresar al periodo dictatorial, sea, la preocupación central estaba en cuidar esa Democracia restringida con lo frágil que era y todo, era toda la preocupación incluso el modelo de dominación de la Concertación respecto al movimiento social es de disgregarlo de esa fuerza que tuvo la ola de las protestas digamos, de atenuarlo, de hacerlo desaparecer porque se suponía que ahora ponía en jaque a la propia Democracia y se podían pasar de largo el mundo social digamos, y por lo tanto el mundo social es cooptado y permeado por un discurso de que lo primero era cuidar la Democracia” (M. Gajardo, comunicación personal, 06 de junio de 2020).

Tal como observa el informante, el retorno de la democracia en Chile conllevó una variación fundante representada en las interacciones inaugurales entre las autoridades gubernamentales y las representativas de los trabajadores del Estado chileno. Estas primeras interacciones estuvieron especialmente afianzadas por un interés común que unificaba los intereses entre las partes. En esta línea, una dirigente de la central sindical recuerda:

“cuando parte la MSP que se agrupó en forma espontánea, en forma lógica y legítima en el momento histórico que se vivía en el paso de la Dictadura a...me cuesta decir Democracia porque la verdad es que yo creo que no llegamos nunca a ese punto para serte bien honesta, pero por lo menos un marco en que no teníamos a los milicos encima ni tirando balazos y haciendo desaparecer gente, pero yo diría que ahí partió genuinamente como organizaciones afiliadas del Sector Público, afiliadas a la CUT, en donde estaban sumamente bien estructuradas, quizás el elemento político también en la Dictadura



generó que cada sector se agrupara muy bien, teníamos un objetivo común, estábamos todos metidos en distintas instancias donde participábamos por recuperar lo que creímos que iba a ser Democracia y eso nos mantuvo unidos férreamente respecto a distintos, al distinto accionar sindical, que por cierto, de una u otra forma, sean militantes o no aquellos que conforman la Mesa, está vinculado a lo político, es una cuestión que uno no puede obviarla.” (A. Gutiérrez, comunicación personal, 03 de marzo de 2020).

Como es posible apreciar, la unión política de los diversos colectivos laborales que lucharon contra la dictadura militar de Pinochet hizo probable tanto las interacciones que dieron paso a la formación de la MSP en tanto sistema de relaciones laborales. Asimismo, se pone en evidencia el rol asumido por la central sindical chilena CUT, en la vinculación de las diversas organizaciones de trabajadores que lograron rearticularse con el retorno de la democracia. En esta línea, un recurrente asesor económico de las organizaciones de trabajadores participes de la MSP, comenta:

“La mayoría de los gremios del sector público forman parte de la CUT, inicialmente, en los inicios no era condición que tu fueras parte de la CUT para ser parte de la MSP, por ejemplo, estaba el Colegio de Enfermeras, y era un colegio que no era parte de la CUT, pero era parte de la Mesa. Y en los inicios, los primeros años, no sé, 10 años, la MSP operaba con bastante mayor autonomía de la CUT si bien es cierto ella encabezaba, se sentaba, pero la MSP operaba con mucha mayor autonomía en sus decisiones, en cómo llevar la negociación, etc. que lo que ha sido después con los años.” (M. Gajardo, comunicación personal, 06 de junio de 2020).

En virtud de estos antecedentes, se observa que durante esta primera etapa de formación del sistema de relaciones laborales en estudio, las variaciones provistas por la transición democrática hicieron posible la interacción de representantes de organizaciones de trabajadores que —sin mediar una

afiliación obligatoria a la central sindical— sostuvieron comunicaciones en el marco de un entorno social y político altamente inestable, donde las huellas de la entonces reciente dictadura militar se encontraban plenamente vigentes. No obstante, se distingue la función aglutinadora que ejerció la CUT en tanto central sindical para hacer probable lo que el marco legal heredado por la dictadura militar saliente había hecho altamente improbable.

Particularmente en lo relativo a la central sindical, históricos dirigentes de la CUT durante la transición democrática como el Sr. Manuel Bustos Huerta (1943-1999) o el Sr. Arturo Martínez Molina (1943-), moldearon las interacciones que se suscitaron en los inicios de la MSP y posterior consolidación. Al respecto, un exdirigente de una organización de trabajadores de la salud recuerda:

“en las negociaciones con Manuel (Bustos) fueron bastante llevaderas en las relaciones con la CUT. (Arturo) Martínez tenía un rol un poco más autoritario dentro de la mesa de negociación del sector público. Martínez siempre pretendía, su lógica era la de construir acuerdos, no era que le gustaran los desacuerdos, estaba siempre por los acuerdos, aunque no fueran siempre muy sabrosos los acuerdos, pero él estaba más por encontrar los acuerdos.” (E. Maturana, comunicación personal, 9 de junio de 2020).

A partir de estos hallazgos, se advierte que, en la génesis de la MSP en tanto sistema social, las interacciones entre los dirigentes históricos de la central sindical tanto durante la dictadura militar como en el inicio de los gobiernos de transición incidieron significativamente en el arribo de acuerdos con las entrantes autoridades gubernamentales, en ausencia e incluso en contra de la legislación chilena previamente descrita.

Es decir, la central sindical logró convocar a las principales organizaciones de trabajadores estatales que lograron rearticularse al final de la dictadura militar chilena, en virtud de los estrechos vínculos políticos partidistas que



los aglutinaban. Al respecto, un exdirigente de la ANEF e integrante de la MSP recuerda:

“la primera fue una fase en que la mesa pasó de ser un órgano bastante pequeño en que los que participaban eran las grandes organizaciones del sector en que posteriormente eso fue alrededor del año 1999 - 2000 la propia mesa y la central tomó la determinación de que sólo participaban de la MSP las organizaciones afiliadas a la central, antes participaba de la mesa por ejemplo el colegio de enfermeras u otras organizaciones que son colegios que nos están afiliados a la central entonces un primer cambio es cuando la mesa pasa de estar constituida de una manera más inorgánica en términos de ser las grandes organizaciones representantes de los trabajadores del sector público independientemente si eran gremios colegios o federaciones o confederaciones o asociaciones nacionales de funcionarios” (C. Insunza, comunicación personal, 17 de marzo de 2020).

Lo anterior, es ratificado por otro ex dirigente del sector salud con dilatada trayectoria sindical, quien recuerda:

“La mesa inicialmente partió teniendo un conjunto de gremios nacionales pesados, Colegio de Profesores, la ANEF, nosotros mismos somos importantes, la CONFENATS, más otros gremios, pero gremios de peso relativo específico dentro de la mesa fueron aquellos.” (E. Maturana, comunicación personal, 9 de junio de 2020).

Es así posible identificar los primeros y tradicionales colectivos de trabajadores del aparato estatal, que dada su relevancia representaban un interlocutor inevitable para la estabilidad gubernamental anhelada en la época. Estos colectivos laborales son representativos a distintos subsectores del aparato estatal, tal como el caso de la administración central del Estado con la ANEF como su organización principal, la administración civil del Estado y su personal regido bajo el estatuto administrativo municipal; el sector educación y por supuesto, el sector salud.



Estas interacciones entre los representantes de las diversas organizaciones convocadas inicialmente por la central sindical debieron iniciar un paulatino proceso de aprendizaje tanto respecto de las entrantes autoridades gubernamentales como de los propios dirigentes, tal como observa un histórico asesor de las organizaciones constitutivas de la MSP, al recordar que:

“costó bastante primero conocerse, el conocernos los dirigentes, las organizaciones a veces no sabíamos si quiera qué significaba la sigla de una organización con la otra y los primeros acercamientos fueron digamos en el año 90-91 para empezar ya a funcionar derechamente por ahí como el año 92, con organizaciones más conocidas como la ANEF por ejemplo, el Colegio de Profesores, los Profesionales de la Salud, la CONFENATS que es la organización más grande de los trabajadores de la salud, la CONFUSAM que son la Confederación de Trabajadores de la Salud Municipalizada y los trabajadores municipales de la ASEMUCH del cual el que habla era representante de ellos.” (M. Bravo, comunicación personal, 17 de junio de 2020).

Es posible observar que, en virtud de las variaciones ofrecidas por la transición democrática, se propiciaron interacciones espontaneas que permitieron no solo distinguir tanto a los representantes gubernamentales del entrante gobierno de transición, sino a las otras organizaciones que paulatinamente llegaron a formar a la MSP.

Particularmente el sector salud, desde sus inicios ha sido representado por organizaciones que han condicionado y a la vez han sido condicionadas por el devenir del sistema de relaciones laborales en ciernes. Al respecto, un exdirigente que tradicionalmente representó a los trabajadores de este sector recuerda:

“Nosotros como organización nos incorporamos incluso antes de ser una organización en derecho porque la CONFUSAM surge como organización en derecho el año 1997 pero nuestra historia parte allá



por fines de los ochenta, por ahí por el año 88-89-90 surgió lo que se llamó la coordinadora nacional de trabajadores de atención primaria. Yo asumí la presidencia de esa organización, la coordinadora el año 93, y si mal no recuerdo fue el año 94 que me tocó participar por primera vez en la MSP. En esa oportunidad estaba de presidente de la CUT Manuel Bustos, el *Huaso*, y estaba de ministro de Hacienda Alejandro Foley, siendo presidente de la República Patricio Aylwin si mal no recuerdo. De esa fecha hasta el año 2018 me tocó participar como presidente de la CONFUSAM en la MSP, probablemente soy el que más larga participación tuvo en la MSP” (E. Maturana, comunicación personal, 9 de junio de 2020).

Los hallazgos recabados permiten advertir que las variaciones en el entorno del sistema de relaciones laborales en ciernes, generó probabilidades insospechadas durante la dictadura militar chilena, reforzando la selección de alternativas que permitieran operar y mantener viable una comunicación entre los actores representativos del Estado de Chile en tanto empleador con aquellos representantes de las organizaciones de trabajadores de dicho Estado. Un exdirigente de las primeras organizaciones de trabajadores que constituyeron la MSP recuerda:

“la puesta en marcha de la Mesa costó bastante aun cuando se recuperó la Democracia. Todavía estaban los atisbos de la Dictadura, costó bastante los dirigentes estaban atemorizados. Yo tengo que decir que también fui dirigente durante la Dictadura y fui también perseguido, pero me las aguanté y todavía estoy en esto.” (M. Bravo, comunicación personal, 17 de junio de 2020).

En otras palabras, la frágil democracia incipiente en Chile a inicios de la década del 1990 representó variaciones que hicieron probables interacciones hasta entonces insospechadas entre las autoridades gubernamentales con los representantes de los trabajadores del sector público. Esta variación favoreció la germinación de un sistema social cuya subsistencia se basó en reproducción



de operaciones que —dada su relación con la promulgación de la ley de reajustes para el siguiente año fiscal— adquirieron una recursividad que les permitía reproducirse a sí mismas.

Por otro lado, y en coherencia con la evidencia recabada respecto de las regulaciones y normativas referentes a las relaciones laborales en el sector público chileno, fue la promulgación en el año 1994 de la ley N°19.296 sobre las asociaciones de funcionarios de la administración del Estado de Chile (Ley N° 19.296, 1994) la que desde el punto de vista de sus actores consolidó la formación de la MSP como un sistema propiamente tal. Al respecto, un exdirigente de las organizaciones de trabajadores que participó en las primeras interacciones con las contrapartes gubernamentales comenta:

“a partir de los primeros años del retorno a la democracia, esto se realizará de hecho, en forma de hecho y con el apoyo de la CUT se hicieron las negociaciones colectivas respecto a la, bueno, al reajuste principalmente y el año 1994 la Ley 19.296 que es la ley que le reconoce a los funcionarios públicos la capacidad de organizarse a través de asociaciones y de federaciones y confederaciones pero no le reconoce expresamente tampoco la capacidad de negociar colectivamente formalmente, pero sin embargo, de hecho esto se produce como algo a comienzos de la década del 90 y bueno, hasta la fecha. De hecho, el año 1994 cuando se promulga la Ley de Asociaciones también eso tiene la ANEF una alta participación en esta ley, no la MSP porque en esos años la MSP no existía, sino que la negociación la realizaba la ANEF con el apoyo de la CUT.” (R. de la Puente, comunicación personal, 30 de junio de 2020).

La observación entregada por el informante adquiere especial relevancia, toda vez que la MSP no es observada como un sistema propiamente constituido por las primeras interacciones una vez finalizada la dictadura militar, sino que es concebida en tanto sistema de relaciones laborales una vez garantizada legalmente el derecho a organización a los trabajadores del sector público.



En este sentido, se aprecia una posición ambivalente por parte de los dirigentes de las organizaciones de trabajadores respecto de la regulación legal entregada por la legislación chilena, ya que la legislación será legitimada si esta permite continuar operando según las operaciones consensuales o conflictivas que se susciten al interior del sistema. En este sentido, otro histórico exdirigente comenta:

“si bien es cierto fue un logro importante cuando se sacó eso en el gobierno de Patricio Aylwin en el año 94, la ley 19.296. Claro, la de asociaciones del sector público que permitió el fuero y regular no la negociación si no que cómo se rigen las organizaciones gremiales del sector público. Ha sido todavía una fortaleza esa ley, porque han querido derogarla en varias oportunidades y que cada uno se las arregla como pueda. Esa es una de las cosas que le da fuerza también a esta Mesa” (M. Bravo, comunicación personal, 17 de junio de 2020).

Coincidentemente, en el mensaje de la historia de la ley de reajuste de remuneraciones del año 1994, se hace alusión explícita a la instancia de diálogo con la que se dio origen a la MSP, estableciendo que dicho proyecto de ley materializa “el acuerdo suscrito por el gobierno con la CUT y organizaciones de trabajadores del sector público. De esta manera el proyecto expresa la política de diálogo con esas organizaciones, que en forma seria y responsable han participado en la propia elaboración de lineamientos fundamentales para el progreso de los personales de la Administración del Estado” (Ley N° 19.355, 1994:3)

Es decir, en virtud de las garantías legales provistas por la ley N°19.296, los actores representativos de las organizaciones de trabajadores han podido formar federaciones e incluso de confederaciones de distintos sectores de la administración central. Recordemos que esta densidad sindical representada por el escalamiento entre asociaciones y federaciones, y de federaciones con confederaciones, ha sido recientemente constatado por algunos de los escasos

estudios relativos a las relaciones laborales del sector público chileno (Gutiérrez Crocco et al., 2018).

Ahora bien, las organizaciones que se han agrupado en la MSP como representantes de diversos colectivos de trabajadores, no se restringen exclusivamente al nivel de confederaciones, sino que estas mismas obedecen a diversos niveles jerárquicos de organización sindical. De este modo, al año 2021, las organizaciones de trabajadores constitutivas de la MSP según su nivel organizacional, es la siguiente:

Tabla 3 Organizaciones de trabajadores de la MSP

Nº	Nivel	Nombre	Sigla	Subsector estatal
1	Confederación	Agrupación Nacional de Empleados Fiscales	ANEF	Administración Central del Estado
2		Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile	ASEMUCH	Administración Civil del Estado
3		Confederación Nacional de los Trabajadores de la Salud	CONFENATS	Salud pública
4		Confederación Nacional de Asociaciones de Funcionarios Asistentes de Educación Municipalizada de Chile	CONFEMUCH	Educación pública
5		Confederación Nacional de Asociaciones de Trabajadores de la Salud	FENATS UNITARIA	Salud pública
6		Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud	FENATS NACIONAL	Salud pública
7		Confederación Nacional de la Salud Municipal	CONFUSAM	Salud pública
8		Colegio de Profesores Asociación Gremial	Colegio de Profesores	Educación pública
9		Confederación Democrática de Profesionales Universitarios de la Salud	CONFEDPRUS	Salud pública
10	Federación	Federación Nacional de Asociaciones de Funcionarios Técnicos de los Servicios de Salud	FENTESS	Salud pública
11		Federación Nacional de Funcionarios de la Subsecretaría de Salud Pública	FENFUSSAP	Salud pública
12		Federación Nacional de Asociaciones de Funcionarios de la Universidad de Chile	FENAFUCH	Educación pública

N°	Nivel	Nombre	Sigla	Subsector estatal
13		Federación Nacional Funcionarios Universidades Estatales de Chile	FENAFUECH	Educación pública
14		Agrupación Nacional de Federaciones de Funcionarios de Universidades Estatales	ANTUE	Educación pública
15		Federación de Asociaciones de Académicos de las Universidades del Estado	FAUECH	Educación pública
16	Asociación	Asociación de Trabajadoras de la Junta Nacional de Jardines Infantiles	AJUNJI	Educación pública

Fuente: elaboración propia

Con todo y tal como se indicó precedentemente, un actor que ejerció una función insustituible en la formación del sistema de relaciones laborales en estudio fue la central sindical chilena. Ella propició las interacciones iniciales entre las partes negociadoras, estableciendo los procesos iniciales que determinaron las operaciones seleccionadas a posteriori.

#### 4.4. Sobre los procesos

##### 4.4.1. Los consensos post dictadura

Dada la implementación de paquetes de reformas del Estado de primera generación, destinadas a desmantelar un modelo de Estado desarrollista como fórmula para la apertura a los mercados internacionales (Oszlak, 2013), el Estado fue desplazado en su centralidad como articulador social. En virtud de estas reformas, sumado a la persecución de las dirigencias de los colectivos laborales del país por parte de la dictadura militar, las condiciones de trabajo del sector público chileno se caracterizaban por una marcada precariedad. Al respecto, una exdirigente de la central sindical y coordinadora de la MSP comenta:

“yo creo que la mesa parte por una cuestión y no porque no quisieran pensar en otras cosas, sino que lo urgente era lo urgente y como te decía, era cómo podían siquiera *parar la olla* en su casa los funcionarios públicos porque tenían unas remuneraciones que eran increíblemente por debajo de todo promedio” (A. Gutiérrez, comunicación personal, 03 de marzo de 2020).

Es decir, se advierte que una variación que hizo probable las interacciones iniciales fue la necesidad imperiosa de recuperar la capacidad adquisitiva de los trabajadores estatales representados por las diversas organizaciones convocadas por la central sindical. Esto se confirma al analizar la discusión parlamentaria de las leyes de reajuste de remuneraciones del sector público durante los años del periodo establecido para el presente capítulo, donde mediante un reajuste nominal al alza se evidenció una clara señal de intentar mejorar las condiciones de remuneración de los trabajadores, haciendo frente a la alta inflación proyectada para la economía chilena.

Revisando los reajustes de remuneraciones nominales establecidos en las leyes del periodo, como el reajuste real obtenido según inflación y el resultado del diálogo prelegislativo sostenido previo al envío de la ley por parte del ejecutivo para su discusión en el parlamento, se obtienen los siguientes resultados:

Tabla 4 Reajuste de remuneraciones según resultado de MSP 1990-1999

Gobierno	Año	Ley	Reajuste nominal	Inflación	Reajuste real	Resultado prelegislativo
Aylwin	1990	19.007	25,00%	29,40%	-4,40%	Acuerdo
	1991	19.104	18,00%	17,80%	0,20%	Acuerdo
	1992	19.185	14,00%	14,00%	0,00%	Acuerdo
	1993	19.267	15,00%	12,10%	2,90%	Acuerdo
	1994	19.355	12,20%	8,80%	3,40%	Acuerdo
Frei	1995	19.429	11,00%	8,20%	2,80%	Acuerdo
	1996	19.485	9,90%	6,50%	3,40%	Acuerdo
	1997	19.533	6,00%	6,30%	-0,30%	Sin acuerdo
	1998	19.595	5,00%	4,30%	0,70%	Sin acuerdo
	1999	19.649	4,90%	2,60%	2,30%	Acuerdo

Fuente: Elaboración propia, en base a (Ley N° 19.007, 1990; Ley N° 19.104, 1991; Ley N° 19.185, 1992; Ley N° 19.267, 1993; Ley N° 19.355, 1994; Ley N° 19.485, 1996; Ley N° 19.533, 1997; Ley N° 19.595, 1998; Ley N° 19.649, 1999; Paris & Rodríguez, 2019; Quiroga et al., 2014)

Se observa que durante la administración del presidente Patricio Aylwin se obtuvo un reajuste nominal promedio de 16.8% y un reajuste real promedio de 2,1% (Balbontín et al., 2018), dando cuenta de la intención gubernamental de incrementar las remuneraciones de los trabajadores del sector. No obstante, durante la segunda administración gubernamental del presidente Eduardo Frei, el reajuste nominal promedio descendió a 7.4% y el reajuste real promedio fue de 1.8% (Balbontín et al., 2018), conteniendo la tendencia al alza de las remuneraciones de los trabajadores del sector en virtud de la inflación futura proyectada por las autoridades gubernamentales.

En virtud de estos hallazgos, es posible advertir que la operación inaugural acordada entre las partes para recuperar las remuneraciones de los trabajadores del sector público frente a la inflación proyectada para la economía chilena de finales del siglo XX representó una variación que fue seleccionada por el sistema de relaciones laborales en ciernes, condicionando a su vez las operaciones proyectadas a pesar de no mediar un procedimiento legal al respecto. Es decir, las interacciones iniciales entre los representantes de las partes trabajadora y empleadora hicieron posible una operación altamente improbable durante la dictadura militar chilena, gatillando su reproducción anual para el arribo de acuerdos prelegislativos y posterior aprobación legislativa del proyecto de ley enviado por el ejecutivo.

En estas operaciones iniciales —o comunicaciones fundantes en términos sistémicos— es notable advertir que durante los cuatro años que antecedieron a la promulgación de la ley de asociaciones de funcionarios (Ley N° 19.296, 1994) y al reconocimiento formal de la MSP, siempre se arribaron a acuerdos en la etapa prelegislativa; dando cuenta del consenso entre las partes negociadoras de las operaciones para el reajuste de las remuneraciones de los trabajadores del sector.

#### 4.4.2. Hacia la búsqueda de acuerdos: La *Mesa del Sector Público* y las mesas sectoriales



De acuerdo con los hallazgos recabados, las interacciones iniciales entre las partes para consensuar el reajuste remuneraciones de los trabajadores del sector público para el siguiente año fiscal, configuraron una secuencia de operaciones que se reprodujeron anualmente.

El proceso consuetudinario que ha configurado este sistema de relaciones laborales es observado por los actores que lo reproducen como una secuencia de interacciones prelegislativas, es decir, en la antesala al envío por parte del ejecutivo del proyecto de ley de remuneraciones para el año venidero. Asimismo, las prácticas consensuales o conflictivas llevadas a cabo entre las partes patronal y trabajadora también son generadoras de protocolos de acuerdos y otros proyectos legislativos relativos a las condiciones laborales de determinados colectivos de trabajadores del sector público.

Este proceso es iniciado con la elaboración de un pliego de peticiones que formulan las organizaciones de trabajadores del sector público bajo la coordinación de la central sindical, donde una exdirigente de organizaciones de trabajadores del sector público y excoordinadora de la MSP resume:

“alrededor de agosto ya elaborado ese petitorio que se componía de tres partes, se componía de aquellas materias que no habían sido y que habían quedado como saldo de no haber avanzado del año anterior y que correspondían a la agenda laboral de años anteriores, una agenda que correspondía al año en ejercicio que tenía que ver con materias de condiciones laborales, estabilidad laboral, diversas materias, pero además una tercera pata que es donde trabaja fundamentalmente Manuel, que es la elaboración de la propuesta de carácter económico y eso lo tuvimos alrededor de agosto ya teníamos listo eso, y el año anterior en septiembre o a fines de agosto.” (A. Gutiérrez, comunicación personal, 28 de junio de 2020).

Complementando lo observado por la informante con los hallazgos recabados en el análisis documental, se advierte que el documento con el pliego de peticiones elaborado por la central sindical CUT con el que el conjunto de



organizaciones de trabajadores, desde sus inicios ha contenido en primer lugar lo relativo al reajuste de remuneraciones de los trabajadores para el conjunto de trabajadores considerados en la ley de reajuste de remuneraciones enviado por el ejecutivo al legislativo. Es decir, la variación fundamental que fue seleccionada en los albores de la formación de la MSP en tanto sistema de relaciones laborales fue y continúa siendo el reajuste de remuneraciones de acuerdo con la inflación proyectada; y en virtud de la evolución del propio sistema se han incorporado progresivamente otros tipos de demandas tanto de tipo económico como propiamente laborales.

En otras palabras, la coordinación de la central sindical con las organizaciones de trabajadores miembros de la MSP, se han reunido desde los preludeos del sistema de relaciones laborales en estudio para la elaboración del petitorio, haciendo referencia a demandas de carácter económico, secundariamente a demandas de carácter laboral y finalmente a las demandas específicas contenidas en la sección relativa a los *colgajos*. Las continuidades y transformaciones en las temáticas contenidas en el petitorio de demandas a lo largo de los años, así como su correspondencia con el proyecto de ley emitido por el ejecutivo para su discusión legislativa, será oportunamente desarrollado en los siguientes capítulos abocados a las selecciones consolidadas en el sistema durante los años 2000 a 2009, como a la reestabilización del mismo durante los años 2010 a 2020.

De esta forma, se advierte una clara correspondencia entre las materias contenidas en el pliego de demandas elaborado por la central sindical en conjunto con las organizaciones constituyentes de la MSP; con los contenidos del proyecto de ley que ha sido enviado por el ejecutivo para su respectiva discusión parlamentaria.

En este sentido, al revisar las historias de las leyes del primer periodo de análisis, todas inician estableciendo que el reajuste de remuneraciones, asignaciones, beneficios y demás retribuciones de dinero son aplicables a los trabajadores del sector público, tanto de la administración civil del Estado



como el personal afecto a las escalas de remuneraciones con Congreso Nacional, del Poder Judicial, de la Contraloría General de la República y demás instituciones fiscalizadoras, de las Municipalidades, Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones. Únicamente excluye de los alcances de las leyes de remuneraciones aquellos cuyas remuneraciones sean fijadas de acuerdo con las disposiciones sobre negociación colectiva establecidas en el Código del Trabajo o sus normas complementarias; representando de facto una regulación alternativa a la negociación colectiva dada su omisión en la legislación chilena (Ley N° 19.007, 1990; Ley N° 19.104, 1991; Ley N° 19.185, 1992; Ley N° 19.267, 1993; Ley N° 19.355, 1994; Ley N° 19.429, 1995; Ley N° 19.485, 1996; Ley N° 19.533, 1997; Ley N° 19.595, 1998; Ley N° 19.649, 1999).

En otras palabras, desde los albores de la formación de la MSP es factible advertir una correspondencia respecto de las materias priorizadas en el pliego de peticiones elaborado por la central sindical y las organizaciones de trabajadores del sector público, con el proyecto de ley enviado por el ejecutivo a su discusión legislativa. Como veremos en los siguientes capítulos, esta variación fundacional resultante de las tratativas de las partes para recuperar las remuneraciones de los trabajadores estatales posterior a la dictadura militar representa una selección prioritaria pero no excluyente en las operaciones anualmente reproducidas en el sistema de relaciones laborales en observación.

No obstante, dado el carácter desregulado que posee este proceso prelegislativo, los propios representantes de la parte trabajadora advierten las dificultades de autorreproducir estas prácticas año tras año. Sobre ello, una exdirigente y ex coordinadora de la MSP observa:

“El problema es que uno quisiera manejar los tiempos y poder tener un espacio prudente de conversación o de diálogo de mesas, podrían ser anteriores, quincenalmente o todas las semanas con la mesa, pero normalmente en la práctica de distintos gobiernos y aquí no tiene que



ver con el color político de cada gobierno, manejan un poco esta situación de los tiempos, entonces finalmente nos vienen a dar una reunión formal, por decirte, alrededor de la última semana de octubre o a mediados de octubre, noviembre, en donde ya estamos al filo donde esto tenga que irse al Congreso sí o sí y tenga que legislarse, pero la Mesa ha cumplido sí de tener el petitorio en tiempo y en forma y en la oportunidad que corresponde y hemos tenido que estar en este proceso medio laxo, previo a que efectivamente las autoridades de gobierno te den, te programen en una agenda para sentarse a conversar los temas que ahí se han planteado..” (A. Gutiérrez, comunicación personal, 28 de junio de 2020).

Es posible observar a partir de lo señalado por la informante que la propia viabilidad de la MSP, incluyendo la elaboración del petitorio anual que la gatilla no es una operación garantizada legalmente, sino que el sistema de relaciones laborales exige su autorreproducción y adaptación para continuar siendo viable, sin que sus etapas ni plazos estes determinados por comunicaciones del tipo jurídico.

Posterior a la elaboración del pliego de demandas que anualmente presentan las organizaciones de trabajadores coordinados por la central sindical, se inician las practicas consensuales o conflictivas entre las partes involucradas, donde paulatinamente han sido seleccionadas determinadas estrategias tanto por los representantes de la parte patronal como trabajadora, las que serán descritas en el siguiente capítulo orientado a la descripción y análisis del sistema durante los años 2000 a 2009.

#### 4.5.Sobre los conflictos

##### 4.5.1. El cuidado de la frágil democracia

Tanto por el temor a la saliente dictadura militar, como los vínculos político-partidistas que compartían tanto las autoridades gubernamentales como los dirigentes de las organizaciones de trabajadores del sector público, es factible distinguir un periodo de predominancia de los consensos en las interacciones



sostenidas entre las partes, específicamente entre los años 1990 a 1996. Esto es corroborado desde la perspectiva de un recurrente asesor de las organizaciones de trabajadores de la MSP, al señalar que:

“yo recuerdo que en las primeras mesas que yo iba a participar a principios de los 90 ni pensar en una crítica frontal a los gobiernos de la Concertación, impensable. Yo mismo que tengo una posición bastante crítica al modelo neoliberal tenía que ser muy cuidadoso respecto de esta crítica porque los sectores que dirigían organizacionalmente estaban muy cooptados, eran muy *concertacionistas*, estaban muy permeados por el tema concertacionista y también la Concertación muy permeada por lo que hoy podríamos llamar los sectores de Derecha dentro de la Concertación. Estaban salvaguardando esa Democracia a cualquier precio digamos, y yo creo que a estas alturas las clases dominantes dentro de la Concertación estaban ya colonizadas por el pensamiento neoliberal, entonces estaban cuidado eso y permean a los movimientos sociales, específicamente a la MSP responde a eso y esto se expresa en que en la primera década nosotros no tengamos desacuerdo ¿ya? Y además había más espacio para dar porque la deuda social era tan grande digamos, entonces se conjuga” (M. Gajardo, comunicación personal, 06 de junio de 2020).

En otras palabras, el informante observa que la predominancia de los acuerdos durante la primera década de recuperación de la democracia en Chile tiene relación con los íntimos vínculos político-partidistas entre las partes relacionadas como el interés común de contener el inherente conflicto laboral para no poner en riesgo la frágil democracia chilena.

Efectivamente, al revisar la documentación respecto de los resultados de las interacciones que anualmente sostuvo el gobierno con los colectivos laborales coordinados por la central sindical, se consta que entre los años 1990 a 1996 siempre se arribó a acuerdos, facilitando la discusión parlamentaria de las



leyes de reajuste en dicho periodo (Ley N° 19.007, 1990; Ley N° 19.104, 1991; Ley N° 19.185, 1992; Ley N° 19.267, 1993; Ley N° 19.355, 1994; Ley N° 19.429, 1995; Ley N° 19.485, 1996).

No obstante, el idílico escenario inaugural del sistema de relaciones laborales en estudio se vio interrumpido a finales del siglo XX, debido a la ausencia de acuerdos en la etapa prelegislativa sostenida entre los representantes de los trabajadores del Estado con las autoridades gubernamentales de la administración del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

#### 4.5.2. Los primeros desacuerdos

Los hallazgos obtenidos en el trabajo de campo establecen que el año 1997 fue el primero desde la formación de la MSP, en el cual no se alcanzó un acuerdo prelegislativo previo al envío del ejecutivo del proyecto de ley de reajuste para su discusión parlamentaria. Al revisar la historia de la ley que otorga reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público en dicho año, el diputado Sr. Carlos Montes observa que “la primera dificultad radica en que no hubo suficiente diálogo. Resulta preocupante ver que, por primera vez, no hay acuerdo entre los funcionarios y el Gobierno, y no lo hay porque estamos en un momento de transición” (Ley N° 19.533, 1997:21).

En la discusión legislativa, el entonces Ministro de trabajo y Previsión Social Sr. Jorge Arrate, manifestó que “desde hace varios años el Gobierno ha apuntado a introducir modificaciones e innovaciones importantes en la negociación de las remuneraciones del sector público; el anterior, introdujo dos innovaciones que quiero destacar como logros compartidos entre los dirigentes laborales y el Gobierno” (Ley N° 19.533, 1997:24). Estas innovaciones tuvieron relación con la incorporación del concepto de inflación meta o inflación futura, mediante la cual se discutió con las organizaciones de trabajadores lo relativo al reajuste de remuneraciones. Y por otro lado con la incorporación del concepto de productividad en el sector público mediante la incorporación de incentivos económicos para el cumplimiento de metas,

acorde a las premisas de modernización del Estado inspiradas en reformas gerencialistas.

A ello se sumó una variación en la metodología de los diálogos sostenidos con las distintas organizaciones de trabajadores agrupadas en la MSP, la que incidirá en las selecciones y transformaciones acaecidas en el sistema de relaciones laborales para los siguientes periodos. De acuerdo a lo indicado en la historia de la ley “los Ministros de Hacienda y del Trabajo explicaron que ahora hay una diferencia en el cálculo del reajuste, por cuanto en años anteriores incluía la inflación esperada, la productividad y un factor de equidad. Hoy, la gran mayoría de los funcionarios públicos ha negociado por sectores —salud, educación, ANEF— y, por lo tanto, les corresponde sólo el aumento en función del poder adquisitivo, es decir, inflación esperada” (Ley N° 19.533, 1997:18).

En este marco, estas diferenciaciones iniciaron las primeras expresiones de conflictividad como resultado de las confrontaciones entre las partes convocadas en torno a la MSP, donde durante la discusión legislativa el diputado Sr. Carlos Vilches respondió al Ministro de Trabajo y Previsión Social, señalando que “él sabe muy bien que cada negociación sectorial ha significado una movilización, una pérdida de tiempo y de trabajo, porque todos los sectores que han luchado por una mejor remuneración han tenido que salir a la calle, ir a huelgas ilegales a fin de sensibilizar al Ministro de Hacienda para que entregue los fondos correspondientes” (Ley N° 19.533, 1997:26). Finalmente, el reajuste nominal en dicho año alcanzó el 6.0%, pero debido a la inflación anual de 6.3%, las remuneraciones para los trabajadores del sector público tuvieron un reajuste real negativo de 0.3% (Balbontín et al., 2018).

Al año siguiente tampoco se alcanzó un acuerdo en la discusión prelegislativa de la MSP, donde el debate en torno al reajuste estuvo marcado por la crisis financiera iniciada en el año 1997 —conocida como crisis asiática—, razón por la que el gobierno chileno declaró haber realizado “el mayor esfuerzo

posible para conceder estos beneficios, dentro de las limitaciones presupuestarias y procurando conservar los equilibrios macroeconómicos, ya que de lo contrario el mejoramiento de las remuneraciones sería efímero e ilusorio” (Ley N° 19.595, 1998:14). No obstante, y a pesar de las instancias de diálogo sostenidas en la MSP, por parte del ejecutivo “se mantuvo la distancia y brechas con relación a las expectativas sindicales, que han impedido concordar un protocolo de acuerdo” (Ley N° 19.595, 1998:20)

Es posible observar, a la luz de los hallazgos obtenidos tanto por el análisis documental como por las entrevistas a informantes partícipes en la etapa constitutiva de la MSP en tanto sistema de relaciones laborales, que la conflictividad laboral propia de cualquier relación laboral estuvo contenida por los intereses comunes entre los trabajadores y las entrantes autoridades gubernamentales. No obstante, esta armonía entre los actores involucrados producto de la variación entre la dictadura militar y los gobiernos democráticos de transición se vio interrumpida por un oscilante pero creciente ciclo de conflictividad, el que será desarrollado en la descripción y análisis de los hallazgos obtenidos durante el periodo transcurrido entre los años 2000 a 2010.

Este paulatino declive de los consensos que caracterizaron las relaciones laborales en el gobierno transicional de Patricio Aylwin es confirmado en palabras del profesor Sergio Gamonal, experto en Derecho del Trabajo, advierte que:

“cuando gobernó Aylwin hubo cuatro acuerdos nacionales tripartitos, así como esos que tienen los europeos a veces que parece diálogo social ¿no? Empresarios, gobierno y trabajadores yo creo que ahí la CUT fue bien leal con los partidos de gobierno pero después hay una pérdida de interés en esos acuerdos por parte de los empresarios, pero me parece que por parte de los gobiernos también sin haber estudiado el tema digamos, caen, ya no tenemos más esos acuerdos y claro



(Edgardo) Boeninger<sup>6</sup> en su libro, al mismo tiempo paralelo y *pah callado* el gobierno estaba trabajando para que no hubiera fuerza social, lo cual para mí es casi nazi como confesar que en realidad lo mejor que le ocurrió al Aylwin fue Pinochet y a todos los que gobernaban ahí digamos, le prendían velitas *pah callado* en un altar en la casa digamos, entonces bueno por un lado la CUT trataba de contener muchas reivindicaciones, los profesores mal pagados, el sector salud mal pagado, etcétera que es lo que tú cuentas ¿no? para que no hubiera inestabilidad digamos en él, en la democracia recuperada recién, entonces bueno, eso es un hecho, así como, y se fue perdiendo el interés también del gobierno de escuchar a estos trabajadores” (S. Gamonal, comunicación personal, 16 de septiembre de 2021).

En otras palabras, el experto coincide que, si bien se lograron acuerdos tendientes a proteger la democracia alcanzada luego de la dictadura pinochetista, los representantes gubernamentales de post transición tendieron a profundizar los cimientos del modelo de desarrollo impuesto autoritariamente a partir del golpe de Estado de 1973 y la década de 1980.

#### 4.6. Reflexiones

El capítulo orientado a la descripción de las variaciones que dieron origen a la MSP en tanto sistema de relaciones laborales abarcó el periodo transcurrido desde el retorno a la democracia en Chile en el año 1990 hasta la promulgación de la ley N° 19.296 en el año 1994 que brindó el derecho de organización a los trabajadores del sector público, hasta el fin del siglo XX.

En primer lugar y en lo relativo a las regulaciones legales del periodo, se evidencia la impronta autoritaria de la legislación chilena heredada de la dictadura en lo relativo a las relaciones laborales en el sector público chileno,

---

<sup>6</sup> Edgardo Boeninger Kausel (1925-2009) es considerado una de las figuras claves del proceso de transición a la democracia tras el fin de la dictadura de Augusto Pinochet, en 1990. Fue designado ministro secretario general de la Presidencia por Aylwin, ejerciendo desde 1990 a 1994.

dada las prohibiciones y omisiones relativas a derechos laborales fundamentales tales como el formar organizaciones sindicales para representar a los trabajadores, negociar colectivamente las condiciones de trabajo o ejercer la huelga en el marco de dichas negociaciones. Asimismo, se expusieron las principales contradicciones en torno a estos derechos fundamentales considerando la promulgación de leyes y convenios internacionales desde el retorno a la democracia, los cuales colisionan con las restricciones constitucionales y estatutarias vigentes.

A pesar de este entramado regulatorio, se exponen evidencias respecto del ejercicio factico de prácticas de consensos y de conflictos en el sector público chileno, las que han establecido normas consuetudinarias estables durante el tiempo, teniendo a la MSP como la instancia nacional de mayor relevancia y formalidad. En este sentido, un hito de especial relevancia fue la promulgación de la ley que les garantizó a los trabajadores del sector público la formación de organizaciones representativas bajo el nombre de asociaciones de funcionarios (Ley N° 19.296, 1994), a partir de la cual se reconoce la formación de la MSP y desde la cual han soslayado las omisiones y prohibiciones legales presentes en la legislación chilena.

Ahora bien, esta situación de informalidad en el ejercicio de operaciones conducentes a consensos o conflictos en las relaciones laborales en el sector público chileno no representa un marco exclusivamente heredado por la dictadura militar chilena y sus planes de desarticulación del sindicalismo chileno, sino que representa una condición de larga data en la historia nacional. Al respecto, el profesor Sergio Gamonal advierte que:

“la situación de informalidad en el sector público es casi centenaria en Chile, en qué sentido, no es de ahora, no es de la dictadura, es desde la década del 40 y antes, algunos autores ya hacían presente que no había un camino institucional para los reajustes, etc. Pero los trabajadores del sector público son gremios poderosos independientes del nombre que tengan porque además es difícil despedirlos a los que



son de planta por lo menos, hay que hacerle un sumario, etc. Entonces paralizaciones por fuera de ley, negociaciones por fuerte de un marco institucional definido es algo que ocurre hace más o menos 70, 80 años en Chile” (S. Gamonal, comunicación personal, 16 de septiembre de 2021).

Lo informado por el experto da cuenta que los rezagos regulatorios para los trabajadores del sector público chileno son coincidentes con la doctrina unilateralista de las relaciones laborales en el sector público, cuyas prácticas tradicionalmente han carecido de un marco legal que consagre derechos laborales fundamentales para dicho colectivo laboral en particular.

Seguidamente, se expusieron los principales actores que protagonizaron la formación de la MSP, destacando por la parte de los trabajadores el rol inicialmente ejercido por la central sindical CUT, la cual desde el año 1990 congregó a las principales organizaciones de trabajadores del Estado en ausencia de una orgánica definida, entre las que destacó la ANEF por su participación en promulgación de la ley N° 19.296 a partir de la cual la MSP empezó a operar formalmente mediante el reconocimiento al derecho de asociación. Por la parte empleadora de las autoridades gubernamentales, se advierte el carácter triministerial mediante el cual el Estado de Chile llevó a cabo estas instancias de diálogo con las organizaciones de trabajadores del sector público, contando con la participación de representantes del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción; y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

En lo relativo a los procesos fundantes se describió la conformación del proceso constituido por operaciones propias del sistema de relaciones laborales en ciernes, el cual anualmente es iniciado mediante la elaboración de un pliego de petitorios con las demandas formuladas por las organizaciones de trabajadores integrantes de la MSP. El contenido del pliego de peticiones es posteriormente negociado entre los representantes gubernamentales y de los trabajadores, con miras a la obtención de acuerdos



para el envío por parte del ejecutivo del proyecto de ley de reajuste de remuneraciones para su debate parlamentario y posterior promulgación de ley para el año siguiente.

En este proceso inaugural, se advierte que la temática preeminente tiene relación con el reajuste de remuneraciones de los trabajadores del sector público para el siguiente año fiscal de acuerdo con las proyecciones macroeconómicas de las autoridades gubernamentales, medida implementada inicialmente como mecanismo para recuperar las precarias condiciones salariales de los trabajadores del sector tras el fin de la dictadura militar chilena. Esta operación fundacional se observa preeminente en los inicios del sistema de relaciones laborales tanto en la elaboración del pliego de peticiones por parte de las organizaciones de trabajadores con el que se da inicio al diálogo prelegislativo, como en el proyecto de ley enviado por el ejecutivo para su discusión en el Congreso de la Nación.

En este sentido, una modificación del proceso llevado a cabo en la etapa prelegislativa ocurre en el año 1997 por la implementación de una metodología de negociación por sectores de forma simultánea a la negociación general establecida entre los representantes de las secretarías de Estado con las dirigencias de la central sindical y las organizaciones de trabajadores convocadas, estableciendo los cimientos que serán posteriormente seleccionados según se describirá en el siguiente capítulo.

Finalmente, y en relación a la conflictividad derivada de las interacciones inaugurales con la que se dio inicio al sistema de relaciones laborales al término de la dictadura militar, los hallazgos obtenidos por el trabajo de campo muestran la predominancia de los acuerdos en las interacciones prelegislativas realizadas entre las partes desde el año 1990 —previo a la formalización legal de la MSP por la ley N°19.296— hasta el año 1997, donde por primera vez no se generan consensos previos al envío del proyecto de ley para su discusión legislativa.

Particularmente para comprender los conflictos a nivel de estos sistemas interaccionales desde la perspectiva de la teoría de sistemas sociales autopoieticos desarrollada por Luhmann, estos se comprenderán siempre cuando exista la contradicción de una comunicación. Es decir, cuando se comunica una contradicción en tanto elemento del sistema social en el cual se suscite. Desde esta perspectiva teórica, el conflicto surge cuando se comunican las expectativas y la no aceptación de la comunicación, haciendo necesario que existan dos comunicaciones contradictorias entre sí creadas por los propios sistemas sociales mediante la comunicación de la negación.

Luhmann nos enseña que a nivel del sistema de interacción, el sistema de conflicto redefine la situación de doble contingencia entre las partes alter y ego, por lo que Luhmann la denomina una doble contingencia negativa (Luhmann, 1998a) en la que alter por un lado se niega a realizar lo que ego desea, ya que alter espera que ego no realice lo que a su vez desea alter. De esta forma, como alternativa de estructura de expectativas invertidas resulta ser altamente integradora ya que incorpora un amplio espectro de acciones dentro de la hipótesis de la oposición basal.

En este sentido, aplicando la noción del sistema de conflicto a nivel de un sistema de interacción en el marco de los sistemas de relaciones laborales autopoieticos, es posible comprender que el proceso de negociación mediante la cual las partes involucradas interactúan —sea patronal, trabajadora o reguladora—, cualquier cosa que pueda advertirse como perjudicial para la otra parte puede ser concebida como un potencial sistema de conflicto. Es decir, el sistema de conflicto se hace probable por la autorreferencia en la que “lo que daña a alter es considerado por ego (en principio limitadamente, luego de manera general) como su propia ventaja, cosa que vale para alter” (Luhmann, 1998<sup>a</sup>:351), poniendo en evidencia las posibles consecuencias negativas del sistema de conflicto con respecto al sistema social en el cual tuvo lugar: un sistema de interacción entre partes presentes y relacionadas laboralmente.

Si llevamos estas nociones teóricas a un caso empírico como el objeto de estudio, la observación de conflictos desde la perspectiva sistémica se focaliza en la doble contingencia negativa producida en los sistemas interaccionales, a saber: entre las partes presencialmente reunidas en las interacciones iniciales que dieron origen a la MSP en Chile. Es decir, si en las interacciones inaugurales mediante las cuales se configuró un sistema social de interacción con la presencia de alter y ego —sean representantes de los trabajadores públicos o del Estado chileno como empleador— aquellas comunicaciones en las cuales alter se niegue a realizar lo que ego desea, dado que alter a su vez tiene la expectativa de que ego no realizará lo que alter desea; será potencialmente un sistema de conflicto<sup>7</sup>.

Como puede advertirse, los sistemas de conflicto son altamente probables en los sistemas sociales interaccionales de las relaciones laborales, al ser indisociables de las comunicaciones que constituyen los propios límites del sistema. Es decir, las comunicaciones del sistema social de relaciones laborales codificado por el código binario negociable/no negociable entre actores laborales colectivos según propone Rogowski (Rogowski, 2000), fácilmente puede dar como resultado la estructura de expectativas invertidas que configura el sistema de conflicto.

Tanto por los antecedentes documentales como de los informantes claves, se observa que la inicial tendencia a los consensos se debió a la que las partes involucradas en el sistema de interacción —alter y ego— procuraron evitar la contradicción de las comunicaciones dado el potencial de configurar un sistema de conflicto con los riesgos involucrados para el sistema huésped: el sistema de interacciones entre las partes durante la etapa embrionaria del sistema de relaciones laborales. Desde esta perspectiva, se comprende que tanto por los estrechos lazos políticos partidistas entre los representantes de

---

<sup>7</sup> A partir de los datos obtenidos por las entrevistas semiestructuradas a informantes claves, se pone en evidencia que los conflictos a nivel del sistema de relaciones laborales no ocurren exclusivamente en la relación entre representantes de las partes patronal (Estado) y trabajadora (organizaciones de trabajadores), sino que también tienen lugar en la relación entre dirigentes representantes de distintas organizaciones de trabajadores del sector público.



los trabajadores del sector público con las entrantes autoridades de los gobiernos de transición, así como el acuerdo de evitar la generación de conflicto por la contradicción de comunicaciones entre las partes, los consensos fueran privilegiados con el ánimo de conservar la frágil democracia alcanzada. No obstante, modificaciones respecto de la metodología en la forma de interactuar entre las partes a partir del año 1997, conllevaron a los primeros desacuerdos en la etapa prelegislativa con un traslado de la conflictividad a la instancia legislativa de la discusión del proyecto de ley.

A partir de la descripción y análisis de los principales componentes del objeto de estudio, en su primera etapa de formación en tanto sistema de relaciones laborales, es posible advertir que las variaciones producidas por la transición de la dictadura militar chilena a los gobiernos democráticos, hizo probables interacciones iniciales entre los actores representativos del Estado en tanto empleador con los representantes de las organizaciones de trabajadores, así como interacciones entre los diversos representantes de las organizaciones de trabajadores estatales que subsistieron al periodo dictatorial.

En este sentido, se entienden como variaciones no solo cambios a nivel de las interacciones entre las autoridades gubernamentales de transición con las principales organizaciones de trabajadores del sector público, sino que como “elaboración de una variante para una posible selección” (Luhmann, 1998:355). Esta variante está dada precisamente por el fin de la dictadura militar chilena tras los resultados del plebiscito chileno de 1989 y el inicio de la administración gubernamental del presidente Patricio Aylwin en 1990, suponiendo una comunicación inesperada al hacer probable dialogar respecto de las condiciones de trabajo en el Estado de Chile en los albores de una frágil democracia.

Estas interacciones pudieron mantenerse viables, favoreciendo la generación de un sistema de relaciones laborales a pesar de las omisiones y férreas restricciones legales heredados desde la dictadura en lo relativo a derechos laborales fundamentales para los trabajadores del sector público. Comprender

estas interacciones desde la teoría de sistemas sociales autopoieticos, permite concebirlas como un tipo de sistema social en los que la comunicación que los constituye se da entre participantes presentes al momento de comunicar, permitiendo que la percepción mutua de la comunicación sea verbal o no, siendo sistemas sociales universales factibles de producirse en todas las sociedades.

En este sentido, las primeras interacciones posibilitadas por la variación subyacente a la transición, pueden ser concebidas como sistemas sociales cuya escasa complejidad los torna muy vulnerables al tratarse de situaciones que requieren la presencia de individuos presentes que interactúan de forma reciproca, por lo que la diferencia entre la presencia o la ausencia de alter o de ego representará el propio límite del sistema de interacción (Köhler & Artiles, 2005). En otras palabras, la vulnerabilidad del sistema social de interacción radica en la necesaria presencia de alter y ego para que la comunicación del sistema pueda continuar autorreproduciéndose, lo que en el caso de la MSP representaron las interacciones inaugurales tendientes a recuperar las deterioradas condiciones laborales de los trabajadores del sector público post dictadura.

Así, la interacción es entendida como “un sistema social que surge entre los presentes, y la sociedad como el conjunto de todas las comunicaciones sociales posibles” (Luhmann, 1998:353). De esta forma, la comunicación del sistema de interacción es reflexiva en tanto la percepción de ego puede ser percibida por alter y viceversa, pudiendo diferenciarse entre la comunicación y la estructura de los sistemas sociales de interacción. La estructura de los sistemas sociales de interacción surge por mecanismos como el orden secuencial de los acontecimientos relevantes o por el uso de los temas que pueblan los debates, restringiendo que tanto alter como ego hablen al mismo tiempo. No obstante, la estructura de los sistemas sociales de interacción está configurada por el requisito autopoietico de la continuidad de la comunicación, haciendo que estas estructuras sean particularmente inestables

y con un bajo grado de autonomía producto de la variabilidad de temas y limitaciones temporales que condicionan la presencia de alter y ego.

La aplicación del concepto de sistema social de interacción para el estudio de los sistemas de relaciones laborales conlleva enfocarse a los sistemas surgidos por prácticas de consensos y conflictos entre partes presentes en una relación laboral. Como ha sido expuesto a la luz de los hallazgos presentados, los sistemas de interacciones en el origen de un sistema de relaciones laborales como la MSP se enfocaron en la recuperación de las remuneraciones de los trabajadores representados por las diversas organizaciones convocadas por la central sindical, haciendo viable una operación cuya estabilidad estaba condicionada a la mantención de la variación factible de seleccionar —es decir— a la mantención del gobierno democrático de transición durante la última década del siglo XX.

Desde la perspectiva sistémica privilegiada, la comunicación del sistema social de interacción estará estructurada mediante una agenda que contenga los temas relativos a las condiciones de trabajo que son negociadas, así como por un procedimiento preestablecido que prescriba normas formales de participación de determinados actores en las comunicaciones del sistema social de interacción, sean en representación de la parte trabajadora, de la parte patronal o de quien regule la relación entre ambas. Dado su carácter episódico, los sistemas de interacción estarán estructurados a su vez por los resultados obtenidos por el proceso de negociación precedente, es decir, los acuerdos resultantes de una negociación colectiva supuestamente deberían revisarse entre las partes después de un cierto periodo de tiempo, según establezca su propia regulación. Es precisamente dicha operación —en tanto comunicación— lo que ha sido posible observar en el objeto de estudio mediante la estrategia metodológica utilizada, toda vez que el proceso con que la MSP genera su estructura inicial se configura a partir de los resultados obtenidos por la etapa legislativa de la ley del reajuste de remuneraciones del año precedente, a partir del cual la central sindical y las organizaciones de



trabajadores convocados preparan el pliego de peticiones del siguiente año, dando inicio a una incipiente recursividad.

En este sentido, autores inspirados en la teoría luhmanniana como Ralf Rogowski plantean que “las estructuras creadas en episodios de relaciones laborales se utilizan en episodios posteriores. Los discursos de relaciones laborales independientes, con elaborados procedimientos de reclamación y estilos de negociación colectiva, evolucionan a partir de estas estructuras. Al final, una cultura de relaciones laborales evoluciona” (Rogowski, 2000:107).

De esta forma, Rogowski plantea que un sistema social de interacción —en el marco de un proceso de negociación colectiva relativa a las condiciones de trabajo— aumenta progresivamente su complejidad interna a partir de la estructuración producida por episodios anteriores de negociación, favoreciendo la estabilidad del sistema social de interacción en virtud de la recursividad de las comunicaciones codificadas en el sistema. En otras palabras, dado que el sistema social de interacción entre alter y ego pudo arribar a determinados temas y acuerdos en el marco de una negociación laboral, esas comunicaciones brindan estabilidad para los próximos sistemas sociales de interacción constituidos por determinada relación laboral.

Ahora bien, continuando con la aplicación de estas nociones teóricas al objeto de estudio, surge la interrogante de como un sistema social de interacción puede adquirir estabilidad en ausencia de comunicaciones de tipo jurídico como en el sector público chileno. En este sentido, observando las interacciones realizadas entre las contrapartes gubernamentales y de los trabajadores entre los años 1990 a 1994, dicha estabilidad se alcanza mediante la promulgación de la ley que garantizó el derecho de asociación a los trabajadores del sector público (Ley N° 19.296, 1994), a partir de la cual los informantes reconocen la existencia de la MSP como un sistema de relaciones laborales propiamente tal.

Es decir, las interacciones sostenidas entre representantes de la parte trabajadora con los representantes de la parte patronal, arribaron —sin mediar

ordenamiento jurídico alguno— a acuerdos en lo relativo al reajuste de las remuneraciones de los trabajadores contenidos en la ley, lo que a su vez brindó elementos para las siguientes reuniones a sostener entre las partes incumbentes a la recuperación de las condiciones de trabajo en el sector público chileno tras la dictadura, configurando la estructura basal que dio origen a la MSP en el Chile post dictatorial.

Expresado con las claves conceptuales entregadas por la teoría de sistemas sociales autopoieticos, es dable comprender estas reuniones en la etapa germinal de la MSP, como sistemas sociales de interacción donde los integrantes —alter y ego— arribaron a los primeros acuerdos para recuperar progresivamente las diezmadas condiciones de trabajo. Estas temáticas, los planteamientos de las partes y los acuerdos forman parte de los elementos — comunicaciones— de los inestables sistemas sociales de interacción, las que a su vez entregaron elementos para los siguientes sistemas sociales de interacción, aumentando su complejidad hasta que mediante su ritualización anual lograron una estabilidad que institucionalizó la MSP por sus propias normas consuetudinarias, es decir, por sus propias comunicaciones<sup>8</sup>.

Especialmente relevante en el caso de la MSP, es que en ausencia de normas legales como las de una negociación colectiva formal, han sido los propios elementos del sistema los que han aumentado la complejidad y permitido su estabilización en el tiempo mediante las comunicaciones que han dado recurrencia a temas y practicas renegociadas anualmente, sin que exista un seguimiento formal de los resultados obtenidos en las negociaciones precedentes ni una obligatoriedad en el cumplimiento tal como ocurre en los contratos colectivos derivados de una negociación colectiva legal<sup>9</sup>. Aun

---

<sup>8</sup> Es necesario señalar que, a esta etapa prototípica de la MSP durante los primeros años de la década de 1990, gradualmente se fueron congregando otras mesas de negociación de carácter sectorial o local. Por lo que las temáticas abordadas, así como los consensos y conflictos derivados de estas negociaciones anuales aumentaron en complejidad, afectándose mutuamente los niveles locales, sectoriales y nacional.

<sup>9</sup> La falta de seguimiento a los acuerdos desprendidos de la MSP ha sido descrita como problemática, de acuerdo con los relatos de informantes claves representativos de las organizaciones de trabajadores estatales. Toda vez que al no existir el marco regulatorio de una negociación colectiva formal, las sucesivas administraciones gubernamentales no

cuando en opinión de expertos en derecho laboral como el profesor Sergio Gamonal, estos “igual son contratos colectivos los acuerdos que hay en el sector público, aunque no puedan ser llevados a Código del Trabajo” (S. Gamonal, comunicación personal, 16 de septiembre de 2021).

Con el objeto de sintetizar los principales hallazgos del campo realizado respecto de las regulaciones, actores, procesos y conflictos, en el periodo establecido entre los años 1990 a 1999, se presenta la siguiente tabla:

*Tabla 5 Variación y la formación del sistema: regulaciones, actores, procesos y conflictos 1990-1999.*

Componentes	Subcomponente	Observaciones	Año/s
Regulaciones	Dictadura militar y la supresión de derechos laborales.	Constitución Política de la Republica 1980: prohíbe sindicatos en sector público, omite negociación colectiva y prohíbe huelgas. Estatutos administrativos 1989: Omite negociación colectiva y prohíbe huelgas. Plebiscito 1988: Triunfo del NO. Elecciones presidenciales 1989	1980- 1989
	Fin de la dictadura militar y los primeros esbozos democráticos	1er gobierno de transición presidente Patricio Aylwin A.	1990- 1996
	Ley de asociaciones y el origen de la MSP.	Ley 19.296: contradicción Constitución Política de la Republica	1994
	Los primeros convenios internacionales y esbozos de una modernización del Estado.	Ley PMG, Convenio 87 OIT: contradicción Constitución Política de la República (prohibición sindicatos); y Convenio 98 OIT: regulación NC (omisión Constitución Política de la Republica y Estatutos administrativos)	1998- 1990
Actores	El Estado de Chile y su representación triministerial	Economía, Trabajo y Hacienda	1990- 1999

asumen como compromiso la ejecución de los acuerdos alcanzados con el gobierno precedente.

Componentes	Subcomponente	Observaciones	Año/s
	Las primeras interacciones entre organizaciones de trabajadores	CUT, ANEF y otros.	1990-1994
Procesos	Los consensos post dictadura	Vínculos político-partidistas	1990-1996
	Hacia la búsqueda de acuerdos: La MSP y las mesas sectoriales.	Negociación nacional + negociaciones sectoriales Pliego petitorio (Reajuste, sectoriales, colgajos) = Proyecto de Ley de reajuste (Reajustes, aguinaldos, bonos, acuerdos sectoriales)	1994-1999
Conflictos	El cuidado de la frágil democracia.	Predominio de consensos	1990-1996
	Los primeros desacuerdos.	Sin acuerdos prelegislativos	1997-1998

Fuente: elaboración propia.

El siguiente capítulo se aboca a la descripción y análisis de las regulaciones, actores, procesos y conflictividad de la MSP en Chile durante los años 2000 a 2010, dando cuenta de las selecciones que consolidaron el sistema de relaciones laborales en estudio, así como las principales continuidades y transformaciones respecto de su etapa germinal.



## 5. Selección y estabilización del sistema. 2000-2009

### 5.1. Introducción

Continuando el cumplimiento de los objetivos específicos de la investigación, y en un periodo de estabilización del sistema de relaciones laborales en estudio, el presente capítulo describe y analiza las transformaciones y continuidades en una segunda etapa evolutiva de la MSP, comprendido como un sistema de relaciones laborales formado y reproducido por sus propias operaciones.

Para ello, se describen las regulaciones desarrolladas en materias las relaciones laborales del sector público chileno por parte de los gobiernos chilenos de post transición entre los años 2000 a 2009; las transformaciones en los actores y organizaciones representantes de los trabajadores del sector público como las autoridades gubernamentales del Estado chileno en tanto empleador; las selecciones consuetudinarias que brindaron estabilidad al sistema de relaciones laborales, así como los consensos y conflictos derivados de su autorreproducción.

En este sentido, y en coherencia con el capítulo precedente relativo a las variaciones que hicieron probable un improbable sistema de relaciones laborales, este capítulo dará cuenta de las selecciones finalmente realizadas a partir de las variaciones ofrecidas en la etapa germinal, contribuyendo a una mayor complejidad y estabilización en los componentes descritos y analizados.

En primer lugar, se describen las principales regulaciones impulsadas por el Estado de Chile en materia de derechos laborales para los trabajadores públicos durante el periodo indicado, profundizando del contradictorio marco legal en el que se han ejercido relaciones laborales del sector público chileno como el propio objeto de estudio de la presente tesis.

### 5.2. Sobre las regulaciones

#### 5.2.1. Los convenios internacionales y las antinomias regulatorias



La primera década del siglo XXI en Chile inició con la administración gubernamental del presidente Ricardo Lagos Escobar, siendo el primer presidente representativo del Partido Socialista tras las administraciones gubernamentales de Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle, representantes a su vez del Partido Demócrata Cristiano e integrante de la Concertación de Partidos por la Democracia.

En el año 2000, el Estado chileno suscribió un nuevo convenio internacional referido a las relaciones laborales del sector público. Se trata del Convenio N°151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública suscrito (Decreto 1539 promulga el convenio 151 de la organización internacional del trabajo sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, 2000; Decreto N° 1539, 2000), el cual impulsa a los gobiernos a aplicar determinadas disposiciones en forma tal que los numerosos grupos de empleados públicos no sean excluidos del campo de aplicación de los convenios de la OIT previamente reseñados. En este sentido, llama la atención lo observado por el experto en relaciones laborales y consultor especialista en servicios públicos de la OIT. Sr. Carlos Carrión Crespo, al señalar que:

“antes de someter, antes de que un gobierno ratifique un convenio, nosotros (OIT) hacemos un análisis de cuales son, cual es la distancia entre el convenio y la regulación nacional, yo he participado en varios incluyendo Brasil, esos son documentos que sí son confidenciales porque son asesoría directa al gobierno y son propiedad del gobierno o de los sindicatos” (C. Carrión, comunicación personal, 05 de octubre de 2020)

Al revisar el texto del mencionado convenio, ya en el artículo N°1 establece que su aplicación debe alcanzar a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo.

Asimismo, en el artículo N°7 indica que los gobiernos deberán adoptar de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones (Organización Internacional del Trabajo, 1978).

Si bien el artículo no hace alusión explícita a la regulación de la negociación colectiva, sí promueve el establecimiento de procedimientos de negociación que involucren una participación de los trabajadores estatales y sus organizaciones representativas en el establecimiento de sus condiciones de trabajo. Por ende, si bien no colisiona directamente con la exclusión de los trabajadores públicos al derecho de la negociación colectivamente según lo establece el artículo N°19 de la Constitución Política chilena (Constitución Política de la República de Chile, 1980), abre un espacio desregulado que tácitamente ha sido cubierto por las facultades indicadas en la ley de asociaciones de funcionarios anteriormente descrita (Ley N° 19.296, 1994), la cual cimentó la formación de la MSP desde la mirada de sus propios actores, representando una primera selección fundacional del sistema de relaciones laborales en estudio.

Seguidamente, el artículo N°8 del mismo convenio establece que la solución de los conflictos resultantes con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados (Organización Internacional del Trabajo, 1978). E inmediatamente después, el artículo N°9 señala que los empleados públicos, al igual que el resto de los trabajadores, gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a

reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones (Organización Internacional del Trabajo, 1978).

A partir de la revisión del convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, se observa que, si bien no contempla como derechos de los funcionarios públicos el ejercer la huelga, realizar paros ni movilizaciones; si establece que los servicios deban resguardar los derechos civiles y políticos que permitan una adecuada libertad constitucional.

Al comparar dichas disposiciones con la normativa nacional chilena, y atendiendo a las sanciones estatutarias contenidas en el artículo N°72 que establecen ante el caso de que un trabajador no hubiere efectivamente trabajado por causas no justificadas —como el caso de una huelga informal—, este no podrá percibir remuneraciones y deberán descontarse por los pagadores por requerimiento escrito del jefe inmediato en atención al tiempo no trabajado (Ley N° 18.834, 1989; Ley N°18.883, 1989). Se hace posible observar la configuración de otra antinomia jurídica presente en la legislación chilena en lo relativo a derechos laborales fundamentales para los trabajadores del sector público.

Lo anterior, debido a que “el Estado podrá descontarles a los trabajadores movilizadas las horas no trabajadas, apagando efectivamente las posibilidades de que los trabajadores fiscales utilicen todo el repertorio conflictual caracterizado por el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación al decir del Convenio 151” (Muñoz León, 2011:544). En otras palabras, las sanciones establecidas por el estatuto administrativo de los funcionarios públicos chilenos inhiben el ejercicio efectivo de la libertad sindical al sancionar el establecimiento de procedimientos de negociación y de resolución de conflictos en los términos expuestos por el convenio internacional, profundizando las contradicciones legales existentes entre la jurisprudencia nacional y los convenios internacionales a los cuales se compromete el Estado de Chile.



A pesar de dicha contradicción, dirigentes de las organizaciones de trabajadores estatales de la MSP que valoran positivamente la suscripción del Estado de Chile al Convenio N°151 de la OIT, al representar una salvaguarda frente a las restricciones de la normativa nacional. En palabras de uno de estos referentes:

“Chile cumple con el convenio 151 de la OIT y sería, dense por pagados y nada más y por suerte existe ese convenio, si no probablemente tampoco teníamos hoy día vigente la ley 19.296. Te repito, por suerte existe el convenio porque si no estaríamos sujeto a quién sabe a qué clase de tropelía, barbaridades y persecuciones a los dirigentes sindicales. Si así lo están, así lo hemos estado imagínate si no fuéramos parte de ese convenio” (J. López, comunicación personal, 11 de junio de 2020).

Esta misma apreciación se extiende al conjunto de los convenios internacionales suscritos por el Estado chileno, los cuales han ofrecido una base para legitimar las negociaciones en el sector público chileno a nivel institucional, sectorial y nacional. Respecto de este último nivel, otro dirigente de las organizaciones de trabajadores que constituyen la MSP observa:

“el convenio 151 para nosotros también es una herramienta de espalda, el 84, el 98, el 97 bueno y la propia Ley de Asociaciones ya hace rato tenemos más espalda y eso debería ser el piso para generar digamos una propuesta en la línea de negociaciones, pero no perder las conquistas que tenemos porque yo creo que si ese modelo del sector privado chiquitito no... no tiene, no tiene ningún aspecto” (J. Pérez, comunicación personal, 25 de agosto de 2020).

En virtud de los hallazgos recabados, se profundiza el carácter contradictorio que posee la legislación chilena en lo relativo a los derechos laborales de los trabajadores del sector público, toda vez que colisiona con los convenios internacionales suscritos por el país. No obstante, se aprecia una observación

ambivalente por parte de los representantes de las organizaciones de trabajadores, donde si bien valoran positivamente las garantías legales establecidas en la ley N°19.296 (Ley N° 19.296, 1994) como en los convenios internacionales previamente descritos, igualmente se delinea una resistencia a una regulación que confluya a la existente en el sector privado chileno<sup>10</sup>.

De este modo, con la adscripción a este convenio internacional, se aprecia el asentamiento de las contradicciones jurídicas presentes en la regulación de las relaciones laborales en el sector público chileno, así como las distinciones establecidas por los diversos actores en relación con dichas contradicciones. Este escenario pone en evidencia las limitaciones que posee un abordaje analítico de corte regulacionista en la comprensión de fenómenos de la envergadura como la MSP, toda vez que dichos fenómenos colisionan y desbordan ampliamente los derechos y prohibiciones contenidas en la legislación chilena, sin que ello los inhabilite para cumplir una determinada función social.

Precisamente respecto de las limitantes del enfoque regulacionista, el profesor Darío Rodríguez Mansilla, destacado sociólogo e investigador, observa:

“No es cosa de decir mire, yo voy a regular lo que usted hace, no, la gran regulación es legal/ilegal y en esa usted quedó fuera, por lo tanto, usted merece el castigo que yo le pueda asignar si usted quiere hacer algo, pero cuando llega el momento que tú haces algo, yo no tengo las condiciones para hacerte las sanciones que deberían venir” (D. Mansilla, comunicación personal, 19 de octubre de 2022).

---

<sup>10</sup> Un ejemplo de la ambivalencia de las organizaciones de trabajadores del sector público respecto de la posible regulación de la negociación colectiva, se observa al analizar las demandas realizadas por la ANEF en el año 2006. En dicho año, dicha organización exigió establecer un marco regulatorio que institucionalice la negociación colectiva en el sector público de acuerdo al Convenio 151 de la OIT, asegurando condiciones igualitarias en las capacidades de negociación, estableciendo mecanismos de solución de conflictos reconocidos por la OIT, y sanciones a las prácticas anti sindicales al interior del Estado (Meier, 2011). Esta posición cambiará radicalmente según se describe en el capítulo correspondiente al periodo entre los años 2010 a 2020.

En otras palabras, los hechos ponen en evidencia la impotencia de las regulaciones expresadas como comunicaciones propias del sistema del derecho, en cuanto no son factibles la aplicación de las sanciones establecidas en la propia ley.

### 5.2.2. La *modernización* del Estado y las relaciones laborales en el sector público chileno

También en el año 2000 se llevó adelante el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), el cual tuvo un enfoque global sobre las transformaciones institucionales y modernización de la gestión en la administración del aparato estatal, llevando incluso a la suscripción de un Protocolo de Acuerdos sobre el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado entre el gobierno y la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales ANEF para la creación de mecanismos de participación formal en el proceso de reforma y modernización del Estado (Ramírez Alujas, 2004; Rivera, 2018; Waissbluth, 2006). Como es posible apreciar y en coherencia con los hallazgos descritos en la etapa anterior, las organizaciones de trabajadores del sector público con la ANEF como uno de sus principales exponentes mostraron una disposición favorable a las iniciativas impulsadas por el ejecutivo como parte del paquete de reformas de segunda generación, tendientes a aumentar la eficiencia, eficacia y calidad en las prestación de servicios y productos entregados por el Estado a la ciudadanía; sin que ello modificará su carácter esencialmente subsidiario.

No obstante, el inicio del gobierno del presidente Ricardo Lagos se encontró profundamente tensionado por escándalos de corrupción al interior de instituciones estatales, sumado a cuestionamientos a las cifras fiscales que tuvieron como consecuencia una profunda crisis de legitimidad política que fue resuelta el año 2003 mediante una agenda de reformas transversales del Estado, consensuada entre la coalición política gobernante y la opositora, bajo el nombre de Acuerdos Políticos-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento (Ramírez Alujas, 2004; Rivera, 2018; Waissbluth, 2006).



Dentro de las iniciativas legales derivadas de dicha agenda político-legislativa, destaca la promulgación en el año 2003 de la ley N° 19.882 (Ley N°19.882, 2003) denominada la ley del nuevo trato laboral, la cual no respondió a las expectativas de los representantes de los trabajadores del Estado, conllevando a enfrentamientos con las autoridades gubernamentales y particularmente con el Ministerio de Hacienda al momento de la aprobación del proyecto de ley en la Cámara de Diputados, los cuales alcanzaron ribetes virulentos (Rivera, 2018).

Ejemplo de ello se advierte en declaraciones de dirigentes de organizaciones de los trabajadores estatales, señalando que el acuerdo que propició la ley N°19.882 “no fue ni discutido con nosotros, no fue parte de un acuerdo con nosotros, por tanto desde ahí es que nosotros empezamos a criticar, ese famoso este *nuevo trato*, porque el nuevo trato en realidad partió con una alta traición a la ANEF, al incorporar en la ley algo que nosotros nunca discutimos, nunca estuvimos de acuerdo” (Meier, 2011:103). Esta percepción de perjuicio por parte de los dirigentes de las organizaciones representativas de los trabajadores del sector público es coherente con el distanciamiento identificado entre la dirigencia sindical chilena y la coalición política de la Concertación de Partidos por la Democracia en la que se sustentaron los gobiernos de Chile desde 1990 hasta el 2010, al dejar de representar los proyectos esenciales de los trabajadores y sus organizaciones (Córdova Muñoz, 2005). Es decir, la adopción de reformas del Estado de Chile inspiradas en recetas derivadas del paradigma de la Nueva Gestión Pública (Pliscoff, 2017), conllevaron tanto a mantener la desregulación de los derechos laborales como la adopción de estrategias de tercerización del empleo público, con la consecuente escisión de los vínculos políticos partidistas que caracterizaron la primera etapa descrita en el capítulo precedente (Oszlak, 2001, 2013).

Muestra de ello es que la ley N°19.882, más que garantizar derechos laborales fundamentales para los trabajadores del sector público chileno, cristalizó un conjunto de ideas incubadas durante el gobierno del presidente Eduardo Frei



Ruiz Tagle. Amplió la carrera funcionaria a otros niveles jerárquicos, reguló la realización de concursos internos para promociones al interior de los servicios públicos, perfeccionó el sistema de calificaciones de los funcionarios del sector público, brindó mayor capacitación, estableció mecanismos de bonificaciones por retiro de funcionarios, implementó una política de remuneraciones que incrementó la asignación de modernización brindada por la ley N°19.553 (Ley N° 19.553, 1998), reemplazó los mecanismos de incentivo por desempeño individual por uno de desempeño colectivo, fijó la asignación de un premio anual por excelencia institucional, aumentó las remuneraciones ligadas al desempeño de los funcionarios; y a nivel institucional creó la Dirección Nacional del Servicio Civil como organismo dependiente del Ministerio de Hacienda.

Respecto a esta nueva institución y las funciones asignadas relativas a las relaciones laborales en el sector público, en las diecisiete funciones establecidas en su artículo N°2, la ley del nuevo trato laboral solo indicó como función el constituir una instancia de apoyo a la interlocución con las organizaciones de funcionarios de los ministerios y servicios, en cuanto al cumplimiento de normas legales y seguimiento de los acuerdos que se suscriban con los mismos (Ley N°19.882, 2003), sin contravenir las omisiones o prohibiciones relativas a los derechos laborales fundamentales presentes en el marco jurídico impuesto durante la dictadura militar.

Es posible observar que la institución creada por la ley del nuevo trato laboral, no se orientó a establecer mecanismos de mediación, conciliación o arbitraje en las negociaciones suscitadas entre las autoridades y las respectivas asociaciones de funcionarios; sino que priorizó el establecimiento de un sistema de selección de altos directivos públicos, en coherencia con la reforma gerencial impulsada en el país. En otras palabras, en lo relativo a las relaciones laborales se limitó a establecer espacios de participación para las organizaciones de trabajadores de los servicios públicos, sin que ello representará una garantía de los derechos laborales fundamentales mencionados previamente. Esta perspectiva centrada en la participación de



las organización de trabajadores del sector público en asuntos relativos a sus condiciones de trabajo, evoca las características promovidas por el enfoque unitarista propio de la escuela de relaciones humanas (Köhler & Artiles, 2005), en el sentido de promover la unificación de intereses entre las partes involucradas junto a una visión demonizada del inherente conflicto en las relaciones laborales.

Para los dirigentes de las asociaciones de funcionarios públicos, el proyecto de ley no daba cuenta de las expectativas de progreso de los funcionarios públicos, al no contemplar aspectos como el daño previsional de los funcionarios públicos durante la dictadura chilena o la falta de garantía de la concursabilidad, a lo cual se sumaba que la Dirección Nacional del Servicio Civil se ubicó como un servicio dependiente del Ministerio de Hacienda y no de un ministerio político (Rivera, 2018), quedando supeditado a la racionalidad económica subyacente al modelo de modernización del Estado impulsado en Chile desde finales del siglo XX (Santibáñez, 2011). Lo anterior es corroborado por un exdirigente de las organizaciones de trabajadores en la MSP, al señalar que:

“Nosotros en una de estas negociaciones, no de reajuste, sino que en una negociación sectorial de la ANEF propusimos de que debiese existir una estructura que se preocupara de que existieran políticas de desarrollo del personal y ahí lo pusimos en una de estas negociaciones sectoriales y nos encontraron razón aun cuando nosotros pretendíamos que el Servicio Civil formara parte, no del ministerio de Hacienda, por lo que hoy ya te explico que ustedes siempre han quedado bajo el mandato de Hacienda, de hecho, lo tienen ¿no? en cambio nosotros queríamos que tuvieran mayor poder político y por eso queríamos que esto perteneciera al ministerio de la Presidencia, pero no lo logramos, lo logró Hacienda una vez más” (R. de la Puente, comunicación personal, 30 de junio de 2020)

En virtud de lo informado por el histórico dirigente, se advierte la posición crítica hacia la institucionalidad promovida por el Estado de Chile para el tratamiento de las relaciones laborales en tanto empleador, socavando las históricas influencias políticas que facilitaron los acuerdos durante la primera década de variación y formación de la MSP; al colisionar con una visión de Estado impulsada por los gobiernos de post transición que supeditaba su dimensión como empleador a los criterios macroeconómicos del Ministerio de Hacienda y sus servicios públicos relacionados, según evidencian los hallazgos recabados por la estrategia metodológica utilizada.

La ley finalmente promulgada tampoco consideró la demanda de las organizaciones de trabajadores del Estado para tener instancias de negociación paritarias e igualitarias con la autoridad en consonancia con los convenios internacionales de la OIT suscritos por Chile los años 1999 y 2000. Por ello, y desde la perspectiva de los representantes de los trabajadores del Estado, la ley N°19.882 no consideró el anterior debate del proyecto en el cual demandaban un nuevo sistema de relaciones laborales fundadas en el bipartismo y asentadas en una nueva carrera funcionaria, con garantías de derechos de participación y negociación a través de sus organizaciones formales representativas (Meier, 2011; Rivera, 2018). En esta misma línea, un informante que participó en representación del gobierno de Chile en la MSP recuerda:

“estaba (Nicolas) Eyzaguirre de ministro de Hacienda en ese tiempo, con el sí llegó la negociación de la crisis del 2003, no cierto, todo lo que implicó los *sobresueldos*, en fin. Yo diría de las crisis más importantes que tuvo el gobierno de Lagos, que fue el último gobierno de seis años por lo tanto además permitía generalmente reformas un poquito más largas. Y el Servicio Civil yo creo que fue una herramienta igual que el Auge<sup>11</sup> donde a nosotros nos decían le están

---

<sup>11</sup> La Ley N.º 19.966 del año 2004 estableció el Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas (o Plan AUGE) de Chile, consistente en una reglamentación en la cual cada 3 años



poniendo un motor de Mercedes Benz a una Citroneta. Esto no va a funcionar” (R. Lavanderos, comunicación personal, 08 de julio de 2020).

La observación entregada por el informante coincide con trabajos que advierten que la agenda de reformas impulsada a partir de los Acuerdos Políticos-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento, representaron más bien una respuesta a una profunda crisis de legitimidad por casos de corrupción en el gobierno del presidente Ricardo Lagos (Meier, 2011; Rivera, 2018) que una iniciativa tendiente a reconocer los derechos laborales de los trabajadores del Estado, profundizando el distanciamiento entre las partes relacionadas mediante la MSP.

Posteriormente y finalizando el gobierno del presidente Lagos, la candidatura presidencial de Michelle Bachelet suscribió en el año 2006 una serie de compromisos con los trabajadores del sector público para su primer gobierno transcurrido entre el año 2006 al 2010, tendientes a resolver la inestabilidad laboral de un creciente número de trabajadores estatales que se desempeñaban en trabajos temporales o tercerizados<sup>12</sup>, en parte por las medidas adoptadas bajo las premisas del modelo de reforma del Estado a partir de la década de 1990 y continuado durante la década del 2000.

En su candidatura, Bachelet se comprometió a promover la participación de los trabajadores del sector público en los procesos de modernización de las

---

se agregan nuevas patologías al sistema sanitario que garantiza el acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud.

<sup>12</sup> Dichos trabajos se relacionan a determinada calidad jurídica, la cual identifica la relación laboral mediante la cual el personal dependiente de cada institución pública se relaciona con el organismo contratante. Por un lado, los trabajos temporales se asocian al Personal a contrata, 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. Y por otro lado, los trabajos tercerizados se asocian a los Honorarios a suma alzada, que son 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 (Balbontín et al., 2018; Dirección de Presupuestos, 2018)

instituciones del Estado, ampliar los espacios institucionales de participación con derecho a voz y voto para las asociaciones de funcionarios y empleados públicos en general, y regular los actuales espacios de participación en atención a la desregulación de la negociación colectiva y el derecho a huelga en el sector público chileno. Para ello, se comprometió con el establecimiento de un marco regulatorio que diera institucionalidad a la negociación colectiva en el sector público de acuerdo con el convenio N° 151 de la OIT, estableciendo asimismo mecanismos de solución de conflictos reconocidos por dicha organización, junto a sanciones a las prácticas antisindicales al interior del Estado en atención a sus particularidades inherentes (Rivera, 2018).

Incluso durante en el año 2007, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile y la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina acordaron llevar adelante un Programa Nacional de Trabajo Decente, llevando a la firma de un acuerdo tripartito con representantes del Estado, la central sindical CUT y las organizaciones de empleadores del país para promover la un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana (Organización Internacional del Trabajo, 2007).

No obstante, la evaluación del cumplimiento de estos compromisos de campaña en el primer gobierno de la presidente Michelle Bachelet no fue positiva por parte de los organismos representantes de los funcionarios públicos, tal como se demostró el año 2008 en un paro nacional previo a las negociaciones de la MSP. Precisamente, en el análisis de la documentación recabada en el trabajo de campo, se advierte las observaciones críticas por parte de parlamentarios al proceso prelegislativo llevado a cabo por la última administración gubernamental de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Al revisar el proyecto de ley de reajuste en el año 2008, el mensaje de la presidenta Michelle Bachelet indica que “la petición inamovible de los

gremios de un 14,5% de aumento salarial está claramente desalineada con estas metas y lamentablemente, dificultó este año la posibilidad de lograr un acuerdo sobre esta materia salarial. Siempre fue voluntad del Gobierno construir un acuerdo con los gremios. En efecto, se realizaron 6 reuniones para flexibilizar posiciones y ver modos de acercamiento que permitieran, en conjunto, enfrentar la nueva situación del entorno mundial, sin embargo y desafortunadamente estos esfuerzos no prosperaron” (Ley N° 20.313, 2008:4). Además, en dicha oportunidad las demandas de las organizaciones de trabajadores del Estado se centraron en resolver la inestabilidad y precariedad laboral mediante leyes que brinden estabilidad en el empleo público por medio de plantas acordes a lo establecido en el Estatuto Administrativo 13.

En virtud de los antecedentes recabados, es posible observar que el continuo proceso de modernización del Estado chileno instaurado mediante políticas públicas inspiradas en premisas de la Nueva Gestión Pública e impulsadas por los gobiernos post transicionales, profundizó desavenencias con los dirigentes de organizaciones representativas de los trabajadores estatales. Estas diferencias entre las dirigencias respecto de la coalición política sobre la cual se basaron las administraciones gubernamentales culminaron con el triunfo de la candidatura presidencial de Sebastián Piñera para gobernar durante el periodo 2010 al 2014.

Como fue descrito, a lo largo de veinte años los dirigentes de las organizaciones sindicales representativas de los trabajadores públicos militaban o habían militado en los mismos partidos políticos que sustentaban a las administraciones gubernamentales post dictatoriales pertenecientes a la Concertación de Partidos por la Democracia, lo que en cierta medida brindó

---

<sup>13</sup> Si bien el estatuto administrativo establece que la calidad jurídica del personal en los servicios públicos debiese estar en una proporción de 80% de personal de planta y 20% a contrata, dicha proporción “se desarticula año a año con la Ley de Presupuestos, sobre lo cual no hay demanda estructural levantada. Vemos como el Estado empleador se ha desentendido de sus responsabilidades laborales, y como el funcionamiento del Estado ha servido a los intereses partidarios (tanto en gobiernos como en sindicatos)” (Yañez & Rojas, 2017:217).

estabilidad a los acuerdos sostenidos entre los representantes de las partes patronal y trabajadora al interior del sector público chileno.

Pero con el inicio de la administración gubernamental del presidente Sebastián Piñera Echeñique, sustentado por los partidos políticos históricamente adherentes a la dictadura militar de Augusto Pinochet, se producen nuevas variaciones que dan inicio a un tercer y último periodo evolutivo, el cual será desarrollado en extenso en el capítulo correspondiente al periodo entre los años 2010 y 2020.

### 5.3. Sobre los actores

#### 5.3.1. La preeminencia de Hacienda como representante del Estado empleador

Como fue descrito en el primer periodo de formación del sistema de relaciones laborales en estudio, el Estado de Chile enfrentaba su rol empleador de forma triministerial, contando con la participación del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción; y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. No obstante, se advierte que esta composición triministerial de la MSP cambia en la última administración gubernamental de la coalición política de la Concertación de Partidos por la Democracia que gobernó en Chile entre 1990 hasta el año 2010. Al respecto, un histórico asesor de las organizaciones de trabajadores comenta: “yo creo que no sé, como a la altura de Bachelet I yo creo que Economía desapareció de la Mesa.” (M. Gajardo, comunicación personal, 06 de junio de 2020).

Esta transformación en la composición de los actores representantes del Estado chileno en tanto empleador mediante las distintas secretarías de Estado permite observar la posición adoptada por las administraciones gubernamentales de post transición —a la manera de una política pública implícita— respecto del tratamiento de las condiciones de trabajo en el sector público. De esta forma, evidencia la inicial preeminencia de la temática referida al reajuste de las remuneraciones de los trabajadores del sector



público chileno, donde en la representación del Estado predomina una visión económica representada por el Ministerio de Hacienda y por la Dirección de Presupuestos como organismo dependiente; y secundariamente el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Esto es corroborado por un tradicional asesor de las organizaciones de trabajadores agrupadas en la MSP, al constatar que:

“Ahora esta es una Mesa que si bien es cierto sí tiene siempre presente a Hacienda y Trabajo, yo diría que en general Trabajo juega un rol bastante menor, excepto en la negociación que estuvo Osvaldo Andrade donde hubo una fuerte tensión entre, tras bambalinas, entre Velasco y Andrade, muy fuerte. Velasco bastante más, Velasco muy neoliberal y el Osvaldo Andrade por una relación política y de años más cercana al mundo del trabajo digamos, yo creo que ahí hubo un contrapeso efectivo” (M. Gajardo, comunicación personal, 06 de junio de 2020).

En otras palabras, y en virtud de la información recabada, se observa que en el sistema de relaciones laborales en estudio, el Estado en su dimensión empleadora seleccionó las decisiones gubernamentales en coherencia con una racionalidad económica subyacente al modelo de modernización del Estado chileno impulsado a finales del siglo XX (Santibáñez, 2011). Al respecto, un exdirigente de la ANEF y excoordinador de la MSP comenta: “finalmente la mirada de los ministros de Hacienda respecto a esta materia está mucho más vinculada a los efectos que una medida de ese tipo puede tener respecto de la discusión del reajuste del ingreso mínimo y su impacto macroeconómico que respecto del Estado, entonces es bien lamentable me parece a mí” (C. Insunza, comunicación personal, 17 de marzo de 2020).

Se advierte en la observación del dirigente en tanto actor del sistema, una crítica a las políticas públicas explícitas e implícitas del Estado de Chile y la selección de la preeminencia económica del Ministerio de Hacienda y sus servicios relacionados, las cuales se observarán por parte de la parte



trabajadora como una constante que trascenderá administraciones gubernamentales de diversas coaliciones políticas.

Es relevante notar que el enfoque asumido por el Ministerio de Hacienda, y la priorización de medidas de contención macroeconómica en la discusión relativa tanto al reajuste de remuneraciones como otros beneficios de tipo económico, se dio simultáneamente al paulatino socavamiento de los estrechos lazos político-partidistas que favorecieron las interacciones entre las partes patronal y trabajadoras, durante la etapa germinal de este sistema de relaciones laborales *de facto*. Al respecto, un exdirigente de las organizaciones de trabajadores de la salud pública que integran la MSP observa:

“Claramente fue muy complejo negociar con personajes como (Andrés) Velasco, porque planteaban siempre toda su lógica de la necesidad de resguardar equilibrios macroeconómicos de las reglas de ajuste estructural y ya había un discurso que lo sabíamos de memoria, de hecho, en más de una oportunidad me tocó decirle a un ministro en las primeras rondas de negociación “mire, ya sabemos claramente que ustedes en esta primera parte van a llorar lágrimas y miserias que están ajustados, que no tienen plata, pero ahorrémonos ese discurso porque nosotros también tenemos otro discurso que dice absolutamente lo contrario a lo que usted me está diciendo”. La verdad es que con todos los gobiernos de cada uno de los presidentes con los que nos tocó negociar nos tocó llevar adelante procesos de negociación bastante complicados.” (E. Maturana, comunicación personal, 9 de junio de 2020)

Como es posible apreciar, los representantes de las organizaciones de trabajadores observan críticamente las premisas que han predominado en los representantes gubernamentales al momento de definir condiciones de trabajo en el sector público chileno. Es notable que luego de un periodo inicial tendiente a recuperar las condiciones económicas de los trabajadores del

sector, la posición de los gobiernos de post transición se centró esencialmente en contener los desequilibrios macroeconómicos eventualmente derivados por el reajuste de remuneraciones del sector público, sin que ello impidiera la emergencia de temáticas no económicas en las comunicaciones establecidas al interior de este sistema de relaciones laborales.

La preeminencia de los actores representativos del Ministerio de Hacienda, es posible observarla como una selección adoptada en el sistema de relaciones laborales, en virtud de las variaciones iniciales tendientes a recuperar las remuneraciones de los trabajadores del sector público según inflación esperada. En otras palabras, la selección de la operación fundante del sistema de relaciones laborales para el establecimiento de las condiciones de trabajo para los representados por las diversas organizaciones convocadas, ha generado estructuras en el sistema que permiten reproducir sus operaciones de forma recursiva, consolidando tanto las temáticas privilegiada como la perspectiva asumida por el Estado de Chile en tanto mecanismo de contención macroeconómico y como referencia para el establecimiento del salario mínimo.

5.3.2. Membresía y diferenciación de las organizaciones de trabajadores  
Otro hallazgo destacable del trabajo de campo relativo a las selecciones que han brindado estabilidad a la MSP tiene relación con el establecimiento de un criterio de membresía de las organizaciones de trabajadores para formar parte del sistema. Al igual que la selección que consolida la preeminencia del Ministerio de Hacienda y su inherente racionalidad económica, otra selección relativa a las organizaciones de trabajadores ha generado estructuras que han determinado la forma en la que son reproducidas sus operaciones.

Tal como fue descrito en el capítulo precedente sobre la formación de la MSP como sistema de relaciones laborales a partir de las interacciones fundacionales, la central sindical chilena en tanto organización ha favorecido la selección de determinadas variaciones para hacer probable su viabilidad en el tiempo. En este sentido, la CUT ha delineado las transformaciones iniciales



que son posibles de observar en la MSP desde sus inicios, estableciendo el marco por el cual la MSP ha aumentado su complejidad, tal como confirma un exdirigente de las organizaciones de trabajadores, al observar que:

“la MSP no se entiende sino es al alero de la central, la MSP es un órgano de la central más allá que se ha dotado de ciertos rangos de autonomía en su toma de decisiones, es decir el ejecutivo de la central sigue designando de entre los consejeros nacionales de la central a quienes la coordinan a quienes la articulan, sigue siendo integrada por integrantes de la central, pero la toma de decisiones respecto de sus contenidos, formatos, procesos de negociación y movilización son decisiones autónomas de la mesa en que la central lo que hace es respaldar y apoyar pero a mí me parece que no se entiende la MSP si no es al alero de la central, yo creo que sería bien improbable el que pudiera existir una MSP sin la central como paragua como contenedor porque efectivamente yo creo que no hay ni voluntad ni capacidad del conjunto de organizaciones del sector público de coordinarse de una manera etérea sin un lugar, sin una institucionalidad en la cual hacerlo” (C. Insunza, comunicación personal, 17 de marzo de 2020).

A partir de lo observado por el informante, es dable apreciar la función aglutinadora que ejerce la central sindical para las diversas organizaciones que forman parte del entramado organizacional que configura la MSP, al mismo tiempo que brinda autonomía a las decisiones organizacionales que definen a las diversas organizaciones que durante el transcurso de los años han participado en dicha instancia.

Ahora bien, desde el punto de vista de los informantes que han participado en la MSP, el criterio de membresía a la central sindical como requisito para participar en el sistema de relaciones laborales para el sector público involucró una paulatina fragmentación de organizaciones de trabajadores agrupadas, representando una diferenciación de las organizaciones de trabajadores aun cuando representarían a un mismo sector dentro del aparato



estatal. Al respecto, un permanente asesor de las organizaciones de trabajadores que integran la MSP observa:

“La mayoría de los gremios del sector público forman parte de la CUT, inicialmente, en los inicios no era condición que tu fueras parte de la CUT para ser parte de la MSP, por ejemplo, estaba el Colegio de Enfermeras, y era un colegio que no era parte de la CUT, pero era parte de la Mesa. Y en los inicios, los primeros años, no sé, 10 años, la MSP operaba con bastante mayor autonomía de la CUT si bien es cierto ella encabezaba, se sentaba, pero la MSP operaba con mucha mayor autonomía en sus decisiones, en cómo llevar la negociación, etc. que lo que ha sido después con los años.” (M. Gajardo, comunicación personal, 06 de junio de 2020).

Acorde a los hallazgos recabados, a inicios del siglo XXI la central sindical establece una diferenciación respecto de las organizaciones de trabajadores que pueden o no pueden ser incluidas en el sistema de relaciones laborales de la MSP, seleccionando mediante membresía a la central sindical la posibilidad de incorporar organizaciones que —independiente de su densidad sindical— puedan ejercer un voto en caso de suscribir un acuerdo en la etapa prelegislativa realizada anualmente.

En este sentido, la membresía a la central sindical representó una adquisición evolutiva de la MSP entendida como sistema de relaciones laborales respecto de su etapa germinal sostenida por las interacciones entre las partes, tal como sostiene el sociólogo Darío Rodríguez Mansilla —connotado investigador que ha brindado continuidad a la teoría de sistemas sociales Niklas Luhmann— al observar que:

" en el fondo la interacción no tiene, no tiene permanencia en el tiempo, tal como tú muy bien lo señalabas, entonces, claro, por lo mismo tú puedes decir hoy día algo y mañana desconocerlo, vas a perder credibilidad, vas a perder confianza, por supuesto, eso es evidente, pero puedes hacerlo, está la posibilidad, eso pasa con la



interacción. En las organizaciones es más difícil, porque las organizaciones ya son mucho más estructuradas, entiendes, y entonces el hecho de, de exigir membresía es ya meterlo en el plano de la organización, las organizaciones son las que piden membresía, en la interacción no puede” (D. Rodríguez, comunicación personal, 19 de octubre de 2022)

Sin embargo, el criterio de membresía establecido por la central sindical también incidió en una fragmentación de los principales colectivos de trabajadores, aumentando la complejidad del sistema por la creciente variedad de decisiones involucradas. En este sentido, un exdirigente de la ANEF comenta:

“hay organizaciones que han aparecido, que son más nuevas y cada una de ellas que no era afiliada a la CUT se ha ido afiliando a la CUT precisamente por el gancho de poder participar en forma directa en esta negociación. En ese sentido la CUT nunca tomó una posición de reestructurar esto y ordenarlo, porque en esta negociación estas 16 organizaciones participan en la MSP y eso es muy apetecido por los dirigentes de cada una de estas organizaciones que están ahí sentados con los ministros y sus partidos y que su gente ve que ellos están ahí porque normalmente tiene mucha...la prensa sale mucho en los medios de comunicación y por lo tanto los dirigentes salen ahí también y como digo, la CUT nunca ha ordenado esto porque nosotros siempre lo hemos planteado en todas las reuniones de que esto debiera ordenarse porque la ANEF hoy día debe representar a cerca de 80.000 funcionarios públicos y más de 200 asociaciones, que son grandes como Gendarmería, que debe tener unos 7.000 a 8.000 afiliados, en cambio, en la MSP participaban asociaciones que significarían 800-700 personas, algunas organizaciones de federaciones de universidades, por ejemplo, eran menores que algunas de nuestras distintas organizaciones, pero votaban igual y se sentaban igual que la ANEF en esto y cuando llegaba la votación la ANEF podía decir “mira



nosotros queremos más porcentaje de reajuste en las negociaciones internas” porque siempre uno tiene que ponerse de acuerdo con todos sus aliados para poder tener una posición única frente a la contraparte que es el gobierno. (R. de la Puente, comunicación personal, 30 de junio de 2020)

Se advierte que el criterio de membresía establecido por la central sindical para incorporar nuevas organizaciones de trabajadores a la MSP ha conllevado que diversas organizaciones puedan ejercer con mayor probabilidad sus criterios decisionales específicos. Esto ha configurado un aumento en las organizaciones de trabajadores, cuyas premisas decisionales han producido una diferenciación de organizaciones que si bien son representativas de un sector de la administración pública —salud, educación, entre otros— pujan por sus intereses específicos mediante su voto a favor o en contra de la suscripción de un protocolo de acuerdos.

Desde las distinciones realizadas por representantes de los trabajadores y de las autoridades gubernamentales, el aumento inorgánico de las organizaciones de trabajadores en la MSP ha acrecentado la complejidad para canalizar intereses contrapuestos tanto entre la parte patronal y trabajadora, como entre las propias organizaciones de trabajadores del sector público. Sobre las consecuencias de esta fragmentación por la colisión de las premisas decisionales entre los distintos colectivos de trabajadores, se abordará con mayor detalle en relación con la conflictividad del sistema de relaciones laborales en el periodo ubicado entre los años 2010 a 2020.

## 5.1. Sobre los procesos

### 5.1.1. La preeminencia del guarismo

En virtud de los antecedentes recabados por el trabajo de campo, se advierte que las temáticas seleccionadas en las comunicaciones anualmente celebradas son predominantemente de tipo económico. Es decir, las comunicaciones relativas a temáticas económicas han sido seleccionadas como comunicaciones que han brindado estabilidad al sistema de relaciones laborales tras el periodo de variación en la cual el sistema tuvo su origen.

En otras palabras y tal como representó una variación durante el periodo de formación de la MSP, la temática prioritariamente seleccionada dentro de las comunicaciones sostenidas al interior del sistema tiene relación con el reajuste de las remuneraciones para los trabajadores del sector, por lo que analizando los resultados obtenidos por la MSP con las historias del debate de las leyes de remuneraciones entre los años 2000 a 2009, el reajuste nominal de las remuneraciones aprobadas por ley y el reajuste real<sup>14</sup> según inflación adquieren los siguientes valores.

Tabla 6 Reajuste de remuneraciones reales y nominales según resultado de MSP 2000-2009

Gobierno	Año	Ley	Reajuste nominal	Inflación	Reajuste real	Resultado prelegislativo
Lagos	2000	19.703	4,30%	4,70%	-0,40%	Acuerdo
	2001	19.775	4,50%	3,10%	1,40%	Acuerdo
	2002	19.843	3,00%	3,00%	0,00%	Sin acuerdo
	2003	19.917	2,70%	1,00%	1,70%	Sin acuerdo
	2004	19.985	3,50%	2,50%	1,00%	Acuerdo
	2005	20.079	5,00%	3,60%	1,40%	Acuerdo
Bachelet I	2006	20.143	5,20%	2,10%	3,10%	Acuerdo
	2007	20.233	6,90%	7,40%	-0,50%	Acuerdo
	2008	20.313	10,00%	8,90%	1,10%	Sin acuerdo
	2009	20.403	4,50%	-2,30%	6,80%	Acuerdo

Fuente: Elaboración propia, en base a (Ley N° 19.703, 2000; Ley N° 19.775, 2001; Ley N° 19.843, 2002; Ley N° 19.917, 2003; Ley N° 19.985, 2004; Ley N° 20.079, 2005; Ley N° 20.143, 2006; Ley N° 20.233, 2007; Ley N° 20.313, 2008; Ley N° 20.403, 2009; Paris & Rodríguez, 2019; Quiroga et al., 2014)

De acuerdo con estos antecedentes, se aprecia que el reajuste nominal alcanzado por el periodo asciende a un promedio de 5%, y a un reajuste real

<sup>14</sup> El reajuste real es calculado respecto de la inflación acumulada en doce meses al mes de noviembre previo a que rija el reajuste aprobado.

del 1.6%. En este sentido, se advierte que la postura de las administraciones gubernamentales post dictadura ha transitado desde utilizar el reajuste de las remuneraciones como un mecanismo de recuperación de las condiciones salariales de los trabajadores del sector público —como ocurrió durante la administración del presidente Aylwin— a un mecanismo macroeconómico de contención de gasto fiscal y una comunicación que a la vez irrita al sistema económico en virtud de la discusión sobre el aumento del salario mínimo. Confirmando lo anterior, una exautoridad gubernamental y representante del Ministerio de Hacienda en la MSP, observa:

“De hecho, es probablemente la negociación más importante de Chile, ¿verdad? O sea...porque además está la CUT, y la CUT sabe que muchas empresas esperan el guarismo que se aprueba y la copian. Ah, o sea dicen; negociaron 3% en el sector público, ya 3% les dicen a sus propios sindicatos del sector privado...y no me lesee, digamos. Entonces al final es como la señal más importante de negociación y por eso está la CUT. Si la CUT tampoco necesariamente tendría que estar” (J. Rodríguez, comunicación personal, 03 de agosto de 2020).

En virtud de los antecedentes recopilados, se advierte que tanto los representantes del Estado chileno en su dimensión como empleador como la central sindical y las organizaciones de trabajadores del sector público que —previa membresía— participan en el sistema; han seleccionado la variación relativa al guarismo dada las implicancias que posee para los distintos (y en ocasiones opuestos) intereses involucrados. Con ello, la comunicación sobre el reajuste de remuneraciones contiene en si misma un potencial de conflicto inherente toda vez que en ella se configuran las posturas contradictorias entre autoridades gubernamentales y las organizaciones de trabajadores coordinadas por la central sindical.

De este modo, y tal como durante la última década del siglo XX no se arribó a un acuerdo en la MSP en los años 1997 y 1998 (Ley N° 19.533, 1997; Ley N° 19.595, 1998); la primera década del siglo XXI inició con ausencia de



acuerdos prelegislativos en la MSP de los años 2002 y 2003 (Ley N° 19.843, 2002; Ley N° 19.917, 2003), dando cuenta de los desgastados vínculos políticos partidistas entre autoridades de gobiernos chilenos de la Concertación de Partidos por la Democracia.

En relación a lo anterior, cabe recordar que los años que no se arribó a acuerdo en la etapa prelegislativa, fueron simultáneos al acuerdo político-legislativo que tuvo entre sus resultados la promulgación de la denominada ley del nuevo trato laboral (Ley N°19.882, 2003) con el consecuente distanciamiento político de las partes involucradas.

A lo anterior, se agregan las transformaciones de los propios actores participantes del sistema de relaciones laborales en estudio, dada la alternancia entre las dirigencias políticas de las principales organizaciones principalmente adscritas al Partido Comunista (PC) o al Partido Socialista (PS). Este entorno político nacional, ocurrió en la antesala al fin de las administraciones gubernamentales de partidos pertenecientes a la Concertación de Partidos por la Democracia, ocurrida en el año 2010.

#### 5.1.2. La consolidación de los procesos de negociación

De forma simultánea a las transformaciones previamente descritas, el proceso iniciado y repetido anualmente durante la antesala al envío del proyecto de ley de reajustes para el siguiente año fiscal, se consolidó como una negociación ramal de facto a nivel nacional, seleccionando distinciones y formas mediante las cuales continuar viable ante un entorno de creciente complejidad.

Precisamente sobre la negociación ramal de facto que representa la MSP, la Dra. Ana María Fernández —experta en relaciones laborales y ciencias del trabajo— comenta que “curiosamente en Chile no existe prácticamente la negociación por rama, pero curiosamente el sector donde sí existe es el único que está prohibido, que no deja de ser una paradoja de estas que solo ocurre aquí” (A. Fernández, comunicación personal, 21 de febrero de 2023). En otras



palabras, se configura una atípica paradoja donde la prohibición explícita de la negociación ramal en una rama económica es donde se ejerce fácticamente

No obstante, esta particularidad atípica de las relaciones laborales en el sector público chileno, el proceso consuetudinario es observado por sus participantes como una secuencia de acciones e interacciones prelegislativas, en la antesala al envío del ejecutivo del proyecto de ley de remuneraciones para el año venidero. No obstante, las prácticas consensuales o conflictivas llevadas entre las partes también son generadoras de protocolos de acuerdos y otros proyectos legislativos relativos a las condiciones laborales de los colectivos de trabajadores del sector público.

En este sentido, se recuerda que las variaciones ocurridas durante la última década del siglo XX ofrecieron posibilidades para la generación de interacciones entre las partes involucradas a pesar de no existir un marco legal que orientarán su realización. Estas interacciones alcanzaron su autorreproducción a la manera de una negociación colectiva, haciendo posible la selección de determinadas operaciones —tanto del Estado como empleador y la preeminencia de Hacienda, como de las organizaciones de trabajadores y la membresía a la central sindical— que a la manera de un ritual consolidó un proceso cuya autorreproducción consolidó su viabilidad en el tiempo.

No obstante, y en relación con el carácter desregulado del proceso prelegislativo llevado a cabo en la MSP, los representantes de la parte trabajadora advierten las dificultades de autorreproducir estas prácticas de recurrencia anual. Al respecto, una exdirigente y ex coordinadora de la central sindical en la MSP observa:

“El problema es que uno quisiera manejar los tiempos y poder tener un espacio prudente de conversación o de diálogo de mesas, podrían ser anteriores, quincenalmente o todas las semanas con la mesa, pero normalmente en la práctica de distintos gobiernos y aquí no tiene que ver con el color político de cada gobierno, manejan un poco esta situación de los tiempos, entonces finalmente nos vienen a dar una



reunión formal, por decirte, alrededor de la última semana de octubre o a mediados de octubre, noviembre, en donde ya estamos al filo donde esto tenga que irse al Congreso sí o sí y tenga que legislarse, pero la Mesa ha cumplido sí de tener el petitorio en tiempo y en forma y en la oportunidad que corresponde y hemos tenido que estar en este proceso medio laxo, previo a que efectivamente las autoridades de gobierno te den, te programen en una agenda para sentarse a conversar los temas que ahí se han planteado..” (A. Gutiérrez, comunicación personal, 28 de junio de 2020).

Se aprecia que la informante observa al Estado en su dimensión empleadora como una contraparte que controla temporalmente el proceso prelegislativo mediante las comunicaciones realizadas en la MSP, para hacer probable el logro de un acuerdo que facilite el posterior debate legislativo del proyecto de ley. Esto coincide con el carácter con que es enviado el proyecto de ley por parte del ejecutivo al Congreso nacional, donde cada año es enviado bajo la categoría “para discusión inmediata”, urgencia que es observada críticamente tanto por parlamentarios oficialistas como de oposición. A modo de ejemplo, el senador Carlos Ominami expresó en el debate legislativo del año 2008 que “lamento las condiciones en que estamos llevando a cabo el presente debate, con urgencia de “discusión inmediata”, la que no nos permite una reflexión profunda y detallada sobre la complejidad de los temas que involucra la Administración Pública, y con trabajadores movilizados con mucho esfuerzo a nivel nacional” (Ley N° 20.403, 2009:110).

Por otro lado, y en lo relativo a las operaciones seleccionadas por los representantes de los trabajadores para mantener viable a la MSP, se advierte que la elaboración del petitorio anual que la gatilla —al no ser una operación legalmente garantizada— exige al propio sistema de relaciones laborales su autorreproducción y continua adaptación para mantenerse viable. Sobre ello, otro exdirigente y excoordinador de la mesa comenta:

“a mí me tocó en lo particular ser coordinador de la mesa en una etapa en que ya la evaluación respecto del agotamiento de los formatos de trabajo de la MSP, era muy extendido, estaba bien consensuado entre todos, es decir que una mesa que solo se reunía para efectos de construir un pliego de negociación, para encabezar el proceso de negociación del reajuste, para las movilizaciones en torno a los desacuerdos o el acompañamiento en el congreso de ese debate, para después desaparecer en el aire y solo volver articularse al año siguiente,” (C. Insunza, comunicación personal, 17 de marzo de 2020).

A partir de lo observado por el informante clave, se advierte que las operaciones seleccionadas por el sistema a partir de su etapa germinal no involucran una estabilidad invariante del mismo en su autorreproducción, sino que las propias selecciones que hicieron posible la consolidación del sistema—es decir, la secuencia de prácticas consuetudinarias reproducidas anualmente— también pueden advertirse como insuficientes para hacer frente a su propia complejidad. Este agotamiento es coincidente con el aumento de la complejidad tanto del sistema como de sus operaciones, así como de las decisiones de las organizaciones que lo constituyen.

Asimismo, y posterior al pliego de demandas de las organizaciones de trabajadores coordinados por la central sindical, se consolidan operaciones consensuales o conflictivas seleccionadas entre las partes involucradas, configurándose estrategias desplegadas por la parte patronal como trabajadora. Una estrategia implementada por las contrapartes gubernamentales, en atención a la heterogeneidad de premisas decisionales de las organizaciones de trabajadores del sector público chileno como a la simultaneidad de las negociaciones sostenidas tanto a nivel nacional como sectorial por la metodología implementada en la primera etapa del sistema, vincula los acuerdos entre los distintos niveles para resguardar sus intereses e idealmente arribar a un acuerdo que agilice la posterior etapa legislativa. Sobre ello un asesor de las organizaciones de trabajadores señala:



“lo que te voy diciendo es que cada gremio va teniendo su negociación que es paralelo a la MSP... eso le da una ventaja al empleador porque cuando él está negociando él tiene en la agenda lo que está negociando en paralelo con cada sector, lo que le permite “*pirquinear*” votos del espacio de negociación, porque por el lado puede empezar a decir “oye pero por acá...” el gobierno tiene un interés evidentemente de que esta negociación no se le conflictúe porque eso tiene un costo político y en consecuencia para el gobierno es una ganancia aparecer firmando un acuerdo con los gremios del sector público por imagen, pero además para evitarse huelgas y conflictos que evidentemente drenan su base de apoyo y su imagen ¿ya? y por tanto el gobierno hace esfuerzos por uno, minimizar el costo económico que le implica esto y dos, evitar tener un conflicto de huelga y tensiones por el costo político que eso conlleva. Ese es el aliciente del gobierno por firmar y en los trabajadores del sector público bueno, tratando de mejorar sus condiciones económicas a través de los esquemas históricos (M. Gajardo, comunicación personal, 06 de junio de 2020).

La observación entregada por el asesor respecto del operar de la MSP en tanto sistema de relaciones laborales, da cuenta de la selección de la metodología mixta implementada a partir del año 1998, consistente en una mesa nacional tematizada por el debate sobre el reajuste de remuneraciones para los trabajadores afectos a la ley de forma simultánea con las distintas confederaciones, federaciones y asociaciones de funcionarios que conforman el sistema de relaciones laborales fácticamente establecido en el sector público chileno.

En virtud de esta selección, se durante la consolidación de la MSP advierte que confluyen simultáneamente diversas instancias de diálogo entre las organizaciones de trabajadores de diversos subsectores del aparato estatal. No obstante, y en respuesta a las estrategias realizadas por la parte patronal, las organizaciones de trabajadores del sector público también ejercen prácticas que responden a las premisas decisionales propias de cada organización.

Por un lado, es factible identificar grandes organizaciones, que, en virtud de la masa y rango de las remuneraciones de los trabajadores representados, el reajuste de remuneraciones posee un protagonismo insustituible. Este es el caso de la ANEF, protagónica tanto en la formación como en el desarrollo de la MSP en las últimas décadas. Mientras que, por otro lado, participan organizaciones de trabajadores más pequeñas, que al representar colectivos laborales de un rango de remuneraciones menores, priorizan las bonificaciones económicas ofrecidas por el gobierno. Es decir, existen organizaciones cuyas premisas decisionales obedecen al respaldo de las bases asociativas, haciendo que se privilegie un bono económico asignado por única vez, lo cual representa un mayor porcentaje para trabajadores del sector público de menores remuneraciones. Al respecto, un histórico exdirigente de las organizaciones de trabajadores de la salud señala:

“había gremios que pesábamos mucho y había gremios que pesan la nada misma. Más de alguna vez se ha puesto en tela de juicio esta modalidad de votar un gremio un voto, porque si tú le preguntas al Colegio de Profesores, que pesa noventa mil o setenta mil, la ANEF que pesa setenta mil, nosotros pesamos cuarenta y tanto mil que no es lo mismo que voten otros gremios que pesan dos mil o tres mil e incluso menos que eso, nos genera algún grado de dificultades. Pero estos temas han sido siempre un problema complejo, hay algunos que tienen muchísima facilidad de llegar a acuerdos con el gobierno, porque el gobierno también tiene sus formas de negociar en paralelo además de las mesas de reuniones grandes hay mesas chicas y es muy frecuente las llamaditas a cada uno de los presidentes de los gremios desde la subdirección de racionalización del presupuesto para conversar cómo avanzamos en resolver el problema cuando hay algunos conflictos que impiden avanzar a un acuerdo” (E. Maturana, comunicación personal, 9 de junio de 2020).

Este ejemplo recabado en el trabajo de campo expone una práctica relacionada con el proceso de diferenciación de la parte trabajadora de la

MSP, ya que una vez que las distintas organizaciones de trabajadores afiliadas a la central sindical empiezan a tomar decisiones sobre la aprobación o no de un protocolo de acuerdos en virtud de las decisiones organizacionales que le son propias, independiente de la masa sindical que represente. Es posible observar en esta tensión decisional entre las organizaciones de trabajadores agrupadas al sistema de relaciones laborales de la MSP, en virtud de la selección de la central sindical de admitir y asignar un voto por cada organización miembro, adquirirá un creciente potencial como fuente de conflicto.

Esta situación es advertida como anómala incluso por expertos en derecho laboral y las relaciones, tal como el Dr. Mario Gambacorta, quien sostiene que:

“bueno, como se define la representatividad, porque yo siempre digo no es lo mismo un sindicato que tenga 70000 afiliados que un sindicato que tenga 7000 o 700, prima fácil no parece equilibrado, no voy a decir justo para no ser tan duro, pero no estaría en un criterio de justicia muy fuerte el hecho de que ambos tengan uno, más allá que uno entiende o puede entender las realidades de cada país” (M. Gambacorta, comunicación personal, 15 de octubre de 2021)

Es decir, las estrategias de las organizaciones de trabajadores para aprobar o rechazar un acuerdo con la parte patronal dependerá de sus decisiones constitutivas —favoreciendo lo relativo al reajuste de remuneraciones, a los bonos económicos o a otros beneficios sectoriales— lo que ha tensionado las relaciones entre las organizaciones de trabajadores en la consecución de objetivos comunes. El mismo exdirigente de la Confederación de funcionarios de la Salud Municipal CONFUSAM, comenta:

“eso empieza a potenciarse más en los tiempos de Lagos en adelante, tengo la impresión. Pero después se transformó en una práctica permanente en que cada uno de los gremios negociaba en paralelo, pero también durante años, cada una de las organizaciones tiene sus



propias mesas de negociación que nos permiten ir avanzando también en nuestras demandas de carácter más sectorial. Salud tiene su propia mesa, Educación tiene su propia mesa y eso dentro del ámbito Salud, nosotros negociamos como CONFUSAM, nosotros no nos juntamos con los otros gremios del sector de salud” (E. Maturana, comunicación personal, 9 de junio de 2020)

Estos hallazgos muestran una transformación relevante en la MSP a partir de las variaciones seleccionadas por el sistema en su etapa inicial; dada la composición de organizaciones de trabajadores aglutinadas en la mesa, las temáticas a las que se orientan sus premisas organizacionales y las estrategias de las partes para alcanzar sus diversos y a veces contradictorios intereses. En clave sistémica, es posible observar que el aumento de la complejidad del sistema de relaciones laborales en estudio no es sinónimo de una homeostasis inmutable, sino que a la vez genera nuevas variaciones que irritan las estructuras del sistema y lo empujan a su evolución.

Como ha sido descrito, tanto la elaboración del petitorio como las prácticas de consenso y conflictos entre los representantes gubernamentales y de trabajadores, obedecen a una etapa prelegislativa que gatilla la discusión legislativa respecto de la ley de reajuste de las remuneraciones para el siguiente año. El trabajo de campo da cuenta de las consecuencias derivadas de consensos y conflictos a nivel de las interacciones entre las coaliciones políticas oficialistas y opositoras sobre esta y otras regulaciones referentes a las condiciones de trabajo del sector público chileno.

También ha sido posible identificar que los consensos y conflictos consolidados en el sistema durante la etapa prelegislativa, han alcanzado resonancia en la posterior etapa legislativa con la discusión parlamentaria del proyecto de ley. En caso de suscitarse consensos y la firma de protocolos de acuerdo entre las partes, la etapa legislativa se observa favorable para la obtención de su aprobación legislativa, tal como declara un exdirigente y excoordinador de la mesa al observar que: “habiendo acuerdos amplios en la

mesa, el proceso legislativo es en los hechos un trámite, el Congreso se transforma en esos casos en un buzón (C. Insunza, comunicación personal, 17 de marzo de 2020).

Es decir, la generación de acuerdos derivados de la MSP es destacado por las sucesivas administraciones gubernamentales como respaldo para la discusión en cámaras del Congreso de la nación. Ahora bien, los acuerdos o desacuerdos derivados por la reproducción periódica de la MSP no solo tienen implicancias en la discusión legislativa sobre el reajuste de las remuneraciones del sector público, sino que sus resultados tienen alcances que trascienden la discusión legislativa.

Por otro lado, en caso de no obtenerse un acuerdo en la etapa prelegislativa de la MSP, la conflictividad se traslada a la discusión parlamentaria. Con todo, dicha conflictividad no es apreciada positivamente por ninguna de las partes involucradas, inclusive por los representantes de las organizaciones de trabajadores, tal como expone un exdirigente de la ANEF y excoordinador de la MSP, al observar que:

“todo el mundo recuerda la negociación del año 2008, que fue una negociación en la que se convocó una gran marcha nacional a Valparaíso, como una negociación, como un proceso de lucha muy exitoso, pese a que si uno mira las cifras del reajuste en realidad no dicen eso” (C. Insunza, comunicación personal, 17 de marzo de 2020).

Es decir, las expresiones de conflictividad como las marchas y movilizaciones que más allá de su ilegalidad son concebidas como exitosas, no corresponden necesariamente al logro de las condiciones de trabajo anheladas, evocando la necesaria distinción entre causas y expresiones de conflictos (Coser, 1961).

Por otro lado, el trabajo de campo muestra la relación entre el carácter desregulado de las prácticas al interior de la MSP y el resultado finalmente obtenido por otras temáticas distintas al reajuste de remuneraciones. Ya que, al no existir seguimiento de los acuerdos, equivalente a un contrato colectivo en el caso de una negociación colectiva legal, un exdirigente de la



Confederación de funcionarios de la Salud Municipal CONFUSAM considera que los acuerdos alcanzados:

“Habitualmente siempre se incumplen, habitualmente. Pero esa es responsabilidad del gobierno, responsabilidad de la MSP y de la CUT también porque si hay un lugar común en todos los inicios de negociación y términos es que siempre nos ponemos de acuerdo en que hay que ponerle continuidad al trabajo de la MSP para ir procesando los acuerdos, pero una vez que se firmó el acuerdo, *si te he visto no me acuerdo.*” (E. Maturana, comunicación personal, 9 de junio de 2020).

Estas observaciones críticas al operar del sistema de relaciones laborales en virtud de su desregulación, genera interrogantes entre los representantes de las organizaciones de trabajadores sobre la conveniencia de una eventual legalización de la negociación colectiva y la huelga en el sector público. Otro exdirigente de la ANEF y excoordinador de la mesa complementa:

“yo creo es que también hay un tremendo desafío de parte del mundo político, de los gobiernos, es que a mí me pasa, que yo no soy partidario de la sobrerregulación en estas materias, pero creo que hay momentos en los que prácticas tan asentadas, tan probadas, tan efectivas y legitimadas tienen que tener marco legal, porque las organizaciones sindicales y los funcionarios públicos no pueden depender de que a una autoridad responsable diga, si lo que hemos suscrito son acuerdos de Estado, o una autoridad que tiene otro criterio, diga no sabe que ese es el acuerdo que llegó con el otro, yo no tengo nada que ver con eso y me lavo las manos, el ejercicio de representación y negociación en el sector público no puede depender ni de la buena voluntad, ni del buen o mal criterio, ni de la volubilidad de las autoridades vigentes, tiene que ser un ejercicio en que se entienda que la contraparte que representa al empleador es variable, porque las autoridades son variables, pero representa el Estado

empleador, representa a un ente permanente del Estado de la misma manera que nosotros representamos a un ente permanente del Estado que somos sus trabajadores y trabajadoras. (C. Insunza, comunicación personal, 17 de marzo de 2020).

Observando lo señalado por el informante clave, surge la interrogante sobre las posibilidades que brinda la eventual regulación de los derechos laborales fundamentales para los trabajadores del sector público chileno, en atención al proceso constituyente iniciado en Chile. Sobre esta materia, se desarrollará en extenso en el siguiente capítulo relativo a las reestabilizaciones del sistema de relaciones laborales en estudio, y sobre las nuevas variaciones a las que se enfrenta para continuar su autopoiesis.

Pues bien, así como los acuerdos y el relativo seguimiento de sus cumplimientos inciden en las observaciones de quienes han constituido este sistema; también lo hacen los desacuerdos resultantes del rito periódicamente reproducido.

## 5.2. Sobre los conflictos

### 5.2.1. Sobre la conflictividad y sus expresiones

Así como las variaciones seleccionadas por el sistema han derivado en estructuras del sistema, los conflictos suscitados por la contradicción de los intereses de las partes involucradas en el sistema de relaciones laborales también han sido variaciones seleccionadas a pesar de la expresa prohibición descrita en la legislación chilena.

De este modo, y en coherencia con las temáticas económicas que han sido prioritariamente seleccionadas por la MSP donde destaca la prioridad del reajuste de remuneraciones para el año siguiente, han sido las posiciones contradictorias entre los representantes del Estado chileno y los dirigentes de las organizaciones de los trabajadores las que han configurado conflictos con diversas formas de expresión.

Ahora bien, el que fácticamente se desborden las prohibiciones constitucionales y estatutarias existentes en la legislación chilena no es



sinónimo de un conflicto abierto o una expresión abierta de hostilidad, donde incluso los representantes de los trabajadores advierten el peligro de comprometer las estructuras generadas en el sistema de relaciones laborales así como los limitados beneficios de trasladar la conflictividad a la etapa legislativa en caso de no llegar a un acuerdo prelegislativo en la MSP. Al respecto, otro exdirigente de las organizaciones de trabajadores del sector público advierte:

“Irse al congreso sin acuerdo es volver a la última propuesta de acuerdo que hubo con la autoridad, es decir, la posibilidad de ganar es casi cero, en las últimas negociaciones lo que se ha producido en el Congreso es casi nada, en la última hubo un estrechísimo menor, creo que fueron 1,2 puntos que se ganaron en ese momento. Por lo tanto hay que tener la posibilidad de extremar la negociación y saber cuál es el punto de quiebre, cuál es el número estratégico que tienen las autoridades y que tenemos nosotros, cuál es el piso de gobierno y cuál es el techo al que se pueda acceder desde nuestra perspectiva y ver cómo se logra el acuerdo en la brecha y si no puede saldar la brecha el número saldrá con otra cosa, pero tienes que *hacer la ganada* sino la cosa no funciona porque cada vez se va produciendo un nivel mayor de desafección de los trabajadores en el proceso de negociación (L. González, comunicación personal, 16 de junio de 2020).

Este hallazgo permite advertir que tanto las autoridades gubernamentales como las dirigencias de las organizaciones de trabajadores legitiman prácticas consensuales o conflictivas en tanto operaciones consolidadas en un sistema de relaciones laborales como la MSP. Es decir, más allá de la ilegalidad de expresiones de conflicto tales como huelgas y paralizaciones motivadas por la contradicción de intereses relativos a las condiciones de trabajo en el sector público chileno, estas expresiones han sido seleccionadas por las organizaciones de trabajadores no como medida de ultima ratio como establece una negociación colectiva reglada, sino que incluso como una operación inicial que tienda hacia el logro de acuerdos. Esto es confirmado



por una exdirigente de la central sindical y coordinadora de la MSP, al señalar que:

“igual tuvimos movilizaciones, normalmente la mesa se acompaña de movilizaciones porque la gente ya está acostumbrada y sabe que si no hacemos un poquito de fuerza las cosas se hacen más difíciles” (A. Gutiérrez, comunicación personal, 03 de marzo de 2020).

La costumbre de las movilizaciones en tanto expresiones del conflicto que acompañan el proceso de la MSP pone en evidencia la naturaleza intrínsecamente conflictiva que posee la relación laboral, representando en sí una variación seleccionada por el propio sistema para continuar siendo viable a través de sus propias operaciones. A nivel teórico, este hallazgo es coherente con perspectivas teóricas clásicas como las pluralistas, institucionalistas o sistémicas; donde el conflicto laboral permite movilizar las relaciones laborales en un límite en el cual no comprometa al sistema de relaciones laborales en el que tiene lugar. Por otro lado, evidencia las limitaciones de la doctrina unilateralista en las relaciones laborales del sector público, ya que a pesar de involucrar la figura del Estado en su dimensión empleadora y comprometer recursos obtenidos por la recaudación fiscal, no es factible negar o prohibir el conflicto entre las partes.

Ahora bien, junto con expresiones de conflictividad devenidas rutina tales como las huelgas y movilizaciones reproducidas y legitimadas año tras año por los actores partícipes de la MSP en tanto sistema de relaciones laborales, los hallazgos dan cuenta de una conflictividad creciente entre las diversas organizaciones representantes de la parte trabajadora, dada la colisión de sus respectivas premisas decisionales.

#### 5.2.2. Diferenciación y conflicto en organizaciones de trabajadores

El trabajo de campo ha identificado desacuerdos dentro de las organizaciones representativas de los trabajadores del sector público, por la colisión de las premisas decisionales que orientan la adhesión o no de la firma respectiva para legitimar acuerdos con las autoridades gubernamentales. En otras

palabras, dada las selecciones realizadas respecto del criterio de membresía a la central sindical, junto con el asignar un voto por organización miembro del sistema de relaciones laborales independiente de su densidad sindical, se han configurado contradicciones que inciden en la propia diferenciación de la parte trabajadora.

Estas contradicciones entre los intereses manifestados por las decisiones de las diversas organizaciones de trabajadores del sector público chileno, se relaciona con la progresiva diferenciación de colectivos de trabajadores que, representando un mismo sector en la administración del Estado de Chile, se fragmentan para ejercer su voto en virtud de sus intereses particulares. En este sentido, resulta ejemplificador lo señalado por un exdirigente de las organizaciones de trabajadores que participaban en la mesa de negociación, al señalar que:

“digámosles a estos .... no le voy a decir la palabra que usábamos, porque nosotros nos reuníamos primero yo con Manuel, nos reuníamos para sacar conclusiones y cómo podíamos manejar las situaciones cuando ya se ponían complejas. Nos daban a veces las 3 de la mañana en reuniones, y a las 3 de la mañana contactándonos con el presidente o la presidenta de la república. Entonces, por ejemplo, no voy a decir qué gremio, uno de los grandes, le interesa el puro reajuste, que les subieran una coma más, pero que se fueran a la mugre todos los colgajos. Y los gremios de abajo, todos querían los colgajos, porque les significaba un bono: bono de zona extrema, bono por desempeño a los auxiliares por ejemplo de la educación, que es el gremio más pobre, son todos trabajadores dignos, pero ellos son de la CONFEMUCH. Es grande el gremio sí, pero sus trabajadores ganan yo diría ahora el promedio de unos 300 o 400 mil pesos. A ellos por ejemplo les servían los bonos y todas esas cosas. Y esa es la razón digamos de que a veces no había acuerdo y se tomaba por mayoría o a veces no nos poníamos de acuerdo. A ver... cómo le explico, *no nos poníamos de acuerdo en ponernos de acuerdo*. Ese era la gran batalla,

la gran batalla era ponernos de acuerdo cómo se iban a tomar los acuerdos: con la mayoría, con todos juntos, generalmente se imponían los más grandes, diciendo que, si no había acuerdo completo, nadie firmaba. Entonces con uno que se opusiera, nadie podía firmar. Y la astucia que tuvo el gobierno de Piñera fue poner reglas que ellos las aceptaron, de que, si había mayoría, si eran 13 bastaba que firmaran 7 y había acuerdo.” (M. Bravo, comunicación personal, 17 de junio de 2020).

Es decir, las selecciones mediante las cuales se ha consolidado la MSP han generado a la vez conflictos que han redundado en una diferenciación y aumento de las organizaciones de trabajadores que constituyen el sistema de relaciones laborales en el sector público chileno. Estas organizaciones, a través del criterio de membresía establecido por la central sindical, han dado cuenta de una suerte de fragmentación de los principales colectivos de trabajadores del sector, aumentando simultáneamente la complejidad del sistema dada la variedad de decisiones involucradas.

Estas fragmentaciones, también han sido advertidas por las contrapartes gubernamentales que han participado en la MSP, observando que por la propia desregulación de este sistema de relaciones laborales tampoco existen criterios para circunscribir que organizaciones pueden participar más allá del criterio de membresía establecido por la central sindical. Al respecto, una ex autoridad de un organismo público dependiente del Ministerio de Hacienda comenta:

“Entonces, no sé...y el gobierno tampoco, como te digo, puede hacer mucho ante eso, pero ellos dicen nosotros tenemos nuestra...como nuestra libertad de asociación y si somos 16, somos 16 y si somos 20, somos 20 y el gobierno se lo tiene que bancar...” (J. Rodríguez, comunicación personal, 03 de agosto de 2020).

Particularmente ilustrativo es lo observado por el informante, respecto al apremio de los representantes gubernamentales participantes de la MSP sobre



las condiciones impuestas por prácticas consuetudinarias, que derivan en regulaciones legitimadas en sí mismas a pesar de la ausencia o prohibición legal. Al respecto, el sociólogo Darío Rodríguez Mansilla observa que

“en la práctica, tú empiezas a funcionar y yo tengo que mirar para otro lado porque no, no tengo condiciones para castigarte, y tú vas generando, entonces, una legalidad aparte porque igual hay que regular, entonces hay normas que pueden medirse, hay cosas que se negocian en tal instancia, que requieren con tantos votos, pero, o sea hay una regulación ¿te fijas?” (D. Rodríguez, comunicación personal, 19 de octubre de 2022)

Es posible observar a partir de las distinciones realizadas tanto por representantes de los trabajadores del sector público como por representantes de las autoridades gubernamentales, que existe un aumento inorgánico de las organizaciones de trabajadores que participan en la instancia de la MSP, tornando dificultoso la canalización de intereses contrapuestos tanto entre la parte patronal y trabajadora de esta relación laboral, como entre las propias organizaciones de trabajadores del sector público. En otras palabras, las variaciones que han sido seleccionadas por el sistema de relaciones laborales en su etapa de consolidación han generado a la vez una mayor complejidad en el tratamiento de las comunicaciones suscitadas en el propio sistema dada la configuración tanto de los conflictos inherentes a la relación patronal y trabajadora, como a los conflictos configurados entre diversas organizaciones representativas de la parte trabajadora.

### 5.3. Reflexiones

El presente capítulo se ha enfocado a la descripción y análisis de los componentes privilegiados para el abordaje del objeto de estudio, es decir, las regulaciones, actores, procesos y conflictos que han caracterizado a la MSP en tanto sistema de relaciones laborales entre los años 2000 a 2009. Durante este periodo, se han reseñado las principales selecciones advertidas en el sistema de relaciones laborales en estudio en virtud de los componentes

indicados, las que en clave analítica han cimentado las estructuras del sistema y las expectativas por las cuales se guían las comunicaciones que lo constituyen.

Al respecto, Luhmann indica que “la selección elige las referencias de sentido que tengan valor de formar estructuras, idóneas para el uso repetido, capaces de construir y condensar expectativas. La selección, luego, desecha, atribuyendo la desviación a las circunstancias, o abandonándolas al olvido, o rechazándolas explícitamente- aquellas novedades que no parecen ser aptas para servir de estructuras o para dar rumbo a la comunicación posterior” (Luhmann, 1998:358). En otras palabras, se observa que las variaciones acaecidas durante el periodo de formación de la MSP en tanto sistema de relaciones laborales fueron seleccionadas para generar estructuras del propio sistema dada su idoneidad para brindar estabilidad mediante su reproducción anual, haciendo que los distintos actores involucrados operen de acuerdo con las perspectivas ofrecidas por las operaciones realizadas con anterioridad, es decir, que ya habían comunicado.

En primer lugar, respecto de las regulaciones chilenas relativas a las relaciones laborales en el sector público chileno, se identificó como hito relevante durante la primera década del siglo XXI, la suscripción en el año 2000 al Convenio N°151 de la Organización Internacional del Trabajo (Caamaño Rojo, Ugarte, & Gamonal, 2009; Domínguez et al., 2016), también conocido como convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública. El articulado contenido en el convenio internacional suscrito por el Estado de Chile profundiza las contradicciones presentes en la legislación chilena, particularmente en lo relativo al reconocimiento y garantías para ejercer el derecho a organizarse colectivamente por intereses comunes, a negociar de forma colectiva y a ejercer la huelga en la particularidad del sector público chileno.

En virtud del análisis realizado, se advierte la distancia existente entre las comunicaciones jurídicas para el tratamiento de las relaciones laborales en el

sector público chileno, con el ejercicio factico y legitimado por las partes. Este escenario confirma la imposibilidad de comprender cabalmente sistemas de relaciones laborales con la complejidad advertida en la MSP a partir de los derechos y deberes jurídicamente consagrados; toda vez que sus operaciones y viabilidad se han sostenidos por prácticas consuetudinarias derivadas de variaciones seleccionadas en su origen, las que han sido legitimadas por las partes a pesar de su manifiesta ilegalidad.

También respecto a las regulaciones jurídicas impulsadas por el ejecutivo en Chile durante el periodo comprendido en el presente capítulo, destaca la promulgación de la ley N°19.884 conocida como Ley del Nuevo Trato Laboral (Ley N°19.882, 2003). Dicha ley, surgida como respuesta a una profunda crisis política por casos de corrupción a inicios de la administración gubernamental de Ricardo Lagos Escobar, profundizó el modelo de modernización del Estado implementado en Chile desde finales del siglo XX.

En virtud de los hallazgos recabados en materia regulatoria, es posible observar las antinomias jurídicas que caracterizan la legislación chilena en materia de derechos laborales fundamentales para los trabajadores del sector público chileno, configurando un escenario donde colisionan los derechos y prohibiciones establecidos constitucional y estatutariamente, con los convenios internacionales suscritos por el Estado de Chile. Simultáneamente, se observa la promulgación de leyes que —en consonancia con las premisas subyacentes al modelo de modernización del Estado chileno postdictadura— promueven únicamente la participación de los trabajadores y sus organizaciones representativas en temáticas relativas a las condiciones de trabajo en la heterogeneidad del aparato estatal chileno, sin un abordaje explícito al inherente conflicto laboral constituido y constituyente de las relaciones laborales configuradas espontáneamente.

En segunda instancia, y en lo que respecta a los actores que han compuesto y reproducido anualmente el sistema de relaciones laborales mediante operaciones seleccionadas por las perspectivas de continuidad que ofrecen, es



posible observar la consolidación de operaciones que se han configurado a la propia MSP. A partir del criterio de membresía establecido por la central sindical a inicios de la década del 2000, en la parte trabajadora se observan diferenciaciones entre organizaciones representativas de un mismo subsector del sector público chileno, particularmente en organizaciones de trabajadores de subsectores como salud y educación públicas superior. Mientras que, por la parte representativa del Estado en su dimensión como regulador y empleador, se advierte la consolidación de la preeminencia del Ministerio de Hacienda en las formas de operar del Estado a través de las sucesivas administraciones de gobierno, particularmente a través de la Dirección de Presupuestos<sup>15</sup> y su Subdirección de Racionalización y Función Pública.

Particularmente respecto del fenómeno de la fragmentación de los colectivos de trabajadores aglutinados en la MSP, un experto en derecho laboral expone una visión crítica, observando que:

“Cuando los trabajadores están unidos les va bien, cuando empiezan las divisiones internas pierden fuerza, o sea si uno mira los empresarios dentro de la CPC<sup>16</sup> hay divisiones pero cuando tienen que hacerle presente algo al gobierno, están en todos en fila detrás del representante, ellos se comen sus propias divisiones internas en la SOFOFA<sup>17</sup>, en la CPC, porque los empresarios la tienen súper clara, son marxistas que todos, tienen claro que son una clase, no, en serio, si impresionante, los empresarios sí que la tienen pero clarita y más allá de sus diferencias ven su interés en mediano, largo y más largo plazo, entonces a ver con los trabajadores está más invisibilizado,

---

15 La Dirección de Presupuestos es un organismo estatal chileno creado en 1927 a través de la ley 4.520 orgánica de presupuestos y refundado a través del decreto N°4.520 (Decreto N°4.520, 1951), encargado de velar por la asignación y uso eficiente de los recursos públicos, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión, en el marco de la política fiscal chilena.

16 La Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) es una organización fundada que agrupa al gremio del empresariado chileno. Representa asimismo al empresariado chileno en la OIT.

17 La Sociedad de Fomento Fabril (o SOFOFA) corresponde a una asociación gremial de las empresas, gremios del sector industrial chileno, y agrupa a 22 asociaciones empresariales de todas las regiones del país y a más de 160 empresas socias

sobre todo ahora ¿no?” (S. Gamonal, comunicación personal, 16 de septiembre de 2021).

En otras palabras, el experto pone en evidencia que la fragmentación de los colectivos laborales del sector público en las distintas organizaciones de trabajadores incide en el socavamiento de la capacidad negociadora de la parte trabajadora dada la competencia entre las premisas decisionales de las respectivas organizaciones participantes.

En este sentido, y profundizando el análisis de las variaciones seleccionadas durante el segundo periodo en el sistema de relaciones laborales en estudio, se abren posibilidades de análisis al observar las diversas organizaciones involucradas desde la perspectiva de la teoría de sistemas sociales. Recordemos que un tipo de sistema social distinguido por Luhmann, corresponde a la organización, objeto de análisis a lo largo de su vasta obra (Luhmann, 2000, 2005). La organización en tanto sistema corresponde a una forma de comunicación que, a diferencia de los sistemas sociales de interacción, no requiere para su mantención la presencia de alter y ego para sostener la comunicación constitutiva del sistema social. Es decir que mientras los sistemas de interacción que caracterizaron la etapa de variación y generación de la MSP requerían la presencia de las partes involucradas para mantener viable la estabilidad del incipiente sistema, el operar de las organizaciones admitidas por el criterio de membresía a la central sindical generó estructuras que no requerían la presencia de las partes involucradas para continuar con la autorreproducción de sus operaciones.

Luhmann indica que “los sistemas organizacionales son sistemas sociales constituidos por decisiones y que atan decisiones mutuamente entre sí” (Luhmann, 2005:14), siendo estas decisiones sucesos que se tematizan a sí mismas como contingentes. Por ende, los sistemas organizaciones representarían un estado de evolución y mayor complejidad en comparación con los sistemas sociales de interacción que dieron origen al sistema de relaciones laborales en estudio, al desarrollar un orden interno formalizado



que le permite aumentar la capacidad de procesamiento de información y la complejidad, mediante la división del trabajo y las actividades coordinadas en el sistema.

En este sentido, en la arquitectura teórica de los sistemas sociales autopoieticos los sistemas organizaciones están regulados por la membresía de sus integrantes, mediante la cual se formaliza la pertenencia a la organización en tanto sistema (Luhmann, 2000, 2005). Esto marca una diferencia fundamental con las sociedades tradicionales en las que la membresía en organizaciones obedecía a un modelo de corporación con la inclusión de toda la persona como miembro, mientras que en las sociedades funcionalmente diferenciadas la inclusión solo afecta una parte de la persona, el que correspondería a su rol social (Köhler & Artiles, 2005).

Por otro lado, la operación básica en el sistema organizacional son decisiones que a su vez provocan indefectiblemente otras decisiones, manteniendo así la autopoiesis o autorreproducción del sistema en virtud de las premisas decisionales que lo definen. Al operar con decisiones en tanto forma particular de comunicación, la autopoiesis de las organizaciones se representa como una comunicación recursiva de decisiones desde las cuales pueden surgir estructuras, objetivos, jerarquías o las propias reglas de membresía (Luhmann, 2000; Opazo & Rodríguez Mansilla, 2017; Vidal, 2017). De esta forma, aplicando la noción de sistema organizacional de la teoría de sistemas sociales al campo de estudios del trabajo y las relaciones laborales, los sistemas organizacionales representativos ya sea de la parte patronal, de la parte empleadora o bien las organizaciones reguladoras, confluyen con sus respectivas premisas decisionales en instancias de negociación colectiva para la búsqueda de acuerdos relativos a determinadas condiciones de trabajo. Es decir, bajo la óptica de las organizaciones como sistemas organizacionales que operan en base a decisiones, la relación de distintas organizaciones en un proceso de negociación colectiva ofrece por un lado la absorción de incertidumbre, lo cual retrotrae al contexto social y político desde el cual



surgió el estudio de las organizaciones sindicales y los derechos colectivos de trabajo en las primeras sociedades industrializadas.

Por otro lado, conlleva a la construcción de una complejidad secundaria, toda vez que cada organización participante de esta relación tripartita —sea patronal, trabajadora o reguladora— posee sus propias premisas decisionales mediante las cuales se sostiene la autopoiesis del sistema, desembocando en una complejidad incremental. De este modo, en la segunda categoría evolutiva de la MSP correspondiente a las variaciones seleccionadas por el sistema para la generación de estructuras con perspectiva de continuidad, convergen las premisas decisionales de diversas organizaciones tales como las representativas del Estado de Chile con la preeminencia del Ministerio de Hacienda, la CUT como central sindical, y las diversas organizaciones de trabajadores participes del sistema de relaciones laborales en estudio.

Particularmente respecto de la central sindical, el profesor Álvaro Soto Roy —académico de dilatada experiencia investigativa en los estudios del trabajo en Chile— observa que:

“es posible leerlo como que la mesa, los actores públicos de la mesa, ahora ya voy a pasar a los actores privados, o sea a los actores directivos, los actores públicos de la mesa, o sea los actores gremiales más bien replican en la mesa las divisiones de sus, de su correlación de sus fuerzas internas digamos, las dinámicas de su relación de fuerzas internas en el espacio de la CUT, la CUT conservando a codazos su hegemonía, en el fondo se perpetua como el ente hegemónico pero a la vez reproduce en la mesa sus dinámicas de fraccionamiento y atomización interna” (A. Soto, comunicación personal, 17 de octubre de 2022)

Este aumento de complejidad es explicado por la teoría de sistemas sociales autopoieticos mediante la clausura operativa de los límites del sistema organizacional, motivo por el que en una instancia de negociación colectiva solo participarían únicamente aquellas organizaciones representativas de las

partes involucradas en determinada relación laboral y no otras organizaciones. Esta operación permite excluir al entorno para que el sistema “pueda construir su propia complejidad sobre la base de esta reducción de complejidad, y el límite exterior operativamente producido es marcado internamente por medio de la distinción entre autorreferencia y heterorreferencia” (Luhmann, 2005:261). En otras palabras, mediante la clausura operativa de los sistemas organizacionales es posible distinguir que es y que no es parte de cada sistema, enlazando sus decisiones a aquellas decisiones ubicadas en su límite interno, pero estando igualmente abiertas a la información de su entorno en tanto irritación.

Utilizando el concepto de sistema organizacional al campo de estudio de las relaciones laborales, las organizaciones involucradas en un proceso de negociación colectiva producirían su complejidad interna mediante sus propios elementos, es decir, mediante decisiones sobre premisas de decisión para otras decisiones relativas a las condiciones de trabajo; siendo evidente la complejidad suscitada por el encuentro de organizaciones cuyas premisas decisionales son distintas e incluso contradictorias, al representar los intereses de quienes detentan los medios de producción capitalista y los intereses de quienes aportan —con su trabajo— en dichos procesos productivos.

Luhmann también enseña que las organizaciones en tanto sistemas organizacionales procuran mantenerse viables en la medida de que continúen decidiendo, es decir “se decide porque se ha decidido o para que se decida. Las decisiones se califican recíprocamente, definen situaciones unas para otras” (Luhmann, 2005:21), haciendo que dichas decisiones —en tanto comunicaciones— les permitan continuar operando en base a su código binario específico. Aplicando estas nociones analíticas en el proceso particular de una negociación colectiva entre distintas organizaciones, las decisiones realizadas por ellas determinarán las decisiones que dichas organizaciones sostendrán hacia futuro. En otros términos, las decisiones de organizaciones patronales, de trabajadores o bien reguladoras que hayan operado en el marco de una negociación colectiva relativa a determinadas



condiciones de trabajo, enlazarán las decisiones adoptadas con las decisiones que estas mismas organizaciones realizarán en futuros procesos de negociación colectiva, permitiendo la continuidad del decidir y por ende la autopoiesis y evolución de los sistemas organizacionales involucrados.

Recordemos que la negociación colectiva representa uno de los conceptos fundantes del campo de estudio de la sociología del trabajo y las relaciones laborales, siendo acuñado por Sídney y Beatrice Webb en los albores de la disciplina (Webb & Webb, 1897) y posteriormente desarrollado en profundidad por las distintas corrientes teóricas del campo de estudio reseñadas en el marco teórico (Ackers, 2007; Kaufman, 2014), inclusive en su más reciente aplicación en la particularidad del sector público (Aiyede, 2002; Bordogna, 2007; Brock & Lipsky, 2003; Canessa Montejo, 2017; Chambers, 2014; Chigudu, 2015; Rose, 2004). Por ello cobra relevancia atender como puede ser comprendida la negociación colectiva y la participación de las distintas organizaciones involucradas, desde el prisma analítico de la teoría de los sistemas sociales autopoieticos.

En este sentido, Ralf Rogowski recoge el concepto de hiperciclo formulada por Gunther Teubner en su concepción del derecho como un sistema autopoietico (Teubner, 2017), argumentando que la negociación colectiva en particular puede ser entendida como un sistema de red autónoma que está compuesta por distintas organizaciones capaces de definir tanto las condiciones de sus respectivos miembros como producir las propias normas por las cuales se rigen, evocando la noción de derecho vivo planteada por Otto Khan Freund (Kahn-Freund, 1987) como por la corriente institucionalista de la escuela de Wisconsin (Kaufman, 2003).

Es decir, la negociación colectiva puede ser concebida como una red de sistemas organizacionales, mediante la cual se genera una sucesión de eventos vinculantes en el tiempo que favorecen mecanismos de autoobservación en los propios sistemas organizacionales vinculados, produciendo sus propias estructuras institucionales para que las decisiones enlacen con futuras

decisiones de forma reflexiva y así equilibrar la inherente asimetría de poder entre las partes como para contener el inevitable conflicto laboral. Ha sido a partir de estas nociones que Ralf Rogowski ha desarrollado el concepto de derecho laboral reflexivo para la resolución del conflicto laboral colectivo (Rogowski, 2009, 2014, 2015).

Pues bien, aplicando estas nociones teóricas a los hallazgos recabados respecto de la MSP en Chile durante la primera década del siglo XXI, es posible advertir que el criterio de membresía establecido por la central sindical para determinar que organizaciones de trabajadores del sector público pueden o no participar del sistema de relaciones laborales en estudio, representa una selección de la estructura del sistema de relaciones laborales que se ha reproducido por más de dos décadas. Con esta selección ha guiado la selección de las operaciones, delimitando el ámbito de posibilidades de las operaciones entendidas como comunicación distinguida por el código negociable/no negociable sobre las condiciones de trabajo en el sector público chileno.

Ahora bien, al referir a la generación de estructura del sistema a partir de las selecciones realizadas, se entienden como las condiciones que delimitan el ámbito de las operaciones con la capacidad de enlazar otras operaciones, deviniendo condiciones de la autopoiesis del sistema. En palabras de Luhmann, las estructuras “se realizan siempre y únicamente encauzando el paso (delimitación del ámbito de posibilidades) que va de una operación a otra. Es precisamente la referencia a las operaciones (en nuestro caso la referencia a la comunicación) la que expone a las estructuras de la sociedad a la evolución” (Luhmann, 1998<sup>a</sup>:339).

No obstante, esta categoría evolutiva alcanzada por el sistema no representa una disminución de la conflictividad. Recordemos que en el proceso de negociación entre las diversas organizaciones de trabajadores agrupadas en la MSP con las respectivas autoridades gubernamentales del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile, cada

organización posee un voto para aprobar o no aprobar la suscripción de un protocolo de acuerdos entre las partes —independiente del número de trabajadores afiliados por sus respectivos criterios de membresía— teniendo implicancias tanto en el desarrollo de una agenda conjunta como en el envío del proyecto de ley de reajustes para el sector público que impulsa posteriormente el ejecutivo al Congreso Nacional de Chile. En este sentido, el profesor Darío Rodríguez Mansilla —académico experto en el análisis de organizaciones desde la teoría de sistemas sociales— coincide al señalar que “imagínate, si yo soy la ANEF, por ejemplo, y me doy cuenta de que estoy compitiendo en igualdad de condiciones con un, con una asociación muy inferior, a lo mejor me convendría yo también segmentarme” (D. Rodríguez, comunicación personal, 19 de octubre de 2022)

Desde las herramientas analíticas provistas por la teoría de sistemas sociales autopoieticos, es posible observar criterios de membresía tanto de los integrantes de las organizaciones de trabajadores del sector público, como de la membresía de las propias organizaciones para poder participar en un sistema de relaciones laborales carente de un marco jurídico formal. Es dable suponer que el encuentro y desencuentro de organizaciones definidas por sus respectivas premisas decisionales, donde sus decisiones enlazan y son enlazadas con otras decisiones, inciden en la autorreproducción de las comunicaciones del sistema del cual forman parte. En otras palabras, la MSP se observa como un sistema social donde confluyen sistemas organizacionales cuyas premisas decisionales relativas al establecimiento de sus condiciones de trabajo, inciden en las posibilidades de consenso o conflicto de los elementos que constituyen este sistema social de comportamiento autopoietico.

Continuando con las reflexiones relativas a los procesos observados en el sistema de relaciones laborales en estudio durante sus selecciones y consolidación, se distingue una diferenciación de las dirigencias de las organizaciones de trabajadores miembros de la MSP, en lo relativo al acoplamiento de sus decisiones por los vínculos político-partidistas que



favorecieron el arribo de acuerdos en la formación del sistema durante la última década del siglo XX. En otras palabras, se observa un aflojamiento en los lazos políticos partidistas en una instancia político-técnica de las características de este sistema de relaciones laborales en particular, lo que en un nivel macro es coincidente con el ocaso de las administraciones gubernamentales de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Sin desmedro de lo anterior, se observa una estabilidad y consolidación de las operaciones reproducidas anualmente en el sistema, incluso con mención expresa en la presentación que hace el Ejecutivo al proyecto de ley de reajustes para el siguiente año fiscal. Esta consolidación se ejemplifica en el mensaje del presidente de la República a la Cámara de Diputados en el año 2004, quien declara que la reactivación económica solo será efectiva en la medida que los mejoramientos salariales sean positivos y moderados, situación “planteada a los gremios del sector público, en el marco del tradicional diálogo social que antecede a esta discusión legislativa. En el contexto de este diálogo hubo coincidencia en el monto del reajuste, gracias a lo cual se concordó un Protocolo de Acuerdo con dichas organizaciones, encabezadas por la Central Unitaria de Trabajadores” (Ley N° 19.985, 2004:3).

El carácter tradicional atribuido al diálogo social sostenido en la MSP da cuenta de un sistema de relaciones laborales sostenido en las propias normas consuetudinarias que el sistema autorreproduce. Desde la perspectiva sistémica, este tradicional diálogo social reproducido en la MSP da cuenta de un sistema que solo es posible mientras el sistema de relaciones laborales conserva su adaptabilidad. Esta selección evolutiva de una estructura, representa una condensación de las experiencias de conservación del sistema, mediante las cuales realiza algo improbable o desviado (Luhmann, 1998a) respecto del punto de partida de la MSP a inicios de la década de 1990, generando normas consuetudinarias que brindan perspectivas.

Finalmente, y en consonancia con la consolidación de la MSP en tanto sistema de relaciones laborales, a partir del trabajo de campo realizado es posible identificar el inicio de un periodo de creciente conflictividad tanto en las relaciones laborales a nivel nacional (OHL, 2019) como las del sector público chileno en particular (Gutiérrez Crocco et al., 2018). Particularmente en el caso de la MSP, son especialmente ilustrativas las extensas movilizaciones y paros convocados por las organizaciones de trabajadores del sector público dado el resultado de la etapa prelegislativa del año 2008 en la primera administración gubernamental de la presidenta Michelle Bachelet, trasladando la conflictividad a la etapa legislativa (Ley N° 20.313, 2008).

Es en la comprensión del conflicto laboral donde la aplicación de la teoría de sistemas sociales al análisis de los sistemas de relaciones laborales se muestra especialmente fértil, denotando una comprensión que trasciende la visión de las corrientes teóricas caracterizadas por presuponer una homeostasis del sistema social como fue advertido en la aproximación sistémica de John Dunlop (Audet & Larouche, 1988; Dunlop, 1993; Horn et al., 2009)

El conflicto social, observado desde el prisma analítico de la teoría de sistemas sociales autopoieticos, se erige como una aproximación novedosa que supera limitaciones tanto en el funcionalismo de Parsons, como de diversos enfoques teóricos tradicionales en el campo de estudios de la sociología del trabajo y las relaciones laborales. Recordemos que uno de los flancos de crítica por los que enfoques teóricos tradicionales se advirtieron superados para dar cuenta de la naturaleza de las relaciones de trabajo en las sociedades del capitalismo industrializado, fue la preeminencia jurídica con el que se discutieron los procesos de regulación y definición de las normas laborales como forma de contención del conflicto laboral y resguardo del orden social en su conjunto.

Esta excesiva orientación a la estabilización del orden social y la contención del conflicto social en tanto evento coyuntural y acotado en el tiempo, se tornó insuficiente para comprender las causas subyacentes al conflicto social en

tanto conflicto laboral, sea en ausencia o simplemente desbordando un marco jurídico como el caso del objeto de nuestro estudio.

Si enfoques como los desarrollados por John. R. Commons (Kaufman, 2003) en la escuela de Wisconsin, o el de Otto Kahn-Freund han procurado superar la rigidez de la perspectiva regulatoria (Kahn-Freund, 1987). Así como las ideas de Lewis Coser (Coser, 1961) han dado cuenta la necesaria función que posee el conflicto social para la redefinición de un determinado orden social, estos enfoques también han hecho hincapié que el conflicto social —y por ende el laboral— puede tornarse intermitente e ingobernable ante el aumento de las partes involucradas y las temáticas tratadas<sup>18</sup>.

Es por ello relevante distinguir entre las formas de expresión; las que a su vez puede transitar desde una discordia o agresión abierta hasta una abreacción parcial de las tensiones por medio de determinadas instituciones, evitando —a la manera de una válvula de escape— las consecuencias destructivas derivadas de la pura hostilidad. Precisamente por el conflicto inherente de la relación laboral, Lewis Coser advierte que “la acción antagónica por parte de los trabajadores y en contra de la gerencia, o viceversa, puede decirse que es real puesto que es un medio para obtener resultados (posición más elevada, mayor poder, ingresos económicos más altos); si lo que pretenden los trabajadores o la gerencia es lograr esos resultados, y no la simple expresión de hostilidades difusas, es menos probable que ocurra ese conflicto, siempre que los medios, entre los cuales se puede optar, sirvan para alcanzar la meta” (Coser, 1961:24). Es decir, el conflicto mediatizado hace menos probable la expresión de hostilidades difusas entre las partes vinculadas en una relación laboral, siendo finalmente funcional para evitar la desintegración del sistema social en la que el propio conflicto se suscita.

---

<sup>18</sup> Las aproximaciones teóricas provistas por Kahn-Freund como por Coser respecto de la ingobernabilidad del conflicto en virtud del aumento de los actores sociales y temáticas tratadas en una relación laboral, son especialmente relevantes a la luz de las transformaciones en la composición de la *MSP*. Particularmente en virtud del aumento de organizaciones representativas de los trabajadores del Estado que, estando afiliadas a la CUT, se integran a la *MSP en defensa de sus intereses y decisiones organizacionales específicas*.

Esto abre un abanico de posibilidades de análisis hacia el conflicto laboral, al entenderse como funcional al propio sistema social en la medida que pueda ser procesado para impedir su desborde hostil e indefinido, haciendo improbable la continuidad de la comunicación del sistema. Lo anterior es precisamente el riesgo inherente al conflicto laboral, por lo que desde la sociología del trabajo y las relaciones laborales se ha buscado estudiar aquellos sistemas que no cuenten necesariamente con un marco jurídico como el tradicionalmente representado por la negociación colectiva formal.

Como fue descrito en torno al estudio de las relaciones laborales en la particularidad del sector público, un concepto con el que se ha intentado englobar tanto la negociación colectiva como otras prácticas por las cuales mediar las prácticas de consensos y conflictos en las relaciones de trabajo ha sido el de diálogo social, el cual ha sido promovido para el análisis de las relaciones laborales incluso en la particularidad de los sectores públicos de las sociedades democráticas contemporáneas de diversas latitudes (Bordogna, 2018; Canessa Montejo, 2018; Organización Internacional del Trabajo, 2015; Pedaci et al., 2018; Vodovnik & Noemi Turi, 2014). Mas allá las posibilidades y limitaciones teóricas que posea el concepto de diálogo social como herramienta analítica, donde incluso algunos autores lo han articulado con el prisma analítico de la teoría de sistemas sociales de Niklas Luhmann (Cerdeja Becker, 2009; Cerdeja Becker & Cuevas Valenzuela, 2014; Cerdeja Becker & Valenzuela, 2012); cobra relevancia su aplicación para la comprensión de relaciones de trabajo no necesariamente mediadas por el tradicional proceso de la negociación colectiva jurídicamente consagrada, toda vez que dicha desregulación es una característica distintiva de la MSP de Chile.

Ahora bien, desde la perspectiva sistémica las contradicciones en la comunicación son parte de la propia autorreferencia de los sistemas sociales autopoieticos, siendo el resultado del requisito de unidad de los tres elementos de la comunicación, a saber: la información, la expresión o acto de comunicar, y la comprensión o acto de entender (Luhmann, 1998b). En otras palabras, la

contradicción como unidad de la forma de sentido le permite al sistema social sintetizar dos comunicaciones que —cada una por su parte— son síntesis sociales de las tres selecciones improbables de la comunicación, haciendo que el conflicto asuma por un momento la autopoiesis entendida como continuación de la comunicación (Köhler & Artiles, 2005).

Recordemos que en la teoría de sistemas sociales, la comunicación del sistema social realiza la unidad integrada por la tripe selección “aun cuando sean distintos los respectivos contenidos de conciencia de los participantes y sus horizontes de selección” (Luhmann, 1998<sup>a</sup>:330), haciendo que la sola expectativa de unidad de la comunicación constituya una contradicción al seleccionar lo que la comunicación une, por lo que las contradicciones surgen cuando son comunicadas. Por ende, las contradicciones comunicadas y los conflictos resultantes operan con relaciones de comunicación negativas a la manera de otro sistema social, como un sistema de conflicto caracterizado “por cuatro aspectos: contradicción, conflicto, doble contingencia negativa y una posición parasitaria dentro de otro sistema social. La contradicción se define como la no aceptación de una comunicación o, en otras palabras, una situación en la que no se cumplen las expectativas” (Rogowski, 2000:106).

En otras palabras, desde el prisma teórico de los sistemas sociales autopoieticos la comunicación de la contradicción deriva en un sistema conflicto cuando se expresa la contradicción y el rechazo de las expectativas, comunicándose como negación de la comunicación. De esta forma el motivo de acción del conflicto está dado por la versión negativa de la doble contingencia bajo la forma: no hago lo que quieres si no haces lo que quiero (Luhmann, 1998a), derivando en un sistema de conflicto basado en negaciones que se comunican recursivamente dando origen en un sistema particular y autónomo.

Por lo tanto, los conflictos son sistemas sociales elaborados según el esquema de la contingencia, siendo fuertemente integradores ya que tienden a subordinar toda acción al contexto de la rivalidad respecto de la rivalidad



misma (Köhler & Artiles, 2005). Por lo tanto, puede advertirse que la comunicación de contradicciones y la conformación de sistemas de conflicto en relaciones laborales, cumple una función frecuentemente necesaria, toda vez que dicha relación constituida ya sea por partes presentes a nivel del sistema interaccional, o por organizaciones representativas de dichas partes como sistemas organizacionales, se encuentran vinculadas en una relación asimétrica de poder basal, colisionando periódicamente sus respectivos intereses. Es decir, la inherente asimetría de poder entre el capital y el trabajo conlleva indefectiblemente a la comunicación de contradicciones por el rechazo de expectativas, derivando en la configuración de sistemas de conflictos que alcanzan una necesaria, pero a la vez peligrosa autonomía respecto del sistema de relaciones laborales que lo hospeda.

En la teoría de sistemas sociales autopoieticos, el conflicto no es parte del sistema en el cual tiene ocurrencia sino que el sistema conflicto es un sistema en sí mismo que permite la evolución del sistema social en el cual se aloja (Corsi, 1996; Luhmann, 1998a), por lo que al configurarse por la contradicción de las comunicaciones del sistema huésped, es inevitable para dicho sistema huésped o anfitrión pero a la vez este se ve favorecido en su evolución. En otras palabras, es en “la relación con el sistema en el cual el conflicto había encontrado su motivo y salida” (Luhmann, 1998<sup>a</sup>:351), ya que desestabiliza al sistema anfitrión a la vez que brinda inseguridad a las expectativas de este al desconocer la dirección en que dichas expectativas encontraran su cauce.

Es relevante el carácter inevitable que la teoría de sistemas sociales autopoieticos le asigna al conflicto, donde aplicando esta noción de conflicto al conflicto laboral abordado en los estudios del trabajo, es coincidente con las corrientes teóricas derivadas de las escuelas pluralistas e institucionalistas de las relaciones laborales. No obstante, trasciende el carácter episódico factible de ser contenido por procedimientos jurídicamente establecidos, toda vez que el conflicto laboral —entendido como sistema de conflicto—

ayudaría a evitar la rigidez del sistema de relaciones laborales al favorecer la generación de nuevas comunicaciones que permitan su autorreproducción.

Es decir, desde la teoría de sistemas sociales autopoieticos, el conflicto laboral no es concebido simplemente como una alteración coyuntural a un supuesto orden social, o una interferencia a una presunta homeostasis social como se advierte en la teoría de sistemas de relaciones laborales de John Dunlop (Dunlop, 1993; Shirom, 2005). El conflicto laboral en tanto sistema permitiría la variación de las expectativas del sistema de relaciones laborales en la cual el conflicto laboral tiene cabida, favoreciendo así la autorreproducción de sus comunicaciones ante las variaciones de su propio entorno.

No obstante, la comprensión del conflicto laboral en tanto sistema de conflicto que parasita un sistema de relaciones laborales anfitrión y favorece su evolución, no involucra irrelevancia a la regulación de los conflictos suscitados en los sistemas sociales huéspedes. Los conflictos sociales y por ende los laborales, son factibles de ser admitidos y allanados mediante la regulación social y el influjo que terceras partes pudieran tener sobre el resultado de las disputas. Esto es posible especialmente a través de la diferenciación de procedimientos para la solución de conflictos, hasta lograr la consolidación de un ámbito comunicativo de tipo jurídico como los que pueden ejemplificar los derechos a negociar colectivamente o ejercer la huelga.

La aplicación de estas nociones teóricas no demoniza al conflicto laboral dado su aporte en la variabilidad de las comunicaciones del sistema social anfitrión, pero tampoco lo diviniza toda vez que compromete los elementos del propio sistema social huésped, brindándole al sistema de conflicto un carácter parasitario factible de ser contenido por comunicaciones del sistema funcional del derecho caracterizado por su código binario legal/no legal (Cadenas, 2012; Thoene, 2014).

Recordemos que las características distintivas —y flanco de críticas— de corrientes teóricas como la escuela de Oxford o la escuela de Wisconsin, así como sus derivaciones teóricas posteriores (Ackers, 2021; Dobbins et al., 2021), han hecho especial énfasis en las distinciones entregadas por las comunicaciones del sistema funcional del derecho para contener el inherente conflicto laboral, dado las consecuencias destructivas tanto en el propio sistema de relaciones laborales donde dicho conflicto se suscita como en la sociedad en su conjunto. No obstante, es necesario tener presente que la complejidad o grado de evolución de un sistema de relaciones laborales no está determinado necesariamente por el grado de precisión o sofisticación regulatoria que puedan brindar las distinciones de las comunicaciones del sistema del derecho, como son el reconocimiento de derechos laborales colectivos fundamentales como la libertad sindical, la negociación colectiva o la propia huelga.

La complejidad del sistema de relaciones laborales entendido como sistema social autopoiético, estará expresado tanto en los consensos como los conflictos derivados de sus elementos, es decir, en las comunicaciones distinguidas por su código binario específico (Corsi, 1996; Luhmann, 1998a). Por lo tanto, el estudio de un sistema de relaciones laborales particular como la MSP en Chile no puede agotarse exclusivamente en las distinciones entregadas por las comunicaciones del sistema del derecho en la materia, sino que la observación debe orientarse en sus elementos constitutivos - para dar cuenta de una complejidad creciente que le ha permitido mantenerse viable a lo largo de tres décadas, en ausencia o en contra las distinciones de un ámbito comunicativo de tipo jurídico que demarque sus comunicaciones.

Ahora bien, específicamente en relación con la función del conflicto en el sistema social y la comprensión del conflicto laboral como un sistema en sí mismo, también hay que reconocer su peligrosidad en atención a los recursos que absorbe y compromete del sistema social anfitrión, motivo por el cual Luhmann utilizaba la metáfora biologicista de sistema parasitario. Recordemos que desde la teoría de sistemas sociales autopoiéticos, el sistema

conflicto participa en las comunicaciones del sistema social huésped cambiando a contradicciones, oponiéndose a la comunicación del sistema social en el que se aloja y permitiendo la continuación de la acción en ausencia de la certeza de expectativas del sistema.

Esto trae aparejados efectos desestabilizadores en el sistema huésped, los cuales no son necesariamente disfuncionales toda vez que pueden beneficiar la evolución del sistema social, ya que sus estructuras son sustituidas en favor de la reproducción autopoietica del sistema. Es por esto por lo que las contradicciones y los conflictos resultantes adquieren esta función sustancial, ya que las contradicciones en la comunicación —entendidas como la comunicación del no— protegen a los sistemas sociales de su petrificación, haciendo que puedan variar sus comunicaciones.

Aplicando esta perspectiva teórica del conflicto social al campo de estudios del trabajo y los sistemas de relaciones laborales, las contradicciones protegen al sistema de relaciones laborales contra su propia rigidez y petrificación, permitiendo variar sus expectativas para continuar comunicando.

Sin embargo, los sistemas de relaciones laborales no cumplen únicamente la función de contener los sistemas de conflicto configurados por las contradicciones de la comunicación. Son los propios sistemas de relaciones laborales los cuales pueden tender a desarrollar estructuras, instituciones y procedimientos como forma de contener los conflictos laborales tanto en el sistema de relaciones laborales huésped como en la sociedad en su conjunto. Es decir, los sistemas de relaciones laborales pueden cumplir la función de “dar por terminado el conflicto y procurar un arreglo si les parece oportuno hacerlo; también pueden elegir otros medios distintos de la huelga, como los convenios colectivos, los regateos, el “tortuguismo”, etc.” (Cosser, 1961:57), conteniendo la expresión hostil y difusa derivada de un conflicto laboral que pudiera tornarse relevante para el entorno del propio sistema de relaciones laborales, como pueden ser el sistema económico, el sistema político o el sistema del derecho.

Esta aproximación al conflicto laboral en tanto sistema de conflicto evoca el carácter evolutivo subyacente a las corrientes teóricas inspiradas en las perspectivas institucionalistas de la escuela de Wisconsin (Kaufman, 2003) y las ideas propuestas por Otto Kahn-Freund (Kahn-Freund, 1987), en el sentido de que los conflictos devenidos en los sistemas de relaciones laborales pueden cumplir la función de formar y consolidar grupos junto con establecer las formas en que se relacionan estos grupos. Para Khan-Freund, no es tanto el conflicto definido como una comunicación negativa entre los actores colectivos involucrados lo que define a la relación laboral, sino que “el conflicto como forma de interacción entre los sindicatos y las asociaciones de empleadores conduce a relaciones laborales. El conflicto abierto se reduce gradualmente y se transforma en un instrumento, que se convierte en la relación de ultimátum escasamente utilizado en el arsenal de los grupos” (Rogowski, 2000:117).

Es decir, si bien el sistema conflicto parasitario de un sistema social autopoietico y compromete los recursos del sistema huésped, también cumple una función social en tanto conflicto colectivo ya que exige variabilidad en las comunicaciones del sistema social en el que tiene lugar, y con ello evitar que devengan hostilidades violetas y difusas. En otras palabras, la comunicación de las contradicciones en base a la cual se constituye el sistema del conflicto permite que el sistema social continúe operando, pero estas relaciones laborales estarán dominadas por la máxima de que lo que es malo para mi enemigo, es bueno para mí, haciendo que la autonomía del sistema de relaciones laborales se vea inhibido.

Por ende, la perdurabilidad de los sistemas de conflictos entendidos como conflictos laborales suscitados en sistemas de relaciones laborales pueden interpretarse como signos de relevancia que pueden trascender los propios límites del sistema de relaciones laborales en el cual se configura dicho conflicto laboral. Muestra de dicha trascendencia ha sido que la ley e incluso la moral han operado como mecanismos que ponen en evidencia la relevancia

de los conflictos sociales, aun cuando estos se expresan a nivel de los sistemas sociales de interacción.

Por ende, cuando conflictos individuales como los surgidos en una interacción se tornan socialmente relevantes, son organizaciones específicas las que cumplen esta función de selección de conflictos. Al respecto, Rogowski plantea que “los sindicatos puedan ser vistos como organizaciones que seleccionan conflictos particulares y mejoran su estatus como relevante para la sociedad en general” (Rogowski, 2000:111), haciendo que estos sistemas organizacionales puedan ser funcionales para los distintos sistemas sociales de su entorno.

Evaluando las posibilidades analíticas que brinda la teoría de sistemas sociales autopoieticos, en la comprensión del conflicto laboral de sistemas de relaciones laborales como el representado por la MSP en Chile, se advierten réditos para el análisis de la evidencia empírica obtenida en lo relativo a su conflictividad. Será posible identificar la constitución de sistemas de conflicto en el sistema de relaciones laborales, a partir de las contradicciones en las comunicaciones que forman y mediante las cuales se autorreproduce el propio sistema, siendo advertido en aquellas interacciones realizadas al alero de la MSP relativas a temáticas del ámbito económico tales como el reajuste salarial para los trabajadores del sector públicos; así como los múltiples bonos, aguinaldos e incluso por termino de conflicto que anualmente se discuten en la etapa prelegislativa 19.

A estas se suman otras temáticas no económicas cuyos contenidos han emergidos paulatinamente en los consensos y conflictos derivados de la MSP, tales como los relativos a la estabilidad laboral o las posibilidades de carrera

---

<sup>19</sup> La generación de comunicaciones contradictorias relativas a temáticas de tipo económico como las relativas al reajuste de remuneraciones o los bonos por termino de negociación, no solo han dado origen a conflictos entre los representantes gubernamentales y los dirigentes de las organizaciones de trabajadores del Estado. Dado el creciente número de organizaciones participantes de la MSP, así como por su marcada heterogeneidad, diversos informantes claves relatan el surgimiento de tensiones entre organizaciones de trabajadores que bogan por un aumento de reajuste remuneracional por sobre la obtención de bonos, y otras organizaciones cuyas decisiones organizacionales se orientan en sentido inverso.

funcionaria en el sector público chileno, en las cuales es factible identificar la configuración de una doble contingencia negativa por la no aceptación de la comunicación expresada por algunas de las partes vinculadas. Sobre estas temáticas no económicas, entendidas como nuevas variaciones del sistema de relaciones laborales en estudio, se abocará el siguiente capítulo.

En virtud de las premisas teóricas para la comprensión del conflicto laboral en tanto sistema, también se podrá advertir las contradicciones en las comunicaciones a partir de las cuales se configura el sistema de conflicto, las que a su vez exigen una mayor variabilidad de las comunicaciones del propio sistema de relaciones laborales de la MSP (que es negociable y que no es negociable respecto de las condiciones de trabajo en el sector público chileno). En otras palabras, el procesamiento de los sistemas de conflicto configurados por las contradicciones de las comunicaciones del sistema de relaciones laborales, han brindado un aumento en la complejidad del sistema al incorporar nuevas temáticas a los programas y, por ende, nuevas posibilidades de contradicciones en las premisas que guían las comunicaciones futuras del sistema, sea en materias económicas, laborales, territoriales, entre otras.

En ese sentido, el aumento de la conflictividad a partir de la década del 2000 tanto en las relaciones laborales del sector público chileno en general (OHL, 2019) como de la MSP en particular; no debe ser entendida como una falencia o desequilibrio de los sistemas en los cuales dichos conflictos ocurre. Ha sido más bien mediante la selección de determinadas comunicaciones contradictorias —particularmente la relativa al reajuste de las remuneraciones de los trabajadores del sector— la que ha permitido evitar la excesiva rigidez del sistema, generando nuevas variaciones que brindan mayores probabilidades de estabilidad durante su desarrollo evolutivo.

Por otro lado, y en consideración con la creciente relevancia que han adquirido para la sociedad chilena los consensos y conflictos que constituyen a la MSP en tanto sistema de relaciones laborales, será menester no



restringirse al impacto que pudieran ocasionar a la ciudadanía expresiones de conflicto como las huelgas y paralizaciones convocadas por las distintas organizaciones agrupadas por la central sindical. Es decir, es menester ponderar la relevante función social que cumple la MSP en tanto sistema de relaciones laborales para el resto de los sistemas funcionales que son parte de su entorno. Sobre esta función, un exdirigente de la ANEF e integrante de la MSP comenta:

“a la MSP en general se le evalúa de la vereda contraria, por el nivel de conflictividad que gatilla y yo tengo la convicción de que la MSP ha sido un espacio que lo que ha hecho ha sido durante 20 años canalizar por vías de diálogo, negociación y acuerdo, procesos que de otra manera habrían estallado decenas de veces como conflictos absolutamente inorgánicos, locales y sin capacidad de resolución,” (C. Insunza, comunicación personal, 17 de marzo de 2020).

Lo anterior es pertinente, ya que los resultados de las operaciones de un sistema de relaciones laborales de las características de la MSP en Chile, entre los cuales destacan los eventuales acuerdos relativos al reajuste de remuneraciones que son ingresados en el proyecto de ley ingresado por el ejecutivo para su discusión legislativa. Este tipo de acuerdos irrita particularmente al sistema económico —presente en el entorno del sistema de relaciones laborales toda vez que sirve de parámetro para la discusión relativa al reajuste del salario mínimo en el país, o como medida macroeconómica de contención del gasto fiscal, articulada por el gobierno chileno a través del Ministerio de Hacienda.

De este modo, la arquitectura de la teoría de sistemas sociales autopoieticos aplicado a los estudios del trabajo no se circunscribe al análisis de los sistemas de interacción entre partes presentes vinculadas por una relación laboral, o por sistemas organizacionales definidas por sus premisas decisionales, o incluso los sistemas de conflicto suscitados por las contradicciones en las comunicaciones que conforman un sistema de relaciones en particular.



Comprender las relaciones laborales desde un prisma sistémico también involucra reflexionar sobre las funciones que dicho sistema pueda ejercer para otros sistemas funcionales presentes en su entorno, llevando a ponderar la función inmunológica que pudieran ejercer los sistemas de relaciones laborales para el conjunto de la sociedad.

A modo de síntesis, a lo largo del presente capítulo se ha procurado describir y analizar los componentes del sistema de relaciones laborales en estudio en una segunda etapa transcurrida durante la primera década del siglo XXI. De acuerdo con las categorías evolutivas propuestas en la teoría de sistemas sociales autopoieticos, en esta etapa es posible identificar las principales variaciones que han sido seleccionadas en la MSP en tanto sistema, generando estructuras que han configurado el código basal mediante la cual se ha consolidado su viabilidad a pesar de las opacidades y contradicciones advertidas en la legislación chilena.

En este sentido, como selecciones del sistema se han identificados las transformaciones a nivel de los actores involucrados, tanto respecto de la parte empleadora con la preeminencia del Ministerio de Hacienda respecto de otras secretarías del Estado; como respecto de la parte trabajadora con los criterios de membresía a la central sindical y las diferenciaciones entre organizaciones representantes de los diversos trabajadores del sector público chileno.

A nivel de los procesos de la MSP, ha sido posible advertir la selección de determinadas secuencias, metodologías y estrategias, las que han generado estructura en el sistema de relaciones laborales a partir de variaciones ocurridas en su primera etapa de formación. Estas selecciones han brindado estabilidad a la autorreproducción de las operaciones realizadas periódicamente, brindando perspectiva al reproducir operaciones realizadas previamente haciendo probable lo que inicialmente se advirtió como altamente improbable.

Por último, se observó una conflictividad creciente en comparación con la etapa germinal del sistema en estudio, advirtiendo la configuración de contradicciones en la comunicación sostenida en su interior las que dan origen a conflictos con diversas expresiones. En este sentido, se ha procurado evitar una comprensión demonizada de esta conflictividad laboral, dando cuenta de su función en la generación de nuevas variaciones y en la propia evolución del sistema.

Al igual que en el capítulo precedente, la siguiente tabla resume los principales hallazgos recabados en el trabajo de campo con relación a las regulaciones, actores, procesos y conflictos, en el periodo establecido entre los años 2000 a 2009

Tabla 7 Selección y consolidación del sistema: Regulaciones, actores, procesos y conflictos 2000- 2009.

Componentes	Subcomponente	Observaciones	Año/s
Regulaciones	Los convenios internacionales y las antinomias regulatorias	Convenio 151 OIT: contradicciones sobre negociación colectiva en el sector público chileno	2000 y +
	La modernización del Estado y las relaciones laborales en el sector público chileno	Ley del nuevo trato 2003. Creación Dirección Nacional del Servicio Civil como reformas de segunda generación	2003 y +
Actores	La preeminencia de Hacienda como representante del Estado empleador	Distinción económica sobre las condiciones de trabajo	2000 y +
	Membresía y diferenciación de las organizaciones de trabajadores	Diferenciación sectores Salud y Educación Superior	2000 y +
Procesos	La preeminencia del guarismo	Reajuste de remuneraciones sobre demandas sectoriales y colgajos	2000 y +
	La consolidación de los procesos de negociación	El rito y su tradición	2000 y +

Componentes	Subcomponente	Observaciones	Año/s
Conflictos	El aumento de la conflictividad y sus expresiones	Ciclo de conflictividad en ascenso, con expresiones históricas a nivel de la MSP (2008)	2000 y +
	Diferenciación y conflicto en organizaciones de trabajadores	Reajuste vs bonos: tensiones interorganizacionales	2000 y +

Fuente: elaboración propia.

El siguiente capítulo se aboca a describir y analizar una tercera etapa identificada en la evolución del sistema de relaciones laborales en estudio, abarcando el periodo comprendido entre los años 2010 al año 2020 y que anteceden las extensas movilizaciones sociales a lo largo del territorio nacional chileno, las cuales decantaron en un proceso constitucional cuyas consecuencias jurídicas y sociales permanecen aún desconocidas.

## 6. Reestabilización del sistema y nuevas variaciones. 2010-2020

### 6.1. Introducción

El presente capítulo se aboca a la descripción y análisis del objeto de estudio en una tercera etapa de su desarrollo evolutivo, haciendo uso de las categorías evolutivas propuestas por Luhmann para la comprensión de los sistemas sociales a partir de los supuestos neodarwinistas (Luhmann, 1998a). De este modo, se aboca a las observaciones de las continuidades y transformaciones en lo relativo a las regulaciones de las relaciones laborales del sector público chileno promulgadas entre los años 2010 a 2020; en los actores representativos tanto de la parte patronal como trabajadora que han compuesto la MSP durante la segunda década del siglo XXI; los procesos sostenidos anualmente así como la conflictividad derivada de las operaciones autorreproducidas por un sistema de relaciones laborales de especial relevancia en Chile, inversamente proporcional a su indagación científica desde el campo disciplinar de las ciencias sociales.

Para ello, en primer lugar y en coherencia con los capítulos precedentes, a continuación, se describen las principales regulaciones legales promulgadas en el periodo, relativas a las relaciones laborales del sector público chileno.

### 6.2. Sobre las regulaciones

#### 6.2.1. Modernización del Estado, participación y (des) regulación de las relaciones laborales

Como fue previamente descrito, el proceso de modernización de la gestión pública instaurado mediante políticas públicas inspiradas en la Nueva Gestión Pública e impulsadas por los gobiernos post transicionales apoyados en la Concertación de Partidos por la Democracia, contribuyeron a un socavamiento de los vínculos políticos partidistas que hicieron probable el mayoritario arribo de acuerdos en las etapas prelegislativas sostenidas en la primera etapa de formación de la MSP en tanto sistema de relaciones laborales.



De este modo, junto a las variaciones seleccionadas que consolidaron las operaciones autorreproducidas a lo largo de la primera década del siglo XXI, también se consolidaron las contradicciones entre las expectativas comunicadas entre las partes, configurando conflictos con diversas expresiones como las multitudinarias manifestaciones ocurridas en el año 2008, tras el fallido diálogo en la MSP.

Finalmente, las administraciones gubernamentales de la Concertación de Partidos por la Democracia que se sucedieron a lo largo de dos décadas culminaron con el triunfo de la candidatura presidencial de Sebastián Piñera para gobernar durante el periodo 2010 al 2014, dando término a la coalición de partidos políticos sobre los cuales se realizó la transición democrática y en los cuales los dirigentes de las diversas organizaciones de trabajadores públicos militaban o habían militado, brindando relativa estabilidad a los iniciales acuerdos en virtud de las variaciones que hicieron posibles las primeras interacciones sostenidas entre representantes de las partes patronal y trabajadora.

Durante el primer mandato del presidente Sebastián Piñera, y con el objetivo de contener las conflictivas relaciones laborales entre las entrantes autoridades gubernamentales y las dirigencias de las organizaciones de trabajadores del sector público, el entonces senador Sr. Hernán Larraín presentó en el año 2011 un proyecto de reforma constitucional relativa a la negociación colectiva y el derecho a huelga de los funcionarios públicos<sup>20</sup>, el cual fue finalmente rechazado en la cámara del Senado durante su discusión legislativa (Ley N° 20.559, 2011).

---

<sup>20</sup> En la discusión en sala respecto de la aprobación de la ley de presupuesto del año 2011, el senador expresó que “por mi parte, presenté un proyecto de reforma constitucional en este último sentido, con derecho a huelga, pero, lamentablemente, no fue aprobado. Sin embargo, voy a insistir, porque me parece que es preciso resolver estos aspectos. Sería otra la Administración Pública, otro el sector de sus trabajadores, si existiera un mecanismo de carrera funcionaria de verdad, con procesos de evaluación, pero con estabilidad, según los méritos de los trabajadores, y con derecho a negociación colectiva y a huelga” (Ley N° 20.559, 2011:111)



Junto con lo anterior, autores como Enrique Rajevic (Rajevic Mosler, 2014, 2015a, 2016, 2018) han constatado la existencia de otros siete proyectos tendientes a la regulación de la negociación colectiva y el derecho a huelga de los trabajadores del Estado, los cuales finalmente no han alcanzado la aprobación legislativa. En parte debido a que las normas que establezcan modalidades y procedimientos de negociación colectiva, así como las materias no susceptibles de negociación, son de exclusiva iniciativa presidencial (Rivera, 2018).

Como es posible observar, al igual que en las iniciativas legales infructuosamente impulsadas durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, la administración gubernamental del presidente Sebastián Piñera procuró establecer bordes legales a la negociación colectiva y la huelga en el sector público chileno, como forma de encauzar mediante comunicaciones de tipo jurídico las practicas consuetudinarias ejercidas tanto a nivel de cada servicio público, como sectorial y nacional con la MSP como expresión más institucionalizada.

Al igual que el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, la primera administración gubernamental de Sebastián Piñera no logró brindarle continuidad en el gobierno a la coalición política que lo sustentó, siendo testigos en el año 2014 de un amplio favoritismo para un segundo periodo presidencial de la presidenta Michelle Bachelet, y el retorno de una nueva coalición política de partidos de izquierda bajo el nombre de Nueva Mayoría.

A diferencia de su primera candidatura presidencial, Bachelet mostró mayor moderación en las promesas relativas a las relaciones laborales en el sector público, comprometiendo únicamente a evaluar la institucionalización de la negociación colectiva en el sector público mediante mecanismos que consideren sus particularidades específicas (Rivera, 2018). Por las dificultades en aprobar las reformas constitucionales respecto de la negociación colectiva y la huelga en el sector público, en el segundo gobierno de Michelle Bachelet del periodo 2014 a 2018 se prefirió impulsar la



participación de las asociaciones de funcionarios de los servicios públicos a través del instructivo presidencial del año 2015 sobre buenas prácticas laborales en desarrollo de personas en el Estado (Rivera, 2018).

Dicho instructivo presidencial, cuya implementación fue responsabilidad de la Dirección Nacional del Servicio Civil en tanto organismo dependiente del Ministerio de Hacienda, declaraba que los desafíos relativos al empleo público chileno debían ser enfrentados como una política de Estado que trascendiese a los diversos gobiernos, como medio para consolidar relaciones laborales participativas con las asociaciones representativas como con los funcionarios públicos en general. Si bien hubo una valoración positiva por parte de los gremios del sector público en la generación de instancias de participación de forma descentralizada, las organizaciones de trabajadores del sector público continuaron reproduciendo el sistema de relaciones laborales en estudio con las contrapartes gubernamentales, suscribiendo en noviembre de 2014 un protocolo de acuerdos entre el Ministro de Hacienda, la Ministra de Trabajo y Previsión Social, y los directivos de las organizaciones gremiales del sector público.

En continuidad a las iniciativas contenidas en el instructivo presidencial sobre buenas prácticas laborales en desarrollo de personas en el Estado del año 2015, en octubre de 2016 se promulgó la ley N° 20.955 que modificó la ley N°19.882 (Ley N°19.882, 2003). En coherencia con los fundamentos que sustentaron la denominada ley del nuevo trato laboral, la ley N° 20.955 se orientó a perfeccionar el sistema de alta dirección pública inaugurado el año 2003, brindándole a la Dirección Nacional del Servicio Civil la facultad de impartir normas de aplicación general en distintas materias relativas a la gestión y desarrollo de personas a los ministerios y sus servicios dependientes o relacionados a través de ellos, para su implementación descentralizada, según señala su artículo 1 letra q (Ley N° 20.955, 2016).

En base a este nuevo rol, la Dirección Nacional del Servicio Civil intentó estructurar una estrategia para abordar las relaciones laborales, impartiendo



incluso una norma de aplicación general relativa a la participación funcionaria. Sin embargo, dicha normativa general no abordó la negociación de los dirigentes de las asociaciones de funcionarios y las autoridades de servicios públicos en lo que respecta a sus condiciones laborales, y mucho menos hizo alusión al derecho a huelga para los funcionarios públicos. Por ello, a pesar de los esfuerzos por promover la participación de las organizaciones de funcionarios públicos, continuaron las negociaciones de la MSP en temas relativos a las remuneraciones y otras materias, siendo especialmente conflictivas por las extensas huelgas ocurridas los años 2015 y 2016 (Rivera, 2018).

Finalmente, en el año 2018 se inició un nuevo cambio de coalición política al iniciar la segunda administración gubernamental de Sebastián Piñera para el periodo entre los años 2018 a 2022. Y tal como fue anunciado, durante dicho mandato presidencial sobrevinieron las masivas manifestaciones sociales del año 2019 que desembocaron en el proceso constituyente para la generación de una nueva carta fundamental para Chile.

#### 6.2.2. Las resistencias a la regulación

Como ha sido descrito en los capítulos anteriores, tanto las negociaciones colectivas como la actividad huelguística fácticamente ejercida por décadas en el sector público chileno, dan cuenta de un fenómeno vivo con características distintivas. Por ende, sería factible suponer que la falta de garantías legales para los trabajadores del Estado chileno en derechos laborales fundamentales motivaría tanto a los actores gremiales como gubernamentales a establecer un marco legal para ejercer dichas prácticas de negociación y de huelga.

No obstante, y de acuerdo con los hallazgos recabados por el trabajo de campo, la regulación de estos derechos laborales fundamentales para los trabajadores del sector público según los lineamientos establecidos en los convenios internacionales de la OIT, conllevan implicancias que durante la segunda década del siglo XXI han relativizado la adhesión de las

organizaciones representativas de los trabajadores públicos a su regulación, e inclusive a rechazar cualquier iniciativa regulatoria<sup>21</sup>.

Por ello, junto a la complejidad político-legislativa que conlleva la derogación de las prohibiciones constitucionales (Constitución Política de la República de Chile, 1980) y en los estatutos en los que se establezca dicha prohibición (Decreto N° 890, 1975; Ley N° 18.575, 1986; Ley N° 18.834, 1989), es necesario tener presente algunas implicancias derivadas del reconocimiento al derecho de negociar colectivamente y del derecho de huelga a los funcionarios públicos chilenos.

Ya el propio convenio N°151 de la OIT considera ciertas prohibiciones en su ejercicio, excluyendo para ambos derechos a los funcionarios en virtud de dos tipos de prohibiciones. Por un lado las prohibiciones personales, correspondientes a: funcionarios de alto nivel, entendiendo por tales los directivos o aquellos que en sus funciones normalmente poseen poder decisorio; empleados de exclusiva confianza política; funcionarios nombrados por el procedimiento de alta dirección pública en Chile, sistema cuya ejecución ha sido responsabilidad de la Dirección Nacional del Servicio Civil (Ley N° 20.955, 2016; Ley N°19.882, 2003); y empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial. Asimismo, aplicarían las prohibiciones de servicios o instituciones, correspondientes a los funcionarios de las fuerzas armadas y policía (Domínguez et al., 2016), dada la incompatibilidad en el uso monopólico de la fuerza y el ejercicio de los derechos laborales previamente señalados.

Por otro lado, una de las aristas de la ausencia de regulación de la negociación colectiva en el sector público en la legislación chilena, es que las practicas

---

<sup>21</sup> Incluso, en el reporte del consejo de administración de la OIT en el año 2017 y ante las quejas impuestas ante tal organismo por el incumplimiento de diversos convenios internacionales, el gobierno de Chile observa que “los funcionarios públicos desde el año 1990 han mejorado ostensiblemente el ejercicio de sus derechos de libertad sindical, y en particular, respecto del estándar de derecho que establece el Convenio N°151, Chile mantiene una práctica nacional que satisface ampliamente las obligaciones emanadas de sus disposiciones” (Organización Internacional del Trabajo, 2017b)

fácticas han impedido una definición de temáticas diferenciadas de negociar a nivel nacional, sectorial o por servicio público respectivo<sup>22</sup>; generando diferencias tanto a nivel vertical como entre los propios servicios públicos de un mismo sector, toda vez que las condiciones laborales acordadas en dichas negociaciones son fruto de la capacidad negociadora de las distintas asociaciones de funcionarios y las autoridades públicas respectivas<sup>23</sup>.

Es decir, no existe una correspondencia entre los acuerdos alcanzados entre los niveles presentes en el conjunto de las relaciones laborales en el sector público chileno, donde los acuerdos alcanzados en un nivel sectorial pueden representar el mínimo, el tope o simplemente no representar referencia alguna para los acuerdos susceptibles de alcanzar en las negociaciones sostenidas por las asociaciones de funcionarios con los representantes de la dirección de sus respectivos servicios públicos (Gutiérrez Crocco et al., 2018).

Dado lo anterior, una regulación de la negociación colectiva involucraría establecer mediante códigos del sistema del derecho los niveles de negociación, temáticas factibles de negociar por nivel y los actores representativos de las partes según los niveles y temáticas respectivas. Para ello, diversos autores incluso han propuesto el establecimiento de principios y normas generales que aseguren el cumplimiento de los objetivos diferenciados para cada nivel (Domínguez et al., 2016), en la cual la

---

<sup>22</sup> Una de las tres dimensiones a las cuales hacen referencia las preguntas del instrumento ENCLACE, son precisamente los procesos de negociación que se llevaron a cabo a nivel de los servicios públicos. Los resultados obtenidos demuestran que las organizaciones representativas de los trabajadores estatales negocian con las autoridades de los servicios públicos en distintas modalidades que transitan desde la conversación espontánea respecto de ciertos temas a una discusión estructurada de temáticas acordadas previamente, que en el estudio reciben el nombre genérico de mesas de negociación. Esta modalidad representaría la forma “más parecida a la negociación colectiva que se da en el sector privado aun cuando sus procedimientos son más flexibles, ya que no están regulados por ley” (Gutiérrez Crocco et al., 2018:77)

<sup>23</sup> La ENCLACE evidenció como problema de las prácticas de negociación en los servicios públicos chilenos la marcada descoordinación entre los niveles de negociación local o de servicio, el nivel sectorial o de ministerio, y el nivel nacional. Al respecto, los autores del estudio señalan que “una de las complejidades de la organización de la negociación colectiva en un ambiente donde no existe regulación formal queda de manifiesto cuando se analiza cómo se coordinan los acuerdos pactados en las mesas de negociación que se realizan al nivel del servicio con los acuerdos que se han establecido previamente a un nivel superior” (Gutiérrez Crocco et al., 2018:84)



regulación reconozca tres niveles principales de negociación con la participación de las respectivas autoridades públicas: a) un nivel nacional como el ejercido actualmente en la MSP, con la participación de los Ministerios de Trabajo y Previsión Social, y el Ministerio de Hacienda (Rajevic Mosler, 2015a; Rivera, 2018); b) un nivel sectorial, con la representación del Ministerio respectivo, y c) un nivel local o institucional, con la representación de la autoridad o jefatura del servicio público correspondiente.

Lo anterior involucra la introducción de nuevas variaciones a las selecciones que se han sedimentado en la MSP, tales como la realización de mesas sectoriales paralelas a la instancia nacional, viéndose entreveradas materias de negociación de un sector en particular con materias transversales al conjunto de organizaciones que conforman la MSP<sup>24</sup>.

Por otro lado, una regulación de la negociación colectiva involucraría establecer criterios de representatividad de las organizaciones de funcionarios públicos en los niveles de negociación señalados, especialmente de aquellos que participan de la MSP. Como se indicó, la ley N°19.296 sobre asociaciones de funcionarios de la Administración Central del Estado (Ley N° 19.296, 1994) permitió la constitución de organizaciones representativas de los trabajadores de los funcionarios públicos a nivel de federaciones y confederaciones. Pero la ausencia de una regulación que delimite la representatividad se traduce en un solapamiento de organizaciones que negocian de facto tanto a nivel de servicio como sectorial y nacional, como la MSP (Quiroga et al., 2014, 2016).

---

<sup>24</sup> Los resultados de la ENCLACE mostraron que más del 60% de los servicios públicos discutieron en el año temáticas relativas al empleo; a la remuneración; a la calificación y carrera funcionaria; a los servicios de bienestar o beneficios para los funcionarios; la gestión de ambientes laborales y de las capacitaciones; e incluso respecto a regulaciones gubernamentales (Gutiérrez Crocco et al., 2018). Esta amplitud temática también se diferencia respecto de aquellos temas tratadas en las negociaciones colectivas regladas del sector privado, toda vez que el Código del Trabajo chileno excluye la posibilidad de negociar temáticas que restrinjan a la parte patronal la facultad de organizar, dirigir y administrar la empresa; no pudiendo participar los sindicatos del sector privado en aspectos relacionados a la producción, al empleo o planes futuro de la empresa.

Tal como fue advertido en el capítulo precedente, en virtud del criterio de membresía a la central sindical por parte de las organizaciones de trabajadores del sector público, se advierte un progresivo aumento de organizaciones de trabajadores de diversas estructuras sindicales: asociaciones de funcionarios públicos de determinado servicio público, federaciones de una determinada cartera ministerial, o confederaciones de trabajadores ca nivel nacional. Ya que cada organización de trabajadores ejerce un voto para la aprobación tanto del proyecto de ley de reajuste de remuneraciones del ejecutivo para su discusión legislativa, así como de protocolos de acuerdos con las autoridades de gobierno, se ha observado una progresiva diferenciación donde diversas organizaciones condicionan su voto de acuerdo con sus premisas decisionales. Al respecto, un excoordinador y dirigente de las organizaciones que conforman la MSP comenta:

“hay una incorporación paulatina de distintas organizaciones en la mesa, hay una fase en la mayor parte de los casos producto de fragmentación de las organizaciones en el sector, eso es particularmente evidente hoy día en la composición de la mesa en de salud hace 15 años atrás la gran organización de la salud centralizada era la CONFENATS y después de sus diversas divisiones tanto estamentales como de organizaciones paralelas hoy día participan en la MSP 7 u 8 organizaciones que provienen del mundo de la salud centralizada, de la misma manera las universidades estatales tenían unas grandes organizaciones a inicios de los 90, que era ANTUE, después se separó la FENAFUECH (federación de funcionarios de la universidad de Chile) después se separó la FENAFUCHS y las 3 participan de la MSP, hay toda una etapa en que la mesa empieza a ampliarse en esta lógica lamentable de fragmentación ” (C. Insunza, comunicación personal, 17 de marzo de 2020).

Dado estos hallazgos en el sistema de relaciones laborales en estudio, una eventual regulación legal de la negociación colectiva involucraría delimitar materias a revisar por los niveles de negociación definidos, ya que la

desregulación ha derivado en una descoordinación en las temáticas negociadas a nivel de institución, sectorial o nacional; donde los acuerdos suscritos en un nivel no son referenciales a las negociaciones relativas a las mismas materias en niveles inferiores (Gutiérrez Crocco et al., 2018).

En virtud de lo anterior, algunos autores plantean que una regulación de la negociación colectiva en el sector público chileno debiera reconocer a la MSP como principal instancia de negociación a nivel nacional, continuando con la discusión que anualmente se sostiene en torno al reajuste salarial (Quiroga et al., 2014, 2016). Consecuentemente, las negociaciones sectoriales e institucionales debieran implementar dichos acuerdos y negociar en sus niveles los aspectos relativos a la organización y las condiciones de trabajo (Armstrong et al., 2007). Con ello, se buscaría limitar aquellas negociaciones que actualmente se llevan a nivel sectorial e institucional donde organizaciones de trabajadores buscan mejorar condiciones y beneficios obtenidos en la MSP, mediante acuerdos según sus demandas específicas como sector o institución.

Las implicancias de una eventual regulación tanto de la negociación colectiva como la huelga en el sector público chileno, enfrenta el desafío de que las negociaciones se produzcan de manera previa a las movilizaciones y a la huelga, entendiéndola como medida de última ratio. Tal como se ha descrito en los capítulos precedentes, a pesar de las explícitas prohibiciones legales, la huelga en el sector público chileno no se ha ejercido como consecuencia última de una negociación colectiva infructuosa, sino como medida de presión previa por los trabajadores para forzar una negociación con las autoridades públicas (Gutiérrez Crocco et al., 2018). Lo anterior es confirmado por una representante de la CUT, al señalar respecto de la MSP que: “igual tuvimos movilizaciones, normalmente la mesa se acompaña de movilizaciones porque la gente ya está acostumbrada y sabe que si no hacemos un poquito de fuerza las cosas se hacen más difíciles” (A. Gutiérrez, comunicación personal, 28 de junio de 2020).

Dado este escenario, algunos autores han propuesto la obligatoriedad de negociar por parte de las autoridades de gobierno ante un petitorio presentado por organización representativa de los funcionarios del sector público, resguardando los espacios de negociación en los márgenes establecidos en términos de nivel, materias de negociación y sujetos competentes. Dicha obligatoriedad no involucraría la obligación de las partes involucradas en la relación laboral de suscribir un acuerdo dentro del plazo que establezca la regulación, dando cabida al derecho a huelga pero como última instancia en el marco de negociación (Domínguez et al., 2016). Al respecto, un exrepresentante gubernamental de la MSP declara que “Si estuviera normado no podría ser así, o sea uno podría decir no poh, por lo menos negocien por lo menos dos semanas y si en dos semanas no hay acuerdo hay derecho a votar la huelga. Entonces la usan a su modo” (J. Rodríguez, comunicación personal, 03 de agosto de 2020).

Por otro lado, una eventual regulación legal de la negociación colectiva en el sector público chileno supondría el establecimiento de una agencia que coordine los procesos desde una posición reguladora, estableciendo una diferenciación del Estado en su rol como empleador del rol de regulador de las relaciones laborales sostenidas en los diversos sectores de la economía nacional. Como ha sido descrito, las normas consuetudinarias que han cimentado las prácticas de negociación en los servicios públicos chilenos, así como el solapamiento de niveles y materias tratadas, ha demandado la participación de diversos actores gubernamentales como jefaturas de servicios públicos, secretarios de Estado y subsecretarios; todos con sus respectivos equipos asesores.

Su regulación legal supondría una redefinición de funciones en distintos actores gubernamentales para ubicar en una sola institución la coordinación de procesos de negociación por parte del gobierno. Algunos autores han sugerido que dicha función quede bajo responsabilidad de la Dirección del Trabajo, servicio público actualmente dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Armstrong et al., 2007), o de la propia Dirección Nacional



del Servicio Civil, servicio dependiente del Ministerio de Hacienda (Domínguez et al., 2016; Rajevic Mosler, 2015a). No obstante, sea cual fuere la organización responsable, esta debiera contar con autonomía respecto de la administración central del Estado como solución a la paradoja de regular y a la vez ser parte del Estado en su dimensión patronal.

Dicha reestructuración de funciones institucionales involucra un aumento de complejidad en el propio aparato estatal, en consideración de la preeminencia previamente descrita del Ministerio de Hacienda en la MSP. En palabras de un dirigente de las organizaciones de trabajadores del sector público:

“Dicen que el que pone la plata pone la música. Entonces claramente el énfasis que se la ha entregado al Ministerio de Hacienda es comprensible. Lo que me asusta es la pérdida del rol político, yo creo que esta negociación del sector público debiera incorporar a un representante de comité político, yo creo que el Ministerio del Interior debiera estar representado en la MSP porque por lo demás de ahí está la dependencia de una cantidad enorme y porque es la política de gobierno la que genera la manera en la que se administra la economía” (L. González, comunicación personal, 10 de junio de 2020).

Dado lo anterior, una eventual reasignación de dichas funciones a una agencia autónoma producto de una regulación legal de las relaciones laborales en el sector público chileno, pudiera representar un desincentivo para el propio ejecutivo en virtud de las repercusiones políticas para la propia administración gubernamental. Asimismo, la regulación de la negociación colectiva también involucra establecer períodos y duración de las negociaciones, ya que las negociaciones ejercidas de facto a nivel institucional como sectorial se caracterizan por su excesiva extensión ante la ausencia de una regulación que establezca dicha periodicidad (Gutiérrez Crocco et al., 2018). El establecimiento de una determinada duración de las negociaciones y de los contratos colectivos derivados involucraría decretar que transcurrido dicho periodo y en caso de que las partes involucradas no

logren un acuerdo, la decisión debiera automáticamente pasar a un tribunal arbitral (Armstrong et al., 2007).

Asimismo, en virtud de los hallazgos recabados se advierte la debilidad del seguimiento y monitoreo de los acuerdos suscritos, pudiendo derivar en causa de futuro aumento de la conflictividad laboral (Gutiérrez Crocco et al., 2018). Por ende y en la instancia nacional de la MSP, los acuerdos en temáticas relativas a remuneraciones debieran derivar en la obligación de los representantes de gobierno de incorporar los acuerdos en el proyecto de ley de presupuesto de la nación que anualmente es enviado al legislativo, para su discusión y posterior promulgación en la ley de presupuesto de la nación para el siguiente año, respetando a su vez la regla del balance estructural que permita resguardar las finanzas fiscales (Domínguez et al., 2016).

Mientras que los acuerdos suscritos en temáticas relativas a condiciones de empleo debieran obligar a representantes de gobierno a presentar el o los proyectos de ley de acuerdo con los plazos y condiciones acordadas por las partes en el proceso de negociación. Los acuerdos debiesen especificar periodo de vigencia y procedimiento para su renovación o revisión, o ambas cosas, según recomendaciones establecidas en los convenios de la OIT (Caamaño Rojo et al., 2009; Calvete & Garcia, 2014; Domínguez et al., 2016). Precisamente, un exrepresentante gubernamental en la MSP adscribe a la importancia de la suscripción formal de acuerdos, al señalar que:

“...si yo como director de la DIPRES (Dirección de Presupuestos) firmé un papel, mientras yo esté en el cargo, yo voy a hacerme responsable de lo que firmé y eso es voluntad política, porque yo también podría haberme hecho el loco, ¿verdad? decir, no si ya firmé esto, estoy ocupado, ya no tengo tiempo...pero yo asumí como ese compromiso, obviamente también con cierto respaldo, porque yo no podía andar firmando cualquier cosa sin permiso de los superiores tampoco...pero...y también a sabiendas de que si uno firma algo y después no lo cumple, después igual está como dando en bandeja que



te hagan un paro...” (J. Rodríguez, comunicación personal, 03 de agosto de 2020)

En relación con lo informado por el exrepresentante gubernamental, indisociable al derecho a negociar colectivamente es el establecimiento de reglas para ejercer el derecho a huelga. Más allá de su extensión en el tiempo, estas se han caracterizado por su alta convocatoria dada la alta afiliación de los funcionarios públicos (Gutiérrez Crocco et al., 2018; OHL, 2019), siendo utilizadas como mecanismo de presión en un proceso de negociación o previo al mismo, para mostrar fuerza y poder negociador (Domínguez et al., 2016).

De este modo, y en atención a los hallazgos recabados, tanto la negociación fáctica como la huelga en el sector público chileno representan una realidad social que excede largamente el intento jurídico por prohibirlas o negarlas, haciendo necesario entregar protecciones que garanticen su derecho y brinden certezas a los actores involucrados sobre los parámetros sobre las cuales se configura. Una eventual regulación exige que el reconocimiento legal de estos derechos laborales sea congeniado con los derechos ciudadanos, quienes se benefician y demandan los servicios públicos del Estado (Domínguez et al., 2016)

Por ende, y en coherencia con las prohibiciones establecidas a ciertos tipos de funcionarios públicos para negociar colectivamente, una regulación al derecho a huelga en los términos establecidos por la OIT debe identificar aquellos servicios esenciales y los servicios de gran necesidad ciudadana, en los que las partes patronal y trabajadora —dada la autonomía colectiva— determinen servicios mínimos y turnos éticos a desarrollar durante la huelga, para que no se vea impedido el uso total por parte de los ciudadanos requirentes. Las partes deberían determinar específicamente la cantidad de funcionarios que prestarán el servicio, como las limitaciones del servicio durante el periodo de huelga (Domínguez et al., 2016).

En esta línea, algunos autores han realizado propuestas consideran la creación de una Comisión de Garantía de Derechos Fundamentales (Armstrong et al.,



2007; Domínguez et al., 2016) con la facultad de determinar junto a las partes el establecimiento de los servicios mínimos o turnos éticos consensuados durante la huelga, y en caso de incumplimiento declarar dicha huelga como ilegal. Esta comisión se concibe como un órgano independiente y especializado, que no forme parte de la administración estatal y con independencia de los poderes del Estado, facultada de pronunciarse sobre los servicios mínimos propuestos por las partes —o determinarlas en ausencia de acuerdo— como de establecer mecanismos de protección y disuasión del conflicto entre las partes mediante una mediación obligatoria (Domínguez et al., 2016).

A partir del trabajo de campo, se advierte que la posibilidad de regular la huelga y la consecuente diferenciación de servicios mínimos genera posiciones reacias en las organizaciones de trabajadores que conforman la MSP. Un exdirigente de las organizaciones de trabajadores señala:

“si uno dijera, las partes se ponen de acuerdo en los servicios esenciales que no...pero que sean las partes las que negocian esa situación y que no lleguemos a que sea el gobierno de turno el que diga “mira...” porque nos va a decir que los servicios esenciales, que esto que lo otro y al final vamos a terminar de que nadie del sector público va a poder movilizarse” (R. de la Puente, comunicación personal, 30 de junio de 2020).

Esta exacerbación del carácter esencial asignado por comunicaciones propias de la legislación chilena es corroborado por expertos en derecho laboral como Sergio Gamonal, al observar que “el derecho chileno que tiene inflacionado los servicios esenciales, o sea para la OIT los servicios esenciales son bien precisos, en el sentido que afecta la vida, la salud o la seguridad de la población esos son los caracteres, en cambio acá en Chile el abastecimiento, la seguridad nacional, la economía del país” (S. Gamonal, comunicación personal, 16 de septiembre de 2021).



Por ello, las prohibiciones legales desbordadas por la práctica de la huelga en los servicios públicos chilenos paradójicamente han configurado un escenario favorable para las organizaciones de trabajadores. Al respecto, un exrepresentante gubernamental de la MSP comenta:

“ahora instalada esa modalidad de funcionamiento, a las organizaciones sindicales les era muy favorable, podían hacer huelga cuando querían sin ninguna sanción, sin ninguna limitación, sin ningún descuento, sin ningún límite etc., no como está normado en el código del trabajo, entonces para qué iban a normar la huelga, cuando lo único que podían esperar era restringir lo que ya habían logrado y para qué iban a normar la negociación, cuando de hecho tenían negociación y en la negociación lograban la mayoría de las veces poner puntos distintos, de distinta naturaleza, no siempre había acuerdo, pero los 30 años que han pasado yo creo la gran mayoría ha habido acuerdo, o sea unos 20 / 10 me da la impresión, entonces para qué iban a normar la negociación, entonces para los dirigentes hoy día el mejor de los mundos es que no haya ley de negociación colectiva y hoy día se oponen y tanto en el primer gobierno de Bachelet como en el segundo, que se propuso ir a una ley de negociación los que se opusieron fueron los gremios, porque se daban cuenta que estableciendo una ley se iban a establecer procedimientos y restricciones a la libertad que ya tenían para la negociación” (R. Egaña, comunicación personal, 04 de marzo de 2020)

Tanto los criterios para determinar servicios públicos considerados mínimos, como para establecer cuando una huelga pasa a ser considerada ilegal, son relevantes para los actores involucrados. Una regulación al derecho a huelga en el sector público debiera prohibir el reemplazo de los funcionarios en huelga por parte del gobierno en tanto empleador, pero en caso de incumplimiento de los requisitos y condiciones establecidas por una Comisión de Garantía de los Derechos Fundamentales podría facultar a la parte patronal del servicio o sector público respectivo a reemplazar a los



funcionarios que ejerzan la huelga fuera de las condiciones convenidas. Un exrepresentante gubernamental en la MSP suscribe a dicha necesidad, al señalar que: “sería mejor...que eso es un desafío; reconocer la realidad y ordenarla. Porque yo prefiero que, si va a haber una negociación y va a haber derecho a paro, pero bueno, pero tengamos paro con turnos éticos, labores esenciales, sectores que no pueden parar, ordenémoslo digamos. Hagamos esa conversación” (J. Rodríguez, comunicación personal, 03 de agosto de 2020).

Además, la regulación al derecho de huelga debiera establecer las consecuencias para trabajadores plegados a la misma, como la aplicación de descuentos legales derivados del ejercicio de huelga durante su duración, junto con determinar que la huelga es causa justificada de inasistencia para los funcionarios públicos, no debiendo ser objeto de consecuencias jurídicas adversas como en caso de abandono injustificado de deberes. También establecer que la huelga no podrá configurar una falta de servicio por parte del Estado (Domínguez et al., 2016), sino que estará dentro del marco de los derechos laborales reconocidos, como consecuencia de un proceso de negociación colectiva precedente. Algunas de estas implicancias, especialmente las relativas al impacto en remuneraciones aparejado, puede involucrar resistencias de las organizaciones de trabajadores de la MSP, donde en palabras de otro dirigente:

“la fortaleza que tiene la MSP todavía es que es el único ente que negocia a nivel nacional, aun no siendo legal la negociación y que bueno que no sea legal, porque si es legal no podemos irnos a... la gente nuestra, mire la gente nuestra quiere ir a huelga, va a paro, hemos estado en paro treinta días, más de treinta días y quieren que les paguen las horas extra y más encima se les pagan los sueldos como corresponde, los PMG y todos eso. Y no entienden que el sector privado, cuando se van a huelga les descuenta todo, no le pagan los días que estuvieron parados” (M. Bravo, comunicación personal, 17 de junio de 2020).



Como se advierte, la regulación de las prácticas de negociación colectiva y la huelga en el sector público chileno involucran complejidades que trascienden las dimensiones técnicas o normativas, suponiendo resistencias de los actores políticos e institucionales que tradicionalmente han intervenido en un marco desregulado. Al respecto, el sociólogo Dr. Darío Rodríguez Mansilla y experto en teoría de los sistemas sociales como en sociología de las organizaciones, entiende que “algunos sindicatos de trabajadores no tengan mayor interés en que esto se regule, porque efectivamente te permite hacer un juego mucho mayor y mucho más amplio ¿te fijas? (D. Rodríguez, comunicación personal, 19 de octubre de 2022)

Por normas consuetudinarias consolidadas durante tres décadas y a todo nivel del aparato estatal (Gutiérrez Crocco et al., 2018; Quiroga et al., 2014), es dable la suspicacia ante la tendencia de establecer cualquier servicio público como necesidad esencial y restar fuerza a la huelga como mecanismo de presión. O los riesgos de influencia sobre quienes pudieran ejercer la figura de mediadores o árbitros en las relaciones laborales en el sector público chileno, incidiendo en una percepción de parcialidad respecto de las alternativas de solución o los contratos colectivos derivados.

Precisamente sobre los riesgos asociados a la influencia de las terceras partes involucradas en la mediación o arbitraje de las relaciones laborales en el sector público, el Dr. Alberto Bonifacio —experto en estudios de Administración y Gestión Pública— advierte:

“lo que se busca a través de esto en orden de establecer bases de gobernanza en relación a la actuación de las instituciones públicas es agregar valor ¿no? es generar valor público ¿no? entonces de acá la expectativa es que salga algo más virtuoso que el unilateralismo, pero al mismo tiempo siempre también está presente el riesgo de la cooptación o el riesgo de la...sí, de alguna manera, de una injerencia excesiva del sector sindical sobre la operación de las organizaciones públicas ¿no? son cosas en tensión y aquello que en principio puede



ser virtuoso digamos, también puede ser en la mano de algunos *monos con navaja* ¿no? que tiene su contraparte.” (A. Bonifacio, comunicación personal, 31 de agosto de 2020)

En otras palabras, la transición desde la doctrina unilateralista al multilateralismo en lo relativo a derechos laborales fundamentales para los trabajadores del sector público no involucran una homeostasis que contenga de manera indefinida el conflicto subyacente, sino que un reconocimiento del carácter dinamizador de dicho conflicto a pesar de los riesgos para el propio sistema en que dichos conflictos tienen lugar.

Sn embargo, el aun predominante unilateralismo en el tratamiento de las relaciones laborales del sector público chileno dan cuenta de una paulatina pero insuficiente diferenciación de los roles del Estado nacional como regulador y como empleador, o en palabras de la experta en relaciones laborales Dra. Ana María Fernández:

“en una primera etapa donde estos roles están bastante más difusos, de alguna forma, donde la iniciativa la tiene el Estado, pero como Estado regulador y paulatinamente va cediendo a los otros dos, se va separando este rol del Estado en regulador general y como empleador, se va separando y a medida que se va separando, se va empoderando en nivel lógico, que es el bipartito” (A. Fernández, comunicación personal, 21 de febrero de 2023)

Habiéndose expuesto tanto las iniciativas legales impulsadas por el ejecutivo en materia de relaciones laborales durante el periodo, junto con profundizar las resistencias advertidas ante una posible regulación de la negociación colectiva y la huelga de acuerdo a los estándares establecidos en los convenios internacionales adheridos por Chile, a continuación se procede a describir y analizar las continuidades y transformaciones a nivel de los actores partícipes de la MSP en tanto sistema de relaciones laborales durante el periodo 2010 a 2020.

### 6.3.Sobre los actores

### 6.3.1. Alternancias políticas gubernamentales y permanencia dirigencial

Una variación fundamental que marca el inicio a esta nueva etapa asociada a la categoría evolutiva de reestabilización y nuevas variaciones, tiene relación con el último gobierno perteneciente a la Concertación de Partidos por la Democracia, por lo que el primer gobierno de derecha post dictadura militar, representó un cambio que supuso mayor complejidad al sistema de relaciones laborales estabilizado en la década anterior.

A diferencia de las administraciones gubernamentales sustentados en la Concertación de Partidos por la Democracia, el gobierno de Sebastián Piñera se sustentó en partidos políticos históricamente adversarios de las asociaciones de empleados públicos, como la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), quienes formaron parte de la coalición política denominada Coalición por el Cambio. Estos partidos políticos, así como sus representantes, a ojos de las organizaciones de trabajadores eran directos herederos de la dictadura militar de Pinochet y corresponsables de las graves agresiones ocasionadas a los funcionarios públicos y sus dirigentes.

Ya el primer año de gobierno de la primera administración del presidente Sebastián Piñera, estuvo marcado por la adversidad. En virtud de las posiciones ideológicas opuestas, el gobierno entrante dio término de contrato a un importante número de funcionarios públicos, motivado por razones políticas. Esta medida marco un profundo distanciamiento entre las partes, sin lograr arribar a acuerdo en la instancia de la MSP (Paris & Rodríguez, 2019; Quiroga et al., 2014, 2016).

En el propio mensaje presidencial del proyecto de ley enviado a la discusión parlamentaria en dicho año, se advierte que “a comienzos de 2010 Chile salía de una severa recesión. La actividad económica mostraba mayor dinamismo y el mercado laboral mostraba signos de mejoría. El terremoto ocurrido el 27 de febrero interrumpió este proceso y la capacidad productiva del país se vio fuertemente mermada (...) En consecuencia, el reajuste de remuneraciones

otorgado a los trabajadores del sector público debe realizarse en forma prudente, de modo tal de lograr un adecuado equilibrio y mantener una justa remuneración para nuestros servidores públicos.”(Ley N° 20.486, 2010: 3) . De esta manera, tanto la crisis derivada por el terremoto en Chile del año 2010 como por las oposiciones políticas previamente descritas, se configuró una animadversión proclive a las contradicciones de las expectativas, dando pie a conflictos de diversa expresión.

Muestra de esta animadversión se expresó en el paro nacional convocado en septiembre de 2011, en rechazo a las exoneraciones de funcionarios públicos realizadas por la administración entrante debido a la desconfianza política de las nuevas autoridades. A este paro nacional, le sucedieron siete paros nacionales entre noviembre y diciembre del 2011, en el marco de la negociación del reajuste general realizada en la MSP (Rivera, 2018). De dicho periodo, un exdirigente de las organizaciones de trabajadores recuerda:

“nosotros nunca aceptamos que se tocara a nuestra gente que por el hecho sólo de cambiar de jefe, ya sea cambios políticos del gobierno de turno significaron peleas inmensas, me recuerdo con el primer gobierno de Piñera que despidió a 11.000 funcionarios públicos pero nosotros ahí le dimos la pelea en el Congreso, con movilizaciones, internacionalmente y logramos salvar mucha gente pero al final fueron 11.000 los despidos, ya después ese gobierno de Piñera sabía que con nosotros era muy difícil hacer esto y bueno, tuvieron más cuidado”  
(R. de la Puente, comunicación personal, 30 de junio de 2020)

En el mismo año, e intentando contener los conflictos expresados en huelgas ilegal del sector público; el entonces senador del partido político UDI Sr. Hernán Larraín, presentó un proyecto de reforma constitucional relativa a la negociación colectiva y el derecho a huelga de los funcionarios públicos,



finalmente rechazada en la cámara del Senado en el Congreso (Ley N° 20.559, 2011)<sup>25</sup>.

Así como este proyecto, Enrique Rajevic (Rajevic Mosler, 2015a) constata la existencia de otros siete proyectos tendientes a la regulación de la negociación colectiva y el derecho a huelga de los trabajadores del Estado que no lograron la aprobación legislativa del Congreso, toda vez que las normas sobre modalidades y procedimientos de negociación colectiva representan materias de exclusiva iniciativa presidencial (Rivera, 2018). Ahora bien, en virtud de las alternancias políticas en las administraciones gubernamentales que se sucedieron en este último periodo, igualmente es posible advertir la generación de nuevas estructuras en virtud de selecciones realizadas por las agencias representativas del Estado de Chile en su dimensión como empleador.

Otra transformación en los actores representativos del gobierno y de las temáticas tratadas al interior de la MSP fue la incorporación de la Dirección Nacional del Servicio Civil cuya creación se formalizó el año 2003 mediante la ley N° 19.882 (Ley N°19.882, 2003) conocida como ley del nuevo trato laboral.

### 6.3.2. La participación del Servicio Civil y las *materias cualitativas*

La incorporación de este organismo público tuvo relación con la creciente diversidad de temas comunicados en la MSP, lo que pueden ser entendido como elementos del sistema que viabilizan la continuidad de sus comunicaciones mediante su variación. En otras palabras, al incorporarse nuevas variaciones a las operaciones por las cuales se autorreproduce el sistema de relaciones laborales en estudio, se genera una complejidad mayor

---

<sup>25</sup> En la discusión en sala respecto de la aprobación de la ley de presupuesto del año 2011, el senador expresó que “por mi parte, presenté un proyecto de reforma constitucional en este último sentido, con derecho a huelga, pero, lamentablemente, no fue aprobado. Sin embargo, voy a insistir, porque me parece que es preciso resolver estos aspectos. Sería otra la Administración Pública, otro el sector de sus trabajadores, si existiera un mecanismo de carrera funcionaria de verdad, con procesos de evaluación, pero con estabilidad, según los méritos de los trabajadores, y con derecho a negociación colectiva y a huelga” (Ley N° 20.559, 2011:111)



que debe incorporar elementos que trascienden, pero no sustituyen las materias económicas y la preeminencia del reajuste de remuneraciones.

Estos elementos representan temáticas de carácter no económico, emergiendo como algo comunicable en lo relativo a las condiciones de trabajo en el sector público chileno. Un exdirector de la Dirección Nacional del Servicio Civil y representante del gobierno en la MSP observa:

“ el Ministerio de Hacienda decidió invitar al Servicio Civil a ser parte de la mesa, como parte del lado del gobierno, yo creo que eso fue básicamente por dos razones, porque creo había una comprensión un poquito más amplia en el equipo de Hacienda sobre lo que debía ser la negociación con el sector público y los trabajadores y por otro lado porque les convenía poner otro actor que aportaba actividades que no tenían que ver directamente con gasto público, que eran formas de capacitación, problemas de participación y que se fue reflejando al final en todas las once normas de aplicación general y que tenía que ver con los dos instructivos presidenciales los del 2005 y 2015, entonces yo creo que en parte fue esa apertura, pero en parte también decir tengamos alguien al que le podamos encargar ciertas cosas y pueda tomar tareas que sean parte de su labor normal, pero que se puedan incorporar desde el lado del gobierno como respuestas a demandas que pudieran surgir de componentes de la mesa” (R. Egaña, comunicación personal, 04 de marzo de 2020).

De acuerdo con lo observado por el informante, es posible prestar atención que las selecciones estabilizadas respecto del protagonismo de los representantes de la cartera de Hacienda produjeron nuevas variaciones mediante una diferenciación traducida en la participación de la Dirección Nacional del Servicio Civil a partir del año 2016.

O sea, la transformación respecto de los actores representativos de la parte patronal como consecuencia de la incorporación de temáticas no económicas en las comunicaciones constitutivas del sistema de relaciones laborales da



cuenta del aumento de la complejidad y sofisticación de las relaciones laborales sostenidas en el sector público, a pesar no ser comunicaciones propias del sistema jurídico. El mismo exdirector de la Dirección Nacional del Servicio Civil, complementa:

“habían demandas por capacitación, por mejora en relaciones laborales por revisión de las condiciones físicas de trabajo, por todos los temas de prevención de abuso de todo tipo etc., entonces todas esas materias que uno podría decir que son más cualitativas o blandas las manejaba más el Servicio Civil, estaban en la naturaleza propia de su trabajo más que la Dirección de Presupuestos que veía estrictamente el tema número y el tema de aquellas materias que para satisfacerse requerían recursos, entonces en el fondo le pasaban al Servicio Civil todas esas otras materias que no requerían directamente recursos y que podían concordarse en el fondo más fácilmente, esa fue la experiencia que yo tuve esos cuatro años” (R. Egaña, comunicación personal, 04 de marzo de 2020).

La incorporación de este actor por parte del gobierno y la inclusión de temáticas no económicas en las comunicaciones relativas a las condiciones de trabajo en el sector público, fueron inicialmente observados de forma reticente por parte de los representantes de las organizaciones de los trabajadores, en tanto agregó más elementos constitutivos del sistema de relaciones del cual forman parte. Sobre ello, una exdirigente de las organizaciones de trabajadores participes de la MSP comenta:

“el Servicio Civil en un principio no fue como muy bien mirado por la administración pública hubo una resistencia y hubo quizás un temor, en que ellos venían como a imponer una contraloría para los servicios públicos, como que así se vio en un principio, a medida que ha pasado el tiempo se ha podido interactuar mejor, ellos han tenido también una dinámica en que nos han convocado como mesa, nos han convocado como ANEF han ido convocando a las diferentes

organizaciones para trabajar ciertas dinámicas como por ejemplo me tocó participar acá con respecto a lo que fue el acoso laboral, acoso sexual y que era un tema y es un tema muy importante para la administración pública (A. Palacios, comunicación personal, 03 de marzo de 2020).

A partir de las observaciones de la dirigente, se aprecia el tránsito desde una inicial suspicacia de los dirigentes a esta novel institución (Ley N°19.882, 2003) que ha sido morigerada según prosiga realizando prácticas de consensos y conflictos en el sistema de relaciones laborales del cual forman parte, o en clave sistémica, continúe comunicando.

Al igual que las transformaciones a nivel de los actores partícipes de la MSP en tanto sistema de relaciones laborales, las nuevas variaciones ocurridas entre los años 2010 al 2020 han exigido la reestabilización del sistema en lo relativo a las selecciones de nuevas variaciones que forman parte del proceso anualmente autorreproducido.

#### 6.4. Sobre los procesos

##### 6.4.1. Nuevas variaciones en las temáticas negociadas

Como ha sido advertido en los capítulos anteriores, la temática preeminente a partir de la cual se formó y consolidó la MSP ha sido la relativa al reajuste de las remuneraciones para el siguiente año presupuestario, vinculado al incuestionable protagonismo del Ministerio de Hacienda en la dinámica de consensos y conflictos con los cuales se reproducen las comunicaciones de la MSP.

No obstante, esta recurrencia enfrentó a inicios de la segunda década del siglo XXI la trascendental variación de la coalición política gobernante. Por ende, es relevante revisar los resultados de las etapas prelegislativas de acuerdo con las historias de las leyes de remuneraciones para dicho periodo, de acuerdo con lo que indica la siguiente tabla:

Tabla 8 Reajuste de remuneraciones reales y nominales según resultado de Mesa del Sector Público 2010-2020

Gobierno	Año	Ley	Reajuste nominal	Inflación	Reajuste real	Resultado prelegislativo
Piñera I	2010	20.486	4,20%	2,60%	1,60%	Sin acuerdo
	2011	20.559	5,00%	3,90%	1,10%	Acuerdo
	2012	20.642	5,00%	2,10%	2,90%	Acuerdo
	2013	20.717	5,00%	2,40%	2,60%	Acuerdo
Bachelet II	2014	20.799	6,00%	5,70%	0,30%	Acuerdo
	2015	20.883	4,10%	3,90%	0,20%	Sin acuerdo
	2016	20.975	3,20%	2,90%	0,30%	Sin acuerdo
Piñera I	2017	21.050	2,50%	1,90%	0,60%	Acuerdo
	2018	21.126	3,50%	2,60%	0,90%	Acuerdo
	2019	21.196	1,40%	2,25%	-0,85%	Sin acuerdo
	2020	21.306	0,80%	3,04%	2,24%	Sin acuerdo

Fuente: Elaboración propia, en base a (Ley N° 20.486, 2010; Ley N° 20.559, 2011; Ley N° 21.306, 2020; Ley N° 20.642, 2012; Ley N° 20.717, 2013; Ley N° 20.799, 2014; Ley N° 20.883, 2015; Ley N° 20.975, 2016; Ley N° 21.050, 2017; Ley N° 21.196, 2019; Ley N° 21.126, 2018; Paris & Rodríguez, 2019; Quiroga et al., 2014)

Como ha sido posible advertir a partir de los hallazgos del trabajo de campo, el reajuste de las remuneraciones se erige como la temática que históricamente aglutina las comunicaciones sostenidas entre las partes involucradas, tal como señala un exdirigente de las organizaciones de trabajadores de la salud que participó en la MSP:

“uno negocia con el gobierno que tiene muy claro que la señal de un reajuste del sector público constituye una señal macroeconómica por cuanto va a impactar en todos los otros procesos de negociación, entonces cada décima de reajuste para ellos es un problema.” (E. Maturana, comunicación personal, 9 de junio de 2020)

Lo observado por el informante, da cuenta de la consolidación de la variación primordial sobre la cual se erigió el sistema de relaciones laborales, y sobre la cual se han incorporado por añadidura otras temáticas económicas y no económicas. Esto evidencia el ensamble entre las distinciones de carácter eminentemente económico por las contrapartes gubernamentales, en particular con el ministerio de Hacienda. El mismo dirigente asevera que:



“Al final lo que uno termina negociando siempre es mas allá de todos los condimentos que uno le pone a la mesa de negociación, bonos más, bonos menos, es la cifra del reajuste. Esa es probablemente el nudo gordiano de toda la negociación. (E. Maturana, comunicación personal, 9 de junio de 2020)

Es sustancial precisar que el cálculo del reajuste se ha establecido, de acuerdo con los procedimientos consuetudinarios que ha conformado la MSP, se ha consolidado como una metodología consistente en una proyección respecto de la inflación del año siguiente según las proyecciones económicas formuladas por el ministerio de Hacienda. Recordemos que esta metodología fue implementada durante la administración gubernamental del presidente Eduardo Frei según advierten las historias de las leyes de reajuste de las remuneraciones del periodo (Ley N° 19.429, 1995; Ley N° 19.485, 1996; Ley N° 19.533, 1997; Ley N° 19.553, 1998; Ley N° 19.649, 1999); y posteriormente consolidada a lo largo del periodo establecido entre los años 2000 a 2009. Como ha sido posible advertir, dado el volumen de fuerza laboral dentro de su alcance esta medida representa una medida de contención macroeconómica por parte del Estado desde su dimensión empleadora, en coherencia con una racionalidad económica subyacente al proceso de modernización del Estado en Chile post dictadura militar (Santibáñez, 2011).

No obstante, el reajuste de remuneraciones no es la única temática abordada en las interacciones de la etapa prelegislativa que marcan la MSP, ya que la evidencia recopilada da cuenta de otras temáticas que no forman parte del sistema económico y que han devenido comunicaciones relevantes para el sistema en el cual tienen lugar desde la segunda mitad del siglo XXI.

Sin disputar la preeminencia de las temáticas económicas en el conjunto de comunicaciones sostenidas en el sistema de relaciones laborales objeto de nuestro estudio, el trabajo de campo ha permitido advertir la emergencia de temáticas no económicas íntimamente vinculadas a las condiciones laborales de los trabajadores del sector público chileno. Un exdirigente de las



organizaciones de trabajadores del sector público y exdirigente de la mesa señala:

“me parece que el gran salto de la mesa fue en el periodo que me tocó verla fue el empezar a incorporar con una prioridad mucho mayor los componentes laborales respecto de los componentes económicos, sin renunciar a ellos por supuesto, la MSP siempre plantea sus demandas económicas y las demandas económicas se han ido diversificando, la malla de beneficios también en ese ámbito por ejemplo una de las demandas que sigue apareciendo consistentemente y que a propósito de cuestiones que van más allá de las posibilidades probablemente de una ley de reajuste, las demandas de cobertura se han ido intensificando, existen muchos trabajadores del sector público que todavía no perciben todos los beneficios por los estatutos laborales, por el tipo de instituciones en el que trabajan y eso también ha sido un espacio en el que se ha diversificado” (C. Insunza, comunicación personal, 17 de marzo de 2020).

Es posible observar que, en coherencia con las transformaciones descritas respecto de los actores partícipes del sistema de relaciones laborales en este tercer periodo, los elementos constituyentes tanto del pliego de peticiones como del proyecto de ley enviado por el ejecutivo han variado respecto a su amplitud y naturaleza.

Muestra de esta amplitud de las distinciones seleccionadas por el sistema de relaciones laborales, el trabajo de campo ha permitido distinguir elementos que, siendo privativos de determinados subsectores u organizaciones de trabajadores del sector público, se han podido aferrar a las prioritarias materias económicas.

En otras palabras, Junto a las predominantes materias económicas, y la emergencia de materias no económicas, el trabajo de campo identifica un conjunto de temáticas de negociación resultantes de demandas particulares de una o más organizaciones de trabajadores coordinadas por la central sindical.

Este conjunto de demandas, que son dispuestas en la sección final del pliego de demandas que las organizaciones de trabajadores presentan a las autoridades gubernamentales, en jerga de la negociación: los colgajos.

Como fue descrito en el capítulo precedente, una selección estabilizada por el sistema durante la etapa correspondiente a los años 2000 a 2009 es la resultante del criterio de membresía a la central sindical CUT para participar en la instancia de la MSP. En este sentido, se observa un creciente número de organizaciones de trabajadores del sector público que —previa membresía a la CUT— integran las comunicaciones sostenidas en con las autoridades gubernamentales. Asimismo, otra selección realizada para la estabilización del sistema durante su segunda década de operación ininterrumpida fue la metodología en la cual se lleva a cabo el marco del sistema de relaciones laborales. En la MSP son llevadas a cabo simultáneamente negociaciones sectoriales, expresando prácticas de consensos y conflictos laborales a nivel sectorial y donde se arriban acuerdos de temáticas que se cuelgan de las temáticas económicas sobre el reajuste y las bonificaciones. Un exdirigente de las organizaciones de trabajadores del sector público comenta:

“Entonces una vez que se consolida el petitorio, cantan cifras como en los “colgajos” que se eliminan todas cosas que tienen que ver con las asignaciones de zona, con las asignaciones específicas de algunos sectores sociales, con la incorporación del beneficio a algunos sectores que no lo tiene, o sea una cantidad enorme de cosas que hacen ver que lo que desde nuestra perspectiva es necesario amarrar con la autoridad y regularmente los “colgajos”, es decir, las cuestiones que tienen tanta trascendencia o más a veces que la condición del reajuste” (L. González, comunicación personal, 10 de junio de 2020).

En virtud de lo observado por el informante, como por las historias de las leyes enviadas al legislativo para su discusión parlamentaria (Ley N° 20.486, 2010; Ley N° 20.559, 2011; Ley N° 20.642, 2012; Ley N° 20.717, 2013; Ley N° 20.799, 2014; Ley N° 20.883, 2015; Ley N° 20.975, 2016; Ley N° 21.050,

2017; Ley N°21.126, 2018), es posible advertir que la incidencia de los colgajos en la discusión sobre las condiciones de trabajo es reconocida por la parte patronal, quien puede condicionar la suscripción de un acuerdo local o sectorial según aprobación o rechazo de un protocolo de acuerdos entre el gobierno con el conjunto de las organizaciones de trabajadores coordinados por la CUT. Respecto de ello, un exasesor de gobierno que participó en la MSP observa:

“Es muy distinto una estructura de negociación que se da sobre un déficit histórico donde tú no tienes mayor manejo y terminas negociando las capacitaciones, el reajuste, terminas negociando lo que en la MSP despectivamente se llaman los colgajos, son lo que rodea al algoritmo en el fondo que son además variopinto, de muchas estructuras” (R. Lavanderos, comunicación personal, 08 de julio de 2020).

De acuerdo con lo observado por el informante, es posible advertir la amplificación de temas que son distinguidos de acuerdo con el código negociable o no negociable en un sistema como la MSP; toda vez que su origen se remonta al déficit histórico con el que fue generado un sistema de relaciones laborales inicialmente concebido para recomponer las condiciones salariales de los trabajadores públicos post dictadura militar.

Estos hallazgos muestran que las temáticas abordadas en los procesos consuetudinarios de la MSP están vinculadas al pliego de peticiones que elaboran las organizaciones de trabajadores del sector público coordinados por la central sindical. Pero estas no se circunscriben al reajuste de las remuneraciones del sector público, cobrando creciente relevancia temáticas no económicas sobre las condiciones de trabajo del sector. A ello se suma un grupo de demandas específicas de las organizaciones de trabajadores agrupadas en la MSP, que obedecen a premisas decisionales de cada organización y que difieren o incluso compiten con otras temáticas de la negociación.

Estas prácticas de consensos y conflictos sobre las temáticas descritas no corresponden a una negociación colectiva que establezca legalmente los procedimientos, responsabilidades o el seguimiento de los acuerdos suscritos. Por su carácter desregulado, la MSP puede ser observada por una secuencia de interacciones que han derivado en una ritual reproducido por sí mismo, formando un proceso consuetudinario donde se comunican materias entre las organizaciones de trabajadores del Estado y las autoridades gubernamentales.

Por otro lado y como ha sido advertido previamente, uno de las principales variaciones que exigieron nuevas selecciones por parte del sistema para lograr su reestabilización, tiene relación con el periodo de alternancias gubernamentales de coaliciones políticas opuestas, representando una variación significativa respecto de los vínculos político partidistas entre las partes trabajadora y empleadora sobre la cual se formó y consolidó la MSP durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia entre los años 1990 a 2010.

El arribo de autoridades gubernamentales sustentados en coaliciones políticas de partidos como la Unión Demócrata Independiente o Renovación Nacional como representantes del Estado chileno como empleador; predispuso posiciones especialmente antagónicas entre las partes dado el marcado enfoque gerencialista del plan de gobierno del entrante presidente Sr. Sebastián Piñera Echeñique. No obstante, esta variación desacopla las relaciones políticas sobre las que el sistema se hizo viable, relativizando la conveniencia de las mismas de acuerdo con los intereses de las partes.

#### 6.4.2. La (in)conveniencia de los lazos políticos

Tal como fue descrito en el capítulo abocado al periodo de formación de la MSP en la última década del siglo pasado, la variación producida por la transición democrática hizo posible las interacciones que hicieron probable el arribo de consensos entre las partes involucradas, dado el mutuo interés de recuperar las condiciones laborales entregadas por la dictadura militar chilena. Ahora bien, de acuerdo con los hallazgos recabados se advierte una



reubicación de las partes de acuerdo con su representación laboral por sobre su representación política, siendo congruente con el término de dos décadas de gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Únicamente revisando los resultados de las etapas extra legislativas en las que ha tenido lugar la MSP durante los años 2010 a 2020, es posible advertir que los resultados del reajuste de las remuneraciones aprobados durante la primera administración gubernamental de Sebastián Piñera fueron más favorables para las organizaciones de trabajadores en comparación los resultados obtenidos en la segunda administración de la presidenta Michelle Bachelet, sustentada por la coalición política de partidos denominada Nueva Mayoría<sup>26</sup>. Mientras la primera administración Piñera el promedio de reajuste de las remuneraciones alcanzaron un 4.8% nominal, ajustado según la inflación a 2.1% real (Ley N° 20.486, 2010; Ley N° 20.559, 2011; Ley N° 20.642, 2012; Ley N° 20.717, 2013); las remuneraciones de los trabajadores del sector público durante la segunda administración Bachelet alcanzaron un 4.0% nominal, ajustado según inflación a 0.4% real (Ley N° 20.799, 2014; Ley N° 20.883, 2015; Ley N° 20.975, 2016; Ley N° 21.050, 2017). En resumen, los resultados económicos en términos de reajuste fueron mejores para los trabajadores con un gobierno políticamente opositor, que aquellos con los cuales unen vínculos políticos partidistas.

Por otro lado, los hallazgos recabados dan cuenta incluso de insatisfacción de la bancada oficialista durante la segunda administración de la presidenta Bachelet con las organizaciones de trabajadores del sector público, tal como relata un exdirigente y ex coordinador de la MSP, quien recuerda:

---

<sup>26</sup> La *Nueva Mayoría* fue una coalición política que agrupó un conjunto de partidos políticos de izquierda, y que fue creada en el año 2013. Estuvo conformada por el Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido Socialista de Chile (PS), Partido por la Democracia (PPD), Partido Radical Socialdemócrata (PRSD), Partido Comunista de Chile (PC), Izquierda Ciudadana (IC) y el Movimiento Amplio Social (MAS). Estos partidos políticos también formaron parte de la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición política que encabezó el gobierno chileno entre 1990 y 2010

“hemos tenido circunstancias, yo recuerdo me tocó coordinar también ese proceso, por ejemplo el acuerdo del año 2014, con el gobierno de la Presidenta Bachelet, en que los parlamentarios todos aprobaron por unanimidad, los parlamentarios nos criticaron por lo bajo que era el reajuste, cuando nosotros habíamos priorizado por la agenda laboral, claro el reajuste era corto, no eran muchos los beneficios económicos, pero eran todos por sobre la recuperación del porcentaje perdido, pero claro construimos una agenda laboral que fue la que nos condujo los siguientes 4 años con un montón de conquistas en ese ámbito” (C. Insunza, comunicación personal, 17 de marzo de 2020).

Esto se corrobora en la historia del debate del proyecto de ley señalado por el exdirigente, cuyo mensaje indicó que “el Gobierno trabajó con la Mesa del Sector Público un acuerdo, tanto en torno al presente proyecto de reajuste de remuneraciones como a una agenda de mediano plazo. Este trabajo fue fructífero, ya que fue ratificado mediante un protocolo de acuerdo suscrito por el Gobierno, la Central Única de Trabajadores (CUT) y doce asociaciones de funcionarios públicos, tanto del sector centralizado como descentralizado” (Ley N° 20.799, 2014:4).

Precisamente en relación con la posición adoptada por los parlamentarios respecto del proceso legislativo de la discusión del reajuste de remuneraciones, se pone en evidencia la ambivalencia de las posiciones dados los réditos políticos a la base de la disputa entre las organizaciones de trabajadores y los gobiernos representantes del Estado en su dimensión empleadora. Al respecto, el experto en derecho laboral Sr. Sergio Gamonal, advierte:

“El porcentaje de reajuste se aplica a la dieta y se aplica a las fuerzas especiales, así que cuando la ANEF hace una manifestación ahí en Pedro Montt con Avenida Argentina por el reajuste y los parlamentarios están horrorizados desde la ventana mirando como paran el tránsito, que está pensando su fuero interno un parlamentario,

ojalá la huelga resulte porque mi dieta la van a reajustar en relación al porcentaje, que sé yo y cuando están las fuerzas especiales parapetadas 3 cuabras más allá, que está pensando el tipo de fuerzas especiales, ojalá el reajuste sea bueno porque también me va a llegar a fin de mes el reajuste a mí, o sea es como medio tragicómico porque después salen por ley y es para todos y por otro lado, el sector privado dice ojalá que sea bajo para que no tengamos presión nosotros a incrementar nuestro tema, pero es medio tragicómico” (S. Gamonal, comunicación personal, 16 de septiembre de 2021).

Asimismo, los hallazgos recabados dan cuenta de un marcado antagonismo entre las partes durante las negociaciones sostenidas con las autoridades en el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet. Al respecto, un dirigente de las organizaciones de trabajadores recuerda:

“el proceso de conflicto por falta de acuerdo en el periodo que yo conozco de la MSP de mayor crudeza fue sorprendentemente la primera negociación del Ministro Valdés bajo el gobierno de la Presidenta Bachelet, cuando el ministro Valdés efectivamente utiliza la negociación para generar un ahorro fiscal de \$100.000 millones, que era su prioridad, entonces la mesa en ese periodo de conflicto gatilló 18 días de paro, no hay ninguna negociación del reajuste general que tenga esa cantidad de convocatoria” (C. Insunza, comunicación personal, 17 de marzo de 2020).

Es decir, se observa una transformación en el sistema de relaciones laborales respecto de las funciones ejercidas por parte del sistema político chileno, donde las interacciones que en una etapa favorecieron acuerdos pasaron a representar una exacerbación de la conflictividad en las relaciones laborales del sector público chileno.

## 6.5. Sobre los conflictos

### 6.5.1. La legitimación de lo ilegal

De acuerdo con lo observado respecto de la conflictividad en la MSP durante el periodo entre los años 2000 a 2009, la conflictividad en el sistema de relaciones laborales continua reproduciéndose tanto por las temáticas económicas tradicionales como por la emergencia de las temáticas laborales, con expresiones de conflictividad como huelgas que —e independiente de coalición política gobernante— continúan siendo funcionales a esta particular relacional laboral de la sociedad chilena contemporánea.

Es decir, en el tercer periodo relativo a la reestabilización y nuevas variaciones del sistema de relaciones laborales en estudio dada las alternancias de las coaliciones políticas gobernantes, se observa que a pesar de su manifiesta ilegalidad constitucional y estatutaria, los conflictos con sus diversas expresiones continúan siendo funcionales para la variación de las comunicaciones sostenidas anualmente a lo largo de tres décadas. Lo anterior es relevante, toda vez que representa la legitimidad de los participantes del sistema a su autorreproducción, a pesar de la manifiesta ilegalidad de las operaciones sostenidas al interior de la MSP.

Es decir, si bien pudiera entenderse que la conflictividad en la MSP es una problemática exclusivamente de carácter económico, la evidencia recopilada indica que las prácticas de consensos y conflictos también se han visto influenciados por vínculos o antagonismos políticos partidistas entre los representantes gubernamentales y de los trabajadores. Al respecto, un tradicional asesor de las organizaciones de trabajadores del sector público comenta:

“El conflicto es el mismo con uno o con otro gobierno, yo creo que la Derecha más temerosa con... con menos herramientas para cooptar al movimiento sindical, fue más dadivosa, creo que es la palabra correcta, y creo que la *Concerta* como tenía un arsenal y alguna capacidad de intromisión en el mundo social podía darse el lujo de ser menos dadivosa.” (M. Gajardo, comunicación personal, 06 de junio de 2020)



Esta observación es coherente con el fuerte vínculo político partidista entre autoridades de gobiernos chilenos de la Concertación de Partidos por la Democracia, y los dirigentes de las organizaciones de trabajadores del sector público vinculados al Partido Comunista o al Partido Socialista; tal como fue descrito en el capítulo de las variaciones inaugurales transcurridas del periodo 1990 a 1999. No obstante, en el periodo relativo a la reestabilización del sistema por la alternancia de las coaliciones políticas gobernantes, la primera administración gubernamental del presidente Sebastián Piñera no alcanzó un acuerdo prelegislativo en la MSP únicamente el año de inicio de su mandato (Ley N° 20.486, 2010); mientras que la segunda administración de la presidenta Michelle Bachelet y primero de la coalición de partidos de la Nueva Mayoría, no logró acuerdo prelegislativo en la MSP los años 2015 y 2016 (Ley N° 20.883, 2015; Ley N° 20.975, 2016).

En este sentido, se observa coherencia con otras investigaciones que han concebido a la MSP y la discusión sobre el reajuste de remuneraciones como un conflicto institucionalizado (Quiroga et al., 2014, 2016); dando cuenta de la función del conflicto en el tratamiento de las contradicciones comunicadas y la generación de nuevas selecciones que permitan institucionalizar practicas a pesar de su ilegalidad.

En definitiva, a la luz de los hallazgos recabados es posible observar que el conflicto en la MSP ha permitido hacer viable al propio sistema donde tiene lugar a pesar de las nuevas variaciones a las selecciones consolidadas en la segunda etapa establecida entre los años 2000 a 2009. Es decir, desde una perspectiva sistémica es dable observar que el conflicto en tanto sistema parasitario del sistema de relaciones laborales huésped, ha favorecido las variaciones de las selecciones realizadas por el sistema para continuar viable de acuerdo con su código binario particular.

Finalmente, la coalición política de la Nueva Mayoría sobre la que se sustentó la segunda administración de la presidenta Michelle Bachelet tampoco logró continuidad en el gobierno, ya que las elecciones presidenciales sostenidas en

el año 2017 dieron como resultado el triunfo del presidente Sebastián Piñera para un segundo mandato presidencial, apoyados por la coalición de partidos denominado Chile Vamos<sup>27</sup>.

La segunda administración del presidente Sebastián Piñera inició en marzo del 2018, con el objetivo de lograr la ansiada estabilidad de una coalición política en el gobierno tras las alternancias ocurridas desde el año 2010. Incluso, en materias de relaciones laborales en el sector público chileno impulsó una Agenda de Modernización en el Estado en el año 2019, mismo año en que se suscitaron las masivas manifestaciones sociales con el cual finaliza el periodo de análisis del presente capítulo.

#### 6.5.2. Revuelta social e inicio del proceso constituyente en Chile

Junto con las resistencias previamente descritas respecto a los intentos de regulación legal de las prácticas de consensos y conflictos en el sector público chileno y en la MSP, sumado a los cerrojos legales heredados de la dictadura militar chilena —con la Constitución Política de la República del año 1980 como su cuerpo legal de más alta jerarquía— el debate para establecer distinciones legales a fenómenos fuera de la ley como la MSP parecía desestimado.

No obstante, el segundo año de la segunda administración del presidente Piñera, estuvo marcado por revueltas sociales con ribetes aun desconocidos. Las masivas revueltas sociales ocurridas a nivel nacional a partir del mes de octubre de 2019 en Chile, y el consecuente plebiscito nacional realizado el 25 de octubre de 2020, tuvieron como resultados una amplia mayoría de las opciones “apruebo” y “convención constitucional” con más del 78% para ambas alternativas, iniciando un proceso administrativo que pudiera decantar en una nueva Constitución Política de la República para Chile.

---

<sup>27</sup> Corresponde a una coalición política de partidos de la derecha chilena, fundada el 29 de enero del año 2015 y compuesta por tres partidos: La Unión Demócrata Independiente (UDI), Renovación Nacional (RN) y Evolución Política (Evópoli)



Tanto el movimiento social y el proceso constituyente estuvieron presentes en el trabajo de campo desarrollado para desarrollar la presente tesis doctoral, por lo que, para efecto del presente estudio, este proceso constituyente puede implicar el fin de las prohibiciones constitucionales a derechos laborales fundamentales para los trabajadores del sector público chileno, especialmente los relativos al ejercicio de la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga. En otras palabras, el proceso constituyente iniciado en Chile representa una nueva variación que interroga a la MSP en tanto sistema de relaciones laborales legítimo, pero ilegal.

Por ende, se abre la posibilidad cierta de impulsar una regulación sobre estas materias, ante la derogación de las prohibiciones constitucionales reseñadas. Este escenario es advertido por los diversos actores que han formado parte de la MSP, donde un exrepresentante gubernamental señala:

“Tengo la impresión que si esto se discute en serio, la nueva constitución, vamos a llegar a tener derecho a huelga y negociación colectiva regulada, para allá vamos, no creo que la constitución vaya a mantener, si es que tenemos nueva constitución, los términos de la actual en esta materia o que vaya no normar, sino que dejarlo a la práctica, yo creo que lo va a normar y lo normaría en ese sentido, que haya negociación y que haya derecho a huelga, es la impresión que yo tengo” (R. Egaña, comunicación personal, 04 de marzo de 2020).

En virtud de lo indicado por el informante, es posible observar la coherencia sobre los intentos de diversas administraciones gubernamentales de limitar prácticas consuetudinarias que se han legitimado en el tiempo, mediante comunicaciones de tipo jurídico para regular la relación laboral entre las partes. En esta misma línea, otro representante gubernamental complementa al establecer un horizonte temporal, señalando:

“yo creo que, en una redacción de una nueva Constitución, es difícil que tú prohíbas la negociación del sector público. Por lo demás...porque además a estas alturas es como medio absurdo, si de



hecho existe, por lo demás va a ser bien fácil borrarla. Pero el desafío ahí va a ser entonces normarla, no está prohibida, pero qué norma le aplica. Y las normas específicas no es una materia de constitución, es una materia de una ley. En una de esas, eso te gatilla la necesidad de hacer una ley que norme, digamos, esto. Pero igual ese proceso sería largo porque...igual...la nueva constitución podría que ya no esté prohibido y la nueva constitución el calendario son dos años más. Y de ahí hacer una ley específica que lo regule, puede ser un año, dos años más. De repente pasa eso en los próximos 4 años” (J. Rodríguez, comunicación personal, 03 de agosto de 2020).

A partir de las distinciones entregadas por el informante, es posible observar la emergencia de interrogantes respecto de la regulación jurídica de un sistema que ha podido autorreproducirse por sus propias operaciones a lo largo de tres décadas.

Por la parte trabajadora, también hay reconocimiento de los desafíos que involucra la elaboración de una nueva carta magna y la eventual regulación de las relaciones laborales en el sector público. Un asesor de las organizaciones que forman parte de la MSP comenta:

“si somos capaces de que consiguiera en una nueva constitución un modelo a escala humana de un mayor bienestar, de un pacto social que equilibre mejor la relación capital-trabajo para ser más precisos, yo creo que sería bueno explorar la regulación de la negociación del sector público bajo un pacto social que tienda a equilibrar la relación capital-trabajo. Yo creo que efectivamente por tanto una nueva constitución inaugura la posibilidad de avanzar en la regulación, mientras las bases del modelo actual que son tan desniveladas en función del capital no cambien, creo que sería un error regularlas, porque sólo nos acercaría a la modalidad de que exista regulada en el Código del Trabajo ¿ya? Sería, la lógica neoliberal sería acercar a los trabajadores del sector público a la fragmentación, a la atomización y



lo más relevante en una negociación es la fuerza que tu puedas tener como trabajador, o sea un...derechos que te pulvericen, que te atomicen, te eliminan poh” (M. Gajardo, comunicación personal, 06 de junio de 2020).

En palabras del informante, la posibilidad de una regulación legal de los derechos laborales fundamentales para los trabajadores del sector público chileno, involucra un marco constitucional que brinde legitimidad a las comunicaciones provistas por el código legal/no legal, ya que en palabras de un experto en derecho laboral:

“si tú ves hay puros escapes de la ley, de la institucionalidad o en el caso sí del Código del Trabajo porque ahí también es una institucionalidad inútil, castradora y muy detallista, pero puede ocurrir aunque no tenga esas características la institucionalidad del sector público, puede ocurrir que por la fuerza de los gremios sigan yendo por fuera o la adecúen de forma tal que él que redactó las normas diga esto no es lo que yo quería con la institucionalidad, bueno, eso puede ocurrir” (S. Gamonal, comunicación personal, 16 de septiembre de 2021).

En otras palabras, el proceso constituyente abre nuevas variaciones que no garantizan la legitimación de una eventual legalidad de los derechos laborales abordados en el estudio, dejando interrogantes abiertas respecto del devenir evolutivo de un sistema de relaciones laborales de las características descritas en la MSP.

#### 6.6. Reflexiones

El presente capítulo se abocó a la descripción y análisis del objeto de estudio, durante una tercera etapa transcurrida entre los años 2010 al 2020, la cual ha sido comprendida bajo la categoría evolutiva de reestabilización y nuevas variaciones para la MSP, entendida como un sistema de relaciones laborales que se reproduce a sí mismo.



De este modo, el sistema representado por la MSP se ha procurado su estabilidad de forma de continuar participando de su proceso evolutivo, designando “la autoorganización de los sistemas que evolucionan como requisito indispensable para que la variación y la selección sean posibles” (Luhmann, 1998<sup>a</sup>:336). Por ello, se considera un periodo de reestabilización al haberse identificado estructuras más firmes del sistema según se describió en el capítulo de selección y consolidación del sistema para el periodo 2000 a 2009. Estas estructuras formadas a partir de las selecciones fundantes se vieron enfrentadas a nuevas variaciones que pueden a su vez formar o no formar parte de las nuevas estructuras del sistema, en virtud de las alternancias políticas tras el termino de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Respecto de las regulaciones incumbentes a las relaciones laborales en el sector público durante el último periodo de análisis, es posible observar la continuidad de una desregulación respecto de los derechos laborales fundamentales sobre los cuales se ha realizado el análisis regulatorio. A pesar de las iniciativas de proyectos de ley impulsados por partidarios de diversas coaliciones políticas, las omisiones y contradicciones advertidas en la legislación chilena subsisten, advirtiéndose únicamente una promoción de la participación de las organizaciones de funcionarios públicos, sea mediante instructivos presidenciales o modificaciones de leyes preexistentes (Ley N° 20.955, 2016).

Dado lo anterior, y pesar de la consolidación y transformaciones que ha adoptado la MSP en tanto institucionalización del conflicto (Quiroga et al., 2014, 2016), el marco normativo chileno se muestra desbordado ante las practicas efectivas de negociación y huelga ejercidas por las asociaciones de funcionarios constituidas al alero de la ley N.º 19.296 (Ley N° 19.296, 1994). Por lo tanto, se mantiene el desafío investigativo de abordar las relaciones laborales en el sector público chileno en ausencia de una regulación legal que permitiese el monitoreo de las mismas y fije aspectos como la duración de los procesos de negociación, formas de regulación ante imposibilidad de acuerdo

(mediación, conciliación y arbitraje), o duración de contratos colectivos suscritos como los protocolos de acuerdo firmados en la MSP.

También a nivel regulatorio, los hallazgos recabados en el trabajo de campo advierten de una resistencia por parte de representantes de las organizaciones de trabajadores a una eventual regulación de la negociación colectiva y la huelga en el sector público chileno. Esto da cuenta de un cambio respecto de la etapa anterior, seleccionado la continuidad de las estructuras estabilizadas a pesar de su desacople con el sistema del derecho chileno.

Lo anterior da cuenta de que tanto las selecciones positivas como las negativas que han sido realizadas por el sistema, dejan un problema de estabilidad, toda vez que mientras las selecciones positivas se han establecido como una nueva estructura que posteriormente deberá probarse, las selecciones negativas —como puede entenderse la no regulación de la negociación colectiva como fue inicialmente demandado— potencia la posibilidad rechazada. En palabras de Luhmann, el sistema debe “vivir con su rechazo a pesar de haber podido aprovecharla, y que otros sistemas la utilizaron o podrían utilizarla. Puede haber sido un error y seguir siéndolo. La selección entonces no garantiza necesariamente buenos resultados. A largo plazo debe pasar también la prueba de la capacidad de estabilidad” (Luhmann, 1998<sup>a</sup>:337), haciendo que la reestabilización sea tanto el final de una secuencia como el principio de la misma, en tanto precondition para nuevas variaciones mediante una estabilidad dinámica

A nivel de los actores, una variación transcendental fue la alternancia de coaliciones políticas gobernantes con el término de los gobiernos sustentados políticamente en la Concertación de Partidos por la Democracia; en contraposición a la permanencia de dirigentes en las principales organizaciones de trabajadores integrantes de la MSP. Asimismo, destaca la incorporación de la Dirección Nacional del Servicio Civil como servicio dependiente del Ministerio de Hacienda, en virtud de la amplitud de materias



no económicas que pasaron a constituir parte de los consensos y conflictos tanto en la mesa nacional como en las sectoriales.

Íntimamente relacionado con la alternancia de coaliciones políticas gobernantes, descontinuando los vínculos político-partidistas que favorecieron las interacciones originarias del sistema de relaciones laborales en estudio, emergieron como comunicaciones relevantes aquellas de carácter laboral, aumentando la complejidad de las demandas mayoritariamente de tipo económico. De esta forma, los procesos y las operaciones constitutivas del sistema aumentaron su complejidad por la incorporación de materias no económicas, las cuales se desarrollan en paralelo a la negociación de la mesa nacional relativa al reajuste de remuneraciones.

De esta forma, las evidencias indican una nueva variación en las prácticas consuetudinarias que reproducían año tras año el sistema, dado el cambio de la coalición política gobernante y las alianzas u oposiciones políticas enfrentadas en determinada relación laboral. Lo anterior relativizó los vínculos político-partidistas que incidieron en la relación laboral desde su configuración y posterior desarrollo a lo largo de dos décadas.

Finalmente, en relación con la conflictividad del sistema de relaciones laborales durante los años 2010 a 2020, la evidencia recopilada permite observar una continuidad y legitimación de la función catalizadora del conflicto laboral suscitado en la MSP, siendo legitimado como un sistema que si bien puede comprometer las estructuras del sistema huésped en el que tiene lugar, permite la variación de las comunicaciones suscitadas en la reproducción del sistema, favoreciendo su reestabilización y viabilidad.

Sin adentrarse en la vasta amplitud de motivos subyacentes en los múltiples movimientos sociales sucedidos durante los gobiernos democráticos de transición y post transición, para efectos del presente estudio cobra particular relevancia las implicancias de un proceso constituyente y una nueva constitución; toda vez que inaugura la eventual variación de una regulación

de los derechos laborales fundamentales para los trabajadores del sector público chileno.

Al término del presente estudio, el proceso constituyente no ha finalizado, toda vez que el primer borrador de la constitución presentada fue rechazado de acuerdo con los resultados del plebiscito del año 2022, por lo que no existen certezas del devenir del debate respecto a las probabilidades o improbabilidades de una legalización de sistemas de relaciones laborales como la MSP y de las relaciones laborales en el sector público chileno en general.

De igual forma que en los capítulos precedentes, y con el objetivo de ilustrar las principales observaciones a partir de los hallazgos recabados en el periodo 2010 a 2020, se presenta la siguiente tabla:

Tabla 9 Reestabilización del sistema y nuevas variaciones: Regulaciones, actores, procesos y conflictos 2010- 2020.

Componentes	Subcomponente	Observaciones	Año/s
Regulaciones	Modernización del Estado, participación y (des) regulación de las relaciones laborales	IP (2013); IP (2015); Ley 20,955 (2016)	2013-2016
	Las resistencias a la regulación	Organizaciones de trabajadores (Salud); por homologación a Código del Trabajo (hiper regulación)	2010 y +
Actores	Alternancias políticas gubernamentales y permanencia dirigencial	Los estilos patronales y las trayectorias sindicales	2010 y +
	La inclusión del Servicio Civil y las <i>materias cualitativas</i>	Hacienda, Servicio Civil y las materias no económicas	2016 y +
Procesos	Nuevas variaciones en las temáticas negociadas	La inclusión del Servicio Civil y las <i>materias cualitativas</i>	2016 y +

Componentes	Subcomponente	Observaciones	Año/s
	La (in) conveniencia de los lazos políticos	Alternancias políticas gubernamentales y permanencia dirigencial	2010 y +
Conflictos	La legitimación de lo ilegal	Continuidad en el uso del repertorio huelguístico. En contra de la legislación vigente y sin ajuste a NC formal	2010 y +
	Revuelta social e inicio del proceso constituyente en Chile	Inicio Piñera II (2018); Manifestaciones sociales (2019) e inicio proceso constituyente (2020)	2018 y +

Fuente: elaboración propia.

A partir de la evidencia obtenida por la estrategia metodológica, ha sido posible describir un tercer periodo de la MSP a partir de los componentes abordados. Desde la categoría evolutiva de la reestabilización y las herramientas conceptuales de la teoría de sistemas sociales aplicadas a los estudios del trabajo se ha observado a la MSP como un sistema de relaciones laborales reproducido por sus propias operaciones a lo largo de tres décadas, siendo posible advertir la incorporación de nuevas variaciones que son codificadas por las estructuras consolidadas previamente por el sistema.

En este sentido, se subraya el carácter dual que posee la reestabilización y su expresión empírica en sistemas como la MSP en Chile, toda vez que la analítica evolutiva sugiere tanto la reproducción de determinadas operaciones seleccionadas desde los albores del sistema, como la agregación de nuevas variaciones tanto a nivel de actores como a nivel de temáticas comunicadas en los procesos de consensos y conflictos en el interior del sistema.

De este modo, las variaciones seleccionadas que se consolidaron como estructura durante el periodo abocado a los años 2000 a 2009 no asumen un carácter homeostático, suponiendo una cristalización del sistema; ya que dicha estabilización de sus operaciones autorreproducidas condiciona la selección o no de nuevas variaciones. No obstante, las selecciones realizadas por el sistema para lograr su viabilidad han devenido estructura, haciendo que



las expectativas de dichas selecciones —dado que ya han operado con anterioridad— sean más normativas. Esto es coherente con los hallazgos recabados del objeto de estudio, toda vez que subsisten determinadas prácticas traducidas en consensos y conflictos, a pesar de las significativas variaciones del entorno.

Esta estabilidad alcanzada por el sistema de relaciones laborales a la base de la MSP en Chile es coherente con las resistencias iniciales a la incorporación de nuevos actores —como la Dirección del Servicio Civil en el año 2016— como a que las prácticas consensuales y conflictivas con las que se ha autorreproducido el sistema de forma autónoma, pasen a estar delimitadas por comunicaciones del sistema del derecho en Chile, y la unificación del derecho laboral chileno.

El siguiente y último capítulo de la presente tesis, se aboca a exponer las principales conclusiones recabadas a partir del trabajo llevado a cabo en la investigación. Estas conclusiones se abrevan de las reflexiones desarrolladas en el resto de los capítulos que estructuran la tesis, realizando un balance de los alcances y limitaciones de esta investigación en el campo de conocimientos de las ciencias sociales y el de la sociología, con énfasis en la sociología del trabajo y los réditos analíticos de la teoría de sistemas sociales.

## 7. Conclusiones del estudio

### 7.1. Introducción

A continuación, se presenta el séptimo y último capítulo de la tesis doctoral, por lo que su propósito es realizar una evaluación general de la investigación realizada, procurando identificar los principales alcances y límites alcanzados mediante la estrategia metodológica utilizada, así como por la perspectiva teórica privilegiada.

Para realizar esta evaluación, se revisa el cumplimiento del objetivo general desprendido de la pregunta de investigación, así como el cumplimiento de los objetivos específicos que han apuntalado el logro del objetivo general.

En primera instancia, se realiza una evaluación del enfoque de investigación utilizado, caracterizado por una aproximación cualitativa al objetivo de estudio y apoyado en el uso de diversas técnicas de investigación social. En este sentido, se sopesa tanto la estrategia metodológica utilizada como la aproximación teórica privilegiada, la cual ha sido seleccionada tomando en consideración el campo de estudios y las características sustanciales del objeto de estudio. Posteriormente y de acuerdo con los hallazgos recabados, se evalúan las hipótesis de trabajo utilizadas a lo largo del trabajo de campo.

Posteriormente, se presentan las principales conclusiones obtenidas a partir de la descripción y análisis de los hallazgos obtenidos, de acuerdo con los periodos y categorías evolutivas con el que se ha comprendido al objeto de estudio. Es decir, como un sistema de relaciones laborales en tanto sistema social que ha evolucionado de acuerdo con tres categorías: variación, selección, y reestabilización (con nuevas variaciones); las cuales pueden ser comprendidas a la luz del trabajo de campo realizado.

Finalmente, se presenta una síntesis de los principales resultados obtenidos por la investigación doctoral realizada, junto a posibles líneas de desarrollo desde el campo de las ciencias sociales, dada su relevancia académica como social.

## 7.2. Evaluación del enfoque de investigación

Tal como fue descrito en la presentación del problema de investigación, una de las características inherentes del objeto de investigación es el relevante pero coyuntural estudio de las relaciones laborales en el sector público chileno (Gutiérrez Crocco et al., 2018; Quiroga et al., 2014, 2016; Rivera, 2018). A pesar de la notoriedad de dichas relaciones en la opinión pública, en particular por sus expresiones huelguísticas, los estudios del trabajo en Chile aún no han desplegado una agenda investigativa fecunda en lo relativo al empleo público y las relaciones laborales en el Estado.

A ello se suma la ausencia de una agencia que de forma permanente y bajo una metodología única, registre las prácticas consensuales o conflictivas llevadas a cabo en la particularidad del sector público chileno. Al ser un objeto de estudio insuficientemente explorado por la investigación académica, y ante la ausencia de datos oficiales que puedan iluminar su naturaleza intrínseca, el enfoque de investigación de carácter cualitativo se evaluó pertinente para realizar una observación exploratoria de la naturaleza de estas relaciones de trabajo en el aparato estatal de los gobiernos posteriores a la dictadura militar chilena.

Al establecer una aproximación desde una epistemología constructivista (Arnold-Cathalifaud, 2003), y mediante la técnica de observación de segundo orden (Canales, 2006), se ha privilegiado las observaciones de los participantes del fenómeno de estudio desde sus respectivas membresías y roles. De esta forma, mediante la observación de observaciones se ha buscado describir y analizar la realidad social construida y reproducida a partir de sus distinciones.

Junto a la documentación oficial analizada, así como a las perspectivas entregadas por los diversos informantes claves entrevistados, se ha procedido a realizar un análisis del contenido de sus distinciones. El análisis preliminar ha sido presentado y discutido con informantes expertos en el campo de estudios de la sociología del trabajo o el derecho laboral, como forma de

iluminar los puntos ciegos del propio investigador en tanto observador de segundo orden, dando como resultado una propuesta investigativa novedosa sobre un objeto de estudio escasamente explorado.

### 7.3. Balance metodológico

Tal como fue expuesto en el capítulo relativo al marco metodológico, la estrategia utilizada en el abordaje cualitativo al objeto de estudio se compuso por tres técnicas diferentes: análisis documental, entrevistas semiestructuradas a informantes claves, y entrevistas semiestructuradas a informantes expertos. Esta combinación de técnicas ha sido seleccionada tanto para suplir la escasa documentación y ausencia de datos oficiales respecto de las relaciones del sector público chileno; así como para suplir mutuamente las falencias con las fortalezas de cada técnica utilizada.

En virtud de este escenario, el cual fue descrito en profundidad en el capítulo metodológico, se adolece de un mayor uso de fuentes primarias de información para realizar una descripción y análisis más acabado de un fenómeno de las características de la MSP en Chile. Dado lo anterior, y sin desmedro de la valiosa información generada por recientes investigaciones (Gutiérrez Crocco et al., 2018; OHL, 2019), se advierte como deseable la realización de investigaciones que puedan entregar una visión más acabada de las relaciones laborales en el sector público chileno y de la MSP en particular, mediante las técnicas de investigación propias de las ciencias sociales y sus disciplinas afines.

La relevancia de fenómenos desregulados como el abordado en la presente tesis, se ve amplificada por el contexto histórico y social al que se ve enfrentado el Estado de Chile, toda vez que está llevando a cabo un proceso constituyente para la aprobación ciudadana de una nueva carta fundamental. En el caso particular de las relaciones laborales en el sector público chileno, surgen variantes insospechadas que previsiblemente irritarán las estructuras seleccionadas y consolidadas al margen de la ley a lo largo de tres décadas.

Por otro lado, y en lo relativo al enfoque teórico privilegiado para el análisis de los hallazgos entregados por la estrategia metodológica, las características intrínsecas del objeto de estudio hicieron decantar en una aproximación sistémica a una relación laboral particular, ante la cual las corrientes de corte más regulacionistas se muestran sobrepasadas ante las características de la legislación chilena en lo relativo a la regulación de derechos laborales fundamentales para los trabajadores del sector público.

El enfoque sistémico seleccionado para el análisis de los hallazgos recopilado según los componentes abordados en la estrategia metodológica, brinda continuidad a la corriente teórica que consolidó el estudio de las relaciones laborales dentro de la sociología del trabajo (Audet & Larouche, 1988; Dunlop, 1993; Horn et al., 2009), permitiendo observar a la MSP como un sistema de relaciones laborales que se ha autorreproducido a lo largo de tres décadas, sin mediar regulaciones legales en una relación laboral particular como la que ejerce el Estado de Chile en su dimensión como empleador.

En este sentido, el enfoque sistémico en general y la teoría de sistemas sociales en particular (Arnold-Cathalifaud, 2005; Cadenas, 2016; Luhmann, 1998a), se han advertido especialmente pertinentes tanto para el análisis de los sistemas de relaciones laborales (Cerdeira Becker & Valenzuela, 2012; Hartzén, 2017, 2019; Notaro, 2010; Rogowski, 2000) como para el análisis de la conflictividad suscitada en un sistema social como el que ocupa el presente objeto de estudio: La MSP en Chile.

En este sentido, se ha procurado no asumir una posición teóricamente monolítica en la aproximación al objeto de estudio, toda vez que se han ponderado los alcances y limitaciones de otras corrientes teóricas relevantes para los estudios del trabajo en las sociedades democráticas contemporáneas. Destacan corrientes nutridas desde la corriente marxista y neo marxista (Frege et al., 2011; Gumbrell-McCormick & Hyman, 2019; Hyman, 1975) que han inspirado investigaciones de la conflictividad laboral en la sociedad chilena contemporánea (Medel et al., 2017; Medel & Pérez Valenzuela, 2017; Pérez



et al., 2017), realizando un análisis crítico del modelo de Estado de Chile tanto en su dimensión reguladora como empleadora (Rajevic Mosler, 2014; Yañez & Rojas, 2017).

Por otro lado, y como ha sido expuesto detalladamente en los capítulos precedentes, una dimensión insoslayable del objeto de estudio es su relación con las regulaciones establecidas por la legislación en donde tiene lugar una relación laboral particular. Tanto por el marco regulatorio en que tuvo origen la MSP, como las iniciativas legislativas impulsadas durante su evolución, han sido revisadas para indagar la congruencia o contradicción con las prácticas consensuales y conflictivas ejercidas entre las partes. Sumado a lo anterior, la sociedad chilena y el propio Estado se encuentran en un proceso constituyente con implicancias directas e indirectas en lo relativo al reconocimiento de derechos laborales fundamentales para los trabajadores del sector público, tales como la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga. Lo anterior hace tener en consideración los aportes conceptuales de corrientes teorías de corte más regulacionista, las cuales se han observado influyentes en conceptos contemporáneos aplicados a las relaciones laborales en el sector público (Bordogna, 2013, 2015; Canessa Montejó, 2018; Molina, 2016; Organización Internacional del Trabajo, 2015)

En síntesis, el balance metodológico establece como pertinentes tanto la selección de la estrategia metodológica y las técnicas de investigación social utilizadas, como el enfoque teórico privilegiado para el análisis de los hallazgos recopilados por el trabajo de campo. Con ello no desconoce el innegable desarrollo de las ciencias sociales latinoamericanas en el estudio del trabajo y las relaciones laborales, particularmente bajo la influencia del ideario post marxista (De la Garza, 2016; De la Garza Toledo & Neffa, 2010; Lucena, 2005); sino que busca complementar la comprensión de las relaciones laborales en la región, bajo una perspectiva teórica sistémica que se advierte pertinente para fenómenos atípicos en el campo de la sociología del trabajo y las relaciones laborales como el descrito en la presente tesis

(Cerde Becker, 2009; Cerde Becker & Cuevas Valenzuela, 2014; Cerde Becker & Valenzuela, 2012; Notaro, 2010).

Para ello, se ha procurado una coherencia entre el nivel metodológico de una investigación cualitativa con el nivel epistemológico de carácter constructivista que subyace la posición del investigador, en tanto observador de observaciones. Es decir, se ha resguardado la coherencia epistemológica, teórica y metodológica; situando al investigador en tanto observador de observadores de segundo orden, quienes —mediante sus distinciones y respectivos puntos ciegos— reproducen un sistema de relaciones laborales de relevancia tanto pública como científica.

A continuación, se revisan las hipótesis de trabajo que guiaron el trabajo de campo desarrollado, evaluando su cumplimiento a la luz de los hallazgos obtenidos.

#### 7.4.Revisión de las hipótesis de trabajo

Tal como fue descrito en el capítulo relativo al marco metodológico, se establecieron hipótesis de trabajo tendientes a guiar el trabajo de campo, por lo que su formulación se alimentó y continuó proyectándose a partir de los hallazgos obtenidos por las técnicas de investigación utilizadas: análisis documental, entrevistas informantes claves, y entrevistas a informantes expertos. Las hipótesis de trabajo presentadas en la estrategia metodológica, así como las conclusiones obtenidas a partir del trabajo de campo, se desarrollan a continuación.

La primera hipótesis de trabajo planteó que: a pesar de carecer de un marco regulatorio específico, la MSP en Chile se ha conformado como un sistema de relaciones laborales mantenido por la operación recursiva de sus operaciones, sean orientadas al consenso o al conflicto. Esta hipótesis se confirma, toda vez que el marco regulatorio vigente de las relaciones laborales en el sector público en Chile no da cuenta de las operaciones que ocurren en ella, teniendo como referencia principal el objeto de estudio de la presente tesis doctoral. No obstante, la MSP posee una relación ambivalente

con la regulación legal chilena, toda vez que su formalización legal se amparó en la ley que reconoce el derecho de crear organizaciones de trabajadores conocidas como asociaciones de funcionarios (Ley N° 19.296, 1994), plataforma legal a partir de la cual se han complejizado y legitimado negociaciones colectivas y expresiones huelguísticas tanto a nivel local, como sectorial y nacional (Rivera, 2018). A sido por esta tensión entre practicas consuetudinarias legitimadas por décadas pero fuera del marco legal establecido por comunicaciones propias del sistema del derecho, que el proceso constituyente y las eventuales derogaciones a las prohibiciones constitucionales vigentes en Chile, se advierte como un nuevo ciclo de variaciones al sistema de relaciones laborales en estudio, irritando las estructuras —formadas a partir de variaciones previamente seleccionadas— con las que ha sido viable por décadas a pesar de su inicial improbabilidad.

La segunda hipótesis estableció que la MSP en Chile en tanto sistema de relaciones laborales no es un sistema estático, sino que evidencia continuidades y transformaciones en cuanto a regulaciones, actores, procesos y conflictos. La hipótesis se confirma en virtud de los hallazgos recabados por el trabajo de campo y que se distribuyeron periodos según las categorías evolutivas utilizadas.

Durante el periodo de formación entre los años 1990 a 1999, se advirtieron variaciones por el transito de la dictadura militar chilena a los gobiernos democráticos que hicieron probable un improbable sistema de relaciones laborales mediante la selección de ciertas operaciones que se reprodujeron anualmente. Las operaciones seleccionadas entre los años 2000 a 2009 generaron estructuras en el sistema de relaciones laborales, consolidando sus operaciones al reproducir operaciones previamente realizadas. No obstante, el sistema de relaciones laborales advierte nuevas variaciones durante el tercer periodo establecido entre los años 2010 a 2020, haciendo que las propias operaciones seleccionadas deban variar e incluir nuevas selecciones, reestabilizando el sistema incluso mediante el aumento de su complejidad interna. Lo anterior da cuenta de que lejos de ser un sistema de relaciones

laborales estático e inmutable, la MSP ha variado sus operaciones a través del tiempo, manteniéndose viable ante las variaciones de su entorno.

Por último, la tercera hipótesis de trabajo estableció que, al constituirse en base a normas consuetudinarias, la MSP en Chile no corresponde a una negociación colectiva formal, sino que a un sistema de relaciones laborales sui generis. En atención a los antecedentes entregados, esta hipótesis también se confirma, dado que a diferencia de una negociación colectiva formal donde las expresiones de conflictividad como las huelgas y paralizaciones son consideradas como medidas de ultima ratio, en la MSP dichas expresiones de conflictividad se realizan antes o durante el proceso de negociación entre las partes.

Además, las materias tratadas en una negociación colectiva formal para la particularidad del sector público de acuerdo con las orientaciones entregadas por organismos internacionales y convenios jurídicamente vinculantes están diferenciadas según temáticas de alcance nacional, sectorial o local. Mientras que, en la MSP, la temática de carácter nacional representada por el reajuste de remuneraciones para el siguiente año fiscal se condiciona con las temáticas simultáneamente tratadas en las mesas sectoriales de acuerdo con la selección realizada por el sistema de relaciones laborales durante su formación. Es decir, no hay limitaciones como las provistas por comunicaciones propias del sistema del derecho que establezcan determinadas materias según cierto nivel de estructura sindical —asociación, federación o confederación— decantando en una dinámica en el que se superponen las premisas decisionales de diversas organizaciones, tanto en la MSP como en el conjunto de las relaciones laborales del sector público chileno (Gutiérrez Crocco et al., 2018)

Finalmente, en la MSP en tanto sistema de relaciones laborales, carece de una agencia que articule las relaciones laborales sostenidas entre las autoridades gubernamentales representantes del Estado, con las organizaciones representativas de los trabajadores del propio Estado. Es decir, a diferencia

de los convenios jurídicamente vinculantes y las orientaciones entregadas por organismos internacionales, no se advierte un tercer agente que articule la relación bipartita entre Estado y trabajadores, el cual pudiera ejercer las funciones de mediación y arbitraje en el inherente conflicto laboral entre las partes (Armstrong et al., 2007; Domínguez et al., 2016).

Esta particularidad es ratificada por un experto en gestión pública y gestión de personas en el sector público chileno como el Dr. Cristian Pliscoff, al coincidir que:

“el caso chileno es un modelo o sea de alguna manera es un modelo de relación, es un sistema como tu bien lo pones es un sistema de relaciones sociales entre distintos actores que es muy distinto a un sistema de relaciones sociales donde hay donde está claramente definido el árbitro, donde está claramente definido los actores, donde está claramente definido quien entra y quién sale” (C. Pliscoff, comunicación personal, 18 de enero de 2023).

En definitiva, a partir del trabajo de campo realizado se han podido recabar hallazgos que permiten confirmar las hipótesis de trabajo planteadas en el diseño de la investigación, siendo dable observar a la MSP en Chile como un sistema de relaciones laborales sui generis que ha evolucionado mediante la selección de sus operaciones y la reestabilización ante nuevas variaciones políticas y económicas ocurridas en su entorno. En otras palabras, el origen y evolución de la MSP es posible de comprender concibiéndolo como un sistema social cuya autopoiesis le ha permitido mantenerse viable a pesar de su alta improbabilidad.

A continuación, se presentan las principales conclusiones obtenidas por la investigación, de acuerdo con las reflexiones extraídas sobre los componentes observador para describir y analizar el objeto de estudios: las regulaciones, los actores, los procesos y los conflictos. En este sentido, se da cumplimiento a los objetivos específicos establecidos en la formulación del problema, como al objetivo general tendiente a describir y analizar la conformación y

desarrollo de la MSP en Chile, durante el periodo transcurrido entre el año 1990 y el año 2020.

#### 7.5. Sobre las regulaciones

En atención a los antecedentes recopilados, y tras la descripción de las regulaciones y normativas referentes a las relaciones laborales en el sector público chileno, se concluye que dichas regulaciones legales no dan cuenta de la naturaleza de estas. Toda vez que las prohibiciones, omisiones y contradicciones legales ven ampliamente desbordadas por prácticas sustentadas por la costumbre. Un experto en administración y gestión pública como el Dr. Cristian Plisoff, lo resume al observar que “finalmente esto no es una relación formal, pero si es una relación, es un sistema de actores donde cada uno tiene un rol, donde hay reuniones, donde hay interacciones, donde hay respeto, donde hay conflictividad, entonces eso claramente es distinto de otros modelos, otros sistemas” (C. Plisoff, comunicación personal, 18 de enero de 2023). Es decir, mas allá de la formalidad legal de la relación laboral en estudio, se hace evidencia la existencia de una relación cuya continuidad ha sido posible por la reproducción de sus propias operaciones a través del tiempo.

Particularmente, las contradicciones legales respecto a derechos laborales fundamentales en la legislación chilena se observan por la coexistencia de un marco constitucional (Constitución Política de la República de Chile, 1980; Rivera, 2018) y estatutario (Ley N° 18.834, 1989; Ley N°18.883, 1989) establecido en la dictadura militar chilena, que colisiona con los convenios internacionales suscritos por dicho país (Decreto N° 1539, 2000; Organización Internacional del Trabajo, 1949) así como por la propia ley que garantizó el derecho a organizarse colectivamente bajo la denominación de asociaciones de funcionarios (Ley N° 19.296, 1994) dando formalidad a la MSP de acuerdo a lo observado por sus propios participantes.

Junto a los fallidos intentos de regulación de la negociación colectiva y el derecho a huelga en el sector público chileno (Rajevic Mosler, 2015a, 2019;



Rivera, 2018), se advierten promulgaciones legales que han fomentado la participación de los funcionarios públicos y de sus organizaciones representativas en materias incumbentes a sus condiciones de trabajo (Ley N° 20.955, 2016; Ley N°19.882, 2003). En este sentido, y en coherencia con el modelo de reforma y modernización del Estado impulsado en Chile por las administraciones gubernamentales de la transición democrática, se observa una aproximación a las relaciones laborales propia de la doctrina unilateralista de las relaciones laborales al hacer énfasis en la promoción de la participación de los trabajadores y sus organizaciones representativas en lo relativo a las condiciones de trabajo, con un enfoque unitarista que no aborda el conflicto laboral como elemento constitutivo y constituyente de cualquier relación laboral.

A pesar de estas insuficiencias legales, el trabajo de campo incluso ha puesto en evidencia las resistencias de las organizaciones de trabajadores sobre una eventual regulación legal, toda vez que coartaría las garantías fácticas que han logrado a través de los años. Lo anterior, da cuenta del carácter especialmente atípico que posee la legislación chilena en lo relativo a derechos laborales fundamentales para los trabajadores del sector público, tal como lo expresa el experto en derecho laboral Sr. Sergio Gamonal, al señalar que:

“esto es anómalo comparado con derecho comparado, tan anómalo como cuando Chile no tenía divorcio, de hecho, en mis 30 años dedicado a docencia, yo no conozco un país que prohíba la negociación colectiva en el sector público como Chile, está presente con algún marco institucional hasta en Estados Unidos, uno ve tele y los pacos tienen sindicato, hasta la mitad de los Estado *gringos* tienen derecho a huelga en el sector público, entonces esta como desregulación que tiene Chile es rarísima o por lo menos no responde en el derecho europeo, ni en el norteamericano, ni al canadiense, ahora obviamente las regulaciones toman los particularismos del sector público, no necesariamente igual al sector privado, pero incluso Italia que tiene un sindicalismo desregulado enteramente, tiene una ley para



sector público del 84 u ochenta y tanto de negociación entonces la segunda idea es que la situación de Chile es bien rara, en ese sentido” (S. Gamonal, comunicación personal, 16 de septiembre de 2021)

El proceso constituyente iniciado en Chile a partir del 2019 supone nuevas variaciones a la posible regulación de la negociación colectiva y la huelga para el sector público chileno, toda vez que derogadas las prohibiciones constitucionales se pudiera avanzar en una regulación ad hoc y que permitiera al país ratificar el convenio 154 sobre negociación colectiva (Organización Internacional del Trabajo, 1981), al igual que otros países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay (Canessa Montejó, 2018) .

De hecho, el borrador de Constitución Política de la República que fue finalmente rechazado en el plebiscito realizado el 2022, planteaba que la negociación colectiva y la huelga suponían derechos universales para todos los trabajadores —incluyendo al sector público— tal como lo expresa su artículo N°47 al indicar que “las trabajadoras y los trabajadores, tanto del sector público como del privado, tienen derecho a la libertad sindical. Este comprende el derecho a la sindicalización, a la negociación colectiva y a la huelga” (Convención Constitucional, 2022).

No obstante, el reconocimiento de los derechos laborales a los trabajadores del sector público tampoco representa una garantía pétrea para estos colectivos laborales, ya que tal como recuerda el experto de la OIT para servicios públicos, Dr. Carlos Carrión:

“empecé un análisis, una búsqueda de los documentos que se habían emitido en Colombia, como resultado de la negociación colectiva y lo que encontré fue que el gobierno de Colombia está hoy por hoy, en efecto poniendo en vilo esos acuerdos, mediante medidas aparentemente unilaterales, bueno esa es la historia de la vida de los sindicatos de servicio público de América Latina” (C. Carrión, comunicación personal, 05 de octubre de 2020)

Es decir, la garantía de derechos laborales fundamentales en la particularidad del sector público chileno, no involucra ni la ausencia de conflicto entre las partes ni un eventual incumplimiento de las regulaciones legales que pudieran dictarse en la materia, ya que el ejercicio de dichos derechos estará íntimamente relacionado con las prácticas consensuales y conflictividad que realicen los distintos actores sociales involucrados.

Por ende, se abren como futuras líneas de investigación, no privativas de las ciencias jurídicas en general o del derecho laboral en particular, el debate respecto de la regulación de los derechos laborales fundamentales para los funcionarios públicos en Chile, donde perspectivas contemporáneas inspiradas en la teoría de sistemas sociales han sugerido un derecho laboral reflexivo (Rogowski, 2000, 2009). Es decir, un derecho del trabajo y las relaciones laborales que sea suficientemente dúctil a las variaciones que en cada tiempo y lugar se produzcan en el contexto económico, político, tecnológico o social.

De esta forma, las perspectivas de corte más regulacionistas que han forjado el corpus teórico de la sociología del trabajo y las relaciones laborales, podrán adquirir pertinencia en la comprensión y tratamiento de fenómenos escasamente explorados pero fuertemente imbricados con la sociedad en la que dichos fenómenos tienen lugar, como ya ha sido iniciado en la comprensión del concepto de diálogo social en las administraciones públicas de diversos Estados nacionales (Bonifacio & Falivene, 2002; Bordogna, 2018; Canessa Montejo, 2018; Villarroel, 2005)

#### 7.6. Sobre los actores

En relación con los actores que forman o formaron parte de la MSP, sea bajo la representación del Estado empleador y las carteras ministeriales involucradas en el sistema de relaciones laborales en estudio, o en representación de los trabajadores bajo organizaciones de diversas estructuras sindicales; la evidencia entregada por el trabajo de campo desplegado en la investigación permite concluir que el modelo de Estado impulsado en Chile



por los gobiernos post dictadura, en lo relativo a su dimensión como empleador, se ha distinguido por una racionalidad marcadamente económica, marcada por la temática del reajuste de remuneraciones de los trabajadores previo al envío del proyecto para su discusión legislativa.

Lo anterior se observa a partir de los antecedentes recabados, teniendo inicialmente el Estado de Chile una representación triministerial, para posteriormente consolidar la preeminencia del ministerio de Hacienda con sus organismos dependientes: Dirección de Presupuestos y la incorporación más reciente de la Dirección Nacional del Servicio Civil para abordar las materias cualitativas dentro de las comunicaciones sostenidas al interior del sistema. Este enfoque respecto de la modernización del Estado y el tratamiento de las relaciones laborales al interior de este ha sido consistente a través del tiempo, a pesar de las alternancias políticas en las administraciones gubernamentales durante el periodo relacionado a la reestabilización del sistema (2010-2020).

En lo relativo a los actores representantes de los trabajadores, mediante un análisis de las organizaciones participantes del sistema de relaciones laborales en estudio, es posible concluir que las selecciones establecidas a inicios del siglo XX relativas al criterio de membresía a la central sindical, ha favorecido una diferenciación de las organizaciones de trabajadores integrantes del sistema de relaciones laborales. Esta diferenciación de organizaciones se explica por las premisas decisionales de cada organización en tanto sistema organizacional, no siendo un fenómeno privativo de sistemas de relaciones laborales del sector público chileno como la MSP, ya que tal como advierte el destacado investigador en estudios del trabajo Dr. Álvaro Soto Roy:

“por tanto, en la MSP y por tanto en el sector público no está pasando nada más que lo mismo, ciertos fenómenos que son transversales a todo el sindicalismo en Chile y en la región ¿cachai? Como ciertas tendencias globales del sindicalismo que es instrumentalizar, llevar a bonos, pensar en el corto plazo, aceptar ciertas reglas del juego liberalizadas ¿cachai? Como, como segmentar al grupo solo a los estables de la red y no a los



precarios de la red *¿cachai?*” (A. Soto, comunicación personal, 17 de octubre de 2022)

Lo anterior, permite continuar líneas de investigación para comprender el devenir de las relaciones laborales contemporáneas en la especificidad de las sociedades latinoamericanas, tanto en la particularidad del sector público y el rol que se le atribuye al Estado nación en la promoción de condiciones dignas de trabajo (Yañez & Rojas, 2017) como en las demás ramas de las economías de la región. En otras palabras, surgen nuevas interrogantes respecto del rol del Estado nación en las democracias contemporáneas tanto en su dimensión como regulador en la figura tradicional del tripartismo, como en su dimensión empleadora y el bipartismo ejercido por el propio Estado en la provisión de productos y bienes a la ciudadanía.

#### 7.7. Sobre los procesos

Respecto de los procesos llevados a cabo en la MSP, entendida como las operaciones recursivas que sostienen la estabilidad del sistema de relaciones en el cual tienen lugar, a partir de los hallazgos recabados y descritos en los capítulos precedentes es posible concluir que los procesos se iniciaron como interacciones sostenidas entre las autoridades gubernamentales de la entrante democracia, con dirigentes de organizaciones de trabajadores estatales, a los cuales los vinculaban membresías político-partidarias así como una lucha común contra la dictadura militar de Pinochet. Ante la variación del entorno representada por la transición de dictadura a democracia, las interacciones acordaron recuperar las condiciones de remuneraciones de los trabajadores del sector público en virtud de su profunda precarización laboral durante dictadura. A esta etapa se le ha concebido como la etapa de variación y formación de la MSP en tanto sistema de relaciones laborales, caracterizado por la mayor cantidad de acuerdos derivados de la etapa prelegislativa.

Ya en una segunda etapa evolutiva, concebida con la categoría de selección y consolidación del tema, se identifican los procesos compuestos por las operaciones seleccionadas y reproducidas al interior del sistema. Los

hallazgos dan cuenta que en este periodo se consolida la preeminencia de una racionalidad económica por parte del Estado chileno, representada por el protagonismo del Ministerio de Hacienda en el establecimiento de las condiciones de trabajo de quienes se relacionan con el Estado en tanto empleador; mientras que por el lado de los trabajadores es determinante el criterio de membresía establecido por la central sindical CUT, así como el mecanismo de mesas sectoriales de forma simultánea a la mesa nacional.

Finalmente, los procesos consolidados mediante las variaciones seleccionadas y autorreproducidas para devenir estructuras del sistema se ven desestabilizadas por nuevas variaciones, exigiendo al sistema reestabilizarse para continuar viable ante las variaciones del entorno. Estas variaciones han estado representadas por los cambios de la coalición política gobernante durante el periodo descrito entre los años 2010 a 2020, incorporando nuevas temáticas a las operaciones fundamentales del sistema de relaciones laborales: sus comunicaciones; así como por la inclusión de temáticas no económicas relativas a las condiciones de trabajo.

Por ende, los procesos llevados a cabo dentro de la MSP, entendidos como las operaciones autorreproducidas por el mismo sistema de relaciones laborales, ha podido mantenerse viable a lo largo de tres décadas sin que existan regulaciones legalmente establecidas para su continuidad. Esta viabilidad ha sido alcanzada mediante la ampliación del número de presupuestos sobre los que la MSP ha generado un proceso de auto refuerzo, del cual ha surgido “un orden en el que las posiciones, las dependencias, las expectativas (dependientes justo de ese orden) pueden esperarse con mayor o menor seguridad” (Luhmann, 1998<sup>a</sup>:328), haciendo que probabilidades que son particulares de la MSP se condensan como esperables en el entorno social en el que han tenido lugar, particularmente al sistema económico y al sistema político chileno.

No obstante, y acorde a las categorías evolutivas presentes en la teoría de sistemas sociales autopoieticos, no será por la importación de modelos



foráneos que se podrá garantizar la viabilidad de la MSP en tanto sistemas de relaciones laborales. En este sentido, especialmente elocuentes son las observaciones de un experto en derecho laboral como el Dr. Mario Gambacorta, quien advierte que:

“cuando uno analiza cómo se da en los franceses, *viste?* hasta tienen en los criterios de representación la actitud asumida durante la ocupación por los alemanes en la Segunda Guerra Mundial, lo tienen, está en la ley, entonces digamos cada país tiene su realidad, yo no sé si es buena o es mala, es distinta, después cada uno lo evaluará, entonces yo te puedo decir lo que veo, pero después la realidad en Chile la conocen los chilenos” (M. Gambacorta, comunicación persona, 15 de octubre de 2021)

En otras palabras, y considerando el proceso constitucional chileno en curso, se abren interrogantes sobre como los procesos que han configurado y son configurados a la vez por la MS, pueden —o no— arribar a acuerdos conducentes a acuerdos legales que encausen las comunicaciones conducentes a consensos o conflictos respecto de las condiciones de trabajo de quienes ejercen una función pública.

#### 7.8. Sobre los conflictos

En virtud de los hallazgos recabados por el trabajo de campo, es factible advertir que el conflicto y la conflictividad en la MSP, ha favorecido la variación y viabilidad del sistema de relaciones laborales en el cual se dicho conflicto se aloja.

En una primera etapa del ciclo evolutivo, dadas las variaciones por la transición democrática, se generaron interacciones con el interés común de proteger la delicada democracia en ciernes. Lo anterior, se tradujo en un periodo inicial de acuerdos entre las partes, con el objetivo de reparar las deudas históricas heredadas de la dictadura chilena hacia los trabajadores dependientes el Estado como empleador.

En la segunda etapa del ciclo evolutivo, el trabajo de campo permitió observar la selección de un modelo de Estado con una impronta marcada por una racionalidad económica, lo cual mermó los vínculos político-partidistas sobre los cuales se cimentaron las iniciales interacciones. Asimismo, fue posible observar evidencia respecto del aumento de la conflictividad durante la consolidación de las estructuras del sistema, culminando con el fin de las administraciones gubernamentales de la Concertación de Partidos por la Democracia que gobernaron entre 1990 a 2010, y el inicio de un periodo de reestabilización y nuevas variaciones.

En último lugar dentro del ciclo evolutivo analizado, la conflictividad laboral se mantuvo a pesar de las nuevas variaciones y la reestabilización advertida en el sistema de relaciones laborales representado por la MSP. En este sentido, tanto sus causas como sus expresiones previamente seleccionadas debieron entrenar nuevas variaciones y selecciones para permitir la autorreproducción del sistema y contener el sistema conflicto que le subyace.

Con relación a la conflictividad en sistemas de relaciones laborales como la MSP, y en el contexto del proceso constituyente en Chile, surgen interrogantes si dicho conflicto —advertido como inherente en cualquier relación laboral— será admitido en una nueva constitución. Es decir, si junto a la derogación de las prohibiciones constitucionales existentes, puedan incorporarse garantías para ejercer el derecho a huelga en el sector público, incorporando la distinción de huelga legal o huelga no legal según comunicaciones propias del sistema del derecho. El Dr. Darío Rodríguez Mansilla —experto internacionalmente reconocido en teoría de sistemas sociales— lo advierte al señalar que:

“porque cuando pactan la regulación, las regulaciones tienen que ocurrir y las regulaciones entonces vienen de diferentes lugares ¿te fijas? No es una, no es la regulación que te habla ponte tú, del sistema privado, que claro uno puede presentar esto y esto otro y puede ¡qué sé yo! e irse a huelga y la huelga tiene ciertas condiciones y a partir de

tal momento, el empleador puede contratar gente o no puede hacerlo, o sea hay una cuestión que está claramente estructurada pero cuando esa estructuración falta, hay que generarla y como no se dice de qué forma se puede generar... se genera de manera igualmente fáctica ¿te fijas? Entonces no se genera necesariamente de acuerdo a la ley, porque no hay ninguna ley, entonces tú puedes copiar y puedes tomar cosas que se te ocurran” (D. Rodríguez, comunicación personal, 19 de octubre de 2022)

Es decir, si el conflicto es reconocido legalmente —y solo si esta regulación es legitimada en tanto ley por los actores involucrados— el sistema del derecho podría ejercer su función inmunizadora para el conjunto de la sociedad, o como válvula de escape que evite que el conflicto se irradie al conjunto del sistema social en el que tiene lugar (Coser, 1961). No obstante, y en coherencia con la perspectiva teórica privilegiada y las categorías evolutivas sobre las cuales se ha sustentado la estructura de la presente tesis doctoral, no se posibilita ningún pronóstico ni presupone ninguna teleología respecto del devenir de la MSP como sistema de relaciones laborales.

La teoría de la evolución de los sistemas sociales solo ha permitido explicarse el hecho de que en un mundo que ofrece diversas posibilidades surgen sistemas de mayor complejidad como la MSP, así como explicar las transformaciones en su estructura (Luhmann, 1998a). En esta labor analítica, ha sido especialmente provechoso una aproximación a la noción del conflicto laboral —en tanto conflicto social— que abandone una visión demonizada del conflicto propia de la doctrina unilateralista de las relaciones laborales; dando cuenta de su función necesaria y dinamizadora para que dichas relaciones puedan adaptarse a la complejidad de un entorno que el propio sistema procura reducir.

Será tarea de futuras investigaciones el dilucidar las transformaciones suscitadas en sistemas de relaciones laborales como la MSP, en virtud de los



resultados del proceso constituyente como de las aceleradas y complejas transformaciones advertidas en la sociedad chilena en su conjunto.

#### 7.9. Síntesis de resultados

De acuerdo con los resultados obtenidos por la investigación doctoral, y en directa relación con los objetivos específicos que han guiado el cumplimiento del objetivo general, se concluye que las principales regulaciones y normativas legales referentes a las relaciones laborales en el sector público no dan cuenta de la naturaleza de las mismas, siendo desbordadas ampliamente por prácticas consuetudinarias conducentes a consensos y conflictos. Estas prácticas, traducidas en operaciones que se reproducen en virtud de sus propias reglas, son constituidas y a la vez constituyen sistemas de relaciones laborales donde la MSP se erige como el más relevante tanto por su institucionalidad como de representación nacional.

No obstante, tanto la MSP como el conjunto de las relaciones laborales constituidas en el sector público chileno, se han erigido a partir del reconocimiento al derecho a la organización colectiva de los trabajadores, establecida en la ley que garantiza el derecho a constituir asociaciones de funcionarios públicos (Ley N° 19.296, 1994)

La MSP representa un sistema de relaciones laborales dinámico, cuyos actores constitutivos —sean las organizaciones representativas tanto del Estado como empleador como de los diferentes trabajadores del sector público— han evidenciado transformaciones acordes a las selecciones que les han permitido mantenerse viables según las variaciones del entorno.

Los procesos desarrollados en la MSP desde su conformación y durante las siguientes tres décadas han estado constituidos por variaciones seleccionadas que han generado las estructuras que han determinado las operaciones mediante las cuales el sistema de relaciones laborales se ha autorreproducido a su mismo. Es decir, han adquirido propiedades a la manera de un sistema social cuya autopoiesis le ha conferido la capacidad de adaptar sus



operaciones mediante una apertura cognitiva pero operando bajo su clausura distintiva.

Las causas de la conflictividad en la MSP se han originado principal pero no exclusivamente por posiciones contradictorias respecto al reajuste de las remuneraciones de los trabajadores del sector público representados por las organizaciones que conforman dicho sistema de relaciones laborales con las autoridades gubernamentales que han representado al Estado de Chile; manifestándose con expresiones como huelgas y paralizaciones que — contraviniendo las disposiciones legales— han sido legitimadas por los actores como operaciones validas e incluso necesarias para la continuidad del propio sistema.

En resumen, y a partir de la observación de los principales hallazgos recabados por el trabajo de campo, es posible concluir que la MSP se expresa como un sistema de relaciones laborales que ha evolucionado a partir de su capacidad de conservarse y reproducirse al aguardar las eventualidades propicias (Luhmann, 1998a). Esta evolución no puede explicarse únicamente por una oposición entre capital y trabajo, toda vez que involucran al Estado de Chile más allá de una dimensión económica, sino que lo interpelan social y políticamente respecto de la centralidad que pueda o no ejercer en el conjunto del sistema social en el que tiene lugar.

El proceso constitucional chileno resultante de las masivas manifestaciones sociales del año 2019, así como sus insospechados alcances tanto para la sociedad chilena en su conjunto como para las relaciones laborales configuradas en ella, representan nuevas variaciones a sistemas sociales como que se logrado su autoreproducción durante décadas.



## Referencias bibliográficas

- Abbott, K. (2006). A review of employment relations theories and their application. *Problems and Perspectives in Management*, 4(1), 187–199.
- Ackers, P. (2007). Collective bargaining as industrial democracy: Hugh Clegg and the political foundations of British Industrial Relations pluralism. *British Journal of Industrial Relations*, 45(1), 77–101. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2007.00603.x>
- Ackers, P. (2020). Industrial Relations and the Limits of the State: Can a Left Labour Government Resurrect Comprehensive Sectoral Collective Bargaining and Restore Trade Union Power? *Political Quarterly*, 91(1), 173–181. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12788>
- Ackers, P. (2021, April 1). Pluralisms? Social philosophy, social science and public policy in employment relations and human resource management. *Journal of Industrial Relations*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.1177/0022185620983970>
- Aiyede, E. R. (2002). Decentralizing Public Sector Collective Bargaining and the Contradictions of Federal Practice in Nigeria, 23(March), 11–29.
- Araya Gómez, R. (2018). Los trabajadores del Estado contra el Estado . El conflicto sindical en la Administración Pública durante el Chile de la postdictadura. *Historia Regional*, 31(38), 1–15.
- Armijo, M. (2002). Modernización administrativa y de la gestión pública en Chile. In L. Tomassini & M. Armijo (Eds.), *Reforma y modernización del Estado: Experiencias y desafíos* (pp. 267–297). Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Armstrong, A., Águila, R., & Rodríguez Mansilla, D. (2007). Proposición de proceso de negociación colectiva para los sectores público y municipal. In *Camino al Bicentenario. Propuestas para Chile* (pp. 179–217). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Arnold-Cathalifaud, M. (1998). Recursos para la investigación sistémico/constructivista. *Cinta de Moebio*, (3).



- Arnold-Cathalifaud, M. (2003). Fundamentos del Constructivismo Sociopoiético. *Cinta de Moebio: Revista Electrónica de Epistemología de Ciencias Sociales*, (18), 162–173.
- Arnold-Cathalifaud, M. (2005). *La sociedad como sistema autopoiético: fundamentos del programa sociopoiético. Programa Magíster en Antropología y Desarrollo*. Santiago de Chile.
- Arnold-Cathalifaud, M. (2008). Las Organizaciones Desde La Teoría De Los Sistemas Sociopoiéticos. *Cinta de Moebio*, 90–108.  
<https://doi.org/10.4067/S0717-554X2008000200002>
- Arnold-Cathalifaud, M. (2018). La comprensión de la sociedad desde la teoría sociológica de sistemas. In S. Tonkonoff (Ed.), *Pensar lo social: pluralismo teórico en América Latina* (pp. 131–144). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.  
<https://doi.org/10.2307/j.ctvn96fvk.11>
- Arnold Cathalifaud, M., & Cadenas, H. (2013). Imágenes de la complejidad: La sociopoesis de la economía moderna. *Revista MAD*, 0(29).  
<https://doi.org/10.5354/0718-0527.2013.13950>
- Audet, M., & Larouche, V. (1988). Paradigmes, écoles de pensée et théories en relations industrielles. *Relations Industrielles*, 43(1), 3–31.  
<https://doi.org/10.7202/050385ar>
- Bach, S. (2010). Public Sector Industrial Relations: The Challenge of Modernization. *Industrial Relations Theory and Practice*.
- Balbontín, R., Rodríguez, J., & Seemann, A. (2018). *Principales tendencias del empleo en el Gobierno Central*. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Barzelay, M. (2003). La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita. *Gestión y Política Pública*, 12(2), 241–251.
- Blanch Ribas, J. M., Espuny Tomás, M. J., Gala Durán, C., & Martín Artiles, A. (2003). *Teoría de las relaciones laborales. Fundamentos*. Barcelona: Editorial UOC.
- Bonifacio, J. A., & Falivene, G. (2002). *Análisis comparado de las*



*relaciones laborales en la administración pública latinoamericana. Argentina, Costa Rica, México y Perú.* Banco Interamericano de Desarrollo.

- Bordogna, L. (2007). *Industrial relations in the public sector*. Retrieved from <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0611028s/tn0611028s.htm>
- Bordogna, L. (2013). Public sector industrial relations in transition. In European Commission (Ed.), *Industrial Relations in Europe* (pp. 93–127). Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2767/83870>
- Bordogna, L. (2015). *Reforming Public Service Employment Relations : Past , Present and Future Prospects .* Cape Town, South Africa.
- Bordogna, L. (2018). *Social dialogue in the public service in selected countries of the European Union Sectoral* (No. 318). Geneva, Switzerland.
- Bordogna, L., & Cella, G. P. (2002). Decline or transformation? Change in industrial conflict and its challenges. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 8(4). <https://doi.org/10.1177/102425890200800401>
- Brock, J., & Lipsky, D. B. (2003). Public Sector Collective Bargaining and the Imperative for Service Delivery: An Overview. In J. Brock & D. B. Lipsky (Eds.), *In Going Public: The Role of Labor-Management Relations in Delivering Quality Government Services* (pp. 1–22). Champaign, IL: Labor and Employment Relations Association.
- Caamaño Rojo, E., Ugarte, J. L., & Gamonal, S. (2009). *A Construir un Nuevo Trato Laboral. Libertad Sindical, el Derecho a Huelga en Chile y la Negociación Colectiva en el Sector Público (convenio N°151 OIT)*. Santiago de Chile.
- Cadenas, H. (2012). Paradojas de la diferenciación del derecho. Una perspectiva regional. In H. Cadenas, A. Mascareño, & A. Urquiza



- (Eds.), *Niklas Luhmann y el legado universalista de su teoría. Aportes para el análisis de la complejidad social contemporánea* (pp. 265–295). Santiago de Chile: RIL editores.
- Cadenas, H. (2016). La función del funcionalismo: Una exploración conceptual. *Sociologías*, 18(41), 196–214.  
<https://doi.org/10.1590/15174522-018004107>
- Calvete, C. da S., & Garcia, M. H. (2014). A Convenção n.151 da OIT e seus impactos para os servidores públicos no Brasil. *Estudos Avançados*, 28(81), 201–212. Retrieved from  
<https://doi.org/10.1590/S0103-40142014000200014>
- Canales, M. (2006). *Metodologías de la investigación Social. Introducción a los oficios*. (LOM, Ed.). Santiago de Chile.
- Canessa Montejo, M. (2017). Los parámetros jurídicos de la negociación colectiva en el sector público peruano: una sentencia constitucional. *Revista General de Derecho Del Trabajo y de La Seguridad Social*, 8(15), 193–200.
- Canessa Montejo, M. (2018). *El diálogo social en el servicio público en países seleccionados de América Latina*. (No. 319). Ginebra, Suiza. Retrieved from  
[https://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS\\_630377/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS_630377/lang--es/index.htm)
- Canessa Montejo, M. (2019). *El Alcance de la Negociación Colectiva en la Administración Pública* (No. 329). Ginebra, Suiza.
- Cantor, G. (2002). La Triangulación Metodológica en Ciencias Sociales. *Cinta de Moebio*, 13, 58–69.
- Castillo, J. J. (2000). *La sociología del trabajo como disciplina*. (E. de la Garza Toledo, Ed.), *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. Ciudad de Mexico: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Retrieved from <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/51932.pdf>
- Cerda Becker, C. (2009). *Factores que configuran una cultura de diálogo social en el ámbito de las relaciones laborales Estudio de Caso*.



Universidad de Chile.

- Cerda Becker, C., & Cuevas Valenzuela, H. (2014). El diálogo social entre trabajadores y empresarios en perspectiva sistémica . Un estudio de caso de una Mesa de Diálogo regional. In M. Arnold-Cathalifaud, H. Cadenas, & A. Urquiza (Eds.), *La organización de las organizaciones sociales: Aplicaciones desde perspectivas sistémicas* (pp. 377–404). Santiago de Chile: RIL editores.
- Cerda Becker, C., & Valenzuela, H. C. (2012). Can Social Dialogue Be a Social Coordination Mechanism? Social Dialogue Policies in Chile between 1990 and 2010. *Politics and Policy*, 40(5), 904–929. <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2012.00380.x>
- Chambers, M. (2014). An Exploration into Challenges Facing Public Sector Labor Relations: A Literature Review and Analysis. *Journal of Public Administration and Governance*, 3(4), 1. <https://doi.org/10.5296/jpag.v3i4.4848>
- Chigudu, D. (2015). Collective Bargaining: an analysis of hurdles and applicability in the public sector. *Journal of Governance and Regulation*, 4(4), 168–174. <https://doi.org/10.22495/jgr>
- Clarke, A. R. (2007). *Public service labour relations: centralised collective bargaining and social dialogue in the public service of South Africa (1997 to 2007)*. University of the Western Cape.
- Clarke, O. (2005). Industrial Relations Theory and Practice: A Note. *Relations Industrielles*, 42(1), 196–202. <https://doi.org/10.7202/050292ar>
- Constitución Política de la República de Chile (1980). Chile.
- Convención Constitucional. Propuesta Constitución Política de la República de Chile, 0 § (2022). <https://doi.org/10.5354/0719-5249.2014.31674>
- Córdova Muñoz, L. (2005). *Relaciones laborales y el proceso de reformas laborales*. Universidad de Chile.
- Corsi, G. (1996). *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. Barcelona: Anthropos. Retrieved from



papers2://publication/uuid/5AE0D410-920B-4127-8B53-7F0827648646

- Coser, L. (1961). *Las funciones del conflicto social*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Economica.
- Dahrendorf, R. (1958). Toward a Theory of Social Conflict. *The Journal of Conflict Resolution*, 2(2), 170–183.
- Dahrendorf, R. (1959). *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford University Press. Stanford, California: Stanford University Press. Retrieved from <https://giuseppicapograssi.files.wordpress.com/2014/12/dahrendorff.pdf>
- Dahrendorf, R. (1962). *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*. Madrid: Ediciones Rialp.
- De la Garza, E. (coord. . (2016). *Los estudios laborales en América Latina : Orígenes, desarrollo y perspectivas*. Anthropos.
- De la Garza Toledo, E., & Neffa, J. C. (2010). *Trabajo y modelos productivos en América Latina : Argentina, Brasil, Colombia, México, y Venezuela luego de las crisis del modo de desarrollo neoliberal*. (E. de la Garza Toledo & J. C. Neffa, Eds.). Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Decreto 1539 promulga el convenio 151 de la organización internacional del trabajo sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, Pub. L. No. 1539, 5 (2000). Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Retrieved from [www.leychile.cl/N?i=179437&f=2000-12-26&p=](http://www.leychile.cl/N?i=179437&f=2000-12-26&p=)
- Decreto N° 1539 (2000). Chile: Publicado en Diario Oficial el 26-12-2000.
- Decreto N° 227 (1999). Chile: Publicado en Diario Oficial el 12-05-1999.
- Decreto N° 890 (1975). Chile: Publicado en Diario Oficial el 26-08-1975.
- Decreto N°4.520 (1951). Chile: Publicado en Diario Oficial el 23-06-1951.
- Di Carlo, D. (2020). Understanding wage restraint in the German public



sector: does the pattern bargaining hypothesis really hold water?

*Industrial Relations Journal*, 51(3). <https://doi.org/10.1111/irj.12288>

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

Dirección de Presupuestos. (2016). *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2006-2015*. Dirección de Presupuestos. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Dirección de Presupuestos. (2018). *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2008-2017*. Santiago de Chile.

Dobbins, T., Hughes, E., & Dundon, T. (2021). 'Zones of contention' in industrial relations: Framing pluralism as praxis. *Journal of Industrial Relations*, 63(2), 149–176. <https://doi.org/10.1177/0022185620957700>

Domínguez, C. E., Tapia, F., Signer, Ma., Azócar, R., Donaire, C., & Bravo, D. (2016). Regulación de la negociación colectiva en el sector público. Una propuesta para dar operatividad al convenio 151 de la OIT. In *Propuestas para Chile* (pp. 51–85). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Retrieved from <http://biblioteca.clacso.org.ar/ar/libros/clasicos/dri.rtf>

Drake, P. W. (2003). El movimiento obrero en Chile: De la Unidad Popular a la Concertación. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 23(2), 148–158. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2003000200007>

Dufresne, A., & Maggi Germain, N. (2011). De la negociación colectiva al diálogo social La transformación de las relaciones profesionales en la Unión Europea y Francia. *Revista de Ciencias Sociales*, 24(29), 13–30. Retrieved from <http://www.um.edu.ar/ojs2019/index.php/IRADU/article/view/302>

Dunlop, J. T. (1993). *Industrial Relations Systems*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Ensignia, J., & Führer, A. (2011). *Reforma del Estado y relaciones laborales en el Chile de hoy*. Santiago de Chile: Friedrich-Ebert-Stiftung.



- Esnida Muñoz, F., Gallegos Oñate, Y., Jofré Vergara, N., Peñalillo García, T., & Rojas Espinoza, D. (2012). *Relaciones laborales en el sector público. Conflicto laboral en las municipalidades de la Conurbación Concepción, Talcahuano y Hualpén. XXVII Congreso Nacional de estudiantes de Administración Pública*. Concepción, Chile.
- Fernanda, M., & Brouchoud, R. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*, *unknown*(34), 115–141.
- Fernández Marín, A. M. (2016). *Manual de Diálogo Social en las organizaciones*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Fernández Víctor. (2016). Desde el laboratorio neo desarrollista a la resurgencia neoliberal. *Estado y Políticas Públicas N° 7*, 7, 21–47. Retrieved from <http://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/55276>
- Forni, P. (2010). Reflexiones metodológicas en el Bicentenario: La triangulación en la investigación social: 50 años de una metáfora. *Revista Argentina de Ciencia Política*, *13/14*, 255–270.
- Freeman, R. B., & Han, E. (2012). The War Against Public Sector Collective Bargaining in the US. *Journal of Industrial Relations*, *54*(3). <https://doi.org/10.1177/0022185612442279>
- Frege, C. (2007). The History of Industrial Relations as a Field of Study. In P. Blyton, E. Heery, N. Bacon, & J. Fiorito (Eds.), *The Sage Handbook of Industrial Relations* (pp. 33–52). London, UK: Sage Publications.
- Frege, C., Kelly, J., & MCGovern, P. (2011). Richard Hyman: Marxism, Trade Unionism and Comparative Employment Relations. *British Journal of Industrial Relations*, *49*(2), 209–230. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2010.00845.x>
- Gallart, M. A. (1993). La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión sobre la práctica de la investigación. In F. Forni, M. A. Gallart, & I. V. de Gialdino (Eds.), *Métodos Cualitativos II. La Práctica de la Investigación* (pp. 331–362). Buenos Aires,



Argentina: Centro Editor de América Latina.

- Gálvez Santillán, E., Gutiérrez Garza, E., & Picazzo Palencia, E. (2011). El trabajo decente: nuevo paradigma para el fortalecimiento de los derechos sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, 73(1), 73–104. Retrieved from [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032011000100003&lng=pt&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032011000100003&lng=pt&nrm=iso&tlng=es),
- Gambacorta, M. (2017). Una mirada a la institucionalidad estatal desde las relaciones laborales frente a los paradigmas desreguladores neoliberales. *Revista de Abogacía*, 1, 71–77.
- García Calavia, M. Á. (2004). Los «buenos» tiempos de las «Relaciones Industriales»: una aproximación sociológica. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 22(1), 89–112.
- Garretón, M. A., & Espinosa, M. (1992). ¿Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política? El caso chileno. *América Latina Hoy*, 5, 7–20. <https://doi.org/10.14201/alh.2190>
- Ghai, D. (2003). Trabajo decente. Concepto e indicadores. *Revista Internacional Del Trabajo*, 122(2), 125–160. <https://doi.org/10.1111/j.1564-913x.2003.tb00171.x>
- Gill-McLure, W., & Thörnqvist, C. (2018). Reconstructing resistance and renewal in public service unionism in the twenty-first century: lessons from a century of war and peace. *Labor History*, 59(1). <https://doi.org/10.1080/0023656X.2017.1375572>
- Gomes, D. C., Silva, L. B. e, & Sória, S. (2012). Condições e relações de trabalho no serviço público: o caso do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 20(42), 167–181. <https://doi.org/10.1590/s0104-44782012000200012>
- Guardiancich, I., & Molina, O. (2017). *Talking through the crisis: social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries*. (I. Guardiancich & O. Molina, Eds.), *Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries*.



- Geneva: International Labour Organization 2017. Retrieved from [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_548950.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_548950.pdf)
- Gumbrell-McCormick, R., & Hyman, R. (2019, February 1). Democracy in trade unions, democracy through trade unions? *Economic and Industrial Democracy*. SAGE Publications Ltd.  
<https://doi.org/10.1177/0143831X18780327>
- Gutiérrez Crocco, F., Chamorro Ríos, C., & Abarzúa Cruz, E. (2018). Relaciones laborales en el Estado más allá de la regulación. Hallazgos derivados del caso chileno. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, (70), 61–92.
- Guzmán Concha, C. (2002). *Los trabajadores en tiempos del neoliberalismo. Los casos de Argentina y Chile*. Buenos Aires, Argentina. Retrieved from <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20110119020015/guzman.pdf>
- Hartzén, A.-C. (2017). *The European Social Dialogue in Perspective. Its future potential as an autopoietic system and lessons from the global maritime system of industrial relations*. Lund University.
- Hartzén, A.-C. (2019). Aligning normativity with Luhmann for a critical study of industrial relations. *Retfærd: Nordisk Juridisk Tidsskrift*, (2–3), 9–19.
- Heery, E. (2016). British industrial relations pluralism in the era of neoliberalism. *Journal of Industrial Relations*, 58(1).  
<https://doi.org/10.1177/0022185615598190>
- Horn, C. H., Cotanda, F. C., & Pichler, W. A. (2009). John T. Dunlop e os 50 anos do industrial relations systems. *Dados*, 52(4).  
<https://doi.org/10.1590/S0011-52582009000400007>
- Hyman, R. (1975). *Industrial relations: A Marxist introduction*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Hyman, R. (2001). Trade union research and cross-national comparison.



- European Journal of Industrial Relations*, 7(2), 203–232.
- Hyman, R. (2018). What future for industrial relations in Europe? *Employee Relations*, 40(4), 569–579. <https://doi.org/10.1108/ER-02-2018-0056>
- International Labour Organization. (2011). *Manual on collective bargaining and dispute resolution in the Public Service*. Geneva, Switzerland.
- International Labour Organization. (2015). *Collective Bargaining in the Public Service in the European Union*. Geneva.
- International Labour Organization. (2019). *Solicitud directa (CEACR) - Adopción: 1992, Publicación: 79ª reunión CIT (1992)*. Retrieved from [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13101:0::NO:13101:P13101\\_COMMENT\\_ID:2108989](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13101:0::NO:13101:P13101_COMMENT_ID:2108989)
- Kahn-Freund, O. (1987). *Trabajo y Derecho*. Madrid, España: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Kaufman, B. E. (2001). *Human resources and industrial relations commonalities and differences*. *Human Resource Management Review* (Vol. 11). [https://doi.org/10.1016/S1053-4822\(01\)00045-6](https://doi.org/10.1016/S1053-4822(01)00045-6)
- Kaufman, B. E. (2003). John R. Commons and the Wisconsin School on industrial relations strategy and policy. *Industrial and Labor Relations Review*, 57(1), 3–30. <https://doi.org/10.1177/001979390305700101>
- Kaufman, B. E. (2004a). *The global evolution of industrial relations: Events, ideas and the IIRA*. Geneva, Switzerland: International Labour Organization.
- Kaufman, B. E. (2004b). *Theoretical Perspectives on Work and the Employment Relationship*. (B. E. Kaufman, Ed.) (First Edit). Champaign, IL: Industrial Relations Research Association.
- Kaufman, B. E. (2014). History of the British industrial relations field reconsidered: Getting from the webbs to the new employment relations paradigm. *British Journal of Industrial Relations*, 52(1), 1–31. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2012.00907.x>
- Kaufman, B. E., Barry, M., Wilkinson, A., Lomas, G., & Gomez, R. (2021). Using unitarist, pluralist, and radical frames to map the cross-section



distribution of employment relations across workplaces: A four-country empirical investigation of patterns and determinants. *Journal of Industrial Relations*, 63(2), 204–234.

<https://doi.org/10.1177/0022185620977578>

Kliksberg, B. (2005). Hacia un nuevo perfil del Estado en América Latina: los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía.

*Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, (32), 24.

Kochan, T. A., & Litwin, A. S. (2011). The Future of Human Capital: An Employment Relations Perspective. In A. Burton-Jones & J. C.

Spender (Eds.), *The Oxford Handbook of Human Capital* (pp. 647–670). New York, NY: Oxford University Press.

<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199532162.003.0026>

Kochan, T. A., & Verma, A. (1983). *Negotiations in organizations:*

*blending industrial relations and organizational behavior approaches.*

Köhler, H.-D., & Artiles, A. M. (2005). *Manual de la sociología del trabajo y de las relaciones laborales.* Madrid, España: Delta Publicaciones.

Lawrence, S., & Ishikawa, J. (2011). *Social Dialogue Indicators, Trade union membership and collective bargaining coverage: Statistical concepts, methods and findings.* 59. Geneva, Switzerland.

<https://doi.org/10.2139/ssrn.908206>

Lewin, D., Keefe, J., & Kochan, T. A. (2012). The new great debate about unionism and collective bargaining in U.S. State and local governments.

*Industrial and Labor Relations Review*, 65(4), 749–778.

<https://doi.org/10.1177/001979391206500401>

Lewin, D., Kochan, T. A., Cletcher-Gershenfeld, J., Ghilarducci, T., Katz, H.

C., Keefe, J., ... Weller, C. E. (2011). Getting it Right: Empirical Evidence and Policy Implications from Research on Public-Sector Unionism and Collective Bargaining. *Ssrn*, 1–32.

<https://doi.org/10.2139/ssrn.1792942>

Ley N° 12.927 (1958). Chile: Publicado en Diario Oficial el 06-08-1958.

Ley N° 18.575 (1986). Chile: Publicado en Diario Oficial el 05-12-1986.

Ley N° 18.834 (1989). Chile: Publicado en Diario Oficial el 23-09-1989.  
Ley N° 19.007 (1990). Chile: Publicado en Diario Oficial el 16-11-1990.  
Ley N° 19.104 (1991). Chile: Publicado en Diario Oficial el 04-12-1991.  
Ley N° 19.185 (1992). Chile: Publicado en Diario Oficial el 10-12-1992.  
Ley N° 19.267 (1993). Chile: Publicado en Diario Oficial el 19-11-1993.  
Ley N° 19.296 (1994). Chile: Publicado en Diario Oficial el 14-03-1994.  
Ley N° 19.355 (1994). Chile: Publicado en Diario Oficial el 02-12-1994.  
Ley N° 19.429 (1995). Chile: Publicado en Diario Oficial el 30-11-1995.  
Ley N° 19.485 (1996). Chile: Publicado en Diario Oficial el 29-11-1996.  
Ley N° 19.533 (1997). Chile: Publicado en Diario Oficial el 10-11-1997.  
Ley N° 19.553 (1998). Chile: Publicado en Diario Oficial el 04-02-1998.  
Ley N° 19.595 (1998). Chile: Publicado en Diario Oficial el 20-11-1998.  
Ley N° 19.649 (1999). Chile: Publicado en Diario Oficial el 02-12-1999.  
Ley N° 19.703 (2000). Chile: Publicado en Diario Oficial el 04-12-2000.  
Ley N° 19.775 (2001). Chile: Publicado en Diario Oficial el 22-11-2001.  
Ley N° 19.843 (2002). Chile: Publicado en Diario Oficial el 28-11-2002.  
Ley N° 19.917 (2003). Chile: Publicado en Diario Oficial el 27-11-2003.  
Ley N° 19.985 (2004). Chile: Publicado en Diario Oficial el 26-11-2004.  
Ley N° 20.079 (2005). Chile: Publicado en Diario Oficial el 14-11-2005.  
Ley N° 20.143 (2006). Chile: Publicado en Diario Oficial el 06-12-2006.  
Ley N° 20.233 (2007). Chile: Publicado en Diario Oficial el 03-12-2007.  
Ley N° 20.313 (2008). Chile: Publicado en Diario Oficial el 27-11-2008.  
Ley N° 20.403 (2009). Chile: Publicado en Diario Oficial el 23-11-2009.  
Ley N° 20.486 (2010). Chile: Publicado en Diario Oficial el 16-12-2010.  
Ley N° 20.559 (2011). Chile: Publicado en Diario Oficial el 15-12-2011.  
Ley N° 20.642 (2012). Chile: Publicado en Diario Oficial el 03-12-2012.  
Ley N° 20.717 (2013). Chile: Publicado en Diario Oficial el 09-12-2013.  
Ley N° 20.799 (2014). Chile: Publicado en Diario Oficial el 28-11-2014.  
Ley N° 20.883 (2015). Chile: Publicado en Diario Oficial el 27-11-2015.  
Ley N° 20.955 (2016). Chile: Publicado en Diario Oficial el 20-10-2016.  
Ley N° 20.975 (2016). Chile: Publicado en Diario Oficial el 20-10-2016.



- Ley N° 21.050 (2017). Chile: Publicado en Diario Oficial el 01-12-2017.
- Ley N° 21.196 (2019). Chile: Publicado en Diario Oficial el 21-12-2019.
- Ley N°18.575 (1986). Chile: Publicado en Diario Oficial el 05-12-1986.
- Ley N°18.883 (1989). Chile: Publicado en Diario Oficial el 24-12-1989.
- Ley N°19.882 (2003). Chile: Publicado en Diario Oficial el 23-06-2003.
- Ley N°21.126 (2018). Chile: Publicado en Diario Oficial el 17-12-2018.
- Ley N°8.282 (1945). Chile: Publicado en Diario Oficial el 24-09-1945.
- Ley N° 21.306 (2020). Chile: Publicado en Diario Oficial el 31-12-2020.
- Lucena, H. (2005). Papel del Estado en las relaciones industriales en América Latina. *Relations Industrielles*, 44(1).  
<https://doi.org/10.7202/050482ar>
- Lucena, H. (2006). Las Nuevas Relaciones Industriales. In E. de la Garza Toledo & E. Belmont Cortés (Eds.), *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques* (pp. 207–221). Anthropos.
- Luhmann, N. (1998a). *La sociedad de la sociedad*. Herder. Retrieved from <http://journal.um-surabaya.ac.id/index.php/JKM/article/view/2203>
- Luhmann, N. (1998b). *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*. Barcelona, España: Editorial Anthropos.
- Luhmann, N. (2000). *Organización y decisión*. Ciudad de México: Herder.
- Luhmann, N. (2005). *Organización y decisión. Autopoiésis, acción y entendimiento comunicativo*. Barcelona, España: Editorial Anthropos.
- Luhmann, N. (2013). La economía de la sociedad como sistema autopoiético The Economy of Society as an Autopoietic System. *Revista MAD*, 29, 1–25. Retrieved from [www.revistamad.uchile.cl](http://www.revistamad.uchile.cl)
- Marcel, M. (2006). Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, (34), 1–7.
- Mareschal, P. M. (2017). Public sector labour relations in the United States: Austerity, politics and policy. *Industrielle Beziehungen*, 24(4), 450–471. <https://doi.org/10.3224/indbez.v24i4.05>
- Martín Artiles, A. (2003). Teoría sociológica de las relaciones laborales. In



- J. M. Blanch Ribas, M. J. Espuny Tomás, C. Gala Durán, & A. Martín Artiles (Eds.), *Teoría sociológica de las relaciones laborales. Fundamentos* (pp. 149–263). Barcelona: Editorial UOC. Retrieved from <https://books.google.com/books?id=5ign84vqC7YC&pgis=1>
- Masters, M. F., Gibney, R., Shevchuk, I., & Zagenczyk, T. (2008). The state as employer. *The SAGE Handbook of Industrial Relations*, (January 2008), 305–324. <https://doi.org/10.4135/9781849200431.n16>
- Medel, R., Pérez, D., Velásquez, D., & Morales, G. (2017). Huelgas con adjetivo: hacia una diferenciación conceptual de la nueva estructura de conflictividad laboral. *Huelgas Laborales En Chile. Conciencia y Paralización.*, (June).
- Medel, R., & Pérez Valenzuela, D. (2017). Tres modelos de conflicto laboral en Chile: el peso de la economía, la organización sindical y el régimen de trabajo en las tendencias de la huelga extralegal. *Revista Colombiana de Sociología*, 40(2), 173–195. <https://doi.org/10.15446/rcs.v40n2.66391>
- Meier, P. (2011). *Racionalidad y Contradicción: el conflicto ANEF-Gobierno en la modernización de la gestión del funcionariado público*. Universidad de Chile. Retrieved from [http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2011/cs-meier\\_a/pdfAmont/cs-meier\\_a.pdf](http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2011/cs-meier_a/pdfAmont/cs-meier_a.pdf)
- Molina, O. (2016). Rationalization Without Modernization. Public Sector Employment Relations in Spain under Austerity. In Stephen Bach & L. Bordogna (Eds.), *Public Service Management and Employment Relations in Europe: Emerging from the Crisis* (pp. 57–94). New York: Routledge.
- Muller-Jentsch, W. (2004). Theoretical Approaches to Industrial Relations. In B. E. Kaufman (Ed.), *Theoretical Perspectives on Work and the Employment Relationship* (pp. 1–40). Cornell University ILR School. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199579020.003.0002>
- Müller-Jentsch, W. (1988). Industrial Relations Theory and Trade Union



- Strategy. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 4(3), 177–190.
- Muñoz León, F. (2011). Anef con sii: ¿Libertad sindical, Debido proceso o libertades públicas? *Ius et Praxis*, 17(2), 537–550.  
<https://doi.org/10.4067/S0718-00122011000200019>
- Navarro, F. H. T. (2011). La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos. *Universum*, 26(2), 245–265. <https://doi.org/10.4067/s0718-23762011000200012>
- Neffa, J. C. (1999). *Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI. Clacso*.
- Neffa, J. C. (2006). Evolución conceptual de la Teoría de la Regulación. In E. (coord. . De la Garza (Ed.), *Teorías sociales y estudios del trabajo : nuevos enfoques*. Anthropos.
- Notaro, J. (2010). *Los sistemas de Relaciones Laborales. Un enfoque macro social desde el Cono Sur de América Latina* (No. 4). *Serie documentos de trabajo*. Retrieved from <http://core.kmi.open.ac.uk/download/pdf/6335082.pdf>
- Offe, C. (1984). *Problemas estruturais do Estado Capitalista*. Río de Janeiro: Edicoes Tempo Brasileiro.
- Offe, C. (1992). *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- OHL. (2018). *Informe Huelgas Laborales en Chile 2017*. Santiago de Chile. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.27603.02088>
- OHL. (2019). *Informe Huelgas Laborales en Chile 2018*. Santiago de Chile.
- Opazo, M. P., & Rodríguez Mansilla, D. (2017). Repensando los límites de las organizaciones por medio de la teoría de sistemas organizacionales de Niklas Luhmann. *Revista Mad*, 36(36), 21–37.  
<https://doi.org/10.5354/0718-0527.2017.46140>
- Organización Internacional del Trabajo. Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, Pub. L. No. 87 (1948).
- Organización Internacional del Trabajo. Convenio sobre el derecho de



sindicación y de negociación colectiva, Pub. L. No. 98 (1949).

Organización Internacional del Trabajo. Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, Pub. L. No. 151 (1978).

Organización Internacional del Trabajo. Convenio sobre el fomento de la negociación colectiva (1981). Ginebra.

Organización Internacional del Trabajo. (2007). *Programa de Trabajo Decente Chile*. Retrieved from

[http://www.ilo.org/public/libdoc//ilo/2012/112B09\\_78\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc//ilo/2012/112B09_78_engl.pdf)

Organización Internacional del Trabajo. (2013a). *La negociación colectiva en el sector público*. Buenos Aires. Retrieved from

[https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS\\_235595/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_235595/lang--es/index.htm)

Organización Internacional del Trabajo. (2013b). *La negociación colectiva en la administración pública: un camino a seguir. Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión*. Ginebra. Retrieved from

[https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/102/reports/reports-submitted/WCMS\\_205520/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/102/reports/reports-submitted/WCMS_205520/lang--es/index.htm)

Organización Internacional del Trabajo. (2014). La negociación colectiva en la administración pública: Superar los desafíos para un futuro mejor. In *Documento temático para el debate en el Foro de diálogo mundial sobre los desafíos que plantea la negociación colectiva en la administración pública* (p. 35).

Organización Internacional del Trabajo. (2015). *Fomento de la negociación colectiva y la resolución de conflictos en la administración pública*.

Ginebra, Suiza. Retrieved from

[https://www.ilo.org/sector/Resources/training-materials/WCMS\\_382018/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/sector/Resources/training-materials/WCMS_382018/lang--es/index.htm)

Organización Internacional del Trabajo. (2017a). *Diálogo social tripartito de ámbito nacional: una guía de la OIT para una mejor gobernanza*.

Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.



- Organización Internacional del Trabajo. (2017b). *Queja relativa al incumplimiento por la República de Chile del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), del Con.*
- Oszlak, O. (1996). La modernización del Estado en América Latina. In I. C. de A. P. (ICAP) (Ed.), *Inversión pública y desarrollo humano en el contexto de la modernización del Estado* (pp. 1–7). San José, Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Retrieved from <http://www.oscarozslak.org.ar/articulos-esp.php>
- Oszlak, O. (2001). *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros* (serie de trabajos comisionados por el Banco Interamericano de Desarrollo para la primera reunión del Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia del Banco en Washington.). Buenos Aires, Argentina.
- Oszlak, O. (2003). Profesionalización de la Función Pública en el marco de la nueva Gestión Pública. In D. Arellano, R. Egaña, O. Oszlak, & R. Pacheco (Eds.), *Retos de la profesionalización de la función pública* (p. 264). Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Retrieved from <http://oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/prof de la func pub en el marc de la nue gest pub.pdf>
- Oszlak, O. (2007). Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. In C. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires, Argentina. Retrieved from [http://jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro\\_acuna.pdf#page=110](http://jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf#page=110)
- Oszlak, O. (2013). La gestión pública post-NGP en América Latina: balance y desafíos pendientes. *IX Jornada de La INPAE: Enseñanza y*



- Pedagogía de La Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad Para Un Nuevo Servicio Público*, 11. Retrieved from [http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/La Gestion Publica postNGP.pdf](http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/La_Gestion_Publica_postNGP.pdf)
- Paris, E., & Rodríguez, J. (2019). *Apurando el paso: 10 experiencias de reformas y modernización del Estado de Chile*. (E. Paris & J. Rodríguez, Eds.). Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Editorial Universitaria S.A.  
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Pedaci, M., Betti, M., & Di Federico, R. (2018). *Industrial relations , employment and the economic crisis in the Italian public sector. An analysis on primary education, hospitals and municipalities*. Amsterdam, Netherlands.
- Pérez, D., Medel, R., & Velásquez, D. (2015). El desarrollo de la huelga ilegal en el Chile contemporáneo (1990-2009). *LASA International Congress*, (January 2016), 1–30.  
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Pérez, D., Medel, R., & Velásquez, D. (2017). Radiografía de las huelgas laborales en el Chile del neoliberalismo democrático (1990-2015): masividad del conflicto por fuera de la ley en un sindicalismo desbalanceado. In J. Ponce, C. Santibáñez, & J. Pinto (Eds.), *Trabajadoras y trabajadores procesos y acción sindical en el neoliberalismo chileno (1979-2017)* (pp. 155–176). Valparaíso, Chile: Editorial América en Movimiento.
- Pinto Sarmiento, Y. (2016). Negociación colectiva del sector público en Chile. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho Del Empleo*, 4(3), 1–18.
- Pliscoff, C. (2005). *Sistemas de incentivos monetarios y reforma del Estado: Elementos para una discusión necesaria*. (Documentos de Trabajo No. 4). *Documentos de Trabajo*. Retrieved from <http://www.centroredes.org.ar/files/documentos/Doc.Nro40.pdf>



- Pliscoff, C. (2008). Modernización de la gestión pública en el primer tiempo: avances y retrocesos. *Agenda Pública*, 12(12), 10–22.
- Pliscoff, C. (2009). *New Public Management in Chile (1990-2008): Exploring its impact on public employees*. University of Southern California.
- Pliscoff, C. (2017). Implementando la nueva gestión pública: Problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno. *Convergencia*, 24(73), 141–164. <https://doi.org/10.29101/crcs.v0i73.4241>
- Quiroga, F., Guerrero, N., & Schuster, S. (2014). El caso del reajuste salarial en el sector público chileno (2010): Una aproximación desde el análisis de discurso. *Polis (Santiago)*, 13(38), 543–572. <https://doi.org/10.4067/s0718-65682014000200024>
- Quiroga, F., Guerrero, N., & Schuster Ubilla, S. (2016). Discurso público e institucionalización del conflicto político en Chile: El caso del reajuste salarial del sector público (1990-2014). *Gestión y Política Pública*, 25(1), 119–163. Retrieved from <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13343543004>
- Rajevic Mosler, E. (2014). *La precarización del empleo público en Chile y el mito de la carrera funcionaria*. Santiago de Chile.
- Rajevic Mosler, E. (2015a). *Estudio comparado acerca de la institucionalización de modalidades eficaces de negociación colectiva en el sector público*. Santiago de Chile.
- Rajevic Mosler, E. (2015b). *Informe final del estudio de la legislación vigente que permita unificar criterios en el derecho de tutela laboral en el sector público e identificar mecanismos que permitan hacer efectivo este aspecto de la libertad sindical*. Santiago de Chile.
- Rajevic Mosler, E. (2016). *Informe final del estudio comparado de sistemas de contratación y modelos de empleo público de la organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE)*. Santiago de Chile. Retrieved from <http://oreilly.com/catalog/errata.csp?isbn=9781449340377>



- Rajevic Mosler, E. (2018). La crisis de la regulación del empleo público en Chile. Ideas para un nuevo modelo. *Un Estado Para La Ciudadanía. Estudios Para Su Modernización*, 403–432.
- Rajevic Mosler, E. (2019). El empleo público en crisis: ideas para salir del marasmo. *Revista Chilena de La Administración Del Estado*, 1, 9–28.
- Ramírez Alujas, Á. V. (2004). *El proceso de reforma del estado y modernización de la gestión pública en Chile: Lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003)*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Riccucci, N. M. (1991). Federal sector union liability for breach of duty of fair representation under title VII of the civil rights act: The problem of legal uncertainty. *International Journal of Public Administration*, 14(3), 357–381. <https://doi.org/10.1080/01900699108524721>
- Riccucci, N. M. (2011). Public Sector Labor Relations Scholarship: Is There a “There,” There? *Public Administration Review*, 71(2), 203–209. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02331.x>
- Rivera, E. (2018). Relaciones laborales en el sector público: desarrollo histórico y propuestas regulatorias. In *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización* (pp. 433–488).
- Rodríguez Mansilla, D., & Ríos, F. R. (2009). Paternalism at a crossroads: Labour relations in Chile in transition. *Employee Relations*, 31(3), 322–333. <https://doi.org/10.1108/01425450910946505>
- Rogowski, R. (2000). Industrial relations as a social system. *Industrielle Beziehungen / The German Journal of Industrial Relations*, 7, 97–126. <https://doi.org/10.4337/9780857936592.00011>
- Rogowski, R. (2009). Reflexive Regulation of Labour and Employment Conflict Resolution. *Sociological Jurisprudence. Commemorative Publication in Honor of Gunther Teubner’s 65th Birthday on 30 April 2009*, (May 2014), 573–586. <https://doi.org/10.1515/9783899496352.3.573>
- Rogowski, R. (2014). The world society context: the globalisation of labour



- law. In *Reflexive Labour Law in the World Society* (pp. 3–30). Edward Elgar Pub. <https://doi.org/10.4337/9780857936592.00009>
- Rogowski, R. (2015). The emergence of reflexive global labour law. *Industrielle Beziehungen-The German Journal of Industrial Relations*, 22(1), 73–90. <https://doi.org/10.1688/IndB-2015-01-Rogowski>
- Rose, J. B. (2004). Public sector bargaining: From retrenchment to consolidation. *Relations Industrielles*. <https://doi.org/10.7202/009542ar>
- Ruiz, Á., Gambacorta, M., & Troya, M. (2013). *La negociación colectiva en el sector público*. Ediciones Infojus. Retrieved from <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1642>.
- Santibáñez, D. (2006). Condicionamientos estructurales para la inclusión social: racionalidad económica y transformación del Estado. Requerimientos funcionales y paradojas. *Revista MAD*, (Edición Especial), 65–105.
- Santibáñez, D. (2011). Estrategia de Modernización de la Gestión Pública: El Paradigma de la Racionalidad Económica y la Semántica de la Eficiencia. *Revista MAD*, 0(3). <https://doi.org/10.5354/0718-0527.2000.14850>
- Schmidt, S. M., & Kochan, T. a. (1972). Conflict: Toward conceptual clarity. *Administrative Science Quarterly*, 17(3), 359–370. <https://doi.org/10.2307/2392149>
- Schneider, B. R. (2001). La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 20(20), 7–34.
- Schweinheim, G. (2011). ¿Un nuevo desarrollo en América Latina? Implicancias en las políticas públicas, el Estado y la Administración. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 49, 1–17.
- Shirom, A. (2005). The Labor Relations System: A Proposed Conceptual Framework. *Relations Industrielles*, 40(2). <https://doi.org/10.7202/050135ar>
- Tapia, M., Ibsen, C. L., & Kochan, T. A. (2015). Mapping the frontier of



theory in industrial relations: The contested role of worker representation. *Socio-Economic Review*, 13(1), 157–184.

<https://doi.org/10.1093/ser/mwu036>

- Teubner, G. (2017). *El Derecho como sistema autopoietico*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Thoene, U. (2014). Extendiendo el alcance de la ley reflexiva: trabajo y la regulación de la conducta corporativa en la sociedad mundial. *Advocatus*, 11(23), 235–256.
- Thwaites Rey, M. (2008). ¿Qué Estado tras el experimento neoliberal? *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, (41), 12. Retrieved from <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/041-junio-2008/thwaites>
- Tomassini, L. (2004). El problema de los consensos en las reformas administrativas en América Latina. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, (28), 1–31.
- Torres, A. B. (2019). *El trabajo: aproximaciones desde Marx y Luhmann*. Universidad Iberoamericana. Retrieved from <http://www.bib.uia.mx/tesis/pdf/014520/014520.pdf>
- Valle Espinoza, A. V. (1992). *Reforma del Estado y relaciones laborales en el Sector público mexicano, el caso de baja california*.
- Valles, M. (2007). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid, España.
- Varas Marchant, K. (2016). Radiografía del empleo público en Chile. In T. Vial Solar (Ed.), *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2016* (pp. 245–279). Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales.
- Vida Fernández, R. (2016). *Las relaciones laborales en las administraciones públicas*. Universidad de Granada.
- Vidal, J. P. (2017). A teoria neossistêmica de Niklas Luhmann e a noção de autopoiese comunicativa nos estudos organizacionais. *Cadernos EBAPE.BR*, 15(2), 274–291. <https://doi.org/10.1590/1679-395157480>



- Villada, J. (2005). *La negociación colectiva del sector público: obstáculos y posibilidades jurídicas, organizativas y políticas*. Medellín, Colombia: Escuela Nacional Sindical. Retrieved from <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/ens/20121204012134/D-OC-55.pdf>
- 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)*. (Documentos de Trabajo No. 198). Organización Internacional del Trabajo.
- Villarroel, A. (2013). *El empleo público y la negociación colectiva en el Estado Argentino*. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa.
- Vodovnik, Z., & Noemi Turi, A. (2014). Social Dialogue in Public Sector Reflection about Hungarian and Slovenian approach. *Central European Public Administration Review*, 6(2). <https://doi.org/10.17573/cepar.v6i2.108>
- Waissbluth, M. (2006). *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005 De la Confrontación al Consenso*. Santiago de Chile.
- Webb, S., & Webb, B. (1897). *Industrial democracy*. London, UK: Longmans, Green & Co.
- Welz, C., Fromm, A., Rodriguez, R., & Simon Boehmer. (2016). *Mapping key dimensions of industrial relations*. Luxembourg. Retrieved from <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2016/industrial-relations/mapping-key-dimensions-of-industrial-relations>
- Yañez, S., & Rojas, I. (2017). *Empleo público en Chile: ¿Trabajo decente en el Estado? Apuntes para el debate*. (S. Yañez & I. Rojas, Eds.). Santiago de Chile: Ediciones FLACSO-Chile.
- Zurbruggen, C. (2007). La «falacia tecnocrática» y la reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, 210, 156–172.