

# Discurso público e institucionalización del conflicto político en Chile

## El caso del reajuste salarial del sector público (1990-2014)

Francisca Quiroga, Néstor Guerrero y Sofía Schuster\*

Este trabajo analiza los discursos públicos de actores participantes en un conflicto político institucionalizado: el caso del reajuste salarial en el sector público chileno. Teniendo como marco la trayectoria histórica y política de este conflicto, la evidencia tanto del año 2010 (en que por primera vez la negociación es administrada por un gobierno de centro-derecha y no por la coalición política de centroizquierda) como del año 2014 (cuando el gobierno plantea evaluar la “institucionalización de la negociación colectiva para el sector público”) es especialmente ilustrativa, pues la difusión de discursos y su expresión en prácticas, instituciones y lógicas administrativas refleja un modo rutinizado de gestión del conflicto. El marco teórico-metodológico proviene del análisis crítico del discurso, y el caso seleccionado se justifica por la naturaleza institucionalizada del conflicto, la participación de actores provenientes de campos diversos (gremial, gubernamental y parlamentario), y comportamientos políticos relativamente previsibles, lo que posibilita identificar, sistematizar y evaluar estrategias políticas recurrentes que operan como insumos para la configuración de discursos políticos estables en el tiempo. Se realizó una sistematización y análisis de prensa, complementada con revisión de documentación relevante y entrevistas a dirigentes gremiales que han participado en la mesa de negociación del sector público (MSP).

*Palabras clave:* condiciones laborales, sueldos, salarios y beneficios, sindicatos, poder ejecutivo, poder legislativo y proceso legislativo, administración pública.

---

\*Francisca Quiroga está adscrita a la Universidad de Chile, Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”. Bellavista 165, depto. 1815, Santiago. Tel: (56) 997 32 38 80. Correo-e: quiroga.francisca@gmail.com. Néstor Guerrero está adscrito a la Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”. Catedral 1183, Santiago. Tel: (56) 968 98 85 81. Correo-e: nestorguerreros@gmail.com. El contenido y opiniones del artículo solo comprometen al autor y no a la Academia Diplomática de Chile. Sofía Schuster está adscrita a la Facultad de Humanidades, Universidad de Santiago de Chile. Correo-e: sofiaschuster@gmail.com/ sofia.schuster@usach.cl. Este artículo ha sido posible gracias a la contribución de Javiera Herrera, egresada del magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Agradecemos, asimismo, a los evaluadores anónimos que permitieron arribar a una versión mejorada de este trabajo.

Artículo recibido el 2 de marzo de 2012 y aceptado para su publicación el 5 de enero de 2015.

*Public Discourse and Institutionalization of Political Conflict in Chile:  
The Case of Wage Adjustment in Public Sector (1990- 2014)*

This paper analyzes public discourses of actors who participate in an institutionalized political conflict: the case of wage adjustment in Chilean public sector. Taking the historical and political trajectory of this conflict as framework, the evidence of 2010 (first year that negotiations were administrated by a center-right government rather than the center-left political coalition) and the year 2014 (when government declares evaluate the “institutionalization of collective negotiation for public sector”) is specially illustrative because the diffusion of discourses and its expression in practices, institutions and administrative logics reflect a routinized mode of conflict management. The theoretical and methodological framework comes from critical discourse analysis. The selected case study is justified by the institutionalized nature of the conflict, the participation of actors from diverse fields (union, governmental, parliamentary) and relatively predictable political behavior, allowing to identify, organize and evaluate recurrent political strategies that serve as inputs for setting up stable political discourses over time. For this purpose, was made a systematization and analysis of press, complemented by a review of relevant documentation and interviews with union leaders who have participated in the public sector negotiation table.

*Keywords:* labor conditions, wages, salaries and benefits, unions, executive power, legislative power and legislative procedure, public administration.

## INTRODUCCIÓN Y ENCUADRE METODOLÓGICO

**E**n 2010, tras veinte años de gobierno de la hegemónica coalición de centro-izquierda Concertación de Partidos por la Democracia (hoy Nueva Mayoría), asume el gobierno Sebastián Piñera, liderando a la coalición de centro-derecha.<sup>1</sup> Este giro en el ejercicio del poder político traería consigo variaciones en la priorización de los temas de la agenda de política pública (Sabatier, 2007) que reflejarían “cuadrados ideológicos” respecto al modo de gestionar el Estado y cómo enfrentar los imperativos neoliberales (Teichman, 2009). Situación aún más visible debido a que el gobierno anterior (2006-2010) estuvo liderado por Michelle Bachelet, la segunda

<sup>1</sup> La Concertación de Partidos por la Democracia se conformó durante 1990-2010 por sus partidos eje: Partido Socialista (PS), Partido Por la Democracia (PPD), Partido Radical Socialdemócrata (PRSD) y Partido Demócrata Cristiano (PDC). Hoy, para el periodo 2014-2018, se incluyó el Partido Comunista (PC) conformando la Nueva Mayoría. La coalición de centro-derecha, en tanto, se integra por sus dos referentes partidarios: Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI).

presidenta socialista desde el retorno a la democracia, quien asume nuevamente el gobierno el año 2014, ahora con el respaldo de la Nueva Mayoría.

A pesar de estos cambios, es un hecho que tanto la transición desde el autoritarismo a la democracia (1990) como el proceso mismo de consolidación democrática en Chile han estado adscritos a un modelo político que exalta el valor del consenso, priorizando el establecimiento de acuerdos entre las élites dirigentes e inhibiendo los conflictos sociales y políticos. A esta fórmula han contribuido los diseños institucionales vigentes y las prácticas de las élites<sup>2</sup> (Garretón, 1991; Godoy, 1999; Garcés, 2004; Camargo, 2008; Siavelis, 2009).

En tal escenario, se han privilegiado dinámicas consensuales para la resolución de conflictos políticos, las que únicamente son contravenidas cuando los imperativos macroeconómicos así lo determinan. Éste sería el caso de las negociaciones en torno al reajuste salarial de los trabajadores del sector público en Chile. Específicamente, sostenemos como hipótesis, se trata de un conflicto político institucionalizado, pues desde 1990 hasta la fecha conserva ciertas dinámicas y prácticas predecibles de los actores, adscritas a discursos reconocibles en la arena pública. El reajuste salarial para los funcionarios del sector público se torna visible para la opinión pública los últimos meses de cada año (octubre, noviembre e inicios de diciembre), cuando los medios de comunicación otorgan amplia cobertura a sus actores principales: representantes del gobierno, de los trabajadores públicos organizados y del Parlamento, quienes se vinculan a esta coyuntura rutinaria buscando el logro de sus objetivos.

De allí que utilicemos el concepto “conflicto político institucionalizado” para dar cuenta de un proceso que, de acuerdo con la evidencia sistematizada, se activa comunicacionalmente a fines de cada año, reflejando que las prácticas y discursos de los actores se rutinizan, adquiriendo valor y

<sup>2</sup> Las movilizaciones estudiantiles y sociales del año 2011, las más significativas desde el retorno a la democracia, cuestionaron esta forma de ejercicio del poder, aunque es prematuro establecer su éxito. En efecto, las reformas emblemáticas del segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) se encuentran condicionadas por los debates en torno a la gradualidad y profundidad de éstas, así como el rol y capacidad de influencia de actores no tradicionales en la discusión pública.

estabilidad en el tiempo desde el momento mismo en que se produce la re-democratización del país en 1990. Desde entonces hasta 2010 fue la Concertación la coalición política encargada de definir las estrategias políticas para abordar el conflicto y la negociación entre los funcionarios públicos y el gobierno. No obstante, la élite política en general ha procesado las demandas y gestionado el aparato público de un modo pactado, evitando la movilización social, limitando la participación ciudadana a su nivel más bajo y priorizando el establecimiento de consensos políticos excluyentes. A dicha práctica contribuye que la decisión del reajuste salarial para el sector público deba seguir la vía legislativa, adquiriendo relevancia el Parlamento en el proceso decisional que finaliza con la entrada en vigor de una ley.

Estos procesos anuales ciertamente pueden ser categorizados como conflictos, toda vez que se identifican actores con intereses en pugna y objetivos divergentes, los que adquieren relevancia pública al instalar y socializar sus discursos a través de los medios de comunicación en búsqueda de adhesiones necesarias para lograr sus fines.

Por consiguiente, este trabajo tiene como objetivo analizar los discursos públicos de actores participantes en un conflicto político institucionalizado: el caso del reajuste salarial en el sector público chileno, dando cuenta de la trayectoria política e histórica del conflicto y aportando evidencia, desde un enfoque interpretativo, al campo interdisciplinar de estudios del gobierno, las políticas públicas y la gestión del Estado.

Con ese objetivo, el trabajo se inicia con un breve apartado conceptual que reseña los principales elementos del conflicto político institucionalizado y el análisis crítico del discurso, denominado “Conflictos políticos institucionalizados: la importancia del discurso público”.

Los apartados siguientes se estructuran en función del marco metodológico. En este trabajo el marco metodológico utilizado para sistematizar información y articular hallazgos está basado en la hermenéutica profunda, expuesta por John Thompson (2002) en *Ideología y cultura moderna. Teoría crítica social en la era de la comunicación de masas*. Thompson movilizó allí la categoría central de “formas simbólicas” para referirse a “una amplia gama de acciones y lenguajes, imágenes y textos, que son produci-

das por los sujetos y reconocidos por ellos y por otros como constructos significativos” (Thompson, 2002, 89). Para este trabajo, las formas simbólicas equivaldrían a los argumentos predominantes, los recursos persuasivos y las ideas y valores expresados por los actores en el conflicto político institucionalizado del reajuste salarial del sector público en Chile.

En ese sentido, el enfoque metodológico-interpretativo de la hermenéutica profunda incluye tres fases o procedimientos principales, que “deben considerarse no tanto como etapas distintivas de un método secuencial, sino más bien como dimensiones analíticamente distintas de un complejo proceso interpretativo” (Thompson, 2002, 409). Las fases de la hermenéutica profunda son el análisis sociohistórico, el análisis formal o discursivo y la interpretación-reinterpretación. En algún sentido, esta taxonomía es similar a la relación contexto-texto-subtexto.

La primera fase, el análisis sociohistórico, tiene por finalidad

reconstruir las condiciones sociales e históricas [...] y los contextos de producción, circulación y recepción de las formas simbólicas, así como las reglas y convenciones, las relaciones e instituciones sociales, y la distribución del poder, los recursos y las oportunidades en virtud de las cuales estos contextos forman campos diferenciados y socialmente estructurados (Thompson, 2002, 412).

Este ejercicio se expone en la segunda sección de este artículo titulada: “El reajuste salarial del sector público chileno en el marco de la democracia postautoritaria: antecedentes y análisis de un conflicto institucionalizado”.

La segunda fase, el análisis formal o discursivo, “establece la base de un tipo de análisis que se relaciona fundamentalmente con la organización interna de las formas simbólicas, con sus rasgos, patrones y relaciones estructurales” (Thompson, 2002, 413). De la variedad de tipos específicos de análisis formal o discursivo (semiótico, de contenido, sintáctico, conversacional, narrativo, argumentativo), este trabajo opta por el análisis crítico del discurso (Wodak y Meyer, 2003; Van Dijk, 2005; Pardo, 2007) y por el análisis argumentativo. En su conjunto, ambos son especialmente útiles para los discursos políticos, pues éstos se presentan habitualmente bajo la forma de

argumentos estructurados a través del uso de recursos lógico-formales y retóricos, mediante operaciones ideológicas cuyo vehículo de expresión es, generalmente, el lenguaje. Este tipo de análisis se presenta en la tercera sección “Análisis del discurso de un conflicto político institucionalizado: el reajuste salarial del sector público chileno”.

La tercera fase del enfoque metodológico es la interpretación-reinterpretación, que exige un procedimiento creativo basado en los análisis previos. Como señala Thompson (2002), este último ejercicio procede por síntesis, resignificando los fenómenos. Ciertamente es un procedimiento riesgoso, en algún sentido aventurado, que está abierto a la discusión. Este último punto es fundamental en el análisis de políticas, más aun cuando las categorías movilizadas y los fenómenos estudiados pertenecen al campo de las negociaciones y conflictos sociopolíticos, en que intervienen actores de diversas arenas, con intereses, lógicas y recursos diversificados y disímiles. Reinterpretar los discursos públicos contextualizados de los trabajadores públicos, los legisladores y el gobierno en el marco de una negociación salarial, requiere ser conscientes de los riesgos inescapables del ejercicio analítico. Esta operación se realiza tanto en la tercera sección como en la última parte “Reflexiones finales”.

Con ese encuadre metodológico, el diseño de la investigación se basó en un estudio de caso explicativo. La información seleccionada proviene de tres fuentes: la revisión documental, las entrevistas a actores clave<sup>3</sup> y el registro de prensa.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Se entrevistó a cinco actores clave del proceso, todos dirigentes de los gremios más representativos que han participado en la mesa de negociación del sector público.

<sup>4</sup> Del proceso de registro de prensa se capturaron las declaraciones emitidas por los actores que se vincularon con mayor frecuencia al caso de estudio, es decir, aquellos que emitieron un mayor número de declaraciones entre el 11 de noviembre al 17 de diciembre de 2010. Sin embargo, cabe señalar, no se trata específicamente de un análisis de medios, sino de un análisis de actores participantes seleccionados a partir de un criterio de nivel de aparición en los medios. Metodológicamente, se efectuó la revisión, registro, sistematización y jerarquización de la prensa escrita que dio cuenta del proceso de 2010 y 2011, en los siguientes medios: *El Mostrador*, *La Tercera* y *El Mercurio*. *El Mostrador*. Diario electrónico [www.elmostrador.cl](http://www.elmostrador.cl), sección: país. Notas identificadas: 55 notas. *La Tercera*. Edición digital: [www.latercera.cl](http://www.latercera.cl), sección: país /negocios. Notas identificadas: 18 notas. *El Mercurio*. Edición digital: [www.emol.cl](http://www.emol.cl), sección: nacional. Notas identificadas: 19 notas.

La revisión documental permitió contextualizar el caso en estudio y caracterizar el proceso del conflicto y los actores involucrados. Las entrevistas a actores clave se estudiaron mediante un análisis cualitativo de contenido, seleccionando posteriormente evidencia lingüística significativa para incluir en el texto final. Del registro de prensa, se sistematizaron los discursos públicos de los actores en matrices de análisis que permitieron ordenar e interpretar la información. Esta sistematización posibilitó establecer una jerarquía de actores participantes en el conflicto estudiado. Posteriormente, se analizaron los discursos de los actores a partir de una estrategia de agrupamiento de niveles de análisis que configuran el “cuadrado ideológico” del discurso —en cuyo análisis profundizamos más adelante— a fin de establecer una aproximación metodológica fundada para la comprensión del proceso político analizado.

Así, este artículo se estructura en cuatro secciones. Además de esta introducción y encuadre metodológico, se propone un enfoque analítico-conceptual de los conflictos y la importancia del análisis de los discursos para su comprensión en el marco de los procesos políticos, particularmente en el análisis de políticas públicas y dinámicas de negociación política (segunda parte). Luego se realiza el análisis integrado del caso de estudio del reajuste salarial, tomando como ejes analíticos la dinámica del conflicto, el rol de los actores y sus discursos públicos, prefigurando un escenario para la negociación y permitiendo la interpretación de lógicas predominantes de los actores político-institucionales en el Chile postautoritario (tercera parte). En el último apartado se incluyen algunas reflexiones finales, resumiendo el ejercicio de la reinterpretación basada en la evidencia empírica (cuarta parte).

#### CONFLICTOS POLÍTICOS INSTITUCIONALIZADOS: LA IMPORTANCIA DEL DISCURSO PÚBLICO

Una posibilidad cierta y recurrente en los procesos políticos es el surgimiento de conflictos entre actores con relaciones de poder asimétricas que pueden tener intereses u objetivos divergentes que se visibilizan a través de sus discursos y prácticas. En este contexto, los regímenes democráticos, tanto desde el enfoque procedimental como desde la democracia deliberativa, han otor-

gado valor a la negociación. El primero comprendiéndola como método democrático que facilita los “arreglos institucionales” entre sujetos racionales (Schumpeter, 1952); el segundo, estableciéndola como un espacio donde los actores vuelcan su racionalidad comunicativa en un ejercicio dialógico a fin de conseguir el entendimiento intersubjetivo (Habermas, 1999; Avritzer, 2001). Para los enfoques radicales, en tanto, la eficiencia democrática exige, más que una tendencia normativa al consenso, una confrontación de posiciones políticas democráticas, pues aunque el consenso sobre las instituciones de la democracia liberal y sus valores ético-políticos es necesario, siempre estará acompañado por el disenso y el desacuerdo sobre el significado de tales valores (Mouffe, 2014).

Considerando los distintos enfoques de democracia (procedimental, deliberativa y radical) y la noción de conflicto, resulta interesante comprender el concepto “conflicto político institucionalizado” como una categoría analítica que se puede inscribir en el programa de investigación abierto por el enfoque del institucionalismo discursivo (Schmidt, 2002, 2008, 2010).

En este sentido, un “conflicto político institucionalizado” supone un proceso de institucionalización de aquel. En una clásica definición, Huntington señala que la institucionalización se trata de un proceso “mediante el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad” en el tiempo (Huntington, 1968, 12). Basados en esta definición, Mainwaring y Scully indican que la institucionalización es un proceso “a través del cual se afianza y se da a conocer efectivamente [...] una práctica u organización. Los actores desarrollan expectativas, orientaciones y conductas basándose en la premisa de que esa práctica u organización prevalecerá en el futuro previsible” (Mainwaring y Scully, 1997, 92).

De este modo, un “conflicto político institucionalizado” exige identificar una situación donde los actores hacen explícitas sus posiciones divergentes en torno a un evento o situación específica de forma sistemática, que se repite en ciertos intervalos temporales, tornándose habitual la tensión durante este periodo. Ésta, sin embargo, no desborda los límites institucionales, sino que la conflictividad es estructurada por prácticas, discursos e ideas que se anclan en instituciones.

Discursos e ideas son categorizados para permitir su abordaje desde el institucionalismo discursivo (Schmidt, 2008). Así, las ideas se expresan en tres niveles: *a)* políticas específicas (acciones políticas con el objetivo de solucionar problemas públicos, propuestas por los decisores políticos); *b)* programas políticos (programas de los partidos políticos, tradiciones políticas e ideologías), y *c)* valores, sentimientos, conceptos y conocimientos (basados en idearios y filosofías normativas que son amenazadas únicamente en periodos de crisis institucional). Desde este mismo enfoque destacan las categorías de “discurso coordinador” que circunda el lenguaje y el marco mediante el cual grupos políticos logran acuerdos, y de “discurso comunicativo” que mediante discusiones y deliberaciones, trata de persuadir al público general de que las políticas son necesarias, usando argumentos cognitivos y normativos (Schmidt, 2002).

De manera complementaria, el análisis crítico del discurso (ACD) permite comprender el discurso como “un complejo conjunto de actos lingüísticos simultáneos secuencialmente interrelacionados, actos que se manifiestan a lo largo y ancho de los ámbitos sociales de acción como muestras semióticas (orales o escritas y temáticamente interrelacionadas) y muy frecuentemente como textos” insertos en determinados contextos (Wodak y Meyer, 2003, 170). Teun Van Dijk, por su parte, concibe el discurso como un acontecimiento comunicativo en una situación social, cuyos actores participantes y sus roles determinan acciones, de esta forma, considera no sólo el texto sino también las prácticas sociales y el contexto (Van Dijk, 2005). En consecuencia, desde el punto de vista de la investigación crítica, el discurso no es sólo un conjunto de herramientas descriptivas o explicativas abstractas, sino más bien puede ser utilizado para transformar acontecimientos sociales (Pardo, 2007; White, 2013).

El ACD permite identificar, entre otros elementos: *a)* los actos de habla de los actores, *b)* selección y uso estratégico del léxico, y *c)* los ejes de inclusión-exclusión, dimensiones que permiten configurar el “cuadrado ideológico” de los actores que participan en un conflicto. El concepto “cuadrado ideológico”, acuñado por Van Dijk (1996, 2005, 2005a), se basa en la idea de que las ideologías presentan, con frecuencia, una estructura polarizada “reflejo

de las memberships grupales que compiten o entran en conflicto y también de la categorización en grupos endógenos y exógenos” (Van Dijk, 2005, 30). Esa polarización se expresa en modelos mentales que controlan el contenido del discurso que, polarizado también, deviene ideológico. A esta operación el autor la llama cuadrado ideológico, y se expresa en estrategias globales: *a)* poner énfasis en nuestras cosas buenas; *b)* poner énfasis en sus cosas malas; *c)* minimizar nuestras cosas malas; *d)* minimizar sus cosas buenas.

En este contexto, los actos de habla son acciones lingüísticas que tienen efectos performativos sobre la realidad, su estudio se releva desde la pragmática del discurso y en términos sencillos es el “lenguaje en acción”: crítica, amenaza, interpelación, promesa. Los actos de habla son parte de un lenguaje “performativo” más que “constatativo”, es decir, no sólo se consideran los elementos fácticos-descriptivos, sino la puesta en escena de los discursos y sus efectos en la realidad (Austin, 1955).

La selección y uso estratégico del léxico, por su parte, se refiere a las palabras que son priorizadas en desmedro de otras construcciones lingüísticas, cuyo uso determina un estilo discursivo. Es una estrategia similar a lo que Van Dijk denomina “lexicalización”, es decir, discursos que requieren “expresar conceptos y creencias subyacentes mediante detalles léxicos específicos”, cuyo efecto es que “significados similares pueden expresarse de maneras variadas en palabras diferentes, dependiendo de la posición, papel, metas, punto de vista u opinión” del emisor del discurso (Van Dijk, 2005, 41).

Los ejes de inclusión-exclusión, en tanto, son la forma en que los actores se visualizan a sí mismos y a los demás como parte o no de un determinado grupo, evidenciando niveles de pertenencia a un “nosotros” distinto y contrapuesto a un “ellos” (Van Dijk, 2005) haciendo reconocible, además, la existencia de oposiciones, alianzas y coaliciones discursivas (Hajer, 2005), de acuerdo con los temas que se incluyen en el discurso público. Éstos pasan a ser tan interesantes como aquellos temas que no se incluyen, los que se relacionan con un cierto contenido latente del discurso, con el tabú del objeto (Foucault, 1970), correspondiendo a un “silencio objetivo”. Esta última categoría es tomada desde la matriz de decibilidad propuesta por Landowski (1993), que se conforma, entre otros, por *a)* querer decir —es el

comunicado oficial que quiere transmitir un actor ante la opinión pública—, *b*) no querer decir —es un silencio objetivo, un silencio deliberado producto de un pacto (Landowski, 1993).

De este modo, al considerar no sólo a los actores que intervienen, sino la compleja dimensión intersubjetiva que los caracteriza, es posible comprender el conflicto a partir de los discursos públicos que éstos emiten. Para ello, el ACD se erige como un enfoque de análisis que permite recabar dicha información, comprender el comportamiento e intereses de los actores involucrados y analizar su relación con las ideologías.

En ese marco, en los últimos años se constata un creciente interés en los rendimientos que el análisis del discurso puede proporcionar al estudio de las políticas públicas; desde la perspectiva de la construcción social de poblaciones objetivo (Schneider y Ingram, 1993), de la argumentación en políticas públicas (Majone, 2005), en el ciclo completo de las políticas públicas (Cejudo, 2008) o como metodología de investigación (Hernández y Ramírez, 2012). Asimismo, se ha demostrado su contribución a la comprensión de fenómenos asociados, como los procesos de reforma administrativa en el sector público (Panizza, 2002). Incluso se ha defendido su pertinencia para la investigación en administración pública, en tanto los fenómenos administrativos, organizacionales y procedimentales al interior de las instituciones tienen fundamentos narrativos posibles de identificar a través de metodologías interpretativas y críticas (White, 2013).

Considerando la fundamentación anterior, el texto recurre a categorías analíticas provenientes del institucionalismo discursivo (discurso coordinador y discurso comunicativo), ACD (cuadrado ideológico), pragmática del discurso (actos de habla y dimensión performativa), y sociosemiótica (matriz de decibilidad de discursos públicos) para lograr el objetivo propuesto. Lo anterior desde el análisis de un caso explicativo que contempla una mirada sociohistórica y la dimensión interpretativa en ciencias sociales. Siguiendo el plan metodológico, a continuación se expone el análisis sociohistórico del caso, esto es, se reconstruyen sus condiciones políticas, sociales e históricas.

EL REAJUSTE SALARIAL DEL SECTOR PÚBLICO CHILENO EN EL MARCO DE LA DEMOCRACIA POSTAUTORITARIA: ANTECEDENTES Y ANÁLISIS DE UN CONFLICTO INSTITUCIONALIZADO

El 21 mayo de 2014, en el discurso público anual de rendición de cuentas consagrado en la Constitución Política ante el Congreso Nacional, la presidenta Michelle Bachelet señaló “evaluaremos la *institucionalización* de modalidades eficaces de negociación colectiva en el sector público” (Bachelet, 21 de mayo 2014, 22 —énfasis agregado por los autores). Este anuncio, valorado positivamente por los gremios de trabajadores representados en la mesa del sector público<sup>5</sup> (MSP), expresa un punto sobresaliente del proceso de conflicto y negociación del reajuste salarial del sector público por dos motivos. Uno, porque apela a la noción de institucionalización, categoría teórica ausente del debate público en Chile, y dos, porque adscribe, correctamente, el reajuste salarial a las dinámicas más generales de la negociación colectiva.

A continuación, y con fines de contextualización, se reseñan las lógicas e implicaciones de la negociación colectiva como institución del mundo del trabajo; las políticas y reformas laborales llevadas a cabo por los gobiernos democráticos; y un análisis de la trayectoria política del conflicto del reajuste salarial del sector público, incluyendo una breve caracterización de los actores que participan en el conflicto.

La negociación colectiva, como se adelantó, es una institución propia del derecho del trabajo, contenida en la legislación internacional e incorporada en el ordenamiento jurídico de Chile. Su objetivo es conciliar intereses contradictorios entre partes (empleado-empleador), especialmente en materia de remuneraciones, bonificaciones y otros aspectos asociados a la calidad del empleo. En Chile, las condiciones de la negociación colectiva son diferentes para el sector privado respecto del sector público, lo que es una

<sup>5</sup> Véase Mesa del Sector Público – Central Unitaria de Trabajadores (2014) “Propuesta de reajuste y mejoramiento de las condiciones laborales. Negociación colectiva del sector público centralizado y descentralizado”.

consecuencia directa de la estrategia de debilitamiento del sindicalismo por parte de la dictadura civil-militar (1973-1990), ya que el derecho de asociación fue interrumpido de manera indefinida, lo que diezmo el poder del movimiento sindical y gremial hasta inicios de la década de 1980, cuando comenzaron a reorganizarse (Ulloa, 2003). No obstante, la implementación de un nuevo modelo económico neoliberal produjo, entre otras cosas, cambios irreversibles en el tamaño del Estado, por lo que el poder de convocatoria era reducido. Más aún, la constante persecución de los dirigentes sociales complejizaba la reorganización (Ulloa, 2003). Posteriormente, estas organizaciones sociales ocuparon un puesto importante en la conducción de Chile a una transición pactada a la democracia al afiliarse a los movimientos políticos de centro-izquierda (que posteriormente pasarían a convertirse en la Concertación).

Durante los años postdictatoriales, las políticas laborales en Chile, especialmente en los gobiernos de la Concertación, se caracterizaron por continuar la orientación y estructura legal heredada de la dictadura (Aravena y Núñez, 2011).

Las reformas laborales, en ese marco, “estuvieron orientadas a servir como parche y se apostó al modelo de la heteronomía, es decir, tanto el gobierno como el movimiento sindical establecieron las leyes como principal alternativa para resolver temas dramáticos que el modelo laboral mostraba. Y así nuestras reformas fueron parciales, orientadas a la solución de problemas específicos” (Ljubetic, 2013, 58). Ejemplos de estas soluciones específicas son la reforma al código del trabajo, la creación del seguro de cesantía, la reforma a la justicia laboral, la ley de subcontratación, la disminución legal de la jornada laboral de 48 a 45 horas semanales y el aumento de capacidad fiscalizadora de la Dirección del Trabajo (Aravena y Núñez, 2011).

Estas reformas han hecho eco de un proceso que ha ido en paralelo: la modernización económica y productiva del mercado laboral, en conjunto con un aumento en la flexibilidad y precariedad en el empleo. Así, se han mantenido los bajos salarios (37.8 por ciento de los trabajadores en Chile no supera los 1.5 ingresos mínimos mensuales [Encla, 2009], hoy 50 por

ciento de los trabajadores chilenos gana menos de 250 mil pesos, y si se excluye a los trabajadores del sector público, 50 por ciento de los trabajadores reciben hasta 218 mil pesos [Fundación Sol, 2012]); han aumentando las desigualdades salariales; ha aumentado la precarización del empleo a nivel del sector público (aumento de trabajadores por honorarios) y privado (disminuyen contratos indefinidos y aumentan aquellos de plazo fijo); persiste la escasa efectividad de la negociación colectiva (mientras en 1990 la negociación colectiva implicaba como promedio 4 por ciento de incremento real de remuneraciones sobre el índice de precios al consumidor (IPC), en los años presentes, la negociación colectiva significa incrementos de remuneraciones cercanos a uno por ciento de incremento real sobre el IPC [Ljubetic, 2013]) y se mantiene el escaso ejercicio del derecho a huelga (de cada cien trabajadores menos de ocho negocian regladamente [Ljubetic, 2013]).

Lo anterior evidencia que este modelo de solución legislativa vía acuerdos políticos “es insuficiente para hacerse cargo de estos problemas, especialmente cuando el proceso político elude la responsabilidad de abordar las relaciones colectivas de trabajo” (Ljubetic, 2013,59). Todos estos elementos han permitido generar cierto consenso en relación con que una variable determinante de la desigualdad en Chile es la asimetría de poder presente en las relaciones laborales (Ljubetic, 2013; Figueroa, 2013; Miranda, 2013).

En ese marco, durante la transición y consolidación democrática, el Estado ha suscrito convenios internacionales que, eventualmente, pudieran revitalizar al sindicalismo, tales como el Convenio 87, 98 y 151, todos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). No obstante, en la práctica y por las limitaciones persistentes en materia de libertades sindicales, la revitalización no ha sido tal y las relaciones laborales permanecen ancladas a la legislación de la dictadura.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> En este sentido, la reforma laboral planteada días antes del cierre de este artículo es interesante (diciembre de 2014), ya que incluye como un punto central ampliar y mejorar la calidad de la negociación colectiva, aumentando la cobertura y la asistencia técnica a los dirigentes, incorporando materias factibles de ser negociadas en forma colectiva y sumando horas de trabajo sindical Asimismo, se busca

El sector público también ha sido afectado y, en efecto, permanecen ciertas restricciones al derecho a negociación colectiva y huelga en la legislación chilena, pues el Estado no ha modificado su ordenamiento jurídico. Si bien el derecho a huelga se consagra en la Constitución Política, no se aplica en casos que la ley explícitamente lo prohíba. Y éste es el caso del sector público, cuya regulación específica (Ley de Bases Generales de la Administración del Estado y Estatuto Administrativo), expresa o tácitamente, no permite el ejercicio pleno de tales derechos. Otras leyes, como aquella que establece las normas sobre asociaciones de funcionarios de la administración del Estado, restringen su aplicación al punto que se le endosa la promoción de prácticas antisindicales en el sector público. Lo anterior, a pesar de que las bases programáticas de los gobiernos de la Concertación incluyeron una revalorización de la función pública en el marco de la reconstrucción y fortalecimiento de la institucionalidad estatal.

A partir de esta definición, los trabajadores de la administración pública, organizados en asociaciones y gremios de funcionarios, han participado en procesos anuales de negociación colectiva con el Poder Ejecutivo, específicamente con el Ministerio de Hacienda, para mejorar sus condiciones laborales.

El proceso global de reajuste salarial del sector público en Chile consta de dos fases. La primera es extra-legislativa, en la que asociaciones y gremios negocian con representantes del Ministerio de Hacienda en la mesa del sector público (MSP) con el fin de establecer acuerdos sobre montos, bonos y otras materias laborales; los procedimientos no están escritos y adquieren valor las prácticas estables de los actores que participan. Durante esta fase, los discursos de los actores están prefigurados y son predecibles: los trabajadores solicitan un porcentaje de reajuste y el Ejecutivo ofrece un porcentaje menor, propuestas y contrapropuestas son presentadas a la opinión pública utilizando discursos comunicativos que se articulan sobre la base de argu-

---

lograr simetría entre las partes, favoreciendo el ejercicio efectivo del derecho a huelga e imposibilitando a los empleadores a reemplazar a los trabajadores en huelga (<http://www.agendalaboral.gob.cl/las-propuestas/>).

mentos que cobran sentido para cada uno de los actores participantes. Se trata de una “negociación dura” que se mueve sobre la base de las posiciones de los actores y de la lógica del “tira y afloja”, centrándose el ejercicio de la negociación en un “regateo entre las partes”, que permite lograr —eventualmente— un “protocolo de acuerdo” de la MSP.

La segunda fase, propiamente legislativa, consiste en que el Ejecutivo envía un mensaje presidencial al Congreso (conteniendo el acuerdo logrado en la MSP o, en caso de desacuerdo, la propuesta del Ejecutivo), constituyéndose éste en el espacio de formalización que tiene como resultado una ley que encapsula el debate en “la cifra” (generalmente expresada en un porcentaje) del reajuste salarial, siguiendo el modelo de la heteronomía reseñado por Ljubicic (2013). Asimismo, resulta importante señalar que la ley de presupuestos del sector público se aprueba anualmente antes que el reajuste del sector público, por lo tanto, la posición gubernamental está fuertemente condicionada por este factor.

En la primera fase (extra-legislativa) adquieren especial protagonismo los actores que componen la MSP, además de los representantes del Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos. Son catorce gremios los que representan a los trabajadores del sector público chileno, siendo los más importantes la Central Única de Trabajadores (CUT) y la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF).

La CUT agrupa a gremios del sector privado y público desde 1950. Durante los últimos años ha ido adquiriendo mayor relevancia en su rol articulador de las demandas generales y conductor del movimiento sindical chileno, liderando y coordinando la MSP. Durante el periodo 2000-2012 su presidente fue Arturo Martínez (PS) y desde 2012 a la fecha, ha sido presidida por Bárbara Figueroa (PC), ambos militantes de partidos que conforman la coalición de centro-izquierda en sus respectivos periodos (PS-Concertación y PC-Nueva Mayoría). En tanto, la ANEF (fundada en 1943) ha logrado consolidarse como una de las organizaciones sindicales más antiguas que integran la MSP. Su actual presidente, Raúl de la Puente (militante del PS), ha representado a este gremio desde el comienzo de la MSP en 1990.

Luego se encuentran los cinco gremios provenientes del sector salud. La Confenats (funcionarios profesionales y no profesionales afiliados a Federaciones de Funcionarios de Salud), Fenpruss (profesionales universitarios), Fentess (técnicos), Fenfussap (funcionarios de la Subsecretaría de Salud Pública) y Confusam (trabajadores de Atención Primaria).

Además, se identifican a seis gremios de educación. La Ajunji (trabajadores de jardines infantiles) que ha promovido de manera histórica la unidad de los gremios que componen la mesa, la Confemuch (funcionarios de la educación municipalizada), Fenafoch (funcionarios de la Universidad de Chile no pertenecientes al estamento académico), Fenafoch (trabajadores de siete universidades estatales), Antue (Federaciones de Funcionarios de Universidades Estatales que estén legalmente constituidas), y el Colegio de Profesores A.G. (profesionales de educación) que se ha constituido como una de las principales organizaciones laborales de Chile, por tener una considerable capacidad para ejercer presión política dada por su alta visibilidad pública. Al igual que otras organizaciones, en el Colegio de Profesores se expresan los partidos políticos a través de militantes que ejercen posiciones en su directorio. En efecto, quien preside el gremio desde 2007 a la fecha es Jaime Gajardo, militante PC, al igual que quien preside la CUT.

Como se ve, las redes partidarias presentes en las organizaciones son un elemento recurrente en los gremios que integran la MSP, lo que ciertamente facilita la generación de coaliciones discursivas, la gestión del conflicto (desde la perspectiva de las coaliciones políticas) y contribuye a su institucionalización.

Todos los gremios señalados adscriben su comportamiento en la MSP a determinadas prácticas que han sido justificadas por la costumbre, adquiriendo estabilidad en el tiempo. Para tomar decisiones, por ejemplo, los integrantes de la MSP utilizan el principio “un gremio, un voto”, lo que genera distorsión en la representatividad, ya que “el voto de los gremios pequeños que tienen nueve mil afiliados tiene el mismo peso que el voto de un gremio grande como nosotros, que tiene bastantes más afiliados que eso, entonces no es tan democrático” (Entrevista dirigente ANEF, 2012). Esta fórmula se ha mantenido constante desde el inicio de la MSP en 1990.

Otro ejemplo son los tiempos de la negociación. Éstos son establecidos por la CUT, organización que ha ido adoptando un rol de coordinación importante en la MSP a través de los años. “La CUT convoca anualmente a que los gremios se reúnan, pero dado el contexto de profunda restricción a las libertades sindicales no existe un contexto favorable para normalizar estas reuniones” (Entrevista dirigente CUT, 2012). Costumbre que si bien es reconocida por los gremios, no es considerada del todo legítima puesto que se cuestiona el hecho que “las reuniones preparatorias las fija la CUT cuando le da la regalada gana [...] al comienzo siempre habla el presidente de la CUT luego a él le pedimos nosotros la palabra, pero el conduce” (Entrevista dirigente Confusam, 2012).

Pese a los discursos de disconformidad con el *statu quo*, la ANEF reconoce que “se han hecho intentos por normar la mesa pero nunca ha llegado a puerto porque no se ponen de acuerdo cómo hacerlo” (Entrevista dirigente ANEF, 2012). Esto demuestra que la fijación de las reuniones no responde a un trabajo sistemático con cronograma anual. “A veces nos reunimos en septiembre para definir el pliego y otras veces no hay reuniones hasta comienzo de noviembre, y obviamente si no hay reuniones no hay tiempo para discutir las demandas más de fondo y sólo se conversa el reajuste y los bonos” (Entrevista dirigente ANEF, 2012). Esto dificulta abordar la totalidad de las demandas con el gobierno, priorizándose la discusión de las remuneraciones sobre demandas como la calidad del empleo público en Chile.

En relación con este último aspecto, es importante señalar un hito distintivo ocurrido el año 2014. La ANEF ha establecido una mesa de trabajo directa con el gobierno de Michelle Bachelet —además de la MSP— a fin de abordar temas como calidad del empleo, contratación y estabilidad en el trabajo de los empleados públicos, carrera funcionaria, el derecho a huelga y la negociación colectiva para los empleados públicos.

Este ejercicio de reconstrucción del marco histórico y sociopolítico permite identificar y analizar los discursos. La siguiente sección analiza la organización interna de las formas simbólicas presentes en el caso del reajuste salarial del sector público en Chile, vinculando dicho análisis con el ejercicio de la interpretación-reinterpretación.

## ANÁLISIS DEL DISCURSO DE UN CONFLICTO POLÍTICO INSTITUCIONALIZADO: EL REAJUSTE SALARIAL DEL SECTOR PÚBLICO CHILENO

Al revisar los discursos comunicativos y normativos de los cuatro gobiernos de centro-izquierda entre 1990 y 2009,<sup>7</sup> observamos que cada uno de ellos le imprimió (deliberada o inercialmente) un sello propio. Este sello se expresó en discursos predominantes sobre el rol del Estado y la concepción de lo público, dando cuenta de un modo específico de abordar los conflictos políticos y relacionarse con los funcionarios públicos.

El gobierno de Patricio Aylwin (1990-1993) se focalizó, en primera instancia, en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, debilitada por el régimen autoritario, activando una estrategia de revalorización de los servicios públicos. El correlato de esta estrategia se materializó en un reajuste salarial de 25 por ciento en el primer año de gobierno. Sin embargo, una crisis económica externa incidió en el proceso y en los efectos reales de este significativo porcentaje, pues la variación anual de la inflación en ese periodo alcanzaba 21.8 por ciento.

Caracterizó las negociaciones de este periodo que el proyecto de ley para establecer el reajuste ingresó al Congreso con acuerdo entre trabajadores y autoridades los cuatro años. Este hecho puede ser explicado por la dinámica política de la etapa transicional, cuando se valoran los grandes consensos que hicieran viable la instalación de la democracia. En ese sentido, los pactos sociales constituían una condición necesaria para la gobernabilidad democrática (Garcés, 2004).

El segundo gobierno democrático (1994-2000), liderado por el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, inició el proceso de modernización de la gestión pública, instalándose con fuerza el paradigma de la “nueva gerencia pública”, que recurría a un discurso configurado por conceptos como planificación

<sup>7</sup> El último de estos cuatro gobiernos finaliza en marzo de 2010; sin embargo, el conflicto político institucionalizado en análisis emerge a fines de cada año. A esto se debe la exclusión del año 2010 en el eje temporal.

estratégica, evaluación de resultados o incentivos a la productividad, cuya manifestación concreta radicó en los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG). La lógica consistía en incorporar un monto variable a la remuneración de los funcionarios que se asociaba directamente al cumplimiento de metas institucionales o los llamados Convenios de Desempeño Colectivo, incrementando la renta de los trabajadores. Estas medidas se implementaron para elevar la calidad de la atención a los usuarios de la administración pública por medio de incentivos económicos para cumplir metas (Olavarría, 2010).

En relación con el proceso del reajuste salarial, en este periodo la cifra máxima se alcanzó en el primer año de gobierno (1994) con 12.2 por ciento. Luego, cada año implicó un descenso, hasta llegar 2000 con un porcentaje de reajuste de 4.3 por ciento. Lo significativo radica en que en los años 1997 y 1998 no hubo acuerdo pre-legislativo entre los gremios del sector público y el gobierno, lo que podría explicarse por la crisis económica internacional que afectó al país en ese periodo.

En el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), el foco principal fue profundizar el proceso de modernización de la gestión pública, ampliando la mirada hacia la reforma del Estado con aristas políticas. Se incorporaba la noción de mejorar el Estado y repensar el proceso de modernización, teniendo como aspecto distintivo un acuerdo entre gobierno y oposición como reacción a casos de corrupción política que evidenciaba la existencia de un proceso de modernización del Estado centrado en la gestión, sin asumir como foco las transformaciones de la sociedad y del Estado chileno en su conjunto. Algo parecido a lo que Sojo (2005) denomina “la modernización sin Estado”. En este contexto, se instalan en la agenda decisional los tópicos de transparencia, concursabilidad de los cargos y remuneraciones de los altos directivos públicos, creándose el Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública, entre otras medidas que formaron parte de una agenda de reformas político-legislativas.

En la relación con las asociaciones y gremios del sector público, existieron tensiones y se mantuvieron las lógicas de negociación de los gobiernos anteriores. El mayor reajuste del periodo fue de 5 por ciento el año 2005, negociación que fue valorada positivamente por los involucrados en los discursos públicos de la época.

El cuarto y último gobierno concertacionista (2006-2010) corresponde al periodo liderado por Michelle Bachelet —el segundo socialista desde la redemocratización y el primero liderado por una mujer en Chile—, complejizado por el contexto de crisis económica internacional del año 2008. A pesar de ello, el Ministerio de Hacienda estableció la misma modalidad de los años anteriores para la negociación con los funcionarios públicos, siendo significativo que se acordara 10 por ciento de reajuste apelando a la existencia de “factores macroeconómicos favorables”. En la ocasión los dirigentes de los trabajadores plantean públicamente que el proceso de negociación se centra en la “cifra” y que hay temas pendientes, tales como la equidad de género (a propósito de la ventana de oportunidad abierta por el discurso de Michelle Bachelet), la entrega de bonos y la calidad del empleo, entre otros.

Una mirada global al ciclo de los gobiernos de la Concertación da cuenta de una lógica similar para abordar el proceso de reajuste salarial del sector público, matizado por las contingencias políticas y económicas de cada periodo. En términos numéricos, se aprecia un progresivo descenso en los porcentajes de reajuste desde 1991, salvo por un pequeño repunte el año 2001. Luego continúa el descenso, hasta 2004, año en que se inicia un nuevo ascenso del porcentaje, hasta llegar a 10 por ciento en 2008.

El esperable cambio en la administración del conflicto se explicaba por la asunción al gobierno de la centro-derecha, cuyo líder, Sebastián Piñera (2010-2014) y su promesa —*slogan* de campaña— de una “nueva forma de gobernar”, generó expectativas sobre cómo abordaría la función pública y gestionaría los conflictos. Como primer gobierno de centro-derecha desde el retorno a la democracia, se autopresentaba positivamente e intentaba marcar una distancia con los gobiernos de la Concertación, evidenciando la necesidad de consolidar una visión de un Estado eficiente y apelando a incorporar, ahora explícitamente, la mirada empresarial y la lógica del sector privado en la gestión pública, priorizando las variables macroeconómicas. En efecto, el diseño del primer gabinete ministerial, altamente “técnico” y “gerencial”, y la crítica velada a las “fallas del Estado” (como analogía a las fallas del mercado) daban cuenta de esta nueva forma de entender la gestión del Estado.

Además, al asumir una nueva coalición política luego de veinte años de gobiernos de la Concertación, se instalan los despidos como eje de las posiciones de los actores en el debate público. No obstante, es posible reconocer una continuidad en los discursos y prácticas con los cuatro gobiernos anteriores, evidentes al analizar el proceso del reajuste salarial en el periodo 2010-2014 con mayor detalle. Esta evidencia se presenta más adelante.

Por otro lado, los discursos de las asociaciones y gremios de los trabajadores del sector público han tenido como eje el aumento de las remuneraciones conforme el incremento del costo de la vida, mediante reajustes reales que protejan su poder adquisitivo, respaldados por los índices macroeconómicos y el crecimiento del país.

En los últimos años, el discurso comunicativo de los gremios ha utilizado como nodo articulador el “trabajo decente”, concepto socializado por la OIT que reconoce la necesidad de las personas de contar con “un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana donde convergen cuatro objetivos estratégicos: la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social” (OIT, 1999). Un tema que ha generado tensiones en las negociaciones anuales ha sido la dificultad de incorporar efectivamente en la legislación laboral los ya mencionados Convenios 87 y 98 de la OIT en relación con el derecho a huelga.

Adicionalmente, otras demandas contingentes a los momentos políticos son incluidas en los petitorios de los trabajadores del sector público, destacando (por su reiteración a través del periodo 1990-2014) los bonos, la calidad del empleo público, la estabilidad laboral, la existencia de una carrera funcionaria y los planes de retiro. No obstante, la “cifra” del reajuste es la protagonista durante todo el periodo postdictatorial.

El siguiente cuadro muestra las variaciones del porcentaje de reajuste para el sector público desde 1990 hasta 2014, así como el logro de acuerdos en la etapa pre-legislativa entre el gobierno y la ANEF en la MSP.

El cuadro 1 muestra que durante el ciclo 1990-2014, en seis oportunidades no se logró el acuerdo pre-legislativo en la MSP (1997, 1998, 2002,

CUADRO 1. Variaciones porcentuales y existencia de acuerdos pre-legislativos Gobierno-ANEF. Reajuste salarial del sector público 1990-2014

<i>Año</i>	<i>Reajuste (porcentaje)</i>	<i>Acuerdo/ Desacuerdo</i>	<i>Año</i>	<i>Reajuste (porcentaje)</i>	<i>Acuerdo/ Desacuerdo</i>
1990	25.0	Acuerdo	2003	2.7	Sin acuerdo
1991	18.0	Acuerdo	2004	3.5	Acuerdo
1992	14.0	Acuerdo	2005	5.0	Acuerdo
1993	15.0	Acuerdo	2006	5.2	Acuerdo
1994	12.2	Acuerdo	2007	6.9	Acuerdo
1995	11.0	Acuerdo	2008	10.0	Acuerdo
1996	9.9	Acuerdo	2009	4.5	Acuerdo
1997	6.0	Sin acuerdo	2010	4.2	Sin acuerdo
1998	5.0	Sin acuerdo	2011	5.0	Sin acuerdo
1999	4.9	Acuerdo	2012	5.0	Acuerdo
2000	4.3	Acuerdo	2013	5.0	Acuerdo
2001	4.5	Acuerdo	2014	6.0	Sin acuerdo
2002	3.0	Sin acuerdo			

*Fuente:* Elaboración propia con base en ICAL, 2011 y revisión de protocolos de acuerdos MSP 2010-2014.

2003, 2010, 2011), años que coinciden, en su mayoría, con recesos en la economía global. La revisión efectuada da cuenta, como hemos reiterado, de una lógica para gestionar el conflicto y el proceso de negociación que es similar durante todo el periodo.

Asimismo, se evidencia que durante el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) el porcentaje de reajuste fue prácticamente el mismo (5%) durante los cuatro años en que negoció con la MSP, logrando acuerdo pre-legislativo con los gremios y ANEF únicamente los dos últimos años (2012 y 2013).<sup>8</sup> En este periodo se incorpora en la oferta del gobierno un aumento sustantivo en los bonos; se evidencia más nítidamente la fragmentación de los gremios, así como las diferencias entre CUT y ANEF, y se constata mayor

<sup>8</sup> El gobierno de Sebastián Piñera finaliza el 2014; sin embargo, el conflicto político institucionalizado en análisis emerge a fines de cada año. A esto se debe la exclusión del año 2014 en el eje temporal; año en que debe negociar el reajuste el segundo gobierno de Michelle Bachelet.

intensidad en el debate entre coaliciones políticas en la fase legislativa. En las siguientes páginas se revisan con mayor detalle los elementos característicos del proceso en la fase pre-legislativa y legislativa durante el periodo 2010-2014, que supone una coyuntura crítica (cambio de coalición política gobernante) en medio de un modo rutinario, es decir, institucionalizado, de gestión del conflicto.

#### DISCURSOS Y POSICIONES EN LA FASE PRE-LEGISLATIVA: EL ROL DE CUT Y ANEF DURANTE EL PERIODO 2010-2014

Al asumir la coalición de centro-derecha, la fragmentación de la MSP, ya evidente desde la década de 2000, se agudiza. Surgen lógicas de acuerdos sectoriales y ofertas por parte del Poder Ejecutivo más específicas por gremio que comienzan a tensionar las relaciones entre la CUT y la ANEF (en este aspecto, es clave identificar los liderazgos políticos de Raúl de la Puente (PS) —ANEF— y Arturo Martínez (PC) —CUT— que reflejan la visibilización de pugnas intrapartidarias y personalización de los conflictos).<sup>9</sup>

En 2010, en la MSP tanto la CUT como los gremios sectoriales presentaron una mayor tendencia a la firma de acuerdos y actuar bajo una estrategia más bien cooperativa, atribuible a dos elementos: *a*) entrega de bonos que si bien no resuelven el fondo de la discusión “para algunos gremios un buen bono puede significar casi un sueldo más” (Entrevista dirigente Fenafuch, 2012); *b*) la capacidad de movilización limitada ha tendido a la acción conjunta: “Nos juntamos con los gremios que son más pequeños, con menos fuerza porque en forma independiente es imposible negociar” (Entrevista dirigente Ajunji, 2012). Estos elementos reflejan que la CUT y los gremios presentaron una lógica de negociación más colaborativa que en periodos anteriores. Sin embargo, la ANEF fue consolidando desde este año una posi-

<sup>9</sup> “Estamos trabajando para constituir una mesa por el reajuste en la ANEF, y la idea es que los gremios tengan un mayor protagonismo” (de la Puente, 2011) y “la Fenpruss ha expresado sus diferencias con la CUT y [...] se evaluará la opción que permita accionar bajo una lógica distinta a la de otros años [...] No nos gusta la forma cómo está operando Arturo Martínez. Es posible que el camino sea retirarnos de la mesa”: Presidente Asemuch (Yáñez, 2011).

ción más distante e intransigente con el gobierno, que se expresó en la no suscripción del acuerdo del año 2010.

Este comportamiento pragmático también fue evidente en el año 2011, cuando once de los catorce gremios firmaron el protocolo de acuerdo para el reajuste. Ratificando la estrategia, quienes no firman acuerdo fueron la ANEF, la Asemuch y la Confenats.

En el año 2012, se repite 5 por ciento de reajuste, pero esta vez con acuerdo de todos los gremios (incluso CUT y ANEF), ya que se aumentan los bonos en la oferta del gobierno. Lo mismo sucede el año 2013, cuando se logra acuerdo con trece de los catorce gremios, esta vez nuevamente la ANEF participa del protocolo de acuerdo. Ese año, el ministro de Hacienda, Felipe Larraín, señaló: “es el último proceso de negociación de reajuste del sector público que me ha tocado conducir [...] para mí ha sido un privilegio representar al gobierno en esta mesa en que hemos discutido con paciencia, a veces con diferencias que hemos logrado sortear siempre con la expectativa de conseguir un acuerdo. Quiero reconocer a los presidentes de los gremios y a la CUT, que han tenido una voluntad de acuerdo muy mayoritaria” ([www.hacienda.gov.cl](http://www.hacienda.gov.cl)).

El año 2014, ya con un nuevo gobierno como interlocutor, existe acuerdo con doce gremios y se genera un quiebre con la ANEF. El gobierno ofrecía 3 por ciento y la ANEF solicitaba un aumento de las remuneraciones de 10 por ciento. En la MSP se logra el acuerdo de 5 por ciento sin la anuencia de Asemuch, Confenats y ANEF. Esta última concentra sus acciones en la fase legislativa, en un contexto sociopolítico en que la ex Concertación (actual Nueva Mayoría) es la coalición política gobernante.

A partir de estos elementos es posible señalar la existencia de dos elementos que condicionan el comportamiento cooperativo de la CUT en conjunto con los gremios sectoriales señalados: *a*) la priorización de intereses inmediatos (preferencia de bono sobre cifra del reajuste o políticas de largo plazo) y *b*) la capacidad de movilización de los gremios sectoriales que responden ante los incentivos presentados por el gobierno para llegar a acuerdo.

A nivel agregado, y tal como se señaló, es posible configurar el “cuadrado ideológico” de los actores mediante las siguientes dimensiones: temas del discurso y ejes de inclusión-exclusión.

Durante este periodo (2010-2013), los temas ejes del discurso de la ANEF son la crítica a la gestión del conflicto del gobierno de Piñera y los despidos, así como la falta de escucha y diálogo en contextos democráticos, realizando una crítica velada a la conexión de la derecha chilena con la dictadura.<sup>10</sup> Los años siguientes focalizan los discursos en la preocupación por la cifra del reajuste. La CUT y los gremios sectoriales, por su parte, centran sus discursos en la agenda específica del petitorio (el aumento de la cifra del reajuste<sup>11</sup> y la firma del protocolo de acuerdo con respecto a los criterios de despidos de los funcionarios públicos<sup>12</sup>).

En los ejes de inclusión-exclusión, la ANEF habla desde un “nosotros” apelando a la acción, focalizándose en los despidos primero y el reajuste digno, luego. Realiza evaluaciones negativas de las formas de ejercer el gobierno mencionando recurrentemente al presidente Sebastián Piñera y a los ministros. El discurso está dirigido a los parlamentarios y la ciudadanía (les solicita apoyo a ambos; a los parlamentarios durante la votación en la fase legislativa y a la ciudadanía para que no asista a los servicios públicos por estar en paro de funciones), profundizando un eje de distancia con el gobierno.<sup>13</sup> En este sentido, es posible interpretar que el discurso público de la ANEF durante este periodo es ideológico-confrontacional, adoptando un rol de oposición política. La CUT y los gremios sectoriales, en tanto, configuran un “nosotros” al interior de la MSP, favoreciendo la integración de los gremios. De esta forma, asumen un rol más pragmático y articulan un discurso

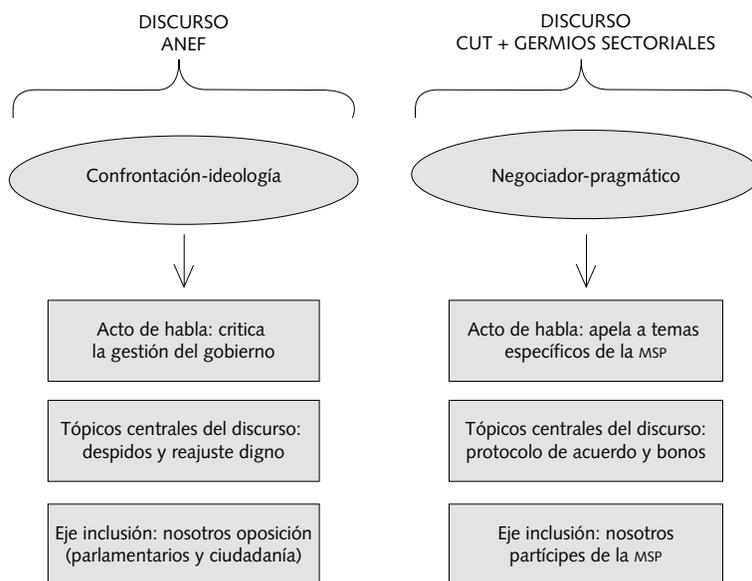
<sup>10</sup> “No nos parece que un hijo de un funcionario público, padre de un funcionario público, hermano de un funcionario público haya despedido este año a cinco mil funcionarios públicos” (de la Puente, 2010a); “La tozudez, la soberbia del gobierno de no escuchar a los trabajadores” (de la Puente, 2010c); “Éste es un gobierno empresarial, que aún no aprende a gobernar en democracia, porque no escucha, no dialoga, impone y despidе” (de la Puente, 2010d).

<sup>11</sup> “Tiene que haber una cifra de reajuste que se acerque al crecimiento de la productividad del país” (Maturana, 2014).

<sup>12</sup> “Lo que los gremios quieren es que haya una firma de un protocolo de acuerdo con respecto a los criterios de los despidos [...] cosa que el gobierno no está dispuesto a hacer” (Martínez, 2010).

<sup>13</sup> “Los parlamentarios tienen la oportunidad de ver de qué manera también defienden a los trabajadores, para ellos va a ser una prueba y nosotros vamos a observar cuando ellos voten” (de la Puente, 2010b); “Solicitamos a la ciudadanía que se solidarice con los trabajadores y no asista a los servicios públicos” (de la Puente, 2010).

DIAGRAMA 1. Caracterización de los discursos y cuadrado ideológico de los actores en fase pre-legislativa



*Fuente:* Elaboración propia.

más proclive a la negociación y el logro de acuerdos. Los discursos están enfocados fundamentalmente a las asociaciones y gremios que componen la MSP.<sup>14</sup> El análisis de la fase pre-legislativa del conflicto político institucionalizado puede representarse gráficamente en el diagrama 1.

#### DISCURSOS Y POSICIONES EN LA FASE LEGISLATIVA: EL COMPORTAMIENTO DE LAS COALICIONES POLÍTICAS

Al revisar los discursos públicos de los parlamentarios y actores gubernamentales se identifican discursos prototípicos de los diputados de la ex Concertación, actual Nueva Mayoría. Es interesante que las variables eco-

<sup>14</sup> “Nuestra intención es avanzar y en una negociación no siempre se gana todo...” (Espinoza, 2010).

nómicas y la cifra sigan encapsulando el debate, manteniendo las lógicas del conflicto político institucionalizado desde 1990 a 2014.<sup>15</sup> Este discurso es reiterativo durante el ciclo estudiado, la coalición de centro-izquierda converge con los ejes discursivos de la ANEF y se comporta como un actor obstaculizador los años 2010 y 2011 para no aprobar la ley que venía sin acuerdo de la MSP.

Sin embargo, como conflicto político institucionalizado, sigue el proceso acostumbrado, teniendo como resultado la formalización de la ley vía recurso de insistencia del Poder Ejecutivo. De esta forma, en los dos primeros años del gobierno de Sebastián Piñera la fase legislativa es intensa y la ANEF se fortalece en su rol de oposición política al gobierno, generando alianzas discursivas con la Concertación. Este rol disminuye en intensidad durante 2012 y 2013, años en que se llega a acuerdos en la fase pre-legislativa con todos los gremios y la ANEF.

Un aspecto novedoso de 2014 en el debate fue la irrupción de los diputados de la “bancada estudiantil”,<sup>16</sup> que promovieron una indicación para que no se aplicase el reajuste a los sueldos más altos del sector público.<sup>17</sup>

En lo relativo a la selección de temas del discurso durante el periodo, los parlamentarios apelan a la importancia del Congreso como arena de toma de decisión valorando los recursos decisionales que ostentan.<sup>18</sup> Sin embargo, existen importantes diferencias entre parlamentarios de gobierno y de oposición. En la bancada de la Concertación, los temas centrales del discus-

<sup>15</sup> “La inflación acumulada en los últimos doce meses ya va en 5.7 por ciento, por lo tanto, esperamos sin duda que la oferta del gobierno mejore y que se produzca especialmente el diálogo que se requiere y la voluntad de ambas partes para avanzar en la negociación, más aún cuando sabemos que hay sectores en la administración pública que reciben sueldos bajos [...] Si nuestro compromiso es contribuir a disminuir las brechas de desigualdad, hay que hacer un mayor esfuerzo”. (Cornejo, 2014).

<sup>16</sup> Diputados que ingresaron a la actividad pública como dirigentes universitarios en las manifestaciones estudiantiles de 2011.

<sup>17</sup> “Si se aprueba la indicación para que no suban los sueldos más altos con reajustes, presidenta, ministros, parlamentarios, subsecretarios, ahorraríamos dos millones de dólares [...] el doble estándar es escandaloso” (Boric, 2014).

<sup>18</sup> “Tal como lo dije este fin de semana en la ANEF, señor ministro corte el leseo y envíe el proyecto, somos los parlamentarios quienes votamos” (Lorenzini, 2010a); “la última palabra la tiene el gobierno y el Senado en los próximos días en que se va a discutir nuevamente el reajuste” (Moreira, 2010).

so son los despidos de funcionarios los primeros años y el respaldo a las demandas de aumento de la cifra de reajuste salarial durante los cuatro años.<sup>19</sup> En la bancada de la centro-derecha hay una defensa al gobierno de Piñera y sus gestiones.<sup>20</sup>

En lo que respecta a ejes de inclusión-exclusión, en la bancada de parlamentarios de la Concertación se aprecia la “otra presentación negativa”, personalizando el discurso (Gingras, 1998), centrándose en la figura del presidente Piñera con uso de aseveraciones y evaluaciones negativas sobre el ejercicio del gobierno.<sup>21</sup> De esta forma se articula discursivamente un “nosotros” (la Concertación) que apoya las demandas de los trabajadores y valida el rol de los dirigentes de los trabajadores,<sup>22</sup> siendo el eje de distancia y constitutivo de un “otro distinto”: el gobierno de Piñera.

La bancada de centro-derecha, por su parte, tiene como eje común destacar el “otro distinto”: la Concertación. Para generar el eje de exclusión utilizan la “otra presentación negativa”,<sup>23</sup> criticando fundamentalmente su rol obstaculizador en el Congreso y sus vínculos con los dirigentes sindicales (varios de los cuales militan en partidos políticos de la ex Concertación, actual Nueva Mayoría). Asimismo, la existencia de un “nosotros” apela a un “marco establecido” o discurso normativo incuestionable,<sup>24</sup> dado por los

<sup>19</sup> “Llamo al gobierno a terminar con el maltrato, a terminar con los despidos de los funcionarios públicos porque al parecer a este gobierno no le interesa ni la trayectoria ni la experiencia ni la dignidad ni el respeto a las personas” (Allende, 2010); “La Concertación y el mundo independiente harán presente que éste es el Parlamento: No más despidos y reajuste para los trabajadores públicos de 5 por ciento” (Lorenzini, 2010).

<sup>20</sup> “El gobierno ha hecho los mayores esfuerzos. Los ministros de Hacienda tienen que defender las arcas fiscales pero siempre un gobierno puede seguir haciendo esfuerzos” (Moreira, 2010).

<sup>21</sup> “El gobierno tiene una incapacidad de dialogar, de llegar a acuerdos” (Vallespín, 2010); “Lamento que el Ejecutivo mantenga una postura inflexible que no contribuye en nada al crecimiento equitativo, que es la gran deuda que tiene este país con los trabajadores” (Jiménez, 2012).

<sup>22</sup> “Apoyaremos todas las decisiones que tomen los dirigentes sindicales...” (Jiménez, 2012).

<sup>23</sup> Algunos ejemplos: “¡Por Dios que les hace falta Velasco! A la Concertación se le acabó la ponderación [...] nos están negando la sal y el agua. Así no se construye país [...] responsabilidad con el manejo de las finanzas, eso es lo que ellos hicieron durante veinte años” (Melero, 2010); “La Concertación [...] impide que haya un reajuste para el sector público, anteponiendo los intereses político-partidistas [...] Esta actitud viene a demostrar una vez más que perdió el contacto y la empatía con la gente, y sólo tiene por objetivo tratar de infringir daño al gobierno” (Pérez, 2010).

<sup>24</sup> “Tenemos que pensar en la realidad del mercado laboral y la pregunta es cómo uno llega y cómo

principios y valores predominantes del modelo económico neoliberal imperante en Chile en los últimos treinta años, coincidente con el cuadrante de la ideología de centro-derecha, constituyéndose en los principios explícitos que orientan sus discursos políticos (validación por principios). Resulta interesante destacar un matiz: mientras los parlamentarios de RN (partido con mayor afinidad al presidente Piñera) utilizan el pronombre inclusivo “nuestro gobierno”,<sup>25</sup> los parlamentarios UDI se refieren en tercera persona a “el gobierno”,<sup>26</sup> mostrando diferencias en el sentido de pertenencia y cercanía con el gobierno.

Por otro lado, para la Concertación estos “imperativos del neoliberalismo” (Teichman, 2009) corresponden a un “no querer decir”, un silencio objetivo que tensiona a los miembros de la coalición política y genera divisiones internas en los discursos públicos; sin embargo, dichos principios fueron validados por la Concertación en el ejercicio del gobierno, ajustando el modelo político y económico desde el pragmatismo (validación por acción). El diagrama 2 resume gráficamente tal análisis.

El discurso coordinador y el discurso comunicativo contribuyen a comprender una parte de la dinámica de la institucionalización del conflicto y la negociación colectiva de los trabajadores públicos en Chile. Mientras el primero opera como un marco consensual que fija una lógica argumentativa, el segundo, a través de los medios de comunicación, sirve para conseguir adhesiones de actores clave y el apoyo de la ciudadanía, mezclando argumentos racionales y prescriptivos.

En este contexto, ninguna de las coaliciones que han gobernado en democracia (1990-2014) ha cuestionado el discurso coordinador (las variables macroeconómicas están sobre la dimensión sociopolítica del conflicto), sino más bien han adoptado discursos comunicativos distintos: el

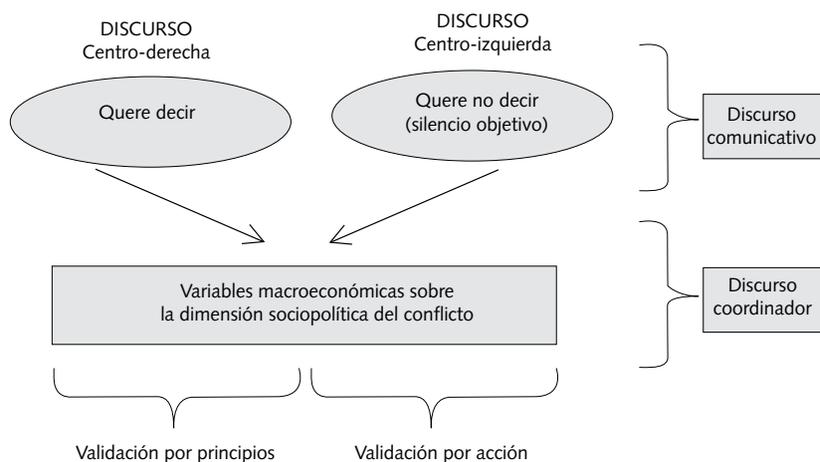
---

uno construye los números y qué está pasando con el sector privado que justamente corresponde a una tasa inferior al 4 por ciento” (Larraín, 2010); “El gobierno va a estar dispuesto al diálogo, pero siempre respetando los marcos de la responsabilidad respecto al gasto del sector público, a la creación de empleo y a nuestra economía” (Baer, 2010).

<sup>25</sup> “Nuestro gobierno ha sido mucho más exigente con el sector público...” (Godoy, 2010).

<sup>26</sup> “El Gobierno ha hecho los mayores esfuerzos” (Moreira, 2010).

DIAGRAMA 2. Caracterización de los discursos y régimen de decibilidad de los actores en la fase legislativa



*Fuente:* Elaboración propia con base en Landowski (1993) y Schmidt (2005).

centro-derecha desde el querer decir y el centro-izquierda desde el silencio objetivo, validando el marco institucional heredado de la dictadura por principios y por acción, respectivamente.

Del análisis de los discursos de los actores que participan en el conflicto político institucionalizado, tanto en su fase pre-legislativa como legislativa durante el periodo 1990-2014, se constata que todos los sectores están de acuerdo con el modelo económico chileno: la importancia de las variables macroeconómicas (que no son cuestionadas) se utiliza como argumento central de la discusión pública, resaltando la dimensión económica sobre la política. Todos los actores del conflicto están inscritos en una misma lógica de entender la fijación de los significados de las políticas públicas, de adscribir las alternativas de solución de los problemas públicos a las condiciones de posibilidad que otorgue el crecimiento económico, la tasa de inflación, las finanzas públicas, la disciplina fiscal y el reajuste del sector privado, entre otras variables económicas.

El periodo en estudio muestra continuidad y predictibilidad de los actores que participan en la MSP desde el año 1990. El elemento distintivo es el contexto sociopolítico del año 2010, pues se configura como una oportunidad política para que la Concertación, aprovechando sus vínculos históricos con los gremios, se articule como oposición, critique el desempeño del gobierno y destaque su mirada empresarial sobre la conducción político-gubernamental.

En este contexto, analizar los discursos de los actores permite evidenciar las relaciones de poder existentes en un conflicto determinado, que en este caso adopta la forma de institucionalizado. De allí la importancia de esta aproximación analítica, que permite sistematizar y comprender un conflicto sin sobresimplificarlo, incluyendo y valorando la dimensión intersubjetiva de los actores participantes, permitiendo identificar la selección estratégica del léxico, la selección de los temas del discurso, y los ejes de inclusión-exclusión que conforma el cuadrado ideológico de éstos.

## REFLEXIONES FINALES

Luego del retorno de la democracia en Chile, en 1990, los trabajadores del sector público han establecido negociaciones colectivas anuales con los sucesivos gobiernos a fin de mejorar sus condiciones laborales. Estas negociaciones, cuya expresión material es la discusión pública por “la cifra de reajuste salarial”, se inscriben en un escenario de conflicto, dados los intereses y posiciones divergentes de los actores políticos (gobierno y Parlamento) y sociales (dirigentes sindicales y gremios sectoriales) que en él participan. Específicamente, hemos sostenido, se trata de un conflicto político institucionalizado, esto es, un conflicto que se activa públicamente al finalizar cada año de modo reiterado, adquiriendo valor normativo las pautas informales para los actores, y articulándose tipos de discursos relativamente estables en la discusión política. En efecto, la evidencia da cuenta de que las prácticas y discursos de los actores se han rutinizado, y ha sido posible identificar y analizar tipos de discursos y posicionamientos ideológicos predecibles. Por cierto, a ello contribuye un modo de gestión política en el Chile

postautoritario que maximiza el valor de consensos políticos excluyentes y un marco de discusión que limita los debates públicos a las condiciones de posibilidad que otorguen las variables macroeconómicas.

La noción de conflicto político institucionalizado aquí ensayada se ha construido sobre la base de aportes teórico-metodológicos del ACD y la sociosemiótica del discurso (Van Dijk, 1996, 2005; Landowski, 1993; Wodak y Meyer, 2003; Pardo, 2007), la teoría del conflicto (Dahrendorf, 1966; Dobry, 1998; Simmel, 2010) y el institucionalismo discursivo (Schmidt 2002, 2008), y constituye un aporte original para el análisis y evaluación de dinámicas políticas, de política pública, estudios del gobierno y la gestión pública desde un enfoque interpretativo y crítico (White, 2013; Thompson, 2002). Como hemos reseñado, el reajuste salarial del sector público constituye un caso que ilustra modos de negociación política, interacción entre trabajadores públicos y actores políticos, y difusión de discursos públicos en relación con el mejoramiento de condiciones laborales en la administración pública centradas en la “cifra del reajuste salarial”, que influye en las lógicas gubernamentales y administrativas.

Por ejemplo, permite evidenciar la importancia de analizar una fase de negociación extra-legislativa, no formalizada, y su impacto en el proceso legislativo; o bien el condicionamiento que una legislación específica —Ley de Presupuestos del Sector Público— tiene para la administración del conflicto por parte de los actores político-institucionales. Asimismo, la metodología utilizada permite complejizar el análisis de posiciones al interior de una organización, la mesa del sector público, evidenciando diferencias en los modos de aproximación al conflicto. Un ejemplo de ello es el uso estratégico de la lógica de los bonos por parte del gobierno y la efectividad y recepción de tal herramienta entre los dirigentes y gremios en distintos momentos de la trayectoria histórica del conflicto.

De este modo, los sucesivos gobiernos de la Concertación de centro-izquierda (1990-2010), así como el gobierno de centro-derecha (2010-2014) han establecido estos procesos de negociación colectiva adscritos a una dinámica institucionalizada del conflicto. El periodo 2010-2014, por lo anterior, tiene especial interés y evidencia cambios y continuidades que

ameritan ser esbozadas, pues si bien los actores se inscriben en un particular modo de hacer política en Chile (un modo rutinario), las lógicas de las coaliciones políticas en el eje izquierda-derecha generan posiciones institucionales diferentes, afectando dichos discursos y prácticas (un modo crítico). Éste es el elemento distintivo: el contexto sociopolítico y eventual quiebre que representa el año 2010, pues se configura como una oportunidad política para que la Concertación se articule como oposición, critique el desempeño del gobierno y destaque su mirada empresarial sobre la conducción político-gubernamental. De hecho, en el periodo 2010-2014, la reconstrucción de los cuadrados ideológicos a través del análisis del discurso da cuenta de la configuración de alianzas discursivas articulándose un “nosotros” (los parlamentarios de la Concertación y los dirigentes sindicales que militan en partidos de la coalición) y un “ellos” (gobierno y parlamentarios de centro-derecha).

Sin embargo, el análisis de todo el periodo (1990-2014) sugiere que la gestión gubernamental y parlamentaria de este conflicto no escapa a un modo particular de hacer política en el Chile postautoritario, caracterizado por la lógica imperativa de los consensos excluyentes y el establecimiento de grandes acuerdos, reflejando un cierto temor al conflicto por parte de las élites (Camargo, 2008), además de la inhibición de las expresiones sociales y populares en la esfera pública tras la redemocratización (Garcés, 2004). Es, en tal sentido, una continuidad y una expresión de la política rutinaria.

En clave de continuidad, el estudio de los discursos sugiere además la hegemonía que el discurso económico ha alcanzado en las argumentaciones públicas, puesto que los respaldos para sustentar posiciones y expresar intereses —tanto del gobierno y los gremios de trabajadores, como de los parlamentarios— encuentran sus fundamentos en las variables macroeconómicas, a las que se apela para validar dichos argumentos. Mientras la centro-derecha valida “el modelo” por los principios que orientan su ideología (reflejando un “querer decir”), la centro-izquierda lo valida por la acción que desarrolló en el ejercicio del gobierno (reflejando un “no querer decir”, un “tabú del objeto” o “silencio objetivo”).

Este tipo de hallazgos está relacionado con lo que Schmidt (2002) denomina un discurso coordinador, es decir, aquel que opera como un marco consensual que fija una lógica argumentativa (la validación del modelo socioeconómico en Chile) y un discurso comunicativo, que en este caso se expresa a través de los medios de comunicación, y sirve para conseguir adhesiones de actores clave y el apoyo de la ciudadanía, mezclando argumentos racionales (las variables macroeconómicas, la responsabilidad fiscal y las crisis de la economía global) y prescriptivos (el predominio de la economía sobre la política). Ilustra lo anterior que del análisis de la fase pre-legislativa de todo el periodo, no se logró acuerdo entre el gobierno y la ANEF en seis oportunidades, años que coinciden mayoritariamente con recesos de la economía global.

En relación con la dinámica interna que se visualiza entre los trabajadores organizados del sector público, se observan cambios y continuidades. Como adelantamos, esta metodología permite el análisis organizacional sin visualizar la mesa del sector público como un todo armónico, pues recoge y diferencia estrategias mediante el estudio de discursos y posiciones. En efecto, al interior de la mesa del sector público identificamos dos estilos de entender el conflicto, reflejados en dos tipos de discursos públicos. La Asociación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF, articula un discurso “confrontacional-ideológico” centrado en el conflicto y en la crítica al gobierno en ejercicio, particularmente cuando el gobierno lo ejerció la centro-derecha. Los gremios sectoriales y la Central Unitaria de Trabajadores (en su rol moderador del proceso), en tanto, configuran un tipo de discurso centrado en la negociación enfatizando la necesidad de alcanzar acuerdos que puede denominarse estilo “negociador-pragmático”. Sin embargo, se ve cómo la lógica de oferta de bonos (especialmente en el periodo 2010-2014) puede modificar comportamientos políticos y expresar formas de administración del conflicto desde una óptica neoliberal.

En este sentido, las reformas estructurales sobre la calidad del empleo público en Chile se instalan discursivamente por parte de la ANEF como parte de una estrategia de visibilización pública y diferenciación con la CUT y los gremios, en el marco del reajuste del sector público y la negociación de

cada año en el periodo 1990-2014, en que la institucionalización del conflicto ha generado como resultado el mantenimiento de un liderazgo personalizado por parte de su dirigencia, aunque las continuidades del modelo económico y las tendencias al *statu quo* en la democracia postautoritaria condicionan los resultados de la negociación a las lógicas de las variables macroeconómicas y las dinámicas de negociación de las coaliciones políticas en la arena política-legislativa. ☒

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANEF (Asociación Nacional de Empleados Fiscales) (2010), Pliego de Negociación Colectiva Sectorial.
- Aravena, Antonio y Daniel Núñez (2011), “Los gobiernos de la Concertación y el sindicalismo en Chile”, *Trabajo*, 5(8), julio-diciembre, tercera época, pp. 113-131.
- Allende, Isabel (2010), “Senadora Allende llama al gobierno a terminar con ‘el maltrato’ a funcionarios públicos”, *El Mostrador*, 8 de diciembre.
- Austin, John Langshaw (1955), *How to Do Things with Words*, Second Edition, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts.
- Austin, John Langshaw (1962), *Cómo hacer cosas con palabras*, edición electrónica Escuela de Filosofía Universidad ARCIS, p. 4, disponible en: <http://www.philosophia.cl/biblioteca/austin/C%F3mo%20hacer%20cosas%20con%20palabras.pdf> [fecha de consulta: noviembre de 2014].
- Avritzer, Leonardo (2001), “Democracia deliberativa: La recuperación del concepto de deliberación pública en la teoría democrática contemporánea”, *Metapolítica*, 5(20), octubre-diciembre.
- Bachelet, Michelle (2014) Mensaje de la presidenta de la República ante el Congreso Nacional, 21 de mayo, disponible en: [http://www.21demayo.gob.cl/pdf/2014\\_discurso-21-mayo.pdf](http://www.21demayo.gob.cl/pdf/2014_discurso-21-mayo.pdf) [fecha de consulta: diciembre de 2014].
- Baer, Ena von (ministra vocera de gobierno) (2010), “Gobierno valora

- avance del Congreso en aprobación de reajuste al sector público”, *El Mercurio*, 7 de diciembre.
- Boric, Gabriel (2014), “El chanco mal pelado: Congreso aprueba pequeña alza al salario público pero se niega a congelar el propio”, *El Mostrador*, 17 de noviembre.
- Camargo, Ricardo (2008), “El carácter traumático del consenso en torno al ‘Modelo Chileno’: Una investigación sobre la élite política democrática post-Pinochet”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Coloquios, disponible en: <https://nuevomundo.revues.org/11502> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2010].
- Cejudo, Guillermo (2008), “Discurso y políticas públicas: Enfoque constructivista”, documento de trabajo 205, CIDE, División Administración Pública, pp. 1-22.
- Confederación Funcionarios de la Salud, “Estatuto Confenats”, disponible en: [http://www.confenats.cl/documentos/legales/2\\_estatutos/1\\_estatuto\\_de\\_la\\_confederacion\\_nacional\\_de\\_funcionarios\\_de\\_la\\_salud.pdf](http://www.confenats.cl/documentos/legales/2_estatutos/1_estatuto_de_la_confederacion_nacional_de_funcionarios_de_la_salud.pdf) [fecha de consulta: diciembre de 2014].
- Coppedge, Michel (1994), “Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina”, *Síntesis: Revista Documental en Ciencias Sociales Iberoamericanas*, 22, pp. 61-88.
- Cornejo, Aldo (2014), “Cornejo pide voluntad política para enfrentar conflicto por reajuste del sector público”, *La Tercera*, 17 de noviembre.
- Dahrendorf, Ralf (1966), *Sociedad y libertad: Hacia un análisis sociológico de la actualidad*, Madrid, Tecnos.
- De la Puente, Raúl (2010), “Reajuste del sector público ingresa sin acuerdo al Congreso”, *El Mostrador*, 23 de noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2010a), “Oposición se alinea en defensa de funcionarios públicos por despidos y reajuste”, *El Mostrador*, 28 de noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2010b), “Reajuste del sector público ingresa sin acuerdo al Congreso”, *La Tercera*, 30 de noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2010c), “Diputados rechazaron reajuste de 4.2% y se repone proyecto”, *La Tercera*, 15 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2010d), “PC y ANEF expresan insatisfacción por resultado de nego-

- ciación de reajuste del sector público”, *El Mostrador*, 17 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2011), “Sector público evalúa negociar reajuste sin la coordinación de la CUT”, *La Tercera*, 26 de octubre.
- Dirección del Trabajo (2009), Resultados de la Sexta Encuesta Laboral, disponible en: [http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articulos-95958\\_archivo\\_fuente.pdf](http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articulos-95958_archivo_fuente.pdf) [fecha de consulta: diciembre de 2014].
- Dobry, Michel (1998), *Sociología de las crisis políticas*, Madrid, Siglo XXI Editores.
- El Mercurio* (2010 y 2011), diario de circulación nacional (Chile), noviembre-diciembre.
- El Mostrador* (2010 y 2011), diario electrónico, disponible en: [www.elmostrador.cl](http://www.elmostrador.cl) [fecha de consulta: noviembre-diciembre, 2010 y 2011].
- Encla (Encuesta laboral) (2009), *Resultados sexta encuesta laboral*, Santiago, Dirección del Trabajo, Gobierno de Chile.
- Espinoza, Carolina (2010), “Funcionarios públicos amenazan con movilizaciones si el gobierno no sube propuesta de reajuste salarial”, *El Mostrador*, 11 de noviembre.
- Figueroa, Bárbara (2013), “Desafíos para el Chile que viene. Diálogos entre académicos, el mundo político y el movimiento social”, INAP-ANEF, Universidad de Chile, pp. 61-64.
- Focault, Michel (1970), *El orden del discurso*, Barcelona, Tusquets.
- Fundación Sol (2012), *Minuta de Empleo N21*, febrero-abril.
- Garcés, Mario (2004), “Los movimientos sociales populares en el siglo xx: Balance y perspectivas”, *Revista Política*, 43, pp. 13-33.
- Garretón, Manuel Antonio (1991), “La redemocratización política en Chile: Transición, inauguración y evolución”, *Estudios Públicos*, 42, pp. 101-133.
- Gingras, Anne-Marie (1998), “El impacto de las comunicaciones en las prácticas políticas”, en Gilles Gauthier, André Gosselin y Jean Mouchon (comps.), *Comunicación y Política*, Barcelona, Gedisa.
- Godoy, Joaquín (diputado RN) (2010), “Un grupo muy importante de diputados de RN creemos que el gobierno puede hacer un esfuerzo y aumentar su propuesta”, *El Mostrador*, 30 de noviembre.

- Godoy, Óscar (1999), “La transición chilena a la democracia pactada”, *Estudios Públicos*, 74, pp. 79-106.
- Habermas, Jürgen (1999), *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, Taurus.
- Hajer, Maarten (2005), “Coalitions, Practices and Meaning in Environmental Politics: from Acid Rain to BSE”, en D. Howarth y J. Torfing (eds.), *Discourse Theory in European Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 297-315.
- Hernández M., Arturo y Guillermo Ramírez (2012), “El análisis del discurso: Una herramienta para el estudio de las políticas públicas”, *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, UNAM, 12, pp. 1-14.
- Huntington, Samuel (1968), *Political Order and Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz (ICAL) (2011), Informe de Propuesta para Reajuste del Sector Público, Programa Legislativo del ICAL, disponible en: <http://www.ical.cl/wp-content/uploads/REAJUSTE-FISCAL-presentacion-sector-publico-20111.pdf> [fecha de consulta: 12 de diciembre de 2011].
- Jiménez, Tucapel (diputado PPD) (2012), “Jiménez (PPD) llama al Gobierno a ofrecer un reajuste digno para el sector público”, *El Mostrador*, 16 de noviembre.
- Landowski, Eric (1993), *La sociedad figurada: Ensayos de sociosemiótica*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/Fondo de Cultura Económica.
- Larraín, Felipe (ministro de Hacienda) (2010), “ANEF: El porcentaje de reajuste salarial propuesto por el Gobierno ‘es inaceptable’”, *El Mostrador*, 11 de noviembre.
- La Tercera* (noviembre-diciembre 2010 y 2011), diario de circulación nacional, Chile.
- Ljubetic, Yerko (2013), “Desafíos para el Chile que viene: Diálogos entre académicos, el mundo político y el movimiento social”, INAP-ANEF, Universidad de Chile, pp. 57-60.

- Lorenzini, Pablo (diputado DC) (2010), “Existen los votos para un reajuste de un 5%”, *El Mostrador*, 30 de noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2010a), “Diputados DC lamentan manejo del Gobierno en demandas del sector público y reiteran apoyo a la ANEF”, *El Mostrador*, 7 de diciembre.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1997), “La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina”, *América Latina Hoy*, 16, pp. 91-108.
- Majone, G. (2005), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, capítulos 1 y 2.
- Martínez, Arturo (2010), “CUT asegura que se agotaron todas las instancias para negociar con el Gobierno en tema de reajuste”, *El Mostrador*, 10 de diciembre.
- Maturana, Esteban (Confusam) (2014), *El Mercurio*, 5 de diciembre.
- Melero, Patricio (diputado UDI) (2010), “Jefe de bancada UDI cuestiona ‘doble estándar hipócrita’ de la Concertación en debate de reajuste”, *El Mostrador*, 7 de diciembre.
- Mesa del Sector Público y Central Unitaria de Trabajadores (2014), “Propuesta de reajuste y mejoramiento de las condiciones laborales. Negociación colectiva del sector público centralizado y descentralizado”.
- Ministerio de Hacienda (gobierno de Chile) (2013), página web oficial, [www.hacienda.gov.cl](http://www.hacienda.gov.cl) [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2014].
- Ministerio del Trabajo (gobierno de Chile) (2014), “Propuestas, Agenda Laboral, 2014”, disponible en: <http://www.agendalaboral.gob.cl/las-propuestas/> [fecha de consulta: 3 de enero de 2015].
- Miranda, Guillermo (2013), “Desafíos para el Chile que viene. Diálogos entre académicos, el mundo político y el movimiento social”, INAP-ANEF, Universidad de Chile, pp. 45-52.
- Moreira, Iván (diputado UDI) (2010), “Gobierno ha hecho ‘los mayores esfuerzos’ en reajuste de sector público”, *El Mostrador*, 4 de diciembre.
- Mouffe, Chantal (2014), *Agonística: Pensar el mundo políticamente*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- North, Douglas (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Olavarría, Mauricio (ed.) (2010), *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo I: La modernización de la gestión pública*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1999), Memoria del director general “Trabajo decente”, LXXXVII Reunión Conferencia Internacional del Trabajo.
- Panizza, Francisco (2002), “Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 13, pp. 59-93.
- Pardo, Neyla (2007), *Cómo hacer análisis crítico del discurso: Una perspectiva latinoamericana*, Santiago, Frasis.
- Parsons, Talcott (1968), *La estructura de la acción social*, Madrid, Guadarrama.
- Pérez, Víctor (senador UDI) (2010), “UDI culpa a la Concertación de impedir reajuste a trabajadores públicos”, *El Mostrador*, 5 de diciembre.
- Proyecto de Reajuste y Mejoramiento de las Condiciones Laborales del Sector Público, Municipalidades y Universidades Estatales, Central Unitaria de Trabajadores, 2010-2011.
- Sabatier, Paul A. (ed.) (2007), *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Buenos Aires, Westview Press/Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Schumpeter, Joseph (1952), *Socialismo, capitalismo y democracia*, Madrid, Aguilar.
- Siavelis, Peter (2009), “Enclaves de la transición y democracia chilena”, *Revista de Ciencia Política*, 29 (1), pp. 3-21.
- Simmel, Georg (2010), *El conflicto: Sociología del antagonismo*, Madrid, Sequitur.
- Sojo, Carlos (2005), “La modernización sin Estado: El destino privado de las políticas públicas”, en Francisco Rojas Aravena, *La gobernabilidad en América Latina: Balance reciente y tendencias de futuro*, San José, FLACSO.
- Schneider, A. y H. Ingram (1993), “Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy”, *American Political Science Review*, 87(2), pp. 334-347.

- Schmidt, Vivien A. (2002), *The Futures of European Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2005), *The Role of Public Discourse in European Social Democratic Reform Projects*, European Integration online Papers (EIoP) 9(8), disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=754087](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=754087) [fecha de consulta: 2 de agosto de 2010].
- \_\_\_\_\_ (2008), “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse”, *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 303-326.
- \_\_\_\_\_ (2010), “Taking ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth ‘New Institutionalism’”, *European Political Science Review*, 2, pp 1-25.
- Teichman, Judith (2009), “Competing Visions of Democracy and Development in the Era of Neoliberalism in Mexico and Chile”, *International Political Science Review*, 30(1), pp. 67-87.
- Thompson, John B. (2002), *Ideología y cultura moderna. Teoría crítica social en la era de la comunicación de masas*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Ulloa, V. (2003), *El movimiento sindical chileno, del siglo XX hasta nuestros días*, Santiago, Oficina Internacional del Trabajo-Central Unitaria de Trabajadores.
- Vallespín, Patricio (diputado DC) (2010), “Bancada DC dijo que Gobierno demostró ‘incapacidad para llegar a acuerdos’ tras rechazo de reajuste”, *El Mostrador*, 1 de diciembre.
- Van Dijk, T. (1996), *Análisis del discurso ideológico*, Comunicación y Política, UNAM, versión 6, pp. 15-43.
- \_\_\_\_\_ (2005), “Política, ideología y discurso”, *Quórum Académico*, 2(2), julio-diciembre, pp. 15-47.
- \_\_\_\_\_ (2005a), *Estructuras y funciones del discurso*, México, Siglo Veintiuno Editores.
- White, Jay (2013), *Tomar en serio en lenguaje: Los fundamentos narrativos de la investigación en administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Wodak, R. y M. Meyer (2003), *Métodos de análisis crítico del discurso*, Barcelona, Gedisa.
- Yáñez, Óscar (presidente de Asemuch) (2011), “Descontento con la CUT”, *El Mostrador*, 26 de octubre.

#### ENTREVISTAS

- Abarca, Carlos, dirigente de la Fenafuch, 2012.
- Espinoza, Carolina, dirigente nacional de Confusam, 2012.
- Insunza, Carlos, dirigente ANEF, 2012.
- Leiva, Diógenes, dirigente CUT, 2012.
- Olguín, Dina, dirigente nacional de la Ajunji, 2012.

#### LEYES

- Ley núm. 19917 (2003), “Otorga un reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público, concede aguinaldos que señala, reajusta las asignaciones familiar y maternal del subsidio familiar y concede otros beneficios que indica”.
- Ley núm. 20143 (2006), “Otorga un reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público, concede aguinaldos que señala, reajusta las asignaciones familiar y maternal del subsidio familiar y concede otros beneficios que indica”.
- Ley núm. 20233 (2007), “Otorga reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público, concede aguinaldos y otros beneficios que indica”.
- Ley núm. 20313 (2008), “Otorga reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público, concede aguinaldos y otros beneficios que indica”.
- Ley núm. 20403 (2009), “Otorga reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público, concede aguinaldos y otros beneficios que indica”.
- Ley núm. 20486 (2010), “Otorga reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público, concede aguinaldos y otros beneficios que indica”.

**María Francisca Quiroga M.** es magíster en Ciencia Política, con posgrado en análisis del discurso por la Universidad de Chile. Es administradora pública, licenciada en Gobierno y Gestión Pública por la Universidad de Chile; profesora titular y académica de la Escuela Latinoamericana de Estudios de Posgrado. Profesora de la Academia Diplomática “Andrés Bello” y docente de la Universidad de Chile. Participa como asesora metodológica en diferentes mesas intersectoriales del sector público como experta en análisis del discurso, conflicto y políticas públicas. Asimismo, es panelista en diferentes medios de comunicación, realizando análisis políticos nacionales e internacionales sobre procesos políticos latinoamericanos. En su calidad de investigadora se ha especializado en las siguientes áreas: análisis de discurso político, análisis de políticas públicas y procesos de participación ciudadana, análisis de conflictos y negociación, análisis de políticas sociales, y análisis y evaluación política. Además participa en diferentes grupos de investigación y en congresos científicos; coordina el grupo de investigación “Ideas, Discursos y Política” en la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip). Ha publicado en diferentes revistas académicas artículos y documentos docentes.

**Néstor Guerrero S.** es licenciado en Ciencias Políticas, administrador público y magíster en Ciencia Política por la Universidad de Chile; diploma en Estudios Internacionales y en Relaciones Chile-Perú por la misma universidad. Ha participado en proyectos de investigación sobre memoria y derechos humanos, prácticas sociales y discursos políticos. Se ha desempeñado como docente universitario y ha publicado artículos académicos utilizando el enfoque de análisis del discurso y el estudio de las élites. Entre otros reconocimientos, obtuvo una beca de apoyo a la investigación Clacso (2014), una beca Conicyt-Chile para estudios de posgrado (2011), el segundo lugar del Concurso de Ensayos sobre Política Exterior, Seguridad, Defensa e Integración de Chile (ANEPE-UAH-Adica, 2013) y del Concurso de Tesis Museo de la Memoria y los Derechos Humanos de Chile (2012). Forma parte del grupo de investigación “Ideas, Discurso y Política” (Alacip) e integró el grupo de investigación “Memoria y Política” (Instituto de Asuntos Públicos-Universidad de Chile). En su ejercicio profesional, se ha desempeñado en instituciones públicas y académicas, y ha participado en estudios y proyectos de consultoría. Actualmente realiza el Curso de Formación para Diplomáticos en la Academia Diplomática de Chile.

**Sofía Schuster Ubilla** es magíster en Estudios Internacionales, administradora pública y licenciada en Ciencias Políticas y Gubernamentales por la Universidad de Chile. Cuenta con experiencia en asesoría, acompañamiento, consultoría, docencia e investigación. Se ha perfeccionado en docencia universitaria con uso de TIC desde 2009, primero en la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile y posteriormente en la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile. En el área de asesoría y consultoría, ha sido asesora de contenidos del gabinete del ministro de Obras Públicas y el Ministerio de Salud, entre otros. Como investigadora, cuenta con más de ocho años de experiencia en aplicación de metodologías cualitativas, innovadoras y participativas. Se ha especializado en diseño e implementación de programas formativos de docencia y capacitación tanto en universidades como en instituciones públicas (Contraloría General de la República, Academia Diplomática de Chile, Ministerio de Educación, Ministerio de Obras Públicas, Dirección del Trabajo, Corporación Nacional Forestal y Corporación Administrativa del Poder Judicial, entre otras).