



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

SABER, PODER Y HACER.
EL ROL DE LOS EXPERTOS EN LA TRAMITACIÓN DE LA REFORMA LABORAL
(LEY 20.940).

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

FELIPE OSSANDÓN SABALL

PROFESORA GUÍA:
MARÍA PÍA MARTIN MUNCHMAYER

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
ENRIQUE PARIS HORVITZ
KIRSTEN SEHNBRUCH

SANTIAGO DE CHILE
2017

**RESUMEN DE LA MEMORIA PARA OPTAR
AL TÍTULO DE: Magíster en Gestión y Políticas
Públicas.**

POR: Felipe Ossandón Saball

FECHA: Diciembre de 2017.

PROFESORA GUÍA: María Pía Martín M.

SABER, PODER Y HACER.

**EL ROL DE LOS EXPERTOS EN LA TRAMITACIÓN DE LA REFORMA LABORAL
(LEY 20.940).**

La reforma a la legislación que regula la negociación colectiva en Chile durante el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2014-2018) fue la iniciativa más relevante en cuanto a políticas públicas vinculadas al mundo del trabajo que se desarrolló durante dicha administración. Mediante un conjunto de cambios al procedimiento de negociación, la llamada reforma laboral buscó modificar aspectos del Código del Trabajo que están en el centro de la relación entre capital y trabajo en nuestro país.

En la tramitación de la iniciativa, participaron diversos actores de los poderes Ejecutivo, y Legislativo, así como los partidos políticos, los gremios empresariales y los sindicatos. Pero también tuvieron participación distintos expertos que, en base a sus conocimientos profesionales o académicos, buscaron incidir en los contenidos de la nueva ley. Se trata entonces de un proceso que permite estudiar como el conocimiento experto, el saber, la potestad política, el poder y la ejecución efectiva de las reformas, el hacer; se articulan en la práctica.

El objetivo de esta investigación es caracterizar la vinculación de los expertos en el proceso e identificar en torno al mismo, a comunidades de expertos que puedan ser identificadas como comunidades epistémicas, a la luz de la definición de Peter Haas. A partir del análisis del proceso específico de la reforma laboral, es posible entender mejor los procesos de formulación de políticas públicas asociadas a cambios normativos y obtener aprendizajes sobre ellos.

Para ello, se utilizó una metodología de investigación cualitativa, privilegiando como método de levantamiento de datos, la realización de entrevistas semiestructuradas a los propios expertos que participaron del debate. Se realizaron 13 entrevistas, en base a una muestra seleccionada bajo la metodología de cadena o red, identificando participantes clave, en las que se consultó sobre sus mecanismos de vinculación al debate, las posturas e ideas defendidas en el proceso, su relación con otros expertos y la conformación de comunidades y, finalmente, una reflexión sobre los expertos y el debate de políticas públicas.

Los resultados permitieron identificar a expertos que desarrollaron acciones destinadas a incidir en el proceso legislativo, dirigiendo sus esfuerzos al Ejecutivo, el Legislativo y también hacia los gremios empresariales y sindicatos. Asimismo, permitieron identificar al menos tres comunidades de expertos, algunas de las cuáles cumplen con las características necesarias para ser consideradas como comunidades epistémicas.

Finalmente, dan cuenta de la existencia de pocos espacios formales de participación para los expertos en el proceso legislativo y la baja valoración que los mismos hacen de dichos espacios.

DEDICATORIA

A Patricia, mi mujer. Por crecer juntos en la reflexión y acción sobre el trabajo y sus protagonistas,

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo hubiese sido imposible sin la colaboración y el entusiasmo de quienes accedieron a ser entrevistados y dar su testimonio sobre el proceso. Mi primer agradecimiento es para ellos y ellas.

Nunca es fácil hablar sobre uno mismo o sobre lo que uno hace y ellos tuvieron la voluntad y el interés de hacerlo. Accedieron a compartir sus experiencias y reflexiones sobre un proceso que los comprometió en lo personal y en el cual pusieron tiempo, recursos y sobre todo un importante esfuerzo. Tampoco es fácil animarse a expresar una mirada sobre quienes desarrollaban esfuerzos similares, pero en defensa de ideas o posturas distintas, en un debate que alcanzó grados importantes de intensidad.

Agradezco a mi familia, mi mujer y nuestros hijos, por su paciencia, apoyo y tolerancia durante los dos años de desarrollo de este Magister.

Finalmente, a toda a la comunidad del Magister en Gestión de Políticas Públicas de la FCFM de la Universidad de Chile, por todo lo aprendido en estos años y por el acceso a ideas, miradas y perspectivas completamente nuevas para mí. Especialmente a la profesora Martin, que me animó a enfrentar este desafío y a Alicia, Daniel, José, Nicolás y Remigio, con quienes recorrimos juntos todo el camino.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	I
DEDICATORIA	II
AGRADECIMIENTOS	III
TABLA DE CONTENIDO	IV
ÍNDICE DE TABLAS	V
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	VI
I. INTRODUCCIÓN	1
II. MARCO DE REFERENCIA	4
Antecedentes del problema de investigación.....	4
Marco Conceptual.....	18
III. MARCO METODOLÓGICO	28
Metodología de recolección de datos.....	28
IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS	33
Mecanismos de vinculación e incidencia de los expertos en el debate sobre la Reforma Laboral.....	33
Expertos, posturas e ideas sostenidas en la formulación de la política pública.....	45
Relaciones entre expertos y conformación de comunidades epistémicas.....	51
Vinculación entre expertos y debate institucional de políticas públicas.....	63
V. CONCLUSIONES	73
VI. GLOSARIO	77
VII.- BIBLIOGRAFÍA	78
VIII. ANEXOS	81
Anexo 1: Personas e instituciones recibidas por las comisiones parlamentarias en el curso de la tramitación de la reforma laboral.....	81
Anexo N°2 Guía de preguntas utilizada para las entrevistas.....	90

INDICE DE TABLAS

Tabla N°1 Contenidos relevantes en materia de titularidad sindical.....	11
Tabla N°2: Contenidos relevantes en materia de derecho a huelga.....	12
Tabla N°3. Contenidos relevantes en materia de piso de la negociación.....	13
Tabla N°4. Contenidos relevantes en materia de flexibilidad laboral.....	13
Tabla N°5. Contenidos relevantes en materia de derecho a la información de las organizaciones sindicales.....	14
Tabla N°6. Contenidos relevantes en materia de representación sindical femenina.....	15
Tabla N° 7. Caracterización de los entrevistados.....	31
Tabla N°8. Grupos de expertos identificadas por los entrevistados.....	60
Tabla N°9. Personas invitadas a las audiencias parlamentarias durante la tramitación de la Reforma Laboral. Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados.....	82
Tabla N°10. Personas invitadas a las audiencias parlamentarias durante la tramitación de la Reforma Laboral. Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.....	84
Tabla N°11. Personas invitadas a las audiencias parlamentarias durante la tramitación de la Reforma Laboral. Comisión de Trabajo del Senado.....	85
Tabla N°12. Personas invitadas a las audiencias parlamentarias durante la tramitación de la Reforma Laboral. Comisión de Hacienda del Senado.....	89

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Gráfico N° 1: Evolución de las tasas de Sindicalización en Chile 1990-2014.....	6
Gráfico N° 2: Evolución de la cantidad de trabajadores involucrados en los instrumentos colectivos firmados cada año en Chile. 1990-2014.....	7

I. INTRODUCCIÓN

El 29 de diciembre de 2014, el Gobierno de Chile envió al Congreso Nacional el proyecto de ley “Que Moderniza el Sistema de Relaciones Labores”, que dio origen a la Ley 20.940 (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2016). La iniciativa buscaba “*modernizar el sistema de relaciones laborales chileno, en pos de garantizar un adecuado equilibrio entre las partes y con pleno respeto a la libertad sindical conforme a los Convenios Internacionales que Chile mantiene vigentes.*” (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2014). Así, pretendía hacerse cargo de la modificación de la normativa de negociación colectiva vigente, en lo fundamental, desde la dictadura militar que gobernó entre 1973-1990¹ (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 1979), la que contenía un conjunto de restricciones a la acción sindical que se pretendían superar por la vía de esta reforma.

Durante la formulación del anteproyecto y la discusión de este proyecto de ley, que tensionó de forma importante a los actores políticos, sociales e institucionales que intervinieron o se vieron afectados, tuvieron un rol relevante un conjunto de profesionales del ámbito del derecho laboral, la economía o las ciencias sociales que fueron recogiendo y sistematizando ideas, pero también defendiendo posiciones específicas respecto a la iniciativa.

Esta investigación busca analizar y caracterizar el rol que esos profesionales, reconocidos expertos en sus respectivos ámbitos de acción, tuvieron en la discusión de la llamada Reforma Laboral.

Se pretende, por esta vía, aportar en el análisis de la formulación de una política pública desde el aporte disciplinar, relevando la existencia de comunidades epistémicas, identificando las redes, formas de vinculación, orientaciones y valoraciones que permiten incidir en la Reforma Laboral. De tal manera que se analiza con particular atención el rol de los actores en el proceso legislativo de una política pública tan relevante como la regulación del derecho colectivo del trabajo que implica, en definitiva, el mecanismo mediante el cual el Estado institucionaliza el conflicto entre capital y trabajo, estableciendo sus partes, sus potestades y los procedimientos mediante los cuales se dará curso al mismo. La relación entre el conocimiento, el poder y la gestión real y concreta no constituye, en sí misma un tema nuevo en el marco de la reflexión acerca de las políticas públicas. Trabajos como los de (Dávila Avendaño, 2010) y (Silva, 2010 (ed.)) han profundizado en la relación entre los expertos y el desarrollo de la acción pública en nuestro país, mediante el estudio de la llamada tecnocracia y su incidencia en la gestión pública.

Esta relación entre conocimiento, gestión y poder tiene una expresión política mayor, que se expresa en los diseños institucionales del Estado y sus instituciones. También tiene una expresión discursiva, cultural y también, una expresión política micro, en el entramado de relaciones personales que se desarrollan en áreas específicas de reflexión y gestión., que son las que se

¹ La dictadura militar encabezada por el General Augusto Pinochet derrocó al gobierno de la Unidad Popular, encabezado por el Presidente Salvador Allende en septiembre de 1973 y se extendió hasta marzo de 1990. En lo que respecta a la política económica y laboral, si bien es cierto desde el inicio gobernó bajo normas de excepción y reprimió duramente la disidencia política y la actividad sindical, no fue sino hasta fines de los 70 y principios de los 80 que empieza a definir un programa de reformas estructurales en aspectos clave de la vida nacional, como la educación en todos sus niveles, la estructura político administrativa, la organización del Estado y sus servicios, la política de vivienda y de salud. En ese contexto, en 1979 realizó una reforma a la regulación sindical y de negociación colectiva, conocida como el Plan Laboral.

investigan en este estudio y que se relacionan con el rol de las comunidades epistémicas, en este caso de expertos en la direccionalidad del cambio de políticas

El mundo del trabajo, de las relaciones laborales, constituye un espacio en el cual se definen cuestiones centrales para el modelo de desarrollo y de sociedad de un país. Es un ámbito onde la representación de los intereses de las partes es tangible y concreta, en la mayoría de los casos, institucional. Las discusiones se presentan sobre un marco normativo engorroso, complejo y lleno de conocimientos arcanos, lo que lleva a que la mediación del técnico, experto o asesor sea indispensable para quién desee aventurarse por tan pedregosos senderos. Estos elementos están reflejados en la discusión de la legislación de reforma laboral, que se analiza.

Esta investigación tiene como objetivo analizar el rol de los expertos en el proceso de discusión de la reforma laboral (Ley 20.940) llevada a cabo por el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2014-2018), su incidencia y la determinación acerca de la configuración de estos en torno a comunidades epistémicas activas en torno al proceso de discusión legislativa y cambio de la política.

Los objetivos específicos son los siguientes:

1. Identificar los mecanismos de vinculación e incidencia de los expertos con el debate sobre el diseño de la reforma laboral.
2. Identificar la incidencia de dichos expertos, precisando las posturas e ideas defendidas por los mismos en el debate.
3. Identificar la existencia de comunidades epistémicas como las definidas por (Haas, 1992).
4. Identificar aprendizajes relevantes del proceso, en relación con la vinculación entre expertos y el debate políticas públicas.

En los antecedentes se desarrolla una presentación de la Reforma Laboral en el contexto de una aspiración permanente de distintos sectores políticos y sociales de modificar la regulación en materia de derecho colectivo del trabajo heredada de la dictadura militar mirada. La relevancia de este contexto reside en mostrar que estamos ante un proyecto que es tributario de un conjunto importante de debates y reflexiones previas, algunas de ellas desde la recuperación democrática misma, las que tienen directa relación con la existencia de un conjunto de expertos y académicos que, desde distintas posiciones, aspiran a incidir en el debate del proyecto.

En el marco conceptual se presentan análisis respecto al rol que han cumplido los expertos en la definición de políticas públicas y en el debate político en Chile, con especial atención en los años de la transición democrática. Se busca enmarcar la acción de los expertos en el debate en un contexto mayor de actuación de distintos grupos de profesionales que, con posiciones políticas distintas, pero también con elementos comunes, han desarrollado mecanismos de incidencias en la gestión y diseño de políticas públicas.

Se describe también la teoría de comunidades epistémicas, que desarrollara Peter Haas para la discusión en el concierto de la política internacional, pero que ha sido usada por distintos autores para analizar la incidencia de los expertos sobre el desarrollo de las políticas públicas. Se presenta la teoría de comunidades epistémicas porque releva la voluntad de acción política articulada de grupos de expertos con visiones comunes respecto de los temas del debate, reconociendo a los

expertos como potenciales actores en sí mismos y no sólo como entes validadores o asesores de otros.

En el caso de la discusión de la reforma laboral, esta mirada debe ser utilizada con la precaución de estar ante un tema que afecta a actores sociales consolidados y con alta tradición de acción política, como los gremios empresariales y los sindicatos. Esto añade la complejidad de que debe considerarse no sólo la relación de los expertos con los tomadores de decisión, que en este caso son el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sino que también con los actores que representan al capital y al trabajo.

Se privilegia como fuente para el desarrollo del trabajo a distintos expertos que tuvieron participación en el debate de la reforma. En el marco metodológico se fundamenta la elección de esta opción, sin perjuicio de la cual se recurre a fuentes documentales cuando se estima necesario.

El proceso de investigación para el desarrollo del presente estudio se estructura en dos fases. La primera de ellas considera una revisión bibliográfica y documental en orden a conocer el desarrollo y trayectoria de las reformas laborales y, por otra parte, a entender los postulados y principios que sustentan los expertos en el tema de las relaciones laborales, situando su debate en el contexto político y social en que se sucede. La segunda fase, consiste en la búsqueda y procesamiento de información de fuentes primarias, en que se realizó un proceso de selección de entrevistados de acuerdo a su caracterización como expertos consultados por el gobierno, los sindicatos o bien las organizaciones de empleadores.

La relevancia y pertinencia de este estudio reside en la caracterización de una dimensión del debate político y legislativo que corre en paralelo a la discusión de los actores sociales (gremios empresariales y sindicatos) y a la de los actores institucionales (Poder Legislativo y Poder Ejecutivo) pero que sin embargo tiene incidencia en el proceso y sus resultados. La visibilización de esta dimensión, en un caso concreto como la discusión de la reforma laboral permite comprender de forma más integral el desarrollo del proceso legislativo como fuente de políticas públicas relevantes y generar aprendizajes para el diseño y planificación de procesos similares por parte del Ejecutivo, el Legislativo, pero también de los actores sociales y políticos².

² Para efectos prácticos, a la hora de referirnos a los actores sociales (capital y trabajo), utilizamos siempre el concepto “gremio” o “gremial” para referirnos a las organizaciones de representación del empresariado y “sindicato” o “sindical” para referirnos a las organizaciones de representación de los trabajadores. Para referirnos a ambos, ocuparemos el concepto de “actores”. El concepto de “actores”, sólo remite a los actores sociales, es decir, “gremios” o “sindicatos”.

Asimismo, se utiliza el concepto de “proceso prelegislativo” para englobar toda la reflexión organizada o no, institucional o no, que sustenta el proyecto de ley, hasta su presentación al Congreso Nacional, en diciembre de 2014. Esta idea más amplia del concepto, que normalmente se reduce a la acción del Ejecutivo en el diseño del proyecto de ley, se utiliza porque existen momentos y acciones importantes, por parte de actores, de instituciones o de organismos como la propia OIT, que anteceden a la formulación misma del proyecto, y que son relevantes para la comprensión del proceso.

II. MARCO DE REFERENCIA

Antecedentes del problema de investigación

La persistencia de una deuda.

El proceso legislativo de la Reforma Laboral de 2014 se inscribe dentro del conjunto de debates respecto al Plan Laboral y sus consecuencias en la realidad sindical y en el ejercicio del derecho a la negociación colectiva en Chile.

Desde la recuperación democrática se habían desarrollado distintos intentos para reformar la legislación laboral, en orden a ampliar la capacidad de los sindicatos para llevar a cabo su labor de representación. Ya en 1989 el programa de gobierno del Presidente Patricio Aylwin Azócar (1990-1994)³ planteaba una reforma laboral que reconociera la titularidad exclusiva de los sindicatos para negociar, la posibilidad de establecer negociaciones en niveles superiores a los de la empresa, la extensión de los beneficios de los contratos a quienes se afiliasen al sindicato tras la negociación, la prohibición del reemplazo en huelga y el “descuelgue”⁴, así como la posibilidad de establecer tarifados en aquellos sectores en los que fuese imposible sostener negociaciones colectivas, entre otras (Feres Nazarala, 2009, pág. 113).

Veinticuatro años más tarde, estas reformas aún no se concretaban. La negociación colectiva en Chile continuaba regida por las estructuras diseñadas en plena Dictadura Militar, algunos de cuyos elementos habían llegado a ser objeto de controversias en el sistema internacional, como en septiembre de 2014, cuando un conjunto de sindicatos interempresa elevan una queja al Comité de Libertad Sindical de la OIT respecto de la voluntariedad para el empleador de la negociación con dichas organizaciones (Organización Internacional del Trabajo, 2016).

La persistencia de la deuda en materia de reforma al derecho colectivo del trabajo ha sido descrita por (Sehnbruch, 2006)⁵, quién señala que el mercado laboral chileno ha vivido bajo la sombra de una reforma laboral permanente, la que se caracteriza por no concluir nunca de forma satisfactoria

³ Patricio Aylwin Azócar gobernó entre 1990 y 1994. Su administración fue el primer gobierno democrático tras el fin de la dictadura y estaba sustentado por una coalición política llamada Concertación de Partidos por la Democracia, formada como articulación de la oposición política a la dictadura en sus años finales e integrada por un arco de partidos de centro y de izquierda, entre los cuáles los más relevantes eran la Democracia Cristiana, el Partido Radical, el Partido Por la Democracia y el Partido Socialista). La coalición gobernó cuatro períodos seguidos, siendo sucedido Aylwin por los presidentes Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (200-2010). Tras perder el poder ante la derecha, con el triunfo de Sebastián Piñera (2010-2014), la coalición se reformula incorporando al Partido Comunista y adoptando el nombre de Nueva Mayoría, alcanzando el gobierno con Michelle Bachelet para el período 2014-2018.

⁴ El descuelgue es la posibilidad de que, bajo determinadas condiciones y en plazos señalados por ley, los trabajadores en huelga puedan abandonar ésta individualmente, retomando sus funciones y firmando un contrato especial con el empleador. Naturalmente implica un incentivo importante para el abandono de la huelga y una herramienta para su debilitamiento. En el Artículo 357 del Código del Trabajo reformado se permite desde el día 15 de la huelga bajo la condición de que la última oferta del empleador contenga idénticas estipulaciones al contrato vigente, ajustadas por la inflación, y ofrezca un bono de UF 4 por trabajador reemplazado al sindicato. (Código del Trabajo)

⁵ El capítulo relativo a la materia lleva el significativo título de “The Never-Ending story of Labor Market Reform”

para ninguna de las partes de la relación laboral y, a la vez, por presentar una brecha relevante entre la voluntad declarada de las reformas y su contenido real.

Durante este período, los gremios empresariales desarrollaron una acción política decidida destinada a evitar cualquier modificación al derecho colectivo del trabajo y a lo que entienden son los pilares estructurales del modelo económico legado por la dictadura. Esa acción los transforma, a juicio de algunos, en actores sociales con voz política propia en todos los temas del debate nacional, más allá de la mera defensa de sus intereses corporativos y de forma paralela a la acción de la derecha política (Álvarez Vallejos, 2011). Este elemento es relevante para entender el papel que los gremios empresariales juegan en la discusión de las distintas reformas que propone el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet, entre ellas, la reforma laboral.

La necesidad de abordar la tarea de reformar la normativa en materia de relaciones colectivas de trabajo se alimentaba desde tres miradas. La primera era aquella que entendía que las normas vigentes eran causa relevante de la baja tasa de sindicalización en Chile y, especialmente de la baja cobertura en la negociación colectiva (López Fernández, 2009); la segunda aquella que ponía el énfasis en la negociación colectiva como una herramienta eficiente para luchar contra la desigualdad de los ingresos que caracteriza a nuestra sociedad (Organización Internacional del Trabajo, 2016), (Durán Sanhueza, 2009). Una tercera mirada en favor de la reforma residía menos en los efectos prácticos de la misma si no que en las implicancias de las doctrinas que la sustentaban y su colisión evidente con los convenios internacionales suscritos por Chile en la materia (Tapia Guerrero, 2009), (Caamaño Rojo & Ugarte Cataldo, 2008).

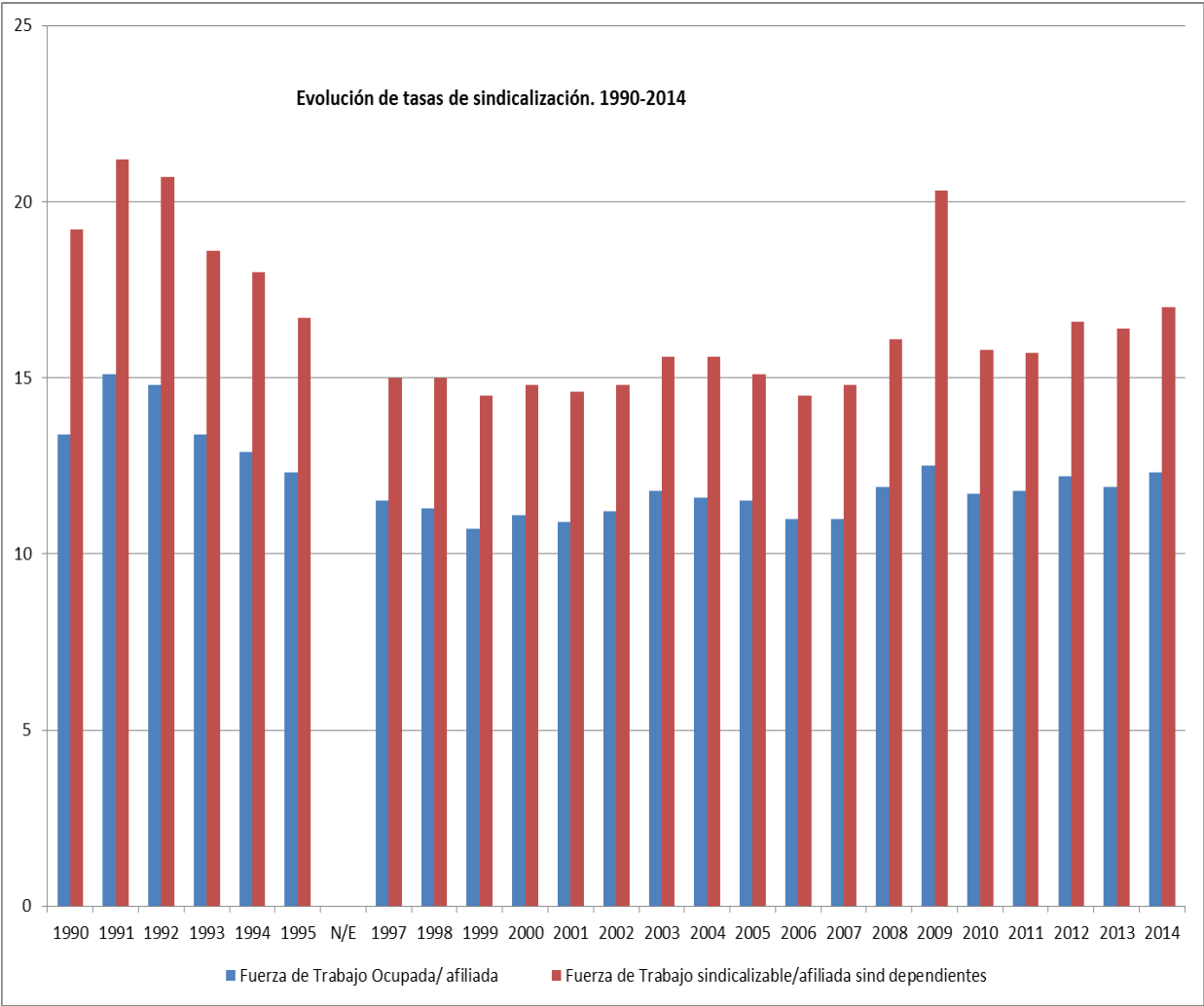
El gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018)⁶ trataba de hacerse cargo de la postergada concreción de los cambios prometidos en 1990. En su propio programa de gobierno abordaba el desafío, con una mirada, por cierto, más matizada que la comprometida 24 años atrás, especialmente al no considerar el establecimiento de mecanismos de negociación colectiva en niveles distintos a la empresa.

Al observar la presencia sindical en el país, se puede establecer que hay una importante desmovilización durante el primer gobierno democrático y una progresiva tendencia a la baja que no se revierte hasta entrado el siglo XXI, durante los años del primer gobierno de Michelle Bachelet.

Esta tendencia se aprecia, como se muestra en los siguientes gráficos N°1 y N°2, tanto en la evolución de las tasas de sindicalización hasta el primer año del gobierno que impulsó la reforma, así como en la cantidad de las personas afectas a los contratos y convenios colectivos que se firman cada año en Chile.

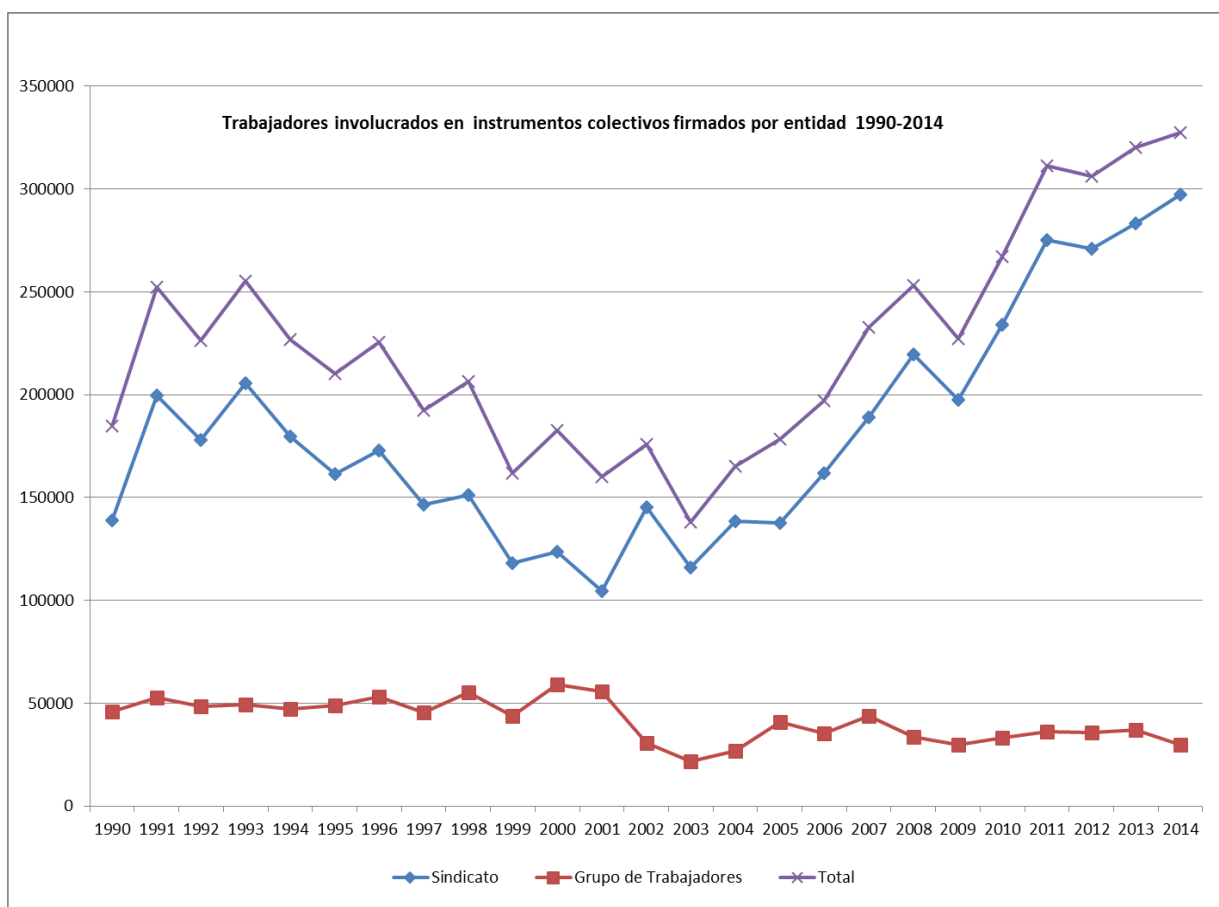
⁶ La Presidenta Michelle Bachelet Jeria, de profesión Médico y militante del Partido Socialista, ha gobernado Chile en dos períodos. El primero, entre 2006 y 2010, apoyada por la Concertación de Partidos por la Democracia (colación formada por las principales fuerzas políticas que se opusieron a la Dictadura Militar, salvo el Partido Comunista, es decir, la Democracia Cristiana, el Partido Radical, el Partido Por la Democracia y el Partido Socialista) y el segundo, entre 2014 y 2018, apoyada por la Nueva Mayoría, coalición que corresponde a los mismos partidos de la antigua Concertación, a los que se agrega el Partido Comunista.

Gráfico N° 1: Evolución de las tasas de Sindicalización en Chile 1990-2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección del Trabajo 1990-2014 (Dirección del Trabajo, 2016).

Gráfico N° 2: Evolución de la cantidad de trabajadores involucrados en los instrumentos colectivos firmados cada año en Chile. 1990-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección del Trabajo 1990-2014. (Dirección del Trabajo, 2016)

Conjuntamente con esta recuperación de la sindicalización y la cobertura (siempre dentro de las modestas tasas que caracterizan la realidad del ciclo posdictadura), el primer gobierno de Bachelet (2006-2010) enfrenta un incremento importante en la conflictividad laboral, entendida para estos efectos como el desarrollo de movilizaciones y huelgas por parte de los trabajadores, dentro y fuera de la negociación colectiva. Dicha conflictividad se expresa con fuerza en los movimientos de trabajadores contratistas, en áreas como la industria forestal y la gran minería del cobre, quienes demandaban iguales condiciones de trabajo que los que laboraban contratados por las empresas principales y el fin de la subcontratación como medio para ocultar al verdadero empleador y eludir derechos laborales (Aravena & Núñez, 2009).

Las movilizaciones contratistas de 2007 y 2008 en cierto sentido revitalizaron y reconfiguraron la escena sindical chilena y, si bien es cierto se vinculaban a la aplicación de la Ley 20.123, de Subcontratación, el hecho de que la negociación colectiva en Chile estuviese radicada exclusivamente a nivel de empresa hacía que la precariedad de los contratistas también se expresara en condiciones deficientes de ejercicio de sus derechos colectivos. Este “renacer de la huelga obrera” impactaba directamente en las demandas de reforma de la normativa en materia de negociación colectiva.

Así, el Programa de Gobierno de Michelle Bachelet de cara a la elección de 2013⁷ señalaba, entre otros aspectos; *“Debemos fortalecer los sindicatos y realizar un conjunto de modificaciones a la negociación colectiva que permita ampliar la cobertura de trabajadores que pueden ejercer este derecho...*

...Es necesario fortalecer el sindicato como sujeto de la negociación colectiva. Vamos a impulsar una negociación colectiva con titularidad sindical. Adicionalmente, se extenderán los beneficios, de manera automática al trabajador que se afilie al sindicato que negoció el contrato colectivo...

...El año 2000, entró en vigencia el Convenio OIT N° 87 sobre Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicalización, ratificado por el Congreso Nacional. El país ha sido notificado en distintas oportunidades tanto por la OIT (2008 y 2012) como por Naciones Unidas (2004) en cuanto a que la norma laboral de los reemplazos durante la huelga constituye un incumplimiento de este convenio y de la libertad sindical. Avanzaremos en el respeto a la libertad sindical conforme a las normas y convenios que Chile ha ratificado en materia laboral.” (Chile de Todos. Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, 2013, pág. 93).

Estos propósitos se planteaban en el intento de la Nueva Mayoría⁸ por desarrollar un programa de reformas que permitiese el regreso de la centroizquierda al poder, haciéndose cargo de la movilización social que se había expresado con fuerza desde 2006 en el mundo estudiantil y, en este caso, también en el mundo sindical.

Esfuerzos paralelos de construcción de propuestas

La reflexión respecto a la necesidad de reformar la regulación del conflicto entre capital y trabajo en Chile había adquirido relevancia desde los años de la movilización contratista y se había cristalizado en diversos espacios, algunos de los cuáles incluían a los actores principales de la relación laboral y otros a expertos y académicos vinculados a los ámbitos laborales o económicos. Fue una reflexión que caminó de forma paralela, desde el primer gobierno de la Presidenta Bachelet y durante la administración del Presidente Piñera, en tres carriles principales; el gubernamental institucional, el de los actores representativos del capital y del trabajo y, en el mundo académico o de expertos reconocidos.

Entre los productos de esta reflexión cabe destacar, por el lado de los actores sociales, la Declaración de Voluntades CPC⁹ CUT¹⁰. (Confederación de la Producción y el Comercio, Central

⁷ Los gobiernos en Chile se eligen en los últimos meses del año anterior al que asumen. El sistema electoral chileno contempla una elección presidencial que tradicionalmente se realizaba en diciembre, y que a partir de 2017 se realiza en noviembre. En caso que ninguno de los dos candidatos obtenga el 50% más uno de los votos válidamente emitidos, se realiza una segunda vuelta en la que sólo compiten los dos candidatos más votados. Dicha segunda vuelta se realizaba en el mes de enero y a contar de 2017 se realiza en diciembre. Todos los gobiernos desde 1990 en adelante han asumido el 11 de marzo del año siguiente al de la elección.

⁸ La Nueva Mayoría es la alianza política que lleva al poder a la Presidenta Michelle Bachelet en 2014.

⁹ La Confederación de la Producción y el Comercio agrupa a los gremios patronales más importantes de Chile: Sociedad Nacional de Agricultura, Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, Sociedad Nacional de Minería, Sociedad de Fomento Fabril, Cámara Chilena de la Construcción y Asociación de Bancos. (Confederación de la Producción y el Comercio, s.f.)

Unitaria de Trabajadores, 2012), un marco mínimo de acuerdos que intentó reflotar una idea de diálogo bipartito con el objeto de impulsar un conjunto de iniciativas en el ámbito laboral, una de las cuáles se concretó como parte de la agenda legislativa de la segunda administración Bachelet, mediante la regulación del llamado Multirut¹¹.

En el ámbito institucional, el documento más relevante en el ámbito laboral es el fruto del trabajo del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, conocido como “Comisión Meller”, convocado por la Presidenta de la República durante su primer gobierno para generar recomendaciones de política pública que permitan mejorar los salarios y ayudar a que el trabajo fuese una herramienta eficiente de superación de pobreza (Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, 2008). Cabe señalar que en las conclusiones relativas a negociación colectiva se expresan relevantes disensos entre los integrantes del Consejo¹². En el apartado sobre propuestas relativas a la Negociación Colectiva, el informe final del Consejo señala:

“Los consejeros no llegaron a acuerdo en temas relacionados con la titularidad sindical en la negociación colectiva, el reemplazo de trabajadores en huelga, los niveles en los que se debe dar la negociación colectiva y en la inclusión obligatoria en la negociación colectiva de materias que superen el ámbito de la empresa y que sobrepasen la facultad del empleador de organizar y administrar la empresa.” (Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, 2008, pág. 133)

Otro esfuerzo institucional importante que trata de realizar una articulación de los debates e iniciativas previas es el documento “Políticas Laborales para un Desarrollo con Igualdad en Chile”, de la Oficina de la OIT para el Cono Sur (Organización Internacional del Trabajo).

¹⁰ La Central Unitaria de Trabajadores agrupa las principales organizaciones de trabajadores del sector privado y público, entre las que encontramos los sindicatos del Estado, la minería, la industria, el comercio y servicios, la banca, entre otros y el Colegio de Profesores de Chile.

¹¹ Multirut es un término coloquial para referirse a la subdivisión artificial de una empresa en múltiples razones sociales con fines de elusión normativa. En el caso laboral, dado que la negociación colectiva debe realizarse a nivel de empresa, el multirut era un eficiente mecanismo para forzar a las organizaciones sindicales a fragmentarse, perdiendo así capacidad negociadora. Esta conducta fue objeto de una ley que estableció un mecanismo judicial para que los sindicatos pudiesen demandar que se considerase a un conjunto de razones sociales como un solo empleador para efectos laborales y previsionales. (Congreso Nacional, 2014)

¹² Los integrantes de la llamada Comisión Meller, eran los siguientes: Patricio Meller, Oscar Landerretche, Andrea Repetto (quién coordinó la comisión de mercado del trabajo), Alejandra Mizala, Dante Contreras, Humberto Vega, Mario Astorga, Claudio Aravena, Harald Beyer, David Bravo, Augusto Bruna, Guillermo Campero, Juan Claro, Fernando Coloma, Rosanna Costa, Manuel Covarrubias, Eugenio Díaz, Eduardo Engel, Margarita María Errázuriz, Alan Farcas, Ricardo French Davis, Álvaro García, José Andrés Herrera, Cristóbal Hunneus, Rodrigo Jordán, Felipe Lamarca, Joaquín Lavín, Yerko Ljubetic, Jorge Matute, Sergio Molina, Emilio Morgado, Lily Pérez Luis Roblero, Jaime Ruiz Tagle, Claudia Sanhueza, Lucía Santa Cruz, Claudio Sapelli, Rodolfo Seguel, Enrique Silva Cimma, Ricardo Solari, Francisco Tapia, Eugenio Tironi, Víctor Tokman, Susana Tonda, Florencia Torche, Rodrigo Tupper, Rodrigo Vergara y Bernardita Vial. (Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, 2008)

Cabe señalar que el único integrante de la Comisión que ejercía activamente como dirigente sindical era Jorge Matute, Presidente de la Federación Nacional de Trabajadores del Petróleo de Chile.

En el ámbito académico o de reconocidos expertos, junto con su abundante presencia en la propia Comisión Meller, cabe destacar dos esfuerzos, que, desde perspectivas distintas, trataban de generar ideas para una reforma normativa en materia de relaciones laborales.

Por un lado, la propuesta de Código del Trabajo que generó la Universidad Adolfo Ibáñez, en agosto de 2011, poniendo el énfasis en el impacto que la legislación vigente tenía sobre el mercado laboral chileno y recomendando desde allí la necesidad de reformas (Albornoz, Del Río, Repetto, & Solari, 2011).

Por el otro, el llamado “Manifiesto por un nuevo modelo de relaciones laborales”, que reunía a un conjunto de destacados laboristas, en 2013, quienes hicieron un conjunto de planteamientos respecto de lo que debiese ser una nueva legislación laboral chilena, poniendo el énfasis en la necesidad de permitir la negociación supraempresa, eliminar los grupos negociadores, eliminar las restricciones para la participación de trabajadores en la negociación, simplificar el procedimiento y consolidar un derecho a huelga efectivo (Feres, y otros, 2013). Este manifiesto dio lugar, incluso, a una propuesta para el articulado de una reforma laboral consonante con sus propuestas elaborado por uno de sus firmantes (Gamonal Contreras, 2013).

De esta forma, podemos apreciar un debate que trasciende los actores mismos de la relación laboral y en el cuál un conjunto de expertos que se vinculan al conflicto capital trabajo desde sus perspectivas profesionales desarrollan propuestas y toman posición respecto del mismo.

La Ley 20.940.

La Reforma Laboral, finalmente se presentó al Congreso Nacional conteniendo un conjunto amplio de modificaciones al procedimiento de negociación colectiva reglada, estableciendo un mecanismo especial para la convención de condiciones de flexibilidad en materia de jornada laboral, modificación la regulación del arbitraje, incorporación de mínimos de representación femenina sindical y generación de una instancia tripartita de diálogo social (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2014).

Durante la tramitación el proyecto sufrió un conjunto de modificaciones. Al igual que en otras experiencias de modificación normativa a la relación colectiva entre capital y trabajo, la tramitación de la reforma laboral chilena implicó una tensión relevante de los mecanismos institucionales. No sólo porque las diferencias entre el Senado y la Cámara obligaron a un tercer trámite, consistente en el establecimiento de una comisión mixta, sino que porque se realizaron dos requerimientos al Tribunal Constitucional por parte de parlamentarios de la oposición, el 6 de abril y el 8 de julio de 2016 y la Presidenta ejerció su derecho a establecer un veto supresivo parcial sobre el texto definitivo de la ley, el 8 de mayo de 2016 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2016).

La redacción resultante implica la pérdida de algunas de las iniciativas relevantes del proyecto y la mantención de otras (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2016). Para efectos de una mejor comprensión se proponen las siguientes tablas comparativas.

Elementos relevantes del proyecto de reforma laboral y de la Ley 20.940, resultante del proceso legislativo.

Tabla N°1 Contenidos relevantes en materia de titularidad sindical

Ámbito relevante	Proyecto	Ley 20.490	Observaciones
Titularidad sindical	Termina con la capacidad de negociar por parte de grupos de trabajadores en las empresas donde hay sindicato	Se mantiene la posibilidad del grupo negociador como contraparte.	La supresión de los grupos como negociadores ante la existencia de sindicato en la empresa fue aprobada en el Congreso pero rechazada en el Tribunal Constitucional (Fallo por Requerimiento Allamand y otros contra proyecto Boletín 9835-13, 2016). Esto generó una situación particular, ya que el texto terminó con toda la regulación expresa que existía para la negociación por parte de los grupos. El Tribunal declaró dicha supresión inconstitucional, pero el texto quedó sin regulación expresa para los grupos, lo que ha generado distintas interpretaciones sobre la aplicación de la norma en la materia.
	Se establece que los trabajadores que se incorporan al sindicato tras la negociación pasan a quedar afectos de forma inmediata al Contrato Colectivo de ese sindicato.	Mantiene la norma vigente, que señala que los trabajadores que se afilian al sindicato tras la negociación deben esperar el proceso siguiente para quedar afectos al Contrato	La propuesta de la reforma fue aprobada en el Congreso, pero suprimida por el Tribunal Constitucional, ante requerimiento de los parlamentarios de la oposición
	Termina con la potestad del empleador de extender unilateralmente los beneficios del Contrato Colectivo a quienes están fuera del Sindicato y radica esa facultad en un acuerdo de ambas partes.	Se aprueba	Esa disposición fue objeto de requerimiento de la oposición al Tribunal Constitucional, pero éste rechazó declararla inconstitucional
	Establece la titularidad para el Sindicato Interempresa, a fin de que pueda negociar en cada empresa respecto de los socios que en ella tenga. El emplazamiento pasa a ser obligatorio para el empleador	Se aprueba, pero sólo para la gran y mediana empresa, siempre y cuando el sindicato agrupe solamente socios en el rubro.	Esa disposición fue objeto de requerimiento de la oposición al Tribunal Constitucional, pero éste rechazó declararla inconstitucional

Elaboración propia.

La disputa por la titularidad sindical dice relación con entender que la negociación colectiva es un derecho de los sindicatos en tanto tales o bien, como lo entendió finalmente el Tribunal Constitucional, es un derecho de los trabajadores que se ejerce a través de los sindicatos. La distinción no es menor ya que, si se asume lo segundo, se abre la puerta a que los trabajadores puedan ejercer ese derecho por otras vías, como los grupos negociadores. Por otro lado, si se entiende que el derecho es del sindicato se deduce que los trabajadores que se afilian luego de la negociación acceden a los beneficios del contrato. En caso contrario, si se entiende que es de los trabajadores que fueron representados por el sindicato, no se deriva dicha incorporación automática al contrato.

Tabla N°2: Contenidos relevantes en materia de derecho a huelga.

Ámbito relevante	Proyecto	Ley 20.490	Observaciones
Derecho a Huelga	Se termina con la posibilidad del empleador de reemplazar a los trabajadores en huelga, cumpliendo ciertos requisitos	Se aprueba	
	Se establecen limitaciones al derecho a huelga, mediante un mecanismo de garantía de servicios mínimos por parte del sindicato	Se aprueba	
	Se incorpora el principio de bilateralidad en el proceso de calificación de las empresas estratégicas cuyos trabajadores quedan excluidos del derecho a huelga. Se establece un recurso judicial de revisión.	Se aprueba	
	Se establecen las reglas mediante las cuáles el empleador puede modificar las condiciones de trabajo de quienes no están en huelga.	Se aprueba	

Elaboración propia.

A diferencia de la discusión acerca de la titularidad, que culminó en sede constitucional, el debate sobre el ejercicio efectivo y las limitaciones al derecho a huelga se perfeccionó completamente en el proceso legislativo. En este sentido, es una discusión cuyo resultado expresa de manera más clara el resultado de la negociación política de la ley.

El elemento central de la discusión era la eliminación del reemplazo en huelga y el establecimiento de mecanismos que limitasen la huelga cuando ésta, a juicio del legislador, colisionase con otros derechos. La magnitud y alcance de estas limitaciones constituyeron un ámbito de discusión en sí mismas,

Tabla N°3. Contenidos relevantes en materia de piso de la negociación

Ámbito relevante	Proyecto	Ley 20.490	Observaciones
Piso de la negociación	Se establece que la respuesta y la última oferta del empleador deben contener al menos los beneficios del contrato vigente, con ciertas excepciones	Se aprueba	

Elaboración propia.

El piso de negociación es una materia que no ocupó un lugar relevante en la discusión, ya que en la práctica, mantiene disposiciones que estaban contenidas en la norma anterior y no limita la posibilidad de las partes de acordar beneficios distintos o inferiores en el marco del proceso.

Tabla N°4. Contenidos relevantes en materia de flexibilidad laboral.

Ámbito relevante	Proyecto	Ley 20.490	Observaciones
Flexibilidad Laboral	<p>Se establecen los pactos de adaptabilidad que permiten que el empleador y el sindicato flexibilicen la norma de jornada, en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> .- Establecimiento de una bolsa trimestral de Horas Extra. .- Establece la posibilidad de excluir la jornada pasiva de la jornada, pactando compensaciones. .- Permite el pacto de condiciones de Distribución Excepcional de Jornada sin necesidad de contar con la autorización ex ante de la Dirección del Trabajo. .- Permite distribuir la jornada regular de trabajo en un ciclo 4x3 .- Permite pactar condiciones especiales de trabajo para quienes tienen responsabilidades familiares especiales. 	Sólo se incorporan los pactos de redistribución de la jornada ordinaria en un ciclo 4x3 y el pacto de responsabilidades familiares.	En el Congreso se aprobó la norma con la totalidad de los pactos, sin embargo, el veto presidencial suprimió los pactos relativos a horas extras, jornada pasiva y distribución excepcional de jornada.

Elaboración propia.

La discusión respecto a los mecanismos de flexibilidad laboral contenidos en el proyecto, mediante los pactos de condiciones especiales de trabajo, tiene la particularidad de que su resolución final es corolario del fallo del Tribunal Constitucional en materia de titularidad sindical.

Una vez que el Tribunal anunció las materias que acogerá del requerimiento, debilitando la titularidad sindical, el Ejecutivo entiende que se abre la posibilidad de que los empleadores utilicen los pactos para acordar flexibilidad en materia de jornada con grupos negociadores. Ante esto, envía un veto presidencial eliminando un conjunto de pactos de los contenidos en el texto aprobado por el Congreso. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2016, pág. 2002)

Tabla N°5. Contenidos relevantes en materia de derecho a la información de las organizaciones sindicales.

Ámbito relevante	Proyecto	Ley 20.490	Observaciones
Derecho a la información de las organizaciones sindicales	<p>Establece la obligatoriedad para las empresas de entregar información a los sindicatos de forma periódica y adicionalmente de forma previa a la negociación colectiva.</p> <p>La principal innovación reside en la obligatoriedad de entregar la planilla de remuneraciones y beneficios correspondiente a los socios y socias del sindicato.</p>	<p>Se aprueba con restricciones que reducen la información obligatoria en el caso de las pequeñas y microempresas.</p> <p>Asimismo, se incorpora la necesidad de que el sindicato cuente con el acuerdo de cada socio para poder acceder a la información de sus remuneraciones y beneficios, la que puede establecerse de forma individual o mediante una disposición genérica en los estatutos sindicales.</p>	<p>Esa disposición fue objeto de requerimiento de la oposición al Tribunal Constitucional, pero éste rechazó declararla inconstitucional</p>

Elaboración propia.

El derecho a la información a los sindicatos fue una materia altamente discutida en el Congreso, siendo incluida en el requerimiento al Tribunal Constitucional. El contar con la información respecto de la remuneración de sus afiliados y afiliadas permite al sindicato conocer la aplicación concreta de los beneficios que se negocian en un contrato colectivo, su uso efectivo, su cobertura y su costo real, pudiendo medir de forma precisa el efecto económico de su proyecto y de las alternativas que el empleador le plantea en la mesa de negociaciones. Es una herramienta relevante para reducir la asimetría con que las parte se enfrentan al proceso.

Tabla N°6. Contenidos relevantes en materia de representación sindical femenina.

Ámbito relevante	Proyecto	Ley 20.490	Observaciones
Representación sindical femenina	Establece la obligatoriedad de que en las directivas de sindicatos, federaciones, confederaciones y centrales haya al menos la misma proporción de mujeres que tiene la organización, con un tope de 30% o 33,3% según sea el caso.	Se aprueba	
	Establece la obligatoriedad de que haya al menos una mujer en cada comisión sindical en un proceso de negociación colectiva	Se aprueba	

Elaboración propia.

Una de las paradojas de este proceso, es la nula controversia que se originó en este ámbito. La norma establece una obligatoriedad de presencia femenina en los directorios sindicales, transformándose en la primera ley de acción positiva de género en Chile que incide directamente en los resultados de un proceso electoral y no en la mera conformación de las candidaturas. El efecto real y concreto de su aplicación en la conformación futura de la dirigencia sindical constituye uno de los ámbitos interesantes de ser evaluados respecto de la reforma laboral.

En suma, la comparación del texto presentado con el resultado final permite apreciar, no solo un conjunto de modificaciones en los aspectos reseñados, sino que la aplicación de un conjunto de mecanismos institucionales que fueron más allá de la sola discusión parlamentaria, lo que da cuenta de la complejidad del proceso.

El proyecto de ley ingresado en diciembre de 2014 se tramitó en el Congreso Nacional durante casi dos años, siendo promulgado como ley de la república en septiembre de 2016. Durante el proceso, actores políticos y sociales desarrollaron estrategias para instalar sus posiciones y defender sus puntos de vista. Como actores principales en la interlocución con el Ejecutivo y el Legislativo, destacan la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). En un segundo plano de relevancia un conjunto de gremios empresariales, tales como las ramas que componen la CPC y las organizaciones que agrupan a la pequeña y mediana empresa; por el otro, los sindicatos, pertenecientes o no a la CUT, agrupados en confederaciones asociadas a ramas específicas. Asimismo, también participaron de la discusión, algunas agrupaciones sindicales opositoras al proyecto y disidentes de la postura de la Central, como Comité Iniciativa de Unidad Sindical y la Agrupación de Trabajadores para una Mejor Reforma Laboral.

Se trata de un proyecto de alta relevancia social, que implicó una tensión importante en el sistema político, ya que la actividad sindical y negociación colectiva son expresión concreta del conflicto entre capital y trabajo, *“Hay por tanto que encuadrar este fenómeno en unas relaciones sociales no armónicas, sino en conflicto permanente, derivado de la pertenencia a clases sociales*

diferenciadas” (Baylos, 2009ed, pág. 11). En el caso chileno, la negociación colectiva se desarrolla al interior de cada empresa, entre el sindicato y el empleador, generando contratos aplicables sólo a los trabajadores de cada organización; alcanzando aproximadamente un total de 900.000 mil personas reguladas por esta vía en el país¹³.

La normativa que regula las organizaciones sindicales y la negociación colectiva es compleja, llena de disposiciones de difícil aplicación para las partes (Código del Trabajo). Cada paso está normado y sujeto a plazos y requisitos cuyo incumplimiento genera riesgo sobre el proceso de negociación en su conjunto. Por otro lado, la norma equilibra la autonomía de las partes para negociar con el rol de supervisión de la Dirección del Trabajo y los Tribunales de Justicia. Esto hace que la participación de expertos en la discusión respecto de la reforma sea necesaria, tanto para proveer información a los tomadores de decisión como para participar activamente del diseño de las transformaciones.

En ese sentido, a partir del examen de las participaciones en las audiencias de las comisiones de trabajo de la Cámara de Diputados y del Senado, podemos apreciar a un conjunto de profesionales, en su gran mayoría abogados y economistas, con alto perfil académico, que concurrieron a la discusión de la ley, ya sea acompañando a actores específicos o en calidad de expertos invitados por la respectiva comisión¹⁴ (Cámara de Diputados de Chile, s.f.). (Senado de la República)

El debate de expertos se constituye así en una arena de la discusión de política pública en sí misma, capaz de influir de forma determinante en el curso de la discusión en las arenas política, institucional y de los actores sociales. La discusión entre profesionales especializados adquiere una relevancia y una autonomía que los transforma no sólo en una fuente de información y conocimientos técnicos para quienes legislan o se ven afectados por la legislación, sino que los constituye en protagonistas centrales del proceso de generación de la política pública, en este caso de la ley.

En algunos casos, este proceso ha tratado de ser canalizado por parte del sistema político, especialmente mediante el recurso de las Comisiones Asesoras Presidenciales, como la ya señalada

¹³ Los instrumentos colectivos suscritos en 2014 afectaron a 327.412.- trabajadores y trabajadoras. Si consideramos que los instrumentos tienen una duración que oscila entre los 2 y 4 años, podemos estimar de forma gruesa en cerca de 900.000.- las personas cubiertas de forma directa por negociaciones colectivas. (Dirección del Trabajo, 2016)

¹⁴ La Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados realizó 16 audiencias, mientras que la Comisión de Hacienda de la misma Cámara sólo 1 audiencia. La Comisión de Trabajo del Senado realizó 10 audiencias, mientras que la Comisión de Hacienda del Senado, sólo 1 audiencia.

Comisión Meller, las Comisiones Marcel¹⁵ o Bravo¹⁶ en materia previsional y la Comisión Engel¹⁷ para efectos de proponer medidas contra la corrupción.

En el caso de la reforma laboral, el proceso fue distinto, en tanto no hubo una instancia político institucional de canalización de la participación de los expertos, sin perjuicio del antecedente previo de la Comisión Meller. Creemos, preliminarmente que, sin embargo, la presencia de los distintos expertos fue relevante en el desarrollo del mismo y, por lo tanto, caracterizar dicha presencia y sus efectos puede ser un aporte para entender la irrupción de estos nuevos actores en la escena de definición de políticas públicas.

¹⁵ El Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional fue convocado por la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) el 17 de marzo de 2006, seis días tras asumir el mando del país por primera vez, con el objeto de generar una propuesta de reforma al sistema de pensiones. Fue presidida por el economista Mario Marcel Cullell y participaron de él Harald Beyer, David Bravo, Axel Christensen, Regina Clark, Álvaro Clarke, Rossana Costa, Martín Costabal, Margarita María Errázuriz, Alejandro Ferreiro, Augusto Iglesias, Alejandra Mizala, Andrea Repetto, Jaime Ruiz Tagle y Andras Uthoff. (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006)

¹⁶ Durante el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2014-2018), la mandataria convocó a una segunda comisión de profesionales para examinar nuevamente el sistema de pensiones, teniendo en vista el efecto de las reformas impulsadas en 2008 tras el trabajo de la primera comisión. Esta vez, el grupo fue presidido por el Economista David Bravo y estuvo integrada por Cecilia Albala, Orazio Attanasio, Nicholas Barr, Fabio Bertranou, Hugo Cifuentes, Regina Clark, Martín Costabal, Carlos Díaz, Christian Larraín, Costas Meghir, Carmelo Mesa-Lago, Olivia Mitchell, Verónica Montecinos, Leokadia Oreziak, Joakim Palme, Ricardo Paredes, Marcela Ríos, Claudia Robles, José Luis Ruiz, Claudia Sanhueza, Jorge Tarzizán, Sergio Urzúa y Andras Uthoff. Es una comisión no sólo más numerosa que la anterior, sino que se caracteriza por una presencia relevante de expertos extranjeros. (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015)

¹⁷ El Consejo Asesor Presidencia Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción fue convocado por la Presidenta Michelle Bachelet en 2015 a fin de generar propuestas de política pública, especialmente normativas, a fin de enfrentar los crecientes cuestionamientos de la sociedad chilena frente a los casos de conflicto de interés y de financiamiento irregular de la política, que remecieron el sistema político ese año. El consejo fue presidido por el economista Eduardo Engel Goetz y estuvo integrado por Benito Baranda Ferrán, Álvaro Castañón Cuevas, Rosanna Costa Costa, Vitorio Corbo Lioi, Alfredo Etcheberry Orthusteguy, Olga Feliú Segovia, Claudio Fuentes Saavedra, José Andrés Murillo Urrutia, Andrea Repetto Lisboa, Manuel Riesco Larraín, Marcela Ríos Tobar, Lucas Sierra Iribarren, Agustín Squella Narducci, Paulina Veloso Valenzuela, Daniel Zovatto Garetto, (Contreras, y otros, 2015)

Marco Conceptual

Ideología y discurso.

La figura del experto dice relación con una persona cuya opinión o acción adquiere relevancia a partir de su conocimiento teórico o práctico respecto a un tema determinado. En el proceso objeto de este estudio, ese conocimiento no se traduce en potestades formales sobre el proceso. En efecto, el “hacer” del proceso de creación de un cuerpo legal (o de modificación de uno existente, si se quiere), le cabe estrictamente a los legisladores, diputados y senadores, integrantes del Poder Legislativo y al Ejecutivo en su rol colegislador. El rol del experto, por tanto, se concentra en entregar puntos de vista, miradas, opiniones, que permiten organizar o fundamentar posturas políticas a partir de su conocimiento. Es un ejercicio con un componente discursivo importante.

Se debe considerar que la formulación de la política pública a través de la discusión legislativa constituye un ámbito de discusión, una arena política, donde participa una diversidad de actores, entre ellos los expertos. También se deben considerar los actores sociales afectados por ella (sindicatos y gremios empresariales) o aquellos organismos públicos destinados a operar los cambios en la política pública una vez que son formulados y que corresponden a actores institucionales (Dirección del Trabajo, Tribunales de Justicia). Todos ellos inciden en mayor o menor medida a partir de sus roles de representación de intereses, valores, posiciones, desplegando recursos distintos para tener un rol incidente en la formulación y orientación de cambio de la política pública en el ámbito laboral.

En el caso de los expertos, estamos ante hombres y mujeres que no representan a nadie formalmente ni ocupan necesariamente una posición institucional de autoridad. Su validez e incidencia proviene principalmente de su conocimiento, contenido en un discurso.

Al respecto, cabe detenerse en algunos elementos relevantes del discurso, que dicen relación con la validez y la capacidad de incidencia respecto de los otros. Raymond Colle propone que todo discurso tiene un conjunto de componentes que pueden desplegarse en un plano, donde la abscisa corresponde a los elementos ideológicos, mientras que la ordenada a los elementos fácticos (Colle, 2011, pág. 17). Para el autor, ambas dimensiones implican el mundo de los hechos y el mundo de las ideas, y también, en cierto sentido, el mundo exterior y el mundo interior. El constitutivo del mensaje de los hechos sería el conocimiento y el constitutivo del mensaje de las ideas sería la moral. De esta forma, ambos establecen ámbitos distintos de persuasión.

Lo relevante de esta distinción es que permite visibilizar la tensión entre ambas dimensiones del discurso, y la forma en que los emisores del discurso la intentan resolver. El experto concentrará su discurso dentro de la esfera de la facticidad, ya que es allí donde reside su validez, planteando su ideología y su moral contenidas o enmarcadas en un conjunto epistémico apoyado en la realidad, en los hechos, en el mundo exterior. En palabras de Van Dick, *“En el lenguaje diario, el concepto de “creencia” se usa sobre todo como el opuesto de “conocimiento. Las creencias, en este sentido, son subjetivas y por tanto pueden ser erróneas, infundadas o desviadas. El conocimiento, por el contrario, es el (producto del) pensamiento que se considera verdadero”* (Van Dick, 1998, pág. 35)

Sin embargo, el conocimiento del experto se constituye a partir de un entorno, de una experiencia y de un conjunto de juicios de valor y apreciaciones subjetivas sobre los asuntos sometidos a su

reflexión y análisis. Por tanto, su discurso tiene un componente ideológico relevante, sin perjuicio de que se asome tras los mecanismos más cientificistas. Componente ideológico que aspira a ocupar un rol en los mecanismos de poder social, con la pretensión de generar un consenso. *“Con Gramsci, estas relaciones entre ideología y sociedad se conceptualizaron en términos de “hegemonía”. De tal manera, en lugar de la imposición de ideas dominantes por parte de una clase gobernante, la hegemonía trabaja más sutilmente a través del manejo de la mente de los ciudadanos, esto es, construyendo persuasivamente un consenso sobre el orden social.”* (Van Dick, 1998, pág. 15). Para el autor es relevante entender la ideología a partir de su rol de definición de una identidad colectiva. *“La ideología es por esencia elemento de definición de un colectivo. Y el discurso es su instrumento principal de reproducción. Las fundamentales en su formulación y, por tanto, en su reproducción social. Los miembros de un grupo necesitan y utilizan el lenguaje, el texto, la conversación y la comunicación (incluidos aquí en el término genérico de “discurso”) para aprender, adquirir, modificar, confirmar, articular, y también para transmitir persuasivamente las ideologías a otros miembros del grupo...”* (Van Dick, 1998, pág. 19).

Las ideologías, señala el autor, permiten a la gente organizar sistema colectivo de creencias y cognición, que sirven de base para la generación de una moral común del grupo. En el concepto de Van Dick, las ideologías no se definen en sí mismas, ni en función de su contenido, sino que sobre su efecto en la capacidad de operar este rol articulador de comunidades definidas. La ideología es el pivote en torno al cual gira la comunidad, pero también es gracias a la comunidad. Una no existe sin la otra, en esta visión. Por lo tanto, lo relevante no es la tensión entre ideología y realidad, entre idea y hecho, entre conciencia y falsa conciencia, sino que más bien la tensión entre el “nosotros” de la comunidad frente al “otros” del entorno. Así, la ideología es un corpus epistémico distintivo con aspiración hegemónica. Es un conjunto de creencias que entrega una base para la representación social por parte de los integrantes del grupo

Bajo esta mirada, la ideología no es un sistema cerrado, total ni omniexplicativo. Es más bien un mecanismo de articulación de verdades diversas, las que selecciona, organiza y dota de coherencia. De esta forma permite al miembro del grupo enfrentarse con las ideas y las verdades de la sociedad en que vive. Genera una identidad en torno a la que giran múltiples identidades que conviven al interior de cada persona.

La ideología se entiende, entonces, como un mecanismo de diálogo entre la realidad y su representación por parte del “nosotros”. Permite el diálogo entre los hechos y las ideas. *“Esto significa que las ideologías les permiten a las personas, como miembros de un grupo, organizar la multitud de creencias sociales acerca de lo que sucede, bueno o malo, correcto o incorrecto, según ellos, y actuar en consecuencia. Las ideologías también pueden influir en lo que se acepta como verdadero o falso, especialmente cuando dichas creencias son consideradas importantes para el grupo. En este último sentido, un sentido epistemológico, las ideologías también pueden formar la base de argumentos específicos a favor de, y explicaciones sobre, un orden social particular, o efectivamente influir en una comprensión particular del mundo en general.”* (Van Dick, 1998, pág. 21).

Este acercamiento al concepto de ideología es útil para este trabajo, en tanto pone el centro en las ideas como eje estructurante de una comunidad y como conjunto de creencias sociales que tienen consecuencias éticas y políticas. En este sentido, el conjunto ideológico de los expertos que tuvieron incidencia en el proceso legislativo se puede construir a partir del conjunto de ideas articuladas que ellos expresan y defienden en dicho espacio, más allá de si tiene una consecuencia

directa o no con un conjunto de creencias más generales sobre la sociedad. Utilizar, por tanto, el concepto de ideología en la mirada que nos propone Van Dick no sólo nos permite trabajar con la mirada en la articulación comunitaria, sino que al mismo tiempo, nos propone una escala más pequeña y concreta de despliegue.

Como tercer elemento en favor de la incorporación de esta mirada es que tiene como correlato evidente el discurso, la ideología se expresa en el discurso, se operacionaliza en él, su principal instrumento de construcción de hegemonía.

El núcleo de ideas, su articulación social en una comunidad concreta y su expresión en el discurso, conforman un triángulo coherente y articulado.

Expertos y políticas públicas en Chile

El papel jugado por los expertos en la construcción de políticas públicas en Chile ha sido objeto de interés y estudio para investigadores que han visto en los expertos un actor específico, con una dinámica propia y con capacidad de influir de distintas maneras en otros actores, tales como los gremios empresariales, los partidos políticos o el Estado.

Los expertos entregan en algunos casos, coherencia y sentido a un discurso político o social, mientras que en otros impulsan una agenda política específica que puede ser incluso entendida como alternativa o competitiva con la agenda de otros actores sociales y políticos en un espacio determinado.

El primer denominador común de estas investigaciones es la coincidencia en el entendimiento que el intelectual o el experto actúa a partir de un marco conceptual específico y riguroso, pero que ello no lo priva de la defensa de aquellas posturas ideológicas a las que adhiere. Un segundo denominador es que, en base a afinidades políticas, ideológicas, disciplinarias o de trayectoria, es posible advertir comunidades de expertos que pueden ser distinguidas respecto de otras.

Un conjunto de investigaciones centra su mirada en las décadas de los 70 y 80 como espacio originario de los grupos o comunidades de expertos o intelectuales que han sido determinantes en el desarrollo del debate político y de políticas públicas durante la dictadura, pero especialmente tras la recuperación democrática. Rubio (2011) establece que en el ámbito de la derecha, se destaca el rol del abogado Jaime Guzmán en la configuración de la UDI y su proyecto político en dictadura. Al respecto, enfatiza su importancia en la construcción de una teoría acerca de una democracia limitada o protegida, como condición para poder superar la dictadura, en un tránsito donde, de forma paralela al proceso de renovación de la izquierda, la derecha experimenta su propio camino de revalorización de la denostada democracia liberal (Rubio Apiolaza, 2011).

En el espacio de la entonces oposición, los trabajos de Mella Polanco respecto al papel de los Centros Académicos Independientes (C.A.I.), (ONG y Corporaciones con financiamiento externo) como espacios de reflexión intelectual y de políticas públicas otorgan a dichas instituciones y a los intelectuales y expertos que en ellas trabajaban el rol del de *“rutinizar un discurso que confirió sentido a la acción política, universalizando sus intereses de grupo y asumiendo el desafío de construir orden social legítimo”* (Mella Polanco, 2011, pág. 155). Para Mella, los C.A.I. fueron fundamentales en ir construyendo la estrategia de salida acordada de la dictadura, tras el declive del ciclo de protestas populares de inicios de la década de los 80 y, en ese entendido, modular los

componentes de transformación y estabilidad que tendría una futura gestión democrática, proceso que el caso de la izquierda iba de la mano con la renovación socialista y su propio esfuerzo de conciliar socialismo y democracia. El resultado de este proceso, a decir del autor “*Consistió, por una parte, en constituir orgánicamente al conglomerado¹⁸ como alianza de centro izquierda y asumir en lo programático un proyecto surgido de la agregación de los intereses vitales de la derecha, el centro y las FFAA.*” (Mella Polanco, 2011, pág. 179)

En una línea similar, Moyano estudia el rol de los profesionales agrupados en dos C.A.I. específicos, la ONG SUR y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en la reflexión y construcción de representaciones sobre la Unidad Popular, el golpe de Estado y la dictadura militar, con el objeto de establecer la relación entre su producción y la reflexión política de un partido político en específico, el MAPU y desde allí, al conjunto de la oposición (Moyano Barahona, 2011).

Un elemento relevante de ambos autores es que entienden que la importancia de los C.A.I. como espacios de reflexión política durante la dictadura responde a la excepcionalidad de una realidad de represión política e intervención gubernamental en las universidades y en el conjunto de la academia. Esto es relevante, porque en algunas de las entrevistas realizadas con motivo de la presente investigación, en la mirada retrospectiva de las últimas tres décadas surge la idea de que el rol que jugaron estos Centros no fue adecuadamente llenado en el contexto de la normalidad democrática posterior.

En la misma línea de entender el proceso de reflexión desarrollado durante la dictadura como fundacional respecto de las décadas posteriores, Dingemans señala que, a pesar de haber tenido una influencia fluctuante durante el régimen militar, el legado de los Chicago Boys, de aislar ciertas áreas de decisión de política pública, especialmente la conducción económica, respecto del conjunto del debate político, fue rápidamente asumido por los expertos que tomaron la posta de la conducción económica de la nueva democracia, especialmente los vinculados al C.A.I. CIEPLAN, generando de esta forma un consenso que pervivió décadas, no sólo respecto de la necesidad de mantener una política económica determinada, sino que también respecto de la forma en que se tomaban las decisiones de política pública. Señala el autor, “*La vuelta a un gobierno democrático no significó un cambio institucional importante en el proceso de toma de decisiones. Cambiaron los tecnócratas pero no el modo de tecnocracia. De hecho, esta se profundizó en la política de concesiones y las políticas sociales focalizadas*”. (Dingemans, 2011)

La utilización de los conceptos tecnócrata y tecnocracia aparece de forma recurrente en la reflexión sobre expertos, y políticas públicas. Para una mirada sobre la definición del concepto, impreciso pero muy utilizado, Dávila, a partir de distintos autores, establece dos elementos fundamentales. El primero es que el tecnócrata es un experto que tiene como elemento central la creencia en que las políticas públicas pueden abordarse de forma científica, en base a parámetros objetivos y medibles. Estamos, por tanto, frente a profesionales con formación en disciplinas “duras”, como la economía o la ingeniería, con formación de alto nivel, en el extranjero y vínculos a las redes internacionales de dichas disciplinas. El segundo elemento que la autora distingue es la tensión que se produce entre tecnocracia y política, en tanto la potestad de la primera en la definición de políticas públicas estaría dada por el conocimiento experto y la segunda en la representación

¹⁸ Se refiere a la Concertación de Partidos por la Democracia

popular democrática (Dávila Avendaño, 2010).

Respecto a la relación entre tecnocracia y política, la autora establece para el caso chileno, que la participación de tecnócratas en la esfera de decisiones públicas está mediada por la política, más que en abierta contraposición a ella. Así, define en base a parámetros de su construcción a un conjunto de tecnócratas que ocuparon cargos de ministros y subsecretarios en los cuatro gobiernos de la Concertación, para concluir que incluso en el caso del Ministerio de Hacienda, cartera encabezada siempre por un tecnócrata, el ministro siempre fue militante del partido del Presidente de la República (salvo el caso del ex Ministro Andrés Velasco durante el primer mandato de Bachelet).

Esta reflexión acerca de la tecnocracia como una categoría específica de expertos y su relación con la política es relevante en el presente trabajo porque hay, entre los entrevistados quienes ven en el proceso de discusión de la reforma un desplazamiento de la hegemonía de los grupos tecnócratas que habían mantenido un control relevante de la discusión de políticas públicas en Chile en las últimas décadas. Este desplazamiento es visto por algunos de los entrevistados como señala de pérdida de la capacidad técnica en la formulación de políticas y por otros como una disputa por la hegemonía entre distintos grupos de expertos.

Sobre la adscripción política o ideológica de la tecnocracia, como categoría específica de expertos, miradas como las señaladas, tienden a identificarla con el pensamiento neoclásico y con la economía liberal. Es decir, la disputa entre tecnocracia y política tendría en el caso latinoamericano el sello de la disputa entre la modernización liberal y los proyectos democráticos o populistas desarrollados en el continente durante el siglo XX.

Una mirada distinta y más compleja es la que propone el cientista político Patricio Silva en su investigación sobre el desarrollo de una verdadera cultura tecnocrática en Chile desde fines del siglo XIX (Silva, 2010 (ed).)

Vale la pena detenerse en aquellos elementos más relevantes del trabajo de Silva.

El autor señala que el pensamiento tecnocrático en Chile comienza a surgir a mediados de siglo XIX, de la mano de autores como José Victorino Lastarria y Valentín Letelier, vinculados a los movimientos liberales y radicales que comenzaban a disputar la larga hegemonía conservadora instalada en Chile tras Lircay. (Silva, 2010 (ed)., pág. 41)

Lo relevante de este origen para el autor es que marca determinadas características que acompañarán a la tecnocracia chilena hasta la actualidad. La central de ella es la creencia en el proceso y la modernización. *“Si existe un rasgo ideológico común en los tecnócratas chilenos desde comienzos del siglo XX hasta el día de hoy, este es su idolatría por el progreso y la modernidad (que rara vez definen)”* (Silva, 2010 (ed)., pág. 31)

Otra característica relevante es la pertenencia a la clase media de sus integrantes y la consiguiente identificación con las ideas de mérito y progreso a través de la educación; la aspiración de justicia social, pero también el temor a las masas populares. La tecnocracia chilena, para Silva, no es un instrumento de dominación oligárquico, si no que se entronca con las aspiraciones de la clase media chilena. (Silva, 2010 (ed)., pág. 48)

Un tercer elemento central es que la tecnocracia valora el Estado como una herramienta eficiente de transformación social, pero cree en la conducción del mismo mediante criterios permanentes, objetivos y cientificistas, lo que la instala en tensión con la burocracia y con la cultura de representación política.

Silva estudia la generación del ideal tecnocrático y su incorporación al Estado Chileno, bajo los preceptos señalados, de la mano de Pablo Ramírez, Ministro de Hacienda de la Dictadura de Carlos Ibáñez del Campo, quién promueve en cargos importantes de gestión pública a un conjunto de profesionales y técnicos que luego serán relevantes en el proyecto modernizador radical en espacios como la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO.

Finalmente, respecto de la relación entre tecnocracia y política, Silva propone dos tesis principales. La primera es que la tecnocracia no se adscribe necesariamente al ideario económico liberal, sino que su rasgo esencial es la fe en el progreso y en la ciencia, por lo que es posible encontrar tecnócratas en el corazón de proyectos políticos reformistas alejados del liberalismo clásico como la Revolución en Libertad del Presidente Eduardo Frei Montalva (especialmente afincados en el diseño y la implementación de la Reforma Agraria) y en la Vía Chilena al Socialismo del Presidente Salvador Allende (en el diseño y gestión del Área Social de la Producción). Esto es fundamental para entender la presencia del pensamiento y la cultura tecnocrática en los C.A.I como CIEPLAN y otros y su introducción en el corazón de la democracia post dictadura.

La segunda es que señala que la permanencia y continuidad de una cultura tecnocrática en la política chilena ha sido una herramienta eficiente de mediación y estabilidad en nuestro sistema político, permitiendo disminuir las tensiones al pasar de un gobierno a otro, otorgando continuidad a las políticas públicas y sirviendo como grupo de protección del Presidente de la República frente a las presiones de los partidos políticos que lo apoyan.

“Creo que la fuerte presencia de tecnócratas en reparticiones del Estado desde la década del 30 debe considerarse como una especie de zona desmilitarizada entre estas fuerzas sociopolíticas en pugna para hacer posible el funcionamiento de la democracia chilena.” (Silva, 2010 (ed)., pág. 102)

Este rol de mediación de los conflictos entre actores políticos relevantes se produce también entre el Ejecutivo y las cúpulas empresariales.

“Finalmente, estos y otros conflictos latentes entre el ejecutivo y las organizaciones empresariales fueron desactivados por los tecnócratas estatales. Su posición estratégica para mediar entre ambos actores fue posible en parte debido a los altos cargos que ocupaban en los órganos de toma de decisiones del Estado y también a sus conexiones sociales con los empresarios con quienes compartían la misma orientación ideológica.” (Silva, 2010 (ed)., pág. 116).

Esta cita, que perfectamente podría aplicarse al rol de la tecnocracia durante los gobiernos de la Concertación y Nueva Mayoría, se refiere en realidad a las tensiones entre empresariado y Ejecutivo respecto de la definición de la conducción y la institucionalidad de promoción de la industrialización durante el Frente Popular.

Si bien es cierto, Silva resiste a la idea de que la tecnocracia es per se liberal y más bien la identifica, como se ha señalado, como positivista y vinculada a la creencia en el progreso en sus distintas

vertientes ideológicas; el autor asume con más comodidad la tesis de otros autores de vincular a la tecnocracia con determinadas disciplinas o profesiones.

Así respecto a la adscripción disciplinaria de la tecnocracia, destaca un tránsito desde la hegemonía de los ingenieros hacia los economistas, durante el Siglo XX.

“Este capítulo muestra también que los tecnócratas con frecuencia estaban profundamente divididos en términos de paradigmas. Tal ha sido el caso de Chile a partir de fines de la década del 50. El reemplazo de ingenieros por economistas profesionales en los altos cargos gubernamentales ha sido el vivo reflejo de estas divisiones.” (Silva, 2010 (ed)., pág. 129)

Asimismo, contraponen a la tecnocracia, con su ideal de eficacia, al mundo de los intelectuales del área de las ciencias sociales, los que son vistos como responsables de una ideologización directamente vinculada a la crisis política chilena que culmina en el Golpe de Estado de 1973. (Silva, 2010 (ed)., pág. 132 y 157).

En suma, los distintos autores revisados coinciden en definir un rol relevante a los expertos en las definiciones políticas, tanto a nivel de formulación de políticas, como a nivel estratégico.

En la misma línea, todos reconocen en el período dictatorial, especialmente en la década del 80, el germen de un conjunto de comunidades de expertos cuyas reflexiones definen no solo la estrategia política de salida de la dictadura sino que también los rasgos esenciales de la nueva democracia.

Finalmente, coinciden en definir, dentro del mundo de expertos, un subgrupo específico, con una cultura propia y características que lo hacen reconocible, al que denominan como tecnocracia. Este grupo estaría compuesto por profesionales altamente preparados en materias vinculadas a la economía, la gestión y las ingenierías; vinculados a las clases medias y con una creencia en que una gestión pública eficaz y dirigida por principios científicos, puede transformarse en una poderosa herramienta de progreso. Finalmente, reconocen que este subgrupo experimenta tensiones con otros grupos de expertos, con la burocracia y con los liderazgos políticos representativos. En el caso de Silva, se añade esta idea de que la tecnocracia chilena ha jugado un papel de amortiguador de conflictos políticos y mediador entre el Poder Ejecutivo, su principal aliado y los gremios empresariales.

Una tesis similar, pero concentrada en la integración de diversas tipologías de expertos en el marco de las elites gubernamentales es la que desarrolla Joignant, al señalar que *“El modelo político y económico de desarrollo chileno es el resultado agregado de sus elites gubernamentales”* (Joignant, 2011, pág. 4).

El autor realiza un ambicioso y exhaustivo trabajo de caracterización de quienes ocuparon los altos cargos directivos de los cuatro gobiernos de la Concertación entre 1990-2009¹⁹, en base a categorías como estudios y formación, ciudad de residencia, militancia política y trayectorias. El

¹⁹ La mayoría de los trabajos citados en esta revisión se realizan en un período marcado por el último gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia y el primer gobierno democrático de la derecha, encabezado por el Presidente Sebastián Piñera, que asume en marzo de 2010. Esta idea de fin de un ciclo que se abrió en 1990 con el gobierno del Presidente Patricio Aylwin y se cerraba en 2010 con el fin del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet motivó un conjunto de estudios y reflexiones que desarrollaban una evaluación retrospectiva del ciclo político que culminaba.

estudio se realiza mediante una encuesta a quienes ocuparon funciones de Ministros, Subsecretarios, Superintendentes y Consejeros del Banco Central en las cuatro administraciones.

Uno de los elementos destacados de este trabajo es la utilización del concepto del “Technopol” como aquel experto en que confluyen de forma combinada un conjunto de habilidades y capitales académicos o técnicos y otro conjunto de capitales y experiencias políticas concretas. Joignant define a un conjunto de 20 technopols que jugaron papeles de importancia en el período. Una de las hipótesis es que el progresivo declive en la presencia de estos individuos en las responsabilidades de gobierno dice relación con la paulatina superación de los conflictos y desafíos relativos a la normalización democrática.

“Este desigual protagonismo podría estar indicando que los technopols chilenos constituyeron un grupo eficiente y con efectivo liderazgo a la hora de enfrentar los dilemas de una transición a la democracia, pero no se encontraban igualmente preparados para abordar los desafíos de una democracia en vías de normalización, y menos su consolidación.” (Joignant, 2011, pág. 61)

Estudios como los de Silva y Joignant ponen el foco en la integración de grupos de expertos en la gestión directa del aparato del Estado. En el caso de Silva como elemento central de estudio; mientras que en el de Joignant como resultado del proceso de caracterización de una elite que se define precisamente a partir de su ejercicio de cargos de poder en el Ejecutivo. Sin embargo, ambos coinciden con los otros autores, en que la formación y desarrollo de grupos de expertos con incidencia en políticas públicas se verifica a partir de trayectorias que combinan la ocupación de puestos dentro y fuera del Estado.

Joignant intenta construir un análisis de las trayectorias laborales cuando las distintas autoridades entrevistadas dejan sus cargos en el Ejecutivo, sin lograr una calidad importante en la información recibida. Sin embargo, es relevante la importancia del ejercicio privado como destino laboral distinto de la academia.

“Entre aquellos que migran al sector privado, desconocemos cuantos se desempeñaron en consultoras o empresas que sostuvieron contratos con el Estado o simplemente prestaron servicios de asesoría eventual a agencias del Estado. En cualquier caso, llama la atención el masivo éxodo hacia el ejercicio privado de la profesión, y no hacia el mundo académico o universitario, lo que desmiente un cierto sentido común respecto de las estrategias de reconversión.” (Joignant, 2011, pág. 41)

Este rasgo es relevante en muchos de los entrevistados del presente estudio, los que tienen trayectorias que combinan el desempeño en el sector público, la academia y también el ejercicio privado, vinculado en algunos casos a la defensa de intereses específicos de los actores de la relación laboral, ya sea vinculados al capital o al trabajo. Esta combinación entre conocimiento, experiencia en políticas públicas y experiencia en la defensa de intereses de actores sociales específicos es una de las características que ayudan a entender la forma en que los expertos se aproximaron al debate de la reforma laboral.

En ese sentido, los análisis presentados, si bien es cierto entregan una comprensión mayor sobre el fenómeno de la relación entre expertos y políticas públicas en Chile, entregan menos elementos para entender la influencia de los expertos cuando están situados fuera del aparato del Estado.

Es por ello que una mirada útil al respecto es aquella que tiende a relevar a los expertos y sus redes en sí mismos, más allá de en qué fase de sus trayectorias personales o laborales se encuentren, fuera o dentro del Ejecutivo, la Academia o el ejercicio privado de sus profesiones. Esa mirada la encontramos en la teoría de las Comunidades Epistémicas.

Análisis de conformación de comunidades epistémicas.

Cobra interés para este trabajo el enfoque de “Comunidades Epistémicas”, desarrollado por Peter M. Haas, quién establece que en determinados debates es posible observar la articulación de comunidades de personas con una mirada común sobre el mismo, valores comunes y cuya validación nace desde el conocimiento experto de la temática en discusión. En palabras del autor, *“Una comunidad epistémica es una red de profesionales con reconocida experticia y competencia en un dominio particular y una voz autorizada para entregar un conocimiento políticamente relevante en su ámbito de discusión”* (Haas, 1992, pág. 4).

Dicha teoría busca definir los elementos que constituyen comunidades de expertos que inciden de forma expresa e intencionada en el debate de determinadas políticas públicas en defensa de un marco compartido de referencia respecto al ámbito en discusión.

El enfoque de comunidades epistémicas es propuesto por Peter Haas como un mecanismo para el estudio de las políticas internacionales. Mientras en lo institucional, el debate internacional se organiza en torno a los estados y a los organismos internacionales que dichos estados integran, Haas busca relevar el rol que juegan comunidades de expertos que desarrollan mecanismos de coordinación a partir de la defensa de creencia comunes (Haas, 1992).

Este enfoque parte de la base que la complejidad de los temas internacionales lleva a que los tomadores de decisión estén más dispuestos a demandar información que reduzca la incertidumbre en los procesos de definición. Esto entrega a los expertos en las distintas áreas una incidencia relevante sobre dichas decisiones. Esta necesidad de contar con la mirada validada en el conocimiento se acentúa en tiempos de crisis.

En este marco, Haas señala que los expertos en el ámbito internacional operan mediante redes de contacto que constituyen comunidades identificables y concretas. Estas comunidades comparten:

- .- Un conjunto de normas y valores compartidos.
- .- Creencias causales que se derivan de sus análisis, contribuyendo al núcleo central de reflexión en sus dominios, posibilitando múltiples vínculos entre posibles políticas públicas y resultados esperados.
- .- Nociones de validación intersubjetivas que permiten definir criterios para pesar y validar el conocimiento en el área de su experticia.
- .- Una voluntad política común, expresada en un conjunto de prácticas asociada a un conjunto de problemas hacia los cuáles dirigir sus competencias con el objeto de incrementar el bienestar humano.

Sin embargo, la característica distintiva de las comunidades epistémicas es que *“Su aproximación de autoridad al conocimiento políticamente relevante en un dominio particular está basado en su reconocida experticia en dicho dominio. Esto distingue a las comunidades epistémicas de otros grupos involucrados en la coordinación de políticas”*. (Haas, 1992, pág. 17)

En temas complejos, el rol de las comunidades epistémicas es fundamental, para contribuir a fijar los límites del debate y su orientación. *“Las comunidades epistémicas ejercen influencia en la renovación de las políticas por medio de: el acotamiento del rango de controversia política alrededor de un asunto, la definición de los intereses de los estados y la fijación de estándares.”* (Adler, E. & Haas, 2009, pág. 154).

Esto se vincula con la teoría de la racionalidad limitada, de Herbert Simon, quién entiende que el ser humano desarrolla la elección racional y el análisis costo beneficio sobre un universo de posibilidades que es limitado, por sus propias capacidades de percepción, por el tiempo y por el espacio. De esta forma, no sólo debemos entender los mecanismos mediante los cuales la razón evalúa la realidad, sino que también debemos asumir que la realidad sobre la cual esa razón actúa está limitada. El ser humano busca estrategias para optar dentro de las opciones posibles, tratando de prever las consecuencias de sus opciones. (Simon, 1955)

En este marco, las comunidades epistémicas contribuyen a marcar los límites de lo posible en un debate de ideas e intereses. De una u otra forma, mediante la autoridad del conocimiento van generando los marcos en los cuáles se fija la política. *“Las comunidades epistémicas ejercen influencia en la renovación de las políticas por medio de: el acotamiento del rango de controversia política alrededor de un asunto, la definición de los intereses de los estados y la fijación de estándares.”* (Adler, E. & Haas, 2009, pág. 154). Junto a ello, juegan un rol relevante en la coordinación de políticas y en la definición de las mismas.

Haas señala que para estudiar comunidades epistémicas, se deben seguir algunos pasos específicos:

- .- Identificar la comunidad
- .- Identificar integrantes
- .- Identificar principios y creencias.
- .- Determinar sus actividades y demostrar su influencia en los tomadores de decisión a lo largo del tiempo, identificando resultados alternativos que fueron afectadas por su influencia y explorando explicaciones alternativas para los actos de los tomadores de decisiones.

Entre quienes han abordado estudios siguiendo el modelo de comunidades epistémicas, podemos destacar (Orlansky, 2005), quién desarrolla una visión más amplia del concepto, identificando grandes corrientes intelectuales en el continente, en contextos de tiempo y espacio determinados; (Maldonado, 2003), quién da gran importancia a la identificación de una red intelectual específica y al rol que juega un docente como articulador y líder de la misma y (Caballero, 2009), que realiza una identificación de las comunidades epistémicas más relevantes en el contexto latinoamericano durante la Guerra Fría y los procesos posteriores. En una mirada más específica, sobre un debate concreto de políticas públicas, en un espacio internacional como es la Organización Mundial de la Salud y su política de control del tabaco, cabe señalar el trabajo de (Mamudu, 2007).

Finalmente autores, como (Orozco Restrepo, 2016) utilizan el concepto de comunidad epistémica enfocados casi exclusivamente en la idea de conjunto de autores adscritos a teorías compartidas respecto, en este caso, a los estudios de seguridad, sin ahondar en la construcción de redes entre ellos.

III. MARCO METODOLÓGICO

Metodología de recolección de datos.

Una primera aproximación metodológica para el desarrollo del estudio parte de la base de entender que lo que se busca establecer es una adecuada caracterización de un proceso desarrollado en un pasado reciente, con el objeto de establecer conclusiones respecto de la interacción entre los actores involucrados. El estudio tiene como centro la idea de que los actores se acercan a un espacio de debate de ideas, que contienen en su interior concepciones de la sociedad, del trabajo, de la empresa y de la acción colectiva. Son, en cierto sentido, voceros de sus propias subjetividades, las que, de acuerdo al marco reseñado previamente son la base para la construcción de redes intersubjetivas concretas.

Es un estudio, por tanto, que se inscribe en la corriente fenomenológica, tratando de relevar la perspectiva de los propios actores como herramienta de comprensión del fenómeno a estudiar (Taylor & Bogdan, 1984 ed., pág. 16).

Interesa abordar esta labor, entonces, como una investigación cualitativa, en la cual *“el investigador ve al escenario y a las personas en una perspectiva holística: las personas, los escenarios o los grupos no son reducidos a variables, sino considerados como un todo”* (Taylor & Bogdan, 1984 ed., pág. 20).

En este marco, las preguntas de investigación son aquella puerta de entrada al campo de investigación de la que nos habla (Flick, 2004 ed, pág. 61), sin perjuicio de su posible reformulación a partir de los elementos que surgen del trabajo en dicho campo.

Las investigaciones desarrolladas bajo una perspectiva cualitativa buscan conocer los procesos a estudiar a través de las percepciones y significados que los propios sujetos participantes de los mismos le atribuyen (Corbetta, 2007). El objetivo, por tanto, es la comprensión y no la comprobación de una teoría preestablecida. La metodología de recolección de datos debe permitir que dichas percepciones se puedan expresar y desarrollar por parte de los actores de los procesos.

Respecto de los métodos de recolección de datos, este estudio se realizará principalmente en base a entrevistas semiestructuradas. La entrevista permite acceder a la caracterización del proceso desde las propias subjetividades de quienes participaron en él, lo que facilita la reconstrucción del entramado de relaciones e incidencias que se pretende conocer.

“Con la entrevista, el investigador registra los comportamientos y las motivaciones de los actores mediante la descripción que dan de ellos los propios sujetos, a los que se interroga sobre sus experiencias, sentimientos y opiniones” (Corbetta, 2007, pág. 302)

La entrevista semiestructurada permite combinar la necesidad de situar la investigación en un marco específico y dado, en este caso la participación de los expertos en un proceso legislativo específico, a la vez que otorga espacios para la construcción de nuevas teorías y miradas a partir de los propios protagonistas. *“Las teorías no son (correcta o equivocadamente) representaciones de hechos dados, sino versiones o perspectivas a través de las cuáles se ve el mundo”* (Flick, 2004, pág. 58)

Las entrevistas buscan conocer la percepción de los propios expertos cuya relación con el proceso de formulación de política pública se busca estudiar. Se privilegia, así, la mirada subjetiva de los mismos, por sobre la evaluación que de su papel hagan actores sociales, políticos o institucionales. En ese sentido, no es el objetivo de este trabajo el contrastar su percepción sino que más bien conocerla en profundidad. Sólo se recurrirá a entrevistados del Poder Ejecutivo como una forma de construir un marco previo respecto de la vinculación de los expertos con el proceso.

Los estudios reseñados previamente, respecto del rol de los expertos en la formulación de políticas públicas, o en la construcción de estrategias de acción y articulación políticas han tendido a concentrarse en la caracterización de los mismos y de los efectos de sus acciones en determinadas instituciones, especialmente en el Ejecutivo y en los partidos políticos. En este trabajo se postula que es relevante poner el foco en la mirada que los propios expertos construyen respecto de su acción, sus herramientas y su eficacia

Las entrevistas semiestructuradas se desarrollan, mediante una pauta temática común para los distintos entrevistados pertenecientes a los grupos de expertos señalados y otra con algunas diferencias, para el caso de aquellos entrevistados pertenecientes al Poder Ejecutivo²⁰. Uno de los aspectos que vale la pena destacar es la dificultad de los entrevistados de abordar los temas de vínculos y trayectorias personales, necesarios para poder abordar la caracterización de comunidades epistémicas. Es probable que ello esté relacionado con un pudor de referirse a los propios vínculos e intereses, pero también con una valoración de la propia trayectoria como un esfuerzo individual más que colectivo. Dentro de este marco, se aprecia una mayor facilidad para establecer apreciaciones sobre otros grupos y comunidades, por lo que la información al respecto tiende a generarse de forma cruzada, más que en base al testimonio en primera persona, salvo excepciones.

Otro aspecto que es posible destacar es que los entrevistados demuestran interés en expresar su mirada acerca del rol de los expertos en el debate político y legislativo y la forma en que dicho rol se pudo o no cumplir a cabalidad en el proceso en estudio. Esto se imbrica necesariamente con la opinión que cada entrevistado desarrolla acerca de la propia reforma laboral y la forma en que, concretamente, se llevó a cabo su tramitación.

Unidad de análisis

La unidad de análisis de esta investigación la constituyen los expertos que, desde su calidad de tales, desarrollaron acciones con el objetivo de incidir en la tramitación de la reforma laboral y en sus resultados.

Por lo tanto, la definición relevante para efectos de delimitar dicha unidad no está en la profundidad o magnitud del reconocimiento de la experticia de los distintos profesionales respecto de las materias en discusión, sino que en el desarrollo de acciones significativas por parte de los mismos con el fin señalado.

²⁰ Por razones circunstanciales, en el caso de Economista 5, la entrevista se realizó por escrito mediante un cuestionario reducido de preguntas. Ambas pautas y el cuestionario utilizado se incorporan como anexo.

Muestreo

La definición concreta de la muestra se construye a partir de las percepciones de otros sobre las acciones de cada uno de los expertos entrevistados.

El acercamiento previo al proceso y la revisión de fuentes, principalmente de las actas de las comisiones del Congreso Nacional y la información entregada por los propios entrevistados del Poder Ejecutivo, permiten clasificar a los expertos en tres grupos.

- .- Abogados Laboralistas y asesores sindicales.
- .- Abogados asesores de empresas.
- .- Economistas e ingenieros expertos en mercado del trabajo.

Las entrevistas buscan comprender la mirada de profesionales de los tres ámbitos. Sin embargo, uno de los elementos importantes que surgieron en el transcurso del proceso, es que hubo mayor disposición a acceder a las entrevistas de parte de personas vinculadas a los dos primeros ámbitos que al tercero. En el caso de quienes accedieron en el tercer grupo, se aprecia una participación en el debate, menor a lo que se hubiese podido suponer previamente.

Selección de la muestra.

Para seleccionar la muestra se utilizó la metodología de cadena o red, identificando participantes clave, a los que se le preguntan sobre otras personas cuya incorporación a la misma sea relevante, en función de los datos y experiencias que puedan aportar (Baptista Lucio, Fernández Collado, & Hernández Sampieri, Metodología de la investigación, 2006, pág. 568).

Para iniciar el proceso se entrevista a un integrante del Poder Ejecutivo, abogado, que jugó un rol clave en la tramitación del proyecto de ley. La cadena desarrollada a partir de sus referencias es complementada con las referencias de un segundo integrante del Ejecutivo, economista.

De esta forma, se realizaron trece entrevistas a distintos expertos relevantes en el desarrollo del proceso legislativo de la Reforma Laboral. Sus respuestas se presentan identificando su formación y un número, a fin de cautelar su anonimato. Se señala la formación profesional, porque aparece como un elemento relevante a considerar en el análisis. Del total de entrevistados, diez son hombres y tres son mujeres, distinción que no se considera en la identificación.

La identificación, formación y vinculación de los entrevistados con el desarrollo del proceso, es la siguiente.

Tabla N° 7. Caracterización de los entrevistados

Identificación	Formación	Vinculación con el proceso
Economista 1	Ingeniero Comercial y Doctor en Economía	Académico, participa del debate mediante declaraciones en prensa
Antropólogo 1	Antropólogo	Participa del proceso de forma activa, concurriendo al Congreso Nacional, representando a la Fundación SOL. Participa del proceso de reflexión previa cristalizado en el Manifiesto por un Nuevo Modelo de Relaciones Laborales.
Abogado 1	Abogado	Académico. Profesor de derecho del trabajo. Participa del proceso de reflexión previa cristalizado en el Manifiesto por un Nuevo Modelo de Relaciones Laborales.
Abogado 2	Abogado, Magister en Gestión de Políticas Públicas.	Participa del proceso como funcionario del Ministerio del Trabajo.
Economista 2	Ingeniero Civil Industrial y Doctor en Economía	Integró el Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad. Participa del proceso como funcionario del Ministerio del Trabajo.
Economista 3	Economista	Participa del proceso de reflexión previa cristalizado en el Manifiesto por un Nuevo Modelo de Relaciones Laborales. Participa en la reflexión acerca de la reforma desde la Fundación SOL
Abogado 3	Abogado	Académico. Profesor de derecho del trabajo. Asesor laboral de empresas y gremios empresariales. Participa del proceso como asesor de gremios empresariales, en la construcción de las estrategias legislativas de los mismos y acompañando a sus directivos al Congreso Nacional.
Economista 4	Licenciado en Historia, Economista.	Participa del proceso como funcionario de la Organización Internacional del Trabajo
Economista 5	Ingeniero Comercial y PhD en Economía	Académico. Participa del debate mediante declaraciones en prensa.
Abogado 4	Abogado	Participa del proceso como funcionario de la Organización Internacional del Trabajo
Abogado 5	Abogado	Académico. Profesor de derecho del trabajo. Asesor laboral de empresas. Participa del proceso como asesor parlamentario de senadores.
Abogado 6	Abogado	Académico. Profesor de derecho del trabajo. Asesor laboral de empresas y sindicatos.

		<p>Integró el Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad.</p> <p>Participó del debate asesorando al Ejecutivo en la estrategia frente al requerimiento de la oposición al Tribunal Constitucional.</p>
Abogado 7	Abogado	<p>Académico. Profesor de derecho del trabajo.</p> <p>Participa del proceso de reflexión previa cristalizado en el Manifiesto por un Nuevo Modelo de Relaciones Laborales.</p>

IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS

La presentación de resultados se estructura en función de los objetivos específicos que guían el desarrollo de la investigación.

Mecanismos de vinculación e incidencia de los expertos en el debate sobre la Reforma Laboral

El debate de la reforma laboral se articula en torno a diversas instituciones o actores. Los expertos que participan del mismo lo hacen mediante alguna vinculación con alguna de estas instituciones o actores. Alternativamente, algunos buscan influir sobre el conjunto de involucrados en el mismo, mediante apariciones en prensa.

Se presentan los elementos que permiten caracterizar dicha vinculación en los siguientes espacios: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, actores sociales (sindicatos y gremios) y prensa.

Respecto de la vinculación de los expertos con el Ejecutivo.

Un primer elemento relevante es que no hay un espacio formal de consulta o vinculación desde el Ejecutivo con expertos durante el proceso de redacción del proyecto y su tramitación legislativa.

Respecto de la no existencia de un espacio como las comisiones asesoras presidenciales utilizadas en otros proyectos, las opiniones expresan dudas respecto a su real utilidad en este proyecto. Los argumentos para ello tienen que ver, por un lado, con la necesidad de reconocer que el espacio laboral tiene actores sociales concretos y por lo tanto, sería más relevante la legitimidad que surge desde dichos actores (capital y trabajo) antes que la que pueda surgir de una consulta a expertos. Y en segundo lugar, con la idea de que la determinación de los integrantes de una comisión determinaría previamente el resultado, por lo que ésta tendería a reproducir posturas ya prefijadas y no serviría como espacio efectivo de intercambio y síntesis de miradas y propuestas.

“Yo creo que esto es algo que tiene que tener una discusión entre capital y trabajo. Para mi ese es el tema central. Ahora, si hay un gobierno de turno que adicionalmente quiere que en paralelo corra una comisión pero que esa comisión, “los expertos” que se nombran, que se revele bien de dónde vienen.” (Economista 3)

Dos de los entrevistados formaron parte del Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad (Comisión Meller). Ambos desarrollan la idea recogida en la cita anterior respecto del impacto que tiene la composición de una comisión de este tipo y la disparidad de su representación. Un elemento interesante es la aparición de la diferenciación disciplinaria entre los economistas y los abogados laboristas como distinción significativa. Esta diferenciación, asume, asimismo, a los economistas y a los abogados, como grupos internamente homogéneos.

“Ahí chocó el mundo laboral con el mundo económico y no se pudieron poner de acuerdo. Entonces, yo creo que los economistas no tenían una claridad de la urgencia de este problema. Y eso nunca conversó durante la tramitación. Y yo creo que el mundo laboral, de abogados, nunca trató de ir a convencer a los economistas”. (Economista 2)

“Que eran cuarenta economistas, nunca supe de qué color político eran porque tenían un mismo planteamiento, tres curas, un masón, dos o tres dirigentes sindicales y tres o cuatro abogados.” (Abogado 6)

Sin embargo, el hecho de que no exista un espacio formal de vinculación no obsta a que el Ejecutivo haya desarrollado diálogo con expertos. Respecto de la profundidad y sistematicidad del mismo, las apreciaciones de los entrevistados son disímiles.

Así, dos entrevistados, abogados laboristas, señalan.

“Hubo secretismo, yo no digo que a cada uno nos tengan que consultar, pero a mí nadie me consultó y sé de otros colegas académicos, académicos puros, que nadie les consultó y que incluso por los asesores de gobierno éramos llamados como extremista, tipo extremistas que quieren la huelga y todo” (Abogado 1)

“Uno siempre conversaba con ellos, con el Ejecutivo. No participé en reuniones formales. Pero porque no se dio, porque iba a ir este día y no fui porque no sé qué...” (Abogado 6)

Respecto del vínculo con economistas, las apreciaciones también son distintas.

“Nosotros tuvimos reuniones con los economistas premium vinculados al mundo de la Concertación, que eran los que históricamente han..., eran un grupo con los que testeábamos soluciones, eran consultados” (Abogado 2)

“Hubo un intento de atraer a los economistas cuando el proyecto ya estaba en el Congreso y organizaron un almuerzo en La Moneda, le pidieron a Guillermo Larraín²¹ que convocará a un montón de economistas y una parte importante de esos economistas rechazaron la invitación, “me piden la opinión cuando la propuesta ya está cocinada y no antes”, entonces yo creo que eso no ayudó al proceso.” (Economista 2)

Esta falta de un espacio formal de consulta con expertos de distintas disciplinas es visto por algunos como una falencia, en tanto no recoge las distintas reflexiones e iniciativas que se habían desarrollado en el período previo al gobierno o previo a la confección del proyecto de ley.

“Creo que no se recogió todo el conocimiento acumulado, esto tiene que ver con que la discusión parlamentaria de estos temas, donde hay visiones contrapuestas, es muy compleja. En este tema había propuestas interesantes que se habían discutido en el Consejo Trabajo y Equidad, también había trabajos posteriores con propuestas que podrían haberse recogido (Ej. Marcelo Albornoz²²,

²¹ Guillermo Larraín Ríos es un economista de la Universidad Católica de Chile, militante del Partido Demócrata Cristiano, que ocupó los cargos de Superintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones (2003-2006), bajo el gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar y Superintendente de Valores y Seguros (2007-2010) durante el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria.

²² Marcelo Albornoz Serrano es abogado de la Universidad de Chile, militante del Partido Demócrata Cristiano y ocupó el cargo de Director del Trabajo entre 2003 y 2006, bajo el gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar y el cargo de Subsecretario de Justicia entre 2014 y 2015 durante el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria. En la actualidad dirige la oficina Albornoz y Cía, dedicada a la asesoría en materia laboral a empresas.

*Francisco del Río*²³, *Andrea Repetto*²⁴ y *Ricardo Solari*²⁵ en “*Hacia Una Nueva Legislación Laboral*”)” (*Economista 5*)

Respecto de la relación entre los expertos y el Poder Legislativo.

La tramitación de la reforma laboral en el Congreso duró todo el año 2015 y el primer semestre de 2016. En ese período se realizaron audiencias parlamentarias que tuvieron como finalidad recibir las opiniones de actores sociales, gremiales y sindicales, así como expertos de distintas disciplinas y orientaciones. Esas audiencias, desarrollada en las comisiones de trabajo y previsión social de la Cámara de Diputados y del Senado iban acompañando del proceso legislativo propiamente tal, mediante el cual el proyecto tomaba forma a partir de las modificaciones que el Ejecutivo introducía en función de los pactos con las fuerzas políticas en el parlamento²⁶.

Respecto de dichas audiencias, algunos entrevistados las entienden como un espacio para plantear posturas e ideas, pero de poca incidencia efectiva.

“Una fue la audiencia en el Senado, multitudinaria, en la que había todas las opiniones, y que criticamos a la OIT fuertemente. Yo fui abogado 14 años en el Senado en las comisiones legislativas y sé que las audiencias valen cero. Los parlamentarios dicen si, si, si a todo, pero al otro día te dicen ¿tú quién eres?” (Abogado 1)

“Es más bien parte de un proceso para decir consulté a los actores sociales que recoger genuinamente una indicación, una sugerencia, una visión completamente distinta de las cosas, y exponerlas y que alguien diga esto tiene sentido, no sé se transforme en una indicación o se transforme en que el gobierno diga tal y tal, porque sentimos que las discusiones están en otro lado, las decisiones se cortan en otro lado” (Economista 3)

Esta falta de incidencia efectiva se relaciona con la idea de que las discusiones reales no se dan en el marco formal, pero también de que el Congreso tiene un margen estrecho de maniobra real en estas materias.

“La información que maneja el parlamentario es la que le entrega el gobierno y si el gobierno decide mantener una parte en oscuras el parlamentario no tiene cómo llegar a esa información, ¿me entiendes?” (Abogado 7)

²³ Francisco del Río Correa. Con estudios en derecho, es asesor del Ministerio del Trabajo en todo lo relativo a la tramitación legislativa de los distintos proyectos que la cartera presenta en el Congreso Nacional.

²⁴ Andrea Repetto Lisboa. Economista de la Universidad Católica de Chile. Se desempeña actualmente en la Universidad Adolfo Ibáñez.

²⁵ Ricardo Solari Saavedra. Economista de la Universidad de Chile, militante del Partido Socialista, ocupó los cargos de Subsecretario General de la Presidencia entre 1994 y 2000, durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Ministro del Trabajo y Previsión Social entre 2000 y 2005 durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar. En la actualidad se desempeña como Presidente del Directorio de Televisión Nacional de Chile.

²⁶ A diferencia de otros procesos legislativos, los parlamentarios no podían presentar indicaciones sobre normas relativas a negociación colectiva, ya que el Artículo 65, número 5 de la Constitución Política de la República establece las modificaciones en dichas materias como iniciativa exclusiva del Presidente de la República; por lo tanto los acuerdos políticos alcanzados en el transcurso del proceso debían concretarse en indicaciones del Ejecutivo.

“La captura de la ideología dominante es brutal, o sea tienes que explicarle a PPD²⁷ que subir el quorum no es razonable²⁸, es una cosa inesperada para uno, o sea, o a parlamentarios socialistas” (Abogado 7)

Esta falta de incidencia transforma las audiencias, a juicio de un entrevistado, en un acto más bien ritual, destinado a dar por cumplida una necesidad formal de participación, más que para recoger y procesar efectivamente los planteamientos escuchados.

“Entonces siento que ahí termina siendo un proceso para la cámara, para decir... para que después la ministra dijera nosotros hemos hecho x sesiones de audiencia, hemos escuchado a todo el mundo y ese era su discurso: nosotros escuchamos a todos” (Antropólogo 1)

La idea de que el procedimiento es inoficioso como espacio de participación técnica se contrapone a la idea de que las decisiones se están tomando en una esfera distinta, bajo criterios de negociación políticos, que no se articulan ni requieren del debate técnico que se despliega en las audiencias. Así, quién concurre a la audiencia en calidad de experto, presenta sus ideas y reflexiones con un escepticismo respecto de estar concurriendo al espacio real de discusión de la reforma o bien participando de una instancia más bien formal.

“Finalmente es tanta información que los legisladores tienen que tomar otras vías y esas otras vías son las vías de la negociación política y los acuerdos que se están dando desde otras esferas” (Antropólogo 1)

Una mirada distinta la plantea un entrevistado que trabajó como asesor de parlamentarios vinculados directamente a la tramitación de la reforma.

“Me parece que la pega los parlamentarios la hicieron. La hicieron con sesiones largas. En la sesión que hicieron en el senado del centro, de aquí, y los días lunes de las ocho de la mañana hasta las seis de la tarde, recibiendo a todos los actores y después dos días en Valparaíso, muchas veces para cumplir los plazos, con sesiones que duraban hasta las diez de la noche. Por lo tanto yo creo que había interés de sobra, trabajo a mi juicio dedicado bastantes horas.” (Abogado 5)

Conjuntamente con el desarrollo de las audiencias, algunos de los expertos consultados desarrollaron reuniones de trabajo con parlamentarios específicos para analizar temas concretos. Los entrevistados, sin embargo, no tienen un juicio de mayor eficacia en el impacto de estas reuniones. Y esta percepción se asocia a la idea de que la reforma se discutía dentro de un marco estrecho de posibilidades efectivas de cambio.

²⁷ Se refiere a militantes del Partido Por la Democracia, colectividad afiliada a la Internacional Socialista y que forma parte de la Nueva Mayoría, colación que sustenta el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria.

²⁸ Se refiere a las discusiones respecto del quorum mínimo necesario para constituir un sindicato en una empresa. El Art. 227 del Código del Trabajo contempla un mínimo de 25 trabajadores que representen al menos el 10% del total cuando una empresa tiene más de 50 trabajadores. En caso de empresas con 50 trabajadores se requieren 8 que representen al menos el 50% del total. Esta última norma fue modificada por la reforma laboral. Antes de la ley 20.940, el quorum para constituir sindicatos en empresas de menos de 50 trabajadores era simplemente de 8. Este nuevo requerimiento establece una vara mayor para la constitución de sindicatos en empresas de menos de 50 trabajadores y fue una reivindicación de los representantes de pequeñas y medianas empresas, a la vez que visto como un retroceso por el mundo sindical.

“Me tocó, por ejemplo, aportarle cosas a Andrés Allamand²⁹. No sé si Andrés sabe que soy DC, no tengo idea. Hubo mucha petición de apoyo en el tema, y al que me lo pidió, yo dije sí, puedo colaborar” (Abogado 3)

“En ese sentido, a mí me parecía que era una oportunidad para aportar en este debate. Y creo que lamentablemente los espacios estaban muy estrechos, el margen para el cambio era mínimo” (Abogado 3)

“Yo estuve asesorando a los senadores socialistas por ejemplo, tuve varias reuniones con ellos, y ahí me daba cuenta de que el diálogo funcionaba, pero es un dialogo que tiene un alcance muy limitado porque, tú lo sabes mejor que yo, el legislativo es un ámbito donde la dimensión política lo gobierna, entonces las posibilidades de que, aunque tú dieras las mejores razones, fueran atendidas no estaban dentro del menú” (Abogado 7)

En algunos casos, la relación del experto con el Poder Legislativo se expresa mediante los vínculos políticos y partidarios del mismo. Ello, sin embargo, no siempre implica una mayor incidencia en el proceso.

“A mí me tocó redactar, no una, sino un sinfín de propuestas y ninguna de ellas fue considerada. Todo esto era un escenario más bien muy informal, de plantear alguna propuesta, hacerla llegar. Finalmente, la incidencia en el detalle, específico, es mínima, pero muy mínima” (Abogado 3)

Distinta es, como veremos más adelante, la apreciación de algunos entrevistados respecto a la eficacia de la concurrencia de los actores sociales al Congreso, las que aparecen, en muchos casos, con consecuencias directas en la modificación de aspectos específicos de la ley.

Respecto de la relación entre los expertos y los actores sociales.

La participación de los expertos mediante el vínculo con los actores sociales que intervienen en el debate y son afectados por su resultado, capital y trabajo, constituye otra forma de inserción de dichos expertos en la discusión de la reforma laboral. Algunos de los entrevistados tienen una relación profesional de asesoría con gremios empresariales o sindicatos y otros desarrollan esos lazos desde una postura puramente académica.

Esta distinción es relevante para algunos de los entrevistados. La negociación colectiva es el espacio institucional donde trabajadores y empresarios despliegan sus intereses, con espacios de contraposición importantes y, por tanto, la opinión sobre el entramado institucional que la regula es también un espacio para la defensa de los intereses respectivos de dichos actores.

En este sentido, el experto que regularmente realiza tareas como asesor de alguno de los actores tiene ante sí la tarea de articular sus reflexiones propias con la defensa de los intereses de la organización para la que trabaja. Como contrapartida, quienes no desarrollan acciones de asesoría y opinan desde un espacio académico tienen ante sí el desafío de vincular su reflexión con la

²⁹ Andrés Allamand Zavala. Abogado de la Universidad de Chile. Militante del Partido Renovación Nacional, ocupó el cargo de Ministro de Defensa entre 2011 y 2012 durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera Echeñique. En la actualidad se desempeña como Senador de la República.

experiencia práctica de aplicación de una normativa extremadamente compleja y con implicancias diversas en cada caso.

A partir de allí, la vinculación del experto con el actor social conlleva esta reflexión o tensión.

Los entrevistados responden a ella de distinta forma. En algunos casos, a partir de una vinculación estrecha, en otros con una importante distancia.

Entre los segundos, aparece la idea de mantener una independencia académica, bajo la lógica de defender ideas y no intereses.

Un entrevistado, que se dedica exclusivamente a las labores académicas señala:

“Una de las características del académico, en mi opinión, es que no ejerce. Por eso yo no asesoro sindicatos, no hago informes del derecho, salvo cosas muy excepcionales. Porque a ti te puede no gustar mi opinión, pero mi opinión no va vinculada a si yo pueda ganar más honorarios... Entonces una de las ideas de los académicos full time, es justamente es que no esté vinculado.” (Abogado 1)

Mientras tanto, otro, que combina labores académicas con asesorías a gremios empresariales y actividad política, decidió marginarse de sus labores como asesor en el marco del debate de la reforma.

“A mí me interesaba más un aporte a la política pública, un aporte desde el reconocimiento de diferentes intereses que pudieran llegar, y que en mi opinión tuvieran que ver con lo que yo pensaba lo que era el bien común del país”. (Abogado 5)

“Solamente para no tener ningún tipo de conflicto de interés. No estuve en los gremios... [Mientras ejerció la asesoría parlamentaria a los senadores Allamand y Larraín³⁰ en el marco de la reforma]”. (Abogado 5)

En otros casos no se establece una exclusión a partir de una concepción normativa, sino que se valora la vinculación que se puede establecer entre actores sociales y mundo académico. Sin embargo, algunos entrevistados advierten dificultades prácticas en ello.

En un caso, al referirse a la posibilidad de haber trabajado estrechamente con la Central Unitaria de Trabajadores, se aprecia que la posición de la misma Central en el proceso está sometida a las dinámicas de negociación institucional, por lo que vincularse a ella puede implicar una pérdida de autonomía para el trabajo de los expertos.

³⁰ Hernán Larraín Fernández. Abogado de la Universidad Católica de Chile. Militante de la Unión Demócrata Independiente. Senador de la República.

“Cuando uno ve las centrales, son principalmente espacios institucionales donde se negocia a nivel institucional. No ha sido tanto nuestro estilo, yo creo que la Fundación³¹ no se sentía cómoda haciendo esa labor como partir por arriba, sino que era más bien desde abajo.” (Antropólogo 1)

En otro caso, se adjudica la desconfianza al propio mundo sindical.

“Yo siento que hay una especie de desconfianza desde el mundo sindical hacia estos académicos. Yo creo que ellos creen que hay una agenda personal y propia, entonces no hay posibilidades de, no hay instancias estables para establecer ese vínculo” (Abogado 7)

Sin embargo, también hay visiones que valoran la vinculación entre expertos y actores sociales como una forma de acercar el conocimiento práctico y concreto del actor con la teoría y la reflexión del experto.

“Mi impresión es que la modelística de lo que es bueno en el mundo del trabajo, mientras más tú lo alejas de los actores, y menos los incorporas a ellos, la solucionática de donde quieren llegar, más se convierte en instituciones que son de carácter ideológico, más políticas, más de principios” (Economista 4).

Bajo esta premisa, la OIT promovió el intercambio entre expertos y actores, especialmente en proceso previo a la generación del proyecto de ley, en un proceso que abordaremos de forma específica más adelante.

“En el marco del acuerdo de voluntades, hubo una reunión acá del equipo de Adolfo Ibáñez, presentándole a la CUT y a la CPC, al mismo tiempo”. (Abogado 4)

Otra mirada respecto de la convivencia de expertos y actores es aquella que le otorga un sentido temporal a la preminencia de unos u otros en el debate de las políticas públicas.

“Durante los procesos de análisis, de discusión, los actores son muy incidentes y son los que capturan la vocería y los técnicos tienen una vocería menor. Sin embargo, cuando termina y ya tienes que pasar a régimen, a implementar, a que las cuestiones funcionen, los actores desaparecen, porque se van a otras cosas, etc. y las voces que aparecen ahí son las voces de los expertos.” (Abogado 2)

Al observar la vinculación de expertos y actores sociales, conjuntamente con la apreciación de las tensiones señaladas, los entrevistados perciben una diferencia significativa entre el vínculo de expertos con los gremios empresariales, respecto del mismo vínculo con los sindicatos. Los expertos que se acercan a la reforma desde una perspectiva pro operario son percibidos, sin embargo, en un plano distinto al actuar sindical, mientras que en el mundo empresarial se percibe una mayor articulación.

Esto provoca que los gremios aparezcan mejor asesorados y con mayor sustento técnico en sus posturas que los sindicatos, especialmente que la CUT.

³¹ Se refiere a la Fundación Sol, centro de pensamiento especializado en el desarrollo de contenidos en materia laboral y previsional, que ha tenido un relevante papel en la discusión política de estas materias y en la generación de espacios para la formación sindical y de dirigentes.

“Al menos en este período era un mundo sindical que tenía pocos puentes hacia el mundo más técnico; de hecho, ellos nunca trajeron expertos, nunca apostaron desde la reflexión de un experto, lo que es parte de la realidad de nuestras organizaciones” (Abogado 2)

“Cuando me tocó intervenir en paneles con dirigentes de la CUT, era un discurso no más, era un discurso prácticamente de reproducir los argumentos del gobierno, no vi una elaboración distinta, era como “esto es lo mínimo que nos pueden dar”, “si la alteramos significaría volver atrás, al Plan Laboral de Pinochet”, o sea un discurso muy político y con escaso aporte, no había datos.” (Abogado 3)

“Cuál fue el error de la CUT en este proceso, daba su opinión crítica o no crítica, pero no entraba al debate técnico, o sea no entraba al debate de la extensión de beneficios, no entraba al debate del reemplazo, las adecuaciones necesarias, todo esto se pasaba”. (Abogado 7)

“Yo creo que el actor empresarial siempre funciona más ordenado que el actor laboral y tiene intelectuales orgánicos claros. En este caso yo creo que Cortázar³², que no era vinculado a ellos, dado que ahora tiene un rol desde el mundo empresarial, a nosotros nos tocó negociar contra Cortázar en el Canal 13, él jugó un rol interesante para ellos. Lizama, Luis Lizama³³ también estaba presente creo que en el consejo de la CTC o la SOFOFA, era activo. Por tanto, tenían sus intelectuales permanentes, entregando información.” (Economista 3)

“Yo tuve varias reuniones que surgieron desde la CPC, pero que eran con la comisión laboral de la CPC, eran puros abogados, algunos economistas, pero mayoritariamente abogados laboristas, abogados de empresa. Los empresarios lograron más sinergia entre la defensa gremial y las posiciones de sus propios asesores” (Abogado 2)

La falta de un grupo de expertos afincados en la propia Central, a la manera de los gremios, es vista por un entrevistado como una de las causas de esta asimetría.

“Lo que uno suele ver por ejemplo en la misma Comisiones Obreras³⁴ o en la CGIL³⁵, en grandes centrales sindicales que tienen sus propios técnicos como lo hace la SOFOFA” (Abogado 7)

A juicio de algunos de los entrevistados, esta distancia se expresaba básicamente con la CUT y no obstaba al desarrollo de estrategias de trabajo o acercamiento de expertos vinculados al mundo laboral con otras organizaciones sindicales.

³² René Cortázar Sanz. Economista de la Universidad Católica de Chile. Militante del Partido Demócrata Cristiano. Ocupó los cargos de Ministro del Trabajo y Previsión Social entre 1990 y 1994, durante el gobierno del Presidente Patricio Aylwin Azócar y de Ministro de Transportes y Telecomunicaciones entre 2007 y 2010, durante el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria. Fue fundador del influyente centro de pensamiento CIEPLAN.

³³ Luis Lizama Portal. Abogado de la Universidad de Chile. Fue jefe jurídico de la Dirección del Trabajo entre 1994 y 1998. Actualmente se desempeña como profesor de Derecho del Trabajo en la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile y dirige Lizama y Cía, una de las oficinas de asesoría laboral a empresas más importantes del país.

³⁴ Una de las principales centrales sindicales españolas.

³⁵ Confederazione Generale Italiana del Lavoro.

Esta separación conlleva, también, una opción de parte de los expertos señalados en vincularse a otras organizaciones sindicales, distintas de la Central.

“Nosotros tratamos de construir una opinión en conjunto con los sindicatos obviamente desde nuestra propia visión crítica que no era nueva, como tú decías proviene de un conjunto de opiniones que ya habíamos estado generando desde al menos el 2011 más articulada, pero de antes y entonces nuestra opinión fue recibida por otras organizaciones sindicales y muchas organizaciones sindicales nos invitaron a hacer foros, seminarios, talleres” (Antropólogo 1)

“Después a mí me invitan a hartas charlas de escuelas sindicales y ahí hablé y despotriqué contra la reforma en todo. Pero esas son cosas... en la charla dentro de la escuela sindical de la Chile, de la Alberto Hurtado, de la Diego Portales, y un par de sindicatos que me invitaban a charlas.” (Abogado 1)

Respecto a los efectos de esta falta de vinculación de la Central con un conjunto de expertos, un entrevistado no lo entiende como una debilidad, en tanto la defensa de intereses es el elemento fundamental del sindicato, más allá de la capacidad técnica que demuestre.

“Yo creo que el mundo sindical no estaba preparado técnicamente, pero ese no es el rol del mundo sindical, ellos estaban convencidos. Es decir, era difícil justificar permitir el reemplazo.” (Economista 2)

En el ámbito empresarial, la Comisión Laboral de la SOFOFA aparece como una consecuencia positiva del proceso, en el sentido de generar una instancia permanente de reflexión por parte de un grupo de expertos con el fin de generar posturas y opiniones a la organización.

“En el caso de SOFOFA se mantuvo la comisión laboral y seguimos operando conjuntamente y nos reunimos una vez al mes y hay producción intelectual, entre comillas, hay informes, minutas, compartimos opiniones y se han revisado los dictámenes” (Abogado 3)

Otro entrevistado, sin embargo, relativiza el efecto de este trabajo y la real capacidad demostrada por los gremios empresariales en la generación de propuestas y argumentos durante la discusión de la normativa.

“Lo que a mí me llamó la atención del mundo empresarial es que hubo cero análisis, cero evidencias, cero estudios, cero preparación. Ahora uno ve que, producto de eso, para la reforma de pensiones lanzaron grupos, hicieron propuestas, pero para la laboral, no tenían nada.” (Economista 2)

“Era resistir y criticar y, claro, hicieron una comparación, miraron diez países afuera, y dijeron “mira...”, pero no tenían una propuesta de cómo mejorar el proyecto y equilibrar los poderes, porque ellos de verdad creían que los poderes estaban equilibrados.” (Economista 2)

En suma, la vinculación del mundo experto y académico con los actores sociales en el marco del debate es una estrategia de inserción en el mismo. Está marcada por la tensión entre el experto que se acerca como asesor, ayudando a su asesorado a desarrollar estrategias de defensa de sus intereses y aquel que se acerca a un actor social portando un conjunto de ideas y miradas propias sobre el proceso, indistintamente de los intereses o posturas del actor social.

El primer modelo primó en el mundo empresarial y el segundo en el mundo sindical. Sobre la efectividad de dicho vínculo las visiones son diversas, sin embargo hay un consenso en que la forma en que los expertos laboristas consultados se acercaron al mundo sindical, especialmente a la Central Unitaria de Trabajadores, no resultó en un fortalecimiento de las capacidades de la misma.

Respecto de la prensa como espacio de debate.

La prensa constituye un espacio de intervención para distintos expertos que desean incidir en el debate público, ya sea de forma exclusiva o bien complementando otros mecanismos de incidencia. En el caso del debate de la reforma laboral, algunos de los entrevistados desarrollaron acciones estructuradas y definidas para su aparición en la prensa, en base a planes de medios diseñados en función de las necesidades del debate³⁶. Es el caso de dos entrevistados que participaron del debate desde la Fundación SOL.

“A través de los medios de comunicación con columnas de opinión, entrevistas en radio y televisión y sacando investigaciones. Nosotros en ese momento tratamos de hacer documentos pequeños de 10 páginas o 12 páginas, donde dieran cuenta de algún elemento importante para hacer frente a algún tipo de sentencia en relación a algunos temas.” (Economista 3)

“La actividad nuestra era sacar columnas y estudios. Luego se articulaba en un plan de medios que tenía que ver con que nos llamaban, etc.” (Antropólogo 1)

El recurso a la prensa permite establecer una posición u opinión en un espacio de participación menos limitado que aquellos definidos formalmente para participar, como las audiencias parlamentarias. Se recoge la utilización de entrevistas o columnas de opinión, como un mecanismo de difundir ideas, propuestas o reflexiones que han desarrollado en el ámbito universitario, pero que no tienen repercusión fuera de él. Se plantea la academia como un espacio cerrado y autocontenido, que no irradia por sí mismo hacia el debate público, por lo que la prensa constituye un mecanismo para conectar ambos.

“Tiene que hacer producción, entre comillas, para que la universidad te evalúe tu investigación, pero a veces esa no la ve nadie, los artículos scielo nadie los lee. Y tiene también que hacer como, voy a copiarle a un colombiano que estoy leyendo, una “teoría pop” del derecho. Y eso se hace a través de los diarios, de El Mostrador o The Clinic, en parte, y también en revistas como Laboral Chilena, que llega a los operadores” (Abogado 1)

En este sentido, es relevante el ejemplo de un grupo de Economistas que publicaron una Carta al Director en El Mercurio en agosto de 2015, señalando su apoyo al establecimiento en la ley de un mecanismo de reemplazo en huelga por parte de trabajadores de la propia empresa, el llamado reemplazo interno (Contreras, y otros, 2015).

Una de las personas que suscribieron dicha carta señala

³⁶ Este punto no pretende levantar una mirada sobre la presencia del debate de la Reforma en la prensa. Por lo tanto no nace de una revisión exhaustiva de la misma. Lo que busca es recoger la mirada de los entrevistados sobre el desarrollo de acciones de prensa como estrategia de incidencia en el proceso.

“Me motivó el hecho que una de las ventajas del reemplazo interno es que la huelga tenga una proporcionalidad acorde a la importancia relativa del sindicato que está involucrado. Si se prohíbe esta sustitución ocurre que los efectos sobre los trabajadores que no están en huelga, la actividad de la empresa y los consumidores podrían ser similares, independiente del porcentaje de trabajadores que están adscritos al sindicato en huelga.” (Economista 5)

Esta carta fue recogida en el debate parlamentario³⁷ y generó una misiva argumentando en el sentido contrario, suscrita por cuatro académicos, dos abogados y dos economistas, de la Universidad Diego Portales, señalando que *“permitir el reemplazo interno de trabajadores en huelga terminaría con el cambio más relevante de la reforma laboral actualmente en discusión”* (Couso, Sanhueza, Sehnbruch, & Ugarte, 2015).

El debate tuvo una continuidad posterior por los mismos medios generando un intercambio, al decir de uno de los entrevistados, en el que también se jugaba una disputa entre la economía y el derecho como disciplinas relevantes para definir el marco de discusión de la reforma.

“Esto del reemplazo interno y nosotros, la salida con Couso³⁸ en los diarios y la Claudia Sanhueza, al final fueron como diez cartas y nos tuvimos que pasear con toda la micro academia de economistas de la Concertación, apareció Cortázar, después aparecieron dos más, después se metió Beyer³⁹, etc., pero el debate era bien sorprendente porque no era de economía, era de derecho y ahí no tienen donde ganar” (Abogado 7)

No deja de llamar la atención que, si bien es cierto, la carta del 7 de agosto está firmada mayoritariamente por economistas⁴⁰ y la carta del 4 de septiembre está firmada por dos abogados⁴¹, una economista y una cientista política dedicada a la investigación en materias económicas,⁴² la cita precedente la entiende como una pugna entre la “economía” y el “derecho”. Esto se relaciona con la idea de comunidades con identidades definidas y percibidas de esta forma por sus pares, como veremos más adelante.

Respecto de la efectividad de la prensa como espacio de desarrollo de este tipo de debates, se recogen miradas distintas. Por un lado, un entrevistado reconoce un efecto producido por sus columnas.

³⁷ A modo de ejemplo, el Senador Andrés Allamand (Renovación Nacional), uno de los activos participantes del debate laboral por parte de la oposición, argumentó en favor del reemplazo interno en sesión 106 de sala del Senado del 10 de marzo de 2016, señalando: *“Entre paréntesis, expertos como Eduardo Engel, Andrea Repetto (por mencionar a dos personas del mundo progresista de la Izquierda), René Cortázar o Marcelo Alborno consideran, al igual que nosotros, que en el caso descrito tiene que ser perfectamente posible, para que la huelga no sea desproporcionada, que algunos de los veinte trabajadores -en las condiciones que voy a explicar- desempeñen las tareas de cajero.”* (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2016, pág. 1638)

³⁹ Harald Beyer Burgos. Economista de la Universidad de Chile. Ocupó el cargo de Ministro de Educación entre 2011 y 2013 durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera Echeñique. Desde 2014 dirige el influyente centro de pensamiento Centro de Estudios Públicos.

⁴⁰ La única excepción es el ex dirigente sindical bancario Diego Olivares.

⁴¹ Javier Couso y José Luis Ugarte.

⁴² Claudia Sanhueza y Kirsten Sehnbruch, respectivamente.

“Comprobé que en gran parte del fallo del Tribunal Constitucional, hay muchas ideas rescatadas de columnas que había publicado en El Mercurio y aparecía ahí la idea o la cita sin citarla.” (Abogado 3)

Por otro lado, se recela del espacio, señalando que no necesariamente es el mejor para discutir estos temas. Uno de los entrevistados, suscriptores de la carta de los economistas de agosto de 2015 señala al respecto.

“No tengo claro si los expertos fueron consultados sistemáticamente en el diseño y tramitación de esta reforma. Lo que percibí es que hubo bastante discusión a través de la prensa, pero esa no es necesariamente la mejor forma de aportar efectivamente conocimiento experto al diseño de las políticas públicas.” (Economista 5)

Otro de los suscriptores de la misma misiva, establece sus prevenciones en un marco más general, señalando su preocupación sobre el carácter y real capacidad de quienes aparecen utilizando este espacio y desde allí, incidiendo en el debate público, en un contexto de divorcio entre el pensamiento académico desarrollado en las universidades y la reflexión práctica de políticas públicas.

“Y los problemas del país van a estar en manos de opinólogos y con gente de poca densidad de conocimiento y que no se retroalimenta de esto”. (Economista 1)

“Claro, por ejemplo, cuando tú lees a Benítez⁴³ o a Melnick⁴⁴, o a Klaus Schmidt-Hebel⁴⁵, todos en este Departamento los leemos y lo descontamos a cero, a cero.” (Economista 1)

Por tanto, el juicio sobre la utilización de la prensa como espacio de incidencia por parte de los entrevistados, valora la posibilidad que la misma entregue de romper el aislamiento que se produce en la reflexión universitaria e incidir con sus conocimientos y capacidades en el debate de políticas públicas, pero a la vez recela de la no distinción de capacidades y competencias que sí está presente al interior de la academia pero que, al salir de ésta, se hace menos relevante.

⁴³ Andrés Benítez Pereira. Ingeniero Comercial. Columnista del Diario La Tercera y rector de la Universidad Adolfo Ibáñez entre 2010 y 2017.

⁴⁴ Sergio Melnick Israel. Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile. Ocupó el cargo de Ministro de Planificación entre 1987 y 1989 durante la dictadura militar de Augusto Pinochet Ugarte. Ha ocupado espacios como comentarista en programas políticos de televisión y columnista en distintos medios de comunicación. Se desempeña como profesor en la Universidad Adolfo Ibáñez.

⁴⁵ Klaus Schmidt-Hebbel. Ingeniero Comercial de la Universidad Católica de Chile. Profesor de Economía de dicha Universidad. Se ha desempeñado como Director del Departamento Económico de la OCDE entre 2008 y 2009 y presidió el Consejo Fiscal Asesor del Ministerio de Hacienda durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera Echeñique.

Expertos, posturas e ideas sostenidas en la formulación de la política pública.

Respecto de los temas centrales en la Reforma Laboral.

Uno de los elementos centrales en el análisis de comunidades de expertos, de su vinculación con el debate público y con la posible caracterización de las mismas dice relación con la visibilización de las ideas que dichos expertos defienden en el debate del cual participan.

En el caso de una modificación tan amplia como la reforma laboral, parte de ese acercamiento brota de la mirada general que los entrevistados tienen del proceso, pero también de la detección de aquellos elementos que para ellos eran más relevantes en el desarrollo del debate y que, en consecuencia, motivaban especialmente su inserción en el mismo.

La reforma proponía cambios normativos respecto del modelo de relaciones laborales, es decir, de la forma en que se institucionaliza y procesa el conflicto entre capital y trabajo en una sociedad. Por ello, un grupo de las reflexiones recogidas están en ese nivel y otro en las modificaciones específicas propiamente tales y su impacto concreto.

En el primer nivel, la reflexión se vincula a la evaluación que se tenga de la eficiencia y legitimidad del modelo de relaciones laborales y de la normativa a reformar.

Al respecto, un punto de vista es el que pone el énfasis en la necesidad de reforzar la capacidad de la norma de conducir el conflicto laboral, capacidad que habría ido perdiendo, restándole legitimidad a dicha norma y las instituciones que sustenta.

"Nosotros estábamos convencidos que teníamos una institucionalidad laboral antigua, que había ido perdiendo legitimidad, no por sus problemas de origen sino porque había ido perdiendo capacidad de procesar los conflictos. El conflicto se había empezado a desbordar, crecientemente, no en una magnitud que pudiera poner en duda bases institucionales, pero había un conflicto que progresivamente se había empezado a salir de sus cauces" (Abogado 2)

Como contrapartida, están quienes ponen en el centro de la necesidad de reforma, la ilegitimidad de origen de la norma a reformar.

"Una cosa que me molesta de la reforma es que se parte de la base de una legitimación de lo que hay, y eso genera que toda la reforma, que todo lo posterior, es como que estuviéramos discutiendo normas que se asumieron democráticamente y que es necesario cambiar. Estamos hablando de legislación de la dictadura, en que se mataban dirigentes sindicales cuando se aprobó esto" (Abogado 1)

La distinción no es menor, porque cuando se enfrenta la necesidad de reforma desde la idea de corregir un modelo que ha ido perdiendo vigor en su rol de encauzar el conflicto se tenderá a cambios en el margen, que permitan restituir al modelo las capacidades perdidas, en cambio, el cuestionamiento de la legitimidad de origen conlleva la posibilidad de evaluar y modificar las ideas matrices del modelo existente. Por tanto, la radicalidad de, al menos, las aspiraciones con que se enfrenta el proceso, puede ser distinta.

En el nivel de las modificaciones específicas que la reforma proponía aparecen como temas más relevantes para los entrevistados el fortalecimiento sindical, las modificaciones al derecho a huelga y, por omisión, la discusión respecto de la posibilidad de habilitar la negociación colectiva en un nivel más allá de la empresa.

“Uno era, en el caso de la huelga, el reemplazo interno. A mí me parecía que una huelga sin reemplazo interno era una huelga muy dura” (Abogado 3)

“Entonces me parecía, mira, me parecía que los reemplazos en la huelga eran clave, ese era el punto central” (Abogado 7)

“La reforma se justificó porque eliminaste el reemplazo. Puede ser que haya otras cosas que los trabajadores después valoren más, pero en términos económicos el mayor poder de negociación viene porque eliminaste el reemplazo.” (Economista 2)

“Yo creo que el tema de huelga, claramente. A mí me parece que había ahí una deuda de la legislación, que no había sido posible de modificar, por razones políticas. De hecho, el 2001, se anuncia en el proyecto que va a haber reformas al derecho colectivo, pero no va ninguna” (Abogado 6)

La centralidad de la reforma a la huelga es reconocida por la mayoría de los entrevistados como uno de los temas relevantes y sobre el cuál buscan incidir y fijar posiciones. Ya nos referimos a la carta de un grupo de economistas sobre el reemplazo interno y el consecuente debate que se genera con otro grupo de académicos.

La limitación o no del derecho a huelga se aborda desde dos perspectivas. Por un lado, la necesidad de evitar un efecto sobre la empresa, ya sea porque se considera ilegítimo o desproporcionado lo que ya se ha reseñado en estas páginas. Por otro lado, la idea de que el derecho a huelga puede generar lesiones a otros derechos, lo que necesariamente importa su limitación, en aras de compatibilizar ambos. Al respecto, un entrevistado señala:

“Hace poco en una clase, de posgrado, no sé qué es lo que era, hablaba de los servicios esenciales y una alumna me dijo “yo estuve un mes detrás del cuerpo de mi abuelito para la huelga del Registro Civil”. Es un tema de derechos humanos colocado en el centro del problema laboral y ahí creo que hay que generar una cultura de derechos humanos que no es que se contraponga a los derechos laborales, sino que coloca cada derecho en su perspectiva.” (Abogado 6)

Sin embargo, no todos los expertos entienden este tema como el más relevante. Un grupo de ellos, vinculados al Manifiesto de Abogados Laboralistas, iniciativa relevante de discusión previa al proyecto, ponen el énfasis en lo que entienden que es una carencia del proyecto, la ausencia de una norma que permita la negociación en un nivel superior al de la empresa, ya sea a nivel territorial, ya sea a nivel de rama productiva.

Este planteamiento orbita toda la discusión del proyecto de ley y se transforma en un punto central entre aquellos que consideran la reforma como insuficiente en el objetivo de fortalecer la organización sindical.

“Para nosotros eran básicamente 3 y que tienen que ver obviamente con lo que tratábamos en el manifiesto que es negociación más allá de la empresa, ojalá estipulada, huelga como derecho fundamental y autonomía sindical” (Antropólogo 1)

Lo interesante de esta mirada es que no pone el énfasis en las herramientas con que cuenta o contaría la organización sindical para enfrentar al empleador sino que en la posibilidad de enfrentar la asimetría capital-trabajo mediante la agrupación de trabajadores en un espacio que vaya más allá de la mera unidad productiva. Cuando el énfasis se pone ahí, el debate acerca de las herramientas es importante, pero no central.

Este cuestionamiento cobra interés en tanto apunta al marco de la discusión que el Ejecutivo y su proyecto habrían definido como posible. Es decir, renuncia a discutir dentro del marco establecido y pretende su ampliación. Es la pugna por definir los límites de lo posible a la que se refiere Haas en su expresión más clara.

“Una cosa que se empujó harto y que no resultó finalmente, fue la negociación por rama, que es un mecanismo super usado en Europa. Entonces, no se llegó hasta allá, te fijas, quizás llegar hasta allá hubiera significado un mayor efecto sobre los salarios”. (Economista 1)

Quienes promueven este punto, que nunca es incorporado en el proyecto ni fijado en la normativa resultante, entienden como un triunfo su instalación en el debate. El discutir sobre lo que no es la reforma, parece tan importante como las discusiones sobre lo que es.

“El gobierno no nos puede ignorar y le guste o no le guste al gobierno, termino explicando que la negociación por rama no podía ser.” (Abogado 7)

Este intento por expandir los límites de la discusión es entendido por otros entrevistados como un maximalismo que, en definitiva, resta a quienes lo promueven de una incidencia real en el proceso político legislativo. Y lo entienden como una reflexión que desde la teoría se aproxima a la realidad y no viceversa, desconectando a quienes la promueven de la lógica del actor sindical que pretenden beneficiar, que es un actor que valora los cambios procedimentales y sus efectos.

“La gente como la María Ester Feres⁴⁶, o la gente de todo el grupo laboralista, es que su reflexión parte de lo óptimo. El mundo sindical organizado quiere llegar a lo óptimo, pero no parte de lo óptimo, parte de lo que tiene. Lo que para María Ester puede ser un retroceso o nada, para el mundo sindical puede ser mucho.” (Economista 4)

“O sea si tu hoy día dices qué se ganó con la reforma laboral de la presidenta Bachelet, la eliminación del reemplazo es un dato relevante para el sindicalismo activo. La prueba es la huelga minera que acaba de pasar. Más pruebas que eso. Pero para el mundo laboralista modelístico, no expresa lo que, para decirlo de manera amable, no expresa lo que el mundo laboralista construyó en la época de los 60' o 70', como modelo de relaciones laborales desde el punto vista del mundo del trabajo” (Economista 4)

⁴⁶ María Ester Feres Nazarala. Abogada de la Universidad de Chile y Universidad Complutense de Madrid. Militante del Partido Socialista. Ocupó el cargo de Directora del Trabajo entre 1994 y 2005. En la actualidad se desempeña como académica de la Universidad Central.

Esta opinión, asimismo, entiende que el hecho de haber desarrollado una crítica a la reforma en base a la ausencia de la rama⁴⁷, genera una controversia que resta legitimidad al proceso completo, en tanto aparece como una reforma que no sirve a trabajadores ni empresarios.

“Ellos ayudaron a instalar el que: a nadie deja satisfechos, no es bueno para unos pero tampoco es bueno para otros, es decir instalaron esta idea de que: ¿cómo puede ser buena una reforma que no deja contento a nadie?, ¿cómo puede ser buena una reforma que, está bien, puede ser esperable que la derecha no la suscriba, pero tampoco sus propios partidarios?. Entonces, yo creo que en clima, que es muy importante para las reformas laborales, ellos no colaboraron en nada.”
(Abogado 4)

Así, la discusión sobre los márgenes del escenario supera y condiciona la disputa que se da dentro de dicho escenario.

Esto se relaciona con una discusión respecto de los objetivos mismos de la reforma que, como veremos en el acápite relativo a los aprendizajes que nos deja este proceso, no parecen adecuadamente consensuados ni compartidos. Es decir, no sólo en el sentido de que los actores concuerden o no con dichos objetivos, sino que en el nivel anterior, que es el de entender de forma común cuáles son estos.

Uno de los entrevistados lo grafica en una suerte de desplazamiento del foco, desde mejorar la negociación como institución que contiene, regula y viabiliza el conflicto entre capital y trabajo, a la necesidad de fortalecer al trabajo en dicho conflicto.

“...en esto puede haber visiones de otros actores, porque probablemente otros actores le dieron mucho más valor a este objetivo que a mí me parecía que era secundario, el fortalecimiento del actor sindical, pero que en el transcurso de la tramitación del proyecto o como en su fundamentación, fue para algunos actores cobrando más valor incluso que el mismo fortalecimiento de la negociación colectiva” (Abogado 2)

Esta distinción está en la base misma del derecho del trabajo. La institucionalidad pública en materia laboral es posterior a la llamada cuestión social; se instala como consecuencia de las explosiones sociales de fines del siglo XIX y principios del siglo XX y siempre tiene la doble faz

⁴⁷ Una de las características de la ley laboral chilena es que sólo permite la negociación colectiva entre sindicatos y empresa al interior de cada empresa. Si bien es cierto no se prohíben las negociaciones que cubran a trabajadores de más de una empresa, ya sea que se organicen por rama productiva o por territorio, la hace voluntaria para los empleadores, por lo que no existe en la práctica.

A pesar de que el Código del Trabajo permite la existencia de sindicatos interempresa (Art. 216), hasta la reforma, los empleadores podían negarse a negociar con estas organizaciones. La reforma avanzó en establecer la titularidad de estos sindicatos, obligando a los empleadores a negociar, pero sólo contratos a nivel de cada empresa y sólo en el caso de las empresas medianas y grandes.

Esta restricción de la legislación chilena es una de sus características frente a otras legislaciones de la región y su eliminación ha sido una de las banderas permanentes del movimiento sindical desde la recuperación de la democracia, siendo recogida en distintos programas de gobierno de las distintas administraciones de la Concertación de Partidos por la Democracia, sin haberse concretado. Una revisión de las distintas propuestas de reforma laboral durante la democracia puede encontrarse en (Feres Nazarala, 2009) y en (Sehnbruch, 2006).

de establecer un conjunto de derechos de protección a los trabajadores, a la vez que controlar y contener los aspectos más extremos del conflicto.

Respecto de la incidencia efectiva de los expertos.

Se les consulta a los expertos respecto la evaluación que tienen de la incidencia efectiva de sus esfuerzos en el marco del proceso estudiado. Las respuestas son distintas, en dos casos.

“A mí me tocó redactar, no una, sino un sinfín de propuestas y ninguna de ellas fue considerada. Todo esto era un escenario más bien muy informal, de plantear alguna propuesta, hacerla llegar. Finalmente, la incidencia en el detalle, específico, es mínima, pero muy mínima” (Abogado 3)

“Yo con terminar con el reemplazo no estoy de acuerdo, yo creo que la huelga es con reemplazo, pero si además la dejamos sin descuelgue, llegas a una posición de casi cómo salgo de esto. Ahí siento que tuvo otro aporte, y un par de más en la discusión, en adecuaciones necesarias también, tuve la posibilidad de dar mi opinión. Bueno también en el requerimiento al Tribunal Constitucional, aunque es extraparlamentario.” (Abogado 5)

Otros entrevistados, hacen una evaluación concentrada en el efecto que tuvo su trabajo con organizaciones sindicales, más que en la incidencia que hayan podido tener o no en el texto legal.

“Desde nuestra opinión lo mejor que ocurrió en este proceso es que se articularon actores que antes no se habían articulado. Sindicatos que estaban en su labor media mutua digamos, de pagar cajas de navidad y gestionar el bono de término, se empezaron a conocer dirigentes de distintos sectores. Nosotros lo vimos en el Matucanazo. Nosotros no tuvimos la pretensión que luego se generó en una articulación que después trascendió, que hoy día están en una coordinadora, CIUS y otra que es como no a la reforma laboral. Muchos de ellos convergen en parte del ejecutivo de la coordinadora No más AFP.” (Economista 3)

“Creo que si logramos los objetivos de poder movilizar un discurso, expresarlo públicamente y ser validados como referentes serios de ese punto de vista, entendiendo que hay otros y que nunca estuvimos cerrados al hecho de debatir cuales eran nuestras opiniones” (Antropólogo 1)

En lo relativo a la incidencia de los laboristas agrupados en torno al Manifiesto, las posturas son disímiles. Los entrevistados que participaron de ese espacio, de una u otra forma, valoran un rol político relevante en la discusión del proyecto, más que una incidencia efectiva en sus contenidos y resultados

“Lo que más me deja contento del proceso, al final estoy más bien contento, es que hay un nuevo espacio político y creo que nosotros logramos que ese espacio político nuevo que antes era pura demanda estudiantil se abra al mundo de los trabajadores” (Abogado 7)

“Me pareció que al darme cuenta que el proyecto, que al menos yo como académico no iba a apoyar porque me parecía un fraude en términos de las expectativas que se habían generado, mi acercamiento fue perdiendo la dimensión técnica y se fue acrecentando la dimensión política” (Abogado 7)

Por otro lado, un profesional que observa al grupo de laboristas vinculados al manifiesto, desde fuera, tiende a atribuir una relación causa efecto entre ambas variables, en el sentido de que el haber extremado sus posturas políticas les restó incidencia en el debate de los contenidos.

“Yo creo que los dejó fuera del debate. Porque fueron tan críticos que finalmente, “¿Para qué seguimos discutiendo este proyecto de ley?”. Incluso sus conclusiones eran “aquí más vale lo que ha hecho la Suprema que lo que están haciendo ustedes los legisladores”, lo cual es cierto, pero esa crítica descalificadora a la actividad del Gobierno y del Congreso, me parece a mí que les restó capacidad de incidencia” (Abogado 3)

Relaciones entre expertos y conformación de comunidades epistémicas.

Se agrupan aquí aquellos elementos que pueden ser importantes para identificar posibles comunidades, sus integrantes, sus principios y creencias.

Es importante establecer que este análisis de resultados se construye desde los aportes de los entrevistados, acorde con el marco metodológico adoptado, por lo que es la propia autopercepción de los mismos la que entrega los elementos necesarios para determinar la existencia o no de comunidades que cumplan con las características que Haas señala.

Respecto de la trayectoria en materias laborales

La incorporación de los entrevistados en el ámbito de lo laboral como campo profesional se produce por diversas vías, entre las cuáles las más relevantes son el desempeño en instituciones públicas relacionadas con el sector, como el Ministerio del Trabajo o la Dirección del Trabajo y la vinculación a partir del desarrollo académico de la persona. Sólo en un caso, se presenta la vinculación a partir del desempeño laboral en una organización sindical, desempeño que, sin embargo, se interrumpe prontamente cuando la persona pasa a cumplir funciones en el Ministerio del Trabajo.

Así, la administración del Estado es la puerta de entrada más relevante de todas, como se aprecia en los siguientes casos:

“Pero yo diría que mi llegada al derecho laboral es el año 94, cuando María Ester Feres me nombra Jefe Jurídico, fiscal, de la Dirección del Trabajo.” (Abogado 3)

“La vinculación más formal fue cuando me fui a trabajar como Jefe de Gabinete del Ministro Andrade⁴⁸, en el primer gobierno de la Presidenta [Bachelet] y, claro, mi experiencia, más que vinculada a los temas estrictamente laborales estaba orientada a los temas de política pública”. (Abogado 2)

“Desde muy chico, he estado muy presente en las actividades sindicales por que nací en Chuquicamata y conocí muy bien el medio sindical en el norte, y las negociaciones. Después del golpe, cuando se instaló la democracia, trabajé con [Jorge] Arrate⁴⁹ en [El Ministerio del] Trabajo”. (Economista 4)

“Mira de casualidad no más, porque la primera pega que encontré fue en la Dirección del Trabajo y cuando yo empecé el laboral era no el patio trasero eso hubiera sido mucho decir, laboral era

⁴⁸ Osvaldo Andrade Lara. Abogado de la Universidad Católica de Chile. Militante del Partido Socialista. Ocupó el cargo de Ministro del Trabajo y Previsión Social entre 2006 y 2008, durante el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria. En la actualidad es Diputado de la República, habiendo ejercido la presidencia de la Cámara entre 2016 y 2017.

⁴⁹ Jorge Arrate Mac Niven. Abogado y Economista de la Universidad de Chile. Militante del Partido Socialista entre 1963 y 2009. Ocupó los cargos de Ministro de Educación, entre 1992 y 1994, durante el gobierno del Presidente Patricio Aylwin Azócar; Ministro del Trabajo entre 1994 y 1998, durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Ministro Secretario General de Gobierno entre 1998 y 1999, durante la misma administración.

el área digamos... no era derecho digamos, ni en las escuelas de derecho, ni en la política". (Abogado 7)

De esta forma, la vinculación formal a los temas laborales se produce en un espacio que, junto con permitir la especialización posterior de algunos de los entrevistados en la materia, va configurando también el conocimiento o las relaciones entre ellos.

Un segundo espacio que cumple este rol de puerta de entrada, pero también de configuración de redes y vínculos, es la academia, especialmente las escuelas de derecho. Ya sea en el caso de aquellos que se interesaron primeramente por los temas laborales al cursar su formación inicial o bien respecto de aquellos que deciden volcar en la academia los conocimientos que van desarrollando a partir de su experiencia.

"Yo después hice un doctorado en Salamanca y ese fue mi gran proceso de formación y bueno después ya en la investigación, o sea hoy día llevo casi 10 años investigando y produciendo conocimiento". (Abogado 7)

De la misma forma que el Abogado 7, el Abogado 5 transita desde lo institucional a la academia.

"Entonces en derecho del trabajo, yo tenía a Héctor Humeres⁵⁰, que también da una visión de los ramos bastante proyectada a nivel país. Entonces yo leía los diarios, en esa época me acuerdo de los acuerdos CPC CUT⁵¹. Participaba mucho, llevaba reportes de diario, imagínate lo que ha cambiado. Ahora la clase trabaja en internet. Entonces opinaba y a raíz de eso, cuando ya estaba en quinto, o egresado, me pidió ser ayudante de derecho del trabajo, Héctor Humeres en la Chile" (Abogado 5)

Otro de los entrevistados presenta una trayectoria en el sentido inverso, desde la academia a la gestión pública, en el Ministerio del Trabajo, donde asume como Subsecretario y a la asesoría parlamentaria.

"A mí me gustaba laboral en el pregrado, lo que es medio raro, en general no gusta, la vocación viene después. Pero había conocido, antes de estudiar derecho, en la época de secundaria, a un laboralista de apellido Macchiavello que escribió varios manuales de laboral" (Abogado 1)

En un tercer tipo de trayectoria se produce a partir del trabajo en una organización sindical como paso previo a la incorporación a la institucionalidad pública.

⁵⁰ Héctor Humeres Noguera. Abogado de la Universidad de Chile. Profesor de derecho laboral en dicha universidad y en la Universidad del Desarrollo. Socio del estudio jurídico Arthur, Humeres, Mejía, Toloza y Cía que presta servicios de asesoría laboral a distintas empresas.

⁵¹ Con el retorno de la democracia se produjo un primer espacio de diálogo entre la CPC, encabezada por Manuel Feliú y la recién refundada CUT, presidida por Manuel Bustos, que permitió al Gobierno del Presidente Aylwin y al entonces Ministro del Trabajo, René Cortázar, avanzar en una reforma normativa que pretendía normalizar las relaciones laborales y adecuarlas a los mínimos democráticos.

“Y ocurrió que me ofrecieron integrar el equipo asesor de la CUT, del Comité Ejecutivo de la CUT, en ese entonces, Manuel Bustos⁵² lo presidía, el vicepresidente Arturo Martínez⁵³, María Rozas, esa CUT del año 1994. Y qué ocurrió, porque cuando [Eduardo] Frei asume como Presidente se lleva a la María Ester [Feres].” (Abogado 4)

“Entonces, después, en cada reunión que nos juntábamos, él [Ministro del Trabajo, Jorge Arrate] me decía: yo necesito a alguien del mundo sindical, porque él tenía un super buen equipo, lejos el mejor equipo asesor que tuvo el Ministerio del Trabajo en décadas.” (Abogado 4)

En el caso de aquellos que ingresan a los temas laborales, desde una preocupación académica, destacan los casos de quienes no son abogados y que desarrollan su interés laboral, básicamente en el ámbito de las ONG.

“Fue un acercamiento al final de la carrera a través de la antropología económica. Siempre me interesó el tema economía política y a partir de ahí, bueno, el tema fundamental: el trabajo como pilar de un análisis social político. Eso como en general, temas laborales, trabajo, etc. y luego llego a la Fundación haciendo mi práctica.” (Antropólogo 1)

“Después mi primer trabajo fue en una fundación que se llama TERRAM, que todavía existe, que en su momento desarrolló un área social y ahí empecé a investigar temas vinculados a las condiciones laborales, a temas salariales, a temas de desigualdad y a relacionarme con algunas organizaciones sindicales.” (Economista 3)

Algunos de los entrevistados tienen trayectorias laborales que de una forma u otra han transitado por el espacio académico, el de asesoría política o a actores sociales y el espacio institucional en el sector Trabajo de la administración. Así, las trayectorias laborales tienden a combinarse y cruzarse, generando un entramado de relaciones que permite un conocimiento entre quienes se decidan al mundo laboral, especialmente quienes lo hacen desde el espacio del derecho o lo normativo.

“Empecé a participar en un proyecto en la CUT de observatorio laboral, que fue el espacio donde tenía contacto directo con los sindicatos permanentemente”. (Economista 3)

“Comencé a derivar desde la teoría del derecho al derecho del trabajo en lo académico, al punto que el año 98 me gané un concurso en la Universidad de Chile y empecé a hacer clases aquí de derecho laboral y luego, claro, ya de ejercer durante cinco años como fiscal de la Dirección del Trabajo me fui a trabajar a Deloitte a armar el área laboral, asesorías a empresas” (Abogado 3)

“[Tras salir del gobierno] Estuve trabajando en varias consultorías en la OIT y también, a partir de la relación construida en el Ministerio del Trabajo, colaboré con algunos temas técnicos con el Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores”. (Abogado 2)

⁵² Manuel Bustos Huerta. Obrero textil, militante del Partido Demócrata Cristiano. Primer presidente de la Central Unitaria de Trabajadores tras su refundación en el contexto del proceso de recuperación democrática. Ocupó dicho cargo entre 1988 y 1996.

⁵³ Arturo Martínez Molina. Tipógrafo. Militante del Partido Socialista. Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) entre 2000 y 2012 y Secretario General de la Entidad al momento de tramitarse la reforma.

“Me he dedicado siempre a laboral, colaborando con programas de gobierno, a las candidaturas de la centro derecha; Joaquín Lavín⁵⁴ en su minuto, la primera de Sebastián Piñera⁵⁵. Y después cuando ganó el ex presidente el año 2010 me llamaron como Subsecretario del Trabajo, y ahí también tuve esa experiencia, después volví a la oficina, pero siempre en trabajo.” (Abogado 5)

Respecto de las comunidades de expertos en torno a la Reforma Laboral.

En lo relativo a los expertos y la existencia de comunidades en torno a la discusión de la Reforma, aspecto central de la presente investigación, los entrevistados un conjunto de información y opiniones relevantes que permiten avanzar en identificar lo que aparecen como comunidades de expertos.

Para efectos de la identificación de comunidades se busca establecer la existencia de redes y trayectorias comunes. En ese sentido, a diferencia de la aplicación que autores como (Orozco Restrepo, 2016) y (Orlansky, 2005) que tienden a prescindir de la pesquisa de la existencia de redes, para concentrarse en la comunidad de ideas o teorías entre sus integrantes, este trabajo asume que la formación de redes concretas es un elemento importante para la constitución del elemento relativo a la voluntad política común, que (Haas, 1992) plantea como característico de las comunidades epistémicas. En ese sentido, la búsqueda del presente estudio se acerca más a la de autores como (Maldonado, 2003) y (Mamudu, 2007).

En este sentido, uno de los primeros elementos que es posible apreciar en los entrevistados es que establecen una primera diferenciación entre el conjunto de expertos que se aproximan a las materias laborales, en función de la formación profesional de los mismos, distinguiendo a quienes provienen desde el derecho respecto de quienes tienen formación de economistas o disciplinas afines.

“Los temas vinculados al mundo del trabajo siempre han tenido una discusión, una tensión, respecto del dominio técnico, de quién tiene dominio sobre ellos. Y ahí hay dos visiones que pugnan y pugnan fuertemente, que la visión del mundo de los abogados laboralistas versus la visión de los economistas. Quienes ven al mundo del trabajo como un mercado laboral, y por lo tanto la discusión se construye desde los incentivos, desde la lógica del mercado laboral, mucho más vinculado también al mundo de las políticas públicas, para ser honesto; versus este mundo laboralista que lo ve desde una perspectiva más positiva, desde la vinculación al derecho, a la práctica jurídica, más regulatoria y más que desde la perspectiva de los incentivos, más desde la perspectiva de los principios.” (Abogado 2)

En este contexto, otro entrevistado señala con claridad, que durante el proceso, el Ejecutivo tuvo un nivel de receptividad distinto hacia ambos espacios.

⁵⁴ Joaquín Lavín Infante. Economista de la Universidad Católica de Chile. Militante de la Unión Demócrata Independiente. Candidato a Presidente de la República en las elecciones de 1999 y 2005. Ocupó los cargos de Ministro de Educación entre 2010 y 2011 y Ministro de Mideplán/Desarrollo Social entre 2011 y 2013, ambos durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera Echeñique.

⁵⁵ Sebastián Piñera Echeñique. Economista de la Universidad Católica de Chile. Empresa. Militante del Partido Renovación Nacional. Senador entre los años 1990 y 1998. Presidente de la República de Chile entre 2010 y 2014.

“Las autoridades del Ministerio del Trabajo en ese minuto, quienes tenían conducción de la reforma probablemente tenían una visión más vinculada a las políticas públicas que al derecho laboral.” (Abogado 2)

Sin perjuicio de lo anterior, es posible identificar grupos o comunidades más específicas de expertos en torno a la discusión de la reforma.

Un grupo, que a decir de uno de sus integrantes no se establece como comunidad, si no que puede ser identificado como una instancia más bien orgánica de un actor gremial, es la Comisión Laboral de la SOFOFA.

“Y ahí se armó un grupo, también variopinto, de gente que tiene distintas formaciones, porque había abogados y no abogados, había sociólogos, había economistas, estaban representados los intereses de empresa multinacionales, de empresas chilenas, de grupos nacionales, había también reuniones ampliadas en que asistía la pequeña y la mediana empresa, la gente del comercio, o sea, había más bien una comunidad que se reúne por una desgracia, por una ruina.” (Abogado 3)

Sin embargo, en el espacio de los asesores gremiales es posible distinguir, también comunidades no institucionales, sino que conformadas en base a trayectorias e ideas comunes. Una de ellas es el Grupo Cortázar, convocado por el ex Ministro del Trabajo René Cortázar, formado por militantes de la Democracia Cristiana y que generaron recomendaciones y propuestas a parlamentarios de esa colectividad.

“Yo participe en ese grupo que René [Cortázar] convocó y que era otra forma de incidir, distinta a la personal, distinta a la SOFOFA. Yo te diría que hicimos hartas propuestas de distinta índole y tenía más expectativas respecto de la capacidad de influir. No hubo tanta capacidad de influencia. En el comité de senadores de la DC mi impresión es que se aportó, probablemente en los grandes temas” (Abogado 3)

El Grupo Cortázar no nace al calor de la reforma sino que responde a trayectorias, amistades y puntos de vista compartidos con anterioridad entre sus integrantes.

“Como comunidad, sí, con René [Cortázar], con Sergio Mejía⁵⁶, hemos trabajado desde los 90, en el Ministerio del Trabajo, en TVN, en Canal 13. De hecho este es un grupo que articulaba [Edgardo]Böeninger⁵⁷. Tiene una articulación previa, subcontratación, diez años trabajando así, colaborando, aportando, ahí hay una comunidad de amigos, nos vemos periódicamente.” (Abogado 3)

⁵⁶ Sergio Mejía Viedman. Abogado de la Universidad de Chile. Militante del Partido Demócrata Cristiano. Fue Jefe de Gabinete del Ministro del Trabajo René Cortázar entre 1991 y 1994, Subdirector de la Dirección del Trabajo entre 1994 y 2000. En la actualidad se desempeña como profesor de derecho del trabajo y socio de la oficina Arthur, Humeres, Mejía, Toloza y Cía, que entrega asesoría laboral a empresas.

⁵⁷ Edgardo Böeninger Kausel. Ingeniero Civil de la Universidad de Católica. Militante del Partido Demócrata Cristiano. Fue Rector de la Universidad de Chile entre los años 1969 y 1973. Ocupó el cargo de Ministro Secretario General de la Presidencia entre 1990 y 1994, durante el gobierno del Presidente Patricio Aylwin Azócar. Fallecido en septiembre de 2009.

“Estaba René, estaba Sergio Mejía, estaba Felipe Sáez⁵⁸ en esa época, y yo. Y después, por aquí estaba Zarko [Luksic] con Marcelo [Albornoz]. Y probablemente estaba Juan Pablo Severín⁵⁹. La DC en su expresión más completa. Y Juan Pablo incidió más en la redacción de documentos finales a través de Nacho Walker⁶⁰ o de Andrés Zaldívar⁶¹, porque él trabaja ahí, trabaja con ellos.” (Abogado 3)

Un segundo grupo relevante, identificado por los entrevistados es la comunidad que se expresó en el Manifiesto Por un Nuevo Modelo de Relaciones Laborales, publicado en 2013 a partir de un trabajo coordinado por la Fundación Sol⁶².

“Quisimos generar esta sintonía entre abogados laboristas, investigadores, economistas, en la fundación hay antropólogos, sociólogos, una síntesis justamente para volver a instalar esta discusión, y colocando actividades de negociación colectiva por rama de actividad es fundamental.” (Economista 3)

“Nosotros ya desde el 2011 estábamos interesados en llamar atención sobre los vacíos del mundo del trabajo y ahí fue un tema de los 10 años de la reforma del 2001, que eso era como un hito tratando de sacar un hito desde un tema que, en ese entonces, 2011, no era tema, no salía ni en lo público. Entonces a partir de ahí, bueno, nosotros en la fundación teníamos relación con María Ester Feres, con Diego López⁶³, con Ugarte⁶⁴ entonces con esa ala bien crítica de abogados expertos en derecho del trabajo surgió la idea de hacer una expresión”. (Antropólogo 1)

“El manifiesto fue colectivo. Dentro de las personas que estábamos en el manifiesto, había posturas distintas, por ejemplo Irene Rojas⁶⁵ tenía la idea que era muy relevante fortalecer los

⁵⁸ Felipe Sáez Carlier. Abogado de la Universidad de Chile. Cumplió distintas funciones en el Ministerio del Trabajo. En la actualidad es asesor laboral mediante el estudio Sáez y Fernández.

⁵⁹ Juan Pablo Severín Concha. Abogado de la Universidad Católica de Valparaíso.

⁶⁰ Ignacio Walker Prieto. Abogado de la Universidad de Chile. Militante del Partido Demócrata Cristiano. Ocupó el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores entre 2004 y 2006, durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar. En la actualidad es Senador de la República.

⁶¹ Andrés Zaldívar Larraín. Abogado de la Universidad de Chile. Ocupó el cargo de Ministro de Economía en 1968 y de Ministro de Hacienda entre 1968 y 1970, ambos durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva. En la actualidad es Senador de la República.

⁶² El manifiesto es suscrito por los abogados laboristas María Ester Feres, Rafael Pereira, Irene Rojas, Eduardo Caamaño, José Luis Ugarte, Sergio Gamonal, Pedro Guglielmetti, Diego López, Cesar Toledo, Manuel Puccio, Diego Corvera, Rafael Carvallo y la Fundación Sol.

⁶³ Diego López Fernández, Abogado de la Universidad de Chile. Se desempeñó como jefe de la División de Estudios de la Dirección del Trabajo entre 2002 y 2009 y en la actualidad se desempeña como abogado laborista.

⁶⁴ José Luis Ugarte Cataldo. Abogado de la Universidad de Chile. Profesor de Derecho del Trabajo en pregrado y posgrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.

⁶⁵ Irene Rojas Miño. Abogada, Profesora de Derecho del Trabajo en pregrado y posgrado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca.

sindicatos. Diego López tenía la idea de que lo más relevante era la negociación colectiva y, por ejemplo, José Luis Ugarte, pensaba que lo más relevante es la huelga”. (Abogado 1)

Los entrevistados que participaron de dicha iniciativa no perciben la mantención de una coordinación orgánica con posterioridad a la misma, aunque sí una afinidad de ideas y un sentido de pertenecer a una comunidad crítica con puntos comunes y con elementos de solidaridad compartidas.

“Una especie de espacio como de buenas intenciones, en el caso que nosotros en general en un momento empezamos a trabajar, y montar algunos seminarios con los sindicatos, con académicos y siempre este grupo estaba presente como expositores, parte del público, pero no articuladamente” (Economista 3)

“Yo creo que es un espacio donde hay confianza. En el fondo lo siguiente, si volviese a surgir una idea para articularse sería fácil. Ese es el punto” (Economista 3)

Sin embargo, son percibidos por otros como una comunidad más afiatada a partir de sus posturas en el contexto de la discusión de la reforma.

“Yo diría que, probablemente, en el caso del grupo de José Luis y la María Ester, hay afinidad ideológica, hay una experiencia de trabajo conjunto, hay amistad, amistad cívica, en fin” (Abogado 3)

La participación de los integrantes de esta comunidad en el debate es interesante porque expresan con mucha nitidez la idea del experto que opina de forma autónoma desde una posición marcada por sus ideas y reflexiones, al margen de los actores sociales con los que pudiese identificarse.

Esto llama la atención de quienes perciben a esta comunidad desde fuera, especialmente, por el nivel de desvinculación de sus posturas con las posturas del mundo sindical representado por la CUT.

“El otro grupo relevante de académicos, Ugarte, Gamonal⁶⁶, Caamaño⁶⁷, la María Ester, ellos estaban incluso contra la CUT, con descalificaciones a Bárbara Figueroa⁶⁸, al “Cachorro” [Nolberto]Díaz⁶⁹, a Arturo Martínez, que eran entreguistas, entonces era como raro porque el soporte natural era justamente este grupo, el que podría haber soportado a la CUT con buenas

⁶⁶ Sergio Gamonal Contreras. Abogado de la Universidad de Chile, Profesor de Derecho del Trabajo y director del Magister en Derecho Laboral y Seguridad Social de la Universidad Adolfo Ibáñez.

⁶⁷ Eduardo Caamaño Rojo. Abogado de la Universidad Católica de Valparaíso. Profesor de Derecho del Trabajo en dicha casa de estudios.

⁶⁸ Bárbara Figueroa Sandoval. Profesora de Filosofía de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. Dirigenta del Colegio de Profesores de Chile. Presidenta de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT).

⁶⁹ Nolberto Díaz Sánchez. Asistente social de la Universidad Católica de Valparaíso. Dirigente del Sindicato de Trabajadores de ENAP Refinerías Aconcagua. En ese momento Vicepresidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT).

ideas, con aporte técnico, pero tú lo que veías era que estaba contra el gobierno, estaban contra la CUT". (Abogado 3)

Un entrevistado explica esta distancia entre laboristas de la Comunidad “del Manifiesto” con el mundo sindical de la CUT de la siguiente manera.

“Se produce por lo siguiente, porque la mayoría de la expertiz de los asesores, las oficinas de asesores, o la gente como la María Ester Feres, o la gente de todo el grupo laborista, es que su reflexión parte de lo óptimo. El mundo sindical organizado quiere llegar a lo óptimo, pero no parte de lo óptimo, parte de lo que tiene. Lo que para María Ester puede ser un retroceso o nada para el mundo sindical puede ser mucho.” (Economista 4)

En el mundo de los economistas o expertos en políticas públicas, los entrevistados identifican a aquellos organizados en torno a la Universidad Adolfo Ibáñez y su propuesta “Hacia una nueva legislación laboral” publicada en 2011⁷⁰.

“Es una visión económica de las relaciones laborales y que siempre choca con la jurídica. Creo que Andrea Repetto hace su trabajo, el Centro es ella en realidad. Sólo la primera vez que el Centro sacó algo hubo una protesta de la Facultad de Derecho porque no quedaba claro que era solo de [la Escuela de] Gobierno.” (Abogado 1)

“Había un debate, la gente de la Adolfo Ibáñez tenía una tesis distinta, más flexibilidad y creo que se recoge bastante de eso” (Antropólogo 1)

La presencia de estas comunidades de expertos, con ideas y posturas desarrolladas, en un plano distinto al de los actores sociales o de los partidos políticos es recogida por la OIT cuando le propone al gobierno una metodología de trabajo para desarrollar la discusión de la reforma.

“Y también les propusimos [al gobierno] que, como esto era tan opinable, esto era un chiche para muchos que habían dedicado la vida entera, también hubiera un trabajo prelegislativo entre los stakeholders que eran los asesores de los actores después. Y ambas cosas no se hicieron” (Abogado 4)

Un colectivo distinto que desarrolló una acción en el debate es el grupo de economistas que firma la carta de agosto de 2015 publicada en El Mercurio respecto al reemplazo interno en huelga (Contreras, y otros, 2015). Dicha carta, firmada por Dante Contreras, Eduardo Engel, Daniel Hojman, Alejandra Mizala, Diego Olivares, Joseph Ramos, Andrea Repetto, Jaime Ruiz-Tagle y Víctor Tokman.

Al respecto, las miradas de dos entrevistados que participaron de dicha iniciativa entregan antecedentes distintos. En un caso, se plantea ésta como una iniciativa aislada y no se asume la misma como parte de un acto enmarcado en la acción de una comunidad articulada.

⁷⁰ Dicha propuesta fue confeccionada en la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez y fue realizada por Andrea Repetto, junto a Marcelo Albornoz, Francisco del Río, Ricardo Solari. También participó en el proyecto Andrés Allamand y se contó con los comentarios de Harald Beyer, Rafael Guilisasti y Carlos Portales.

“En mi caso particular no tuve ninguna actividad de debate o difusión posterior a la publicación de la carta. No tengo información si otros firmantes participaron en el debate con posterioridad a la carta.” (Economista 5)

“Como ya mencioné en el caso de la Reforma Laboral no me percibí como parte de alguna comunidad, ya que estaba involucrada en otra reforma que se discutía simultáneamente y que decía relación con el mercado laboral de los docentes.” (Economista 5)

En el otro, se define dicha carta más que desde los contenidos, como un acto de solidaridad o lealtad académica con otro colega que requiere fuerzas para instalar sus ideas en el debate. Esto refleja en mayor medida la idea de una comunidad previa, no constituida específicamente en torno a la iniciativa ni en torno a la reforma laboral, sino que en base a una experiencia compartida que incluye el desarrollar opiniones y perseguir incidencia en distintas políticas públicas.

“Esto es así. En la economía política de las reformas, a veces hay algún aspecto del cual algún colega te termina convenciendo de su relevancia sobre otro. Entonces, en un escenario donde tú estás ocupado de veinte temas y le estás prestando atención en el ochenta por ciento de tu tiempo a uno y no a otros, alguien te puede pedir ayuda, como yo puedo pedir ayuda posteriormente para apoyar ciertas iniciativas. Entonces, en términos de la economía política, a veces impulsar una parte es productivo para una causa de alguien que ha pensado más esto.” (Economista 1)
[Respecto de las razones para firmar la carta a El Mercurio]

Sin embargo, como hemos visto en este estudio, aquellos que decidieron contestar la carta, se percibían a sí mismos, como enfrentados a una comunidad definida,

“Nos tuvimos que pasear con toda la micro academia de economistas de la Concertación”
(Abogado 7)

En suma, los entrevistados tienden a identificar la existencia de otros expertos actuando en el debate. En algunas ocasiones, se buscan establecer debates directos entre grupos de expertos.

Respecto de si se identifican los elementos que nos permiten identificar comunidades epistémicas, los entrevistados tienden a agrupar a los distintos expertos en colectivos específicos, principalmente a partir de la formación profesional y la adscripción de determinadas ideas compartidas. Los debates acerca del reemplazo interno en huelga o de la necesidad de ampliar el nivel de negociación colectiva más allá de la empresa muestran acciones colectivas de expertos que buscan incidir en los mismos. En otros debates es más difícil apreciar coordinaciones de este tipo.

Al referirse a sí mismos, los entrevistados tienden a ser cautelosos en identificarse como parte de una comunidad articulada en una voluntad política común. Tienden a referirse a su actuación como individual y no siempre otorgan un valor relevante a la articulación con otros. Sin embargo, perciben en los otros acciones coordinadas y articuladas en comunidad. Este fenómeno presenta regularidad en las distintas entrevistas.

Un elemento relevante es que no se aprecia una comunidad epistémica articulada en la defensa integral del proyecto. Las comunidades identificadas por los entrevistados se posicionan desde sedes académicas o bien desde vínculos con actores sociales y tienden a desarrollar una mirada

crítica al proyecto, no existiendo una contraparte que defienda las posturas del Ejecutivo o los elementos centrales de la norma.

A diferencia del debate de actores políticos, donde la mayoría de los partidos de gobierno asumen dicha defensa, o del debate de actores sociales, donde la CUT soporta en gran medida con el peso de empujar la reforma, en el debate de expertos, no existe un grupo o comunidad identificado que genere un discurso de apoyo a la iniciativa. Las implicancias que esta ausencia tiene o no en el desarrollo de la tramitación legislativa es un elemento a considerar entre los aprendizajes de este proceso, ya que la reforma en el debate experto es objeto de críticas cruzadas y no goza de alianzas que amplíen su espacio de legitimidad en el ámbito técnico académico.

En ese sentido, se propone adoptar como elementos diferenciadores para su identificación como comunidades epistémicas la autopercepción de su carácter de comunidad por parte de alguno de sus integrantes y la expresión de una voluntad política común en torno al debate de la reforma laboral.

En el siguiente cuadro se presentan, a la luz de lo recogido en el presente análisis de resultados, los grupos de expertos identificados interviniendo en el debate acerca de la reforma laboral. Algunos de ellos son identificados por otros, pero no por quienes son vinculados a ella y otros son identificados tanto desde su interior como desde el exterior. La identificación de estos grupos por parte de los entrevistados no obsta la acción o trabajo de otros expertos de forma individual o, incluso de la existencia de otros grupos.

Tabla N°8. Grupos de expertos identificadas por los entrevistados.

Grupo de expertos	Economistas
Integrantes	<p>Son identificados de forma genérica por distintos entrevistados, en un caso como una fuente de consulta por parte del Ejecutivo para el desarrollo del proyecto, en otra como grupo con el cuál se disputa la hegemonía en la reflexión e incidencia en las políticas públicas.</p> <p>Una actuación concreta que permite aproximar una identificación es la carta que un grupo de economistas escriben defendiendo el reemplazo interno en la huelga (Contreras, y otros, 2015)</p> <p>Dante Contreras, Eduardo Engel, Daniel Hojman, Alejandra Mizala, Diego Olivares, Joseph Ramos, Andrea Repetto, Jaime Ruiz Tagle y Víctor Tokman.</p>
Elementos comunes a sus integrantes	<p>El elemento común de sus integrantes es la formación profesional en economía y disciplinas afines, así como su desempeño en la academia, excepción hecha de Diego Olivares, cuya trayectoria está vinculada a la acción sindical.</p> <p>De este grupo, Dante Contreras, Eduardo Engel, Alejandra Mizala, Diego Olivares, Andrea Repetto, Jaime Ruiz Tagle y Víctor Tokman, fueron integrantes del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad convocado en 2008. (Comisión Meller)</p> <p>Eduardo Engel y Andrea Repetto participaron de la llamada Comisión Engel, sobre Conflictos de Interés, Tráfico de influencias y Corrupción convocado en 2015. (Comisión Engel)</p> <p>Andrea Repetto participó en el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional convocado en 2006. (Comisión Marcel)</p>

	<p>Andrea Repetto lideró uno de los trabajos relevantes de reflexión previo al Gobierno de Bachelet, con una propuesta de reforma al Código del Trabajo elaborada desde la Universidad Adolfo Ibáñez (Albornoz, Del Río, Repetto, & Solari, 2011)</p> <p>Andrea Repetto concurre a la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados a exponer en las audiencias desarrolladas durante la tramitación.</p>
Conjunto de normas y valores compartidos	La única actuación del grupo señalado en el debate tiene como finalidad defender la mantención del llamado reemplazo interno en la huelga, es decir de la posibilidad de que el empleador reemplazase a huelguistas con personal que estuviese contratado con anterioridad.
Expresión de voluntad política común	<p>Los entrevistados que suscribieron la carta no perciben una voluntad política común en torno a la reforma laboral ni se identifican con una comunidad en específico.</p> <p>Uno de los entrevistados, ajeno a quienes suscriben la carta, coincide en que no hubo una participación articulada y relevante de dichos profesionales en el proceso, señalando incluso la renuencia de los mismos a ser convocados.</p>
Observaciones	A pesar de la presencia gravitante de los profesionales señalados en las reflexiones previas al proceso de la reforma laboral, no es posible apreciar una actuación articulada de los mismos en la discusión de la reforma, salvo la carta a El Mercurio, ni caracterizarlos como comunidad epistémica en torno a este debate.
Grupo de expertos	Grupo Cortázar
Integrantes	<p>La identificación de este grupo surge a partir de uno de los entrevistados.</p> <p>René Cortázar Sanz, Sergio Mejía Viedmann, Felipe Sáez Carlier; Luis Lizama Portal</p> <p>Otros entrevistados los identifican como actores relevantes en el debate de la reforma.</p>
Elementos comunes a sus integrantes	<p>El elemento común de sus integrantes es su experiencia de militancia política en la Democracia Cristiana y el trabajo conjunto en instituciones como el Ministerio del Trabajo.</p> <p>Luis Lizama, Felipe Sáez y Sergio Mejía son abogados laboristas que ejercen la asesoría a empresas.</p> <p>Luis Lizama y Felipe Sáez son profesores de derecho del trabajo.</p> <p>Luis Lizama concurre a la Comisión de Trabajo del Senado en el marco de las audiencias de la tramitación del proyecto, acompañando a Hermann Von Muhlenbrock, Presidente de la Sociedad de Fomento Fabril.</p> <p>Felipe Sáez concurre a la Comisión de Trabajo del Senado en el marco de las audiencias de la tramitación del proyecto, en dos ocasiones, acompañando a Daniela Gorab, de la Asociación de Generadores de Chile y a Javier Insulza Merlet de la Asociación Gremial de Transporte de Carga por Carretera.</p>
Conjunto de normas y valores compartidos	El entrevistado no especifica temas específicos que orientasen la acción del grupo, aunque sí señala que tiene una influencia en ámbitos generales en aquellos parlamentarios que reciben sus propuestas
Expresión de voluntad política común	Desarrollan acciones en base a columnas en prensa, entrevistas y aportando en contenidos y propuestas al Comité de Senadores de la Democracia Cristiana
Observaciones	El grupo es descrito como una comunidad de acción, con una trayectoria común y voluntad articulada de incidir en el proceso.
Grupo de expertos	Manifiesto por un nuevo modelo de relaciones laborales

Integrantes	<p>El Manifiesto fue escrito por los abogados laboristas María Ester Feres, Rafael Pereira, Irene Rojas, Eduardo Caamaño, José Luis Ugarte, Sergio Gamonal, Pedro Guglielmetti, Diego López, Cesar Toledo, Manuel Puccio, Diego Corvera, Rafael Carvallo y el equipo de la Fundación Sol.</p> <p>Sin embargo, no todos ellos tuvieron un protagonismo en el debate que se realizó durante la tramitación de la reforma, ni actuaron de forma articulada, destacando la participación en prensa de Ugarte, Feres, Caamaño y Gamonal, así como de los integrantes de la Fundación SOL</p> <p>José Luis Ugarte, Eduardo Caamaño, María Ester Feres y los integrantes de la Fundación SOL Gonzalo Durán, Karina Narbona y Valentina Doniez concurren a las comisiones de trabajo de la Cámara de Diputados y del Senado en el marco de las audiencias de la tramitación del proyecto.</p> <p>Sergio Gamonal y Cesar Toledo concurren solamente a las audiencias de la Comisión de Trabajo del Senado.</p>
Elementos comunes a sus integrantes	<p>La mayoría de los integrantes del grupo son abogados, académicos de derecho del trabajo en distintas universidades.</p> <p>Los integrantes de la Fundación SOL, por su parte son economistas, antropólogos y científicos sociales y desarrollan una labor de think tank en materias laborales con una proyección hacia el mundo sindical y hacia los movimientos sociales.</p>
Conjunto de normas y valores compartidos	<p>La principal idea defendida por este grupo en el debate fue señalar que la reforma laboral, sin perjuicio de las modificaciones que planteaba, consolidaba el Plan Laboral de la Dictadura, al mantener inalterable la radicación de la negociación colectiva en la empresa y no contemplar niveles superiores de negociación, ya sea ramal o territorial.</p> <p>Una segunda idea defendida por sus integrantes fue la de considerar que la regulación de servicios mínimos y las llamadas adecuaciones necesarias implicaban un reemplazo en huelga encubierto, a pesar de la declarada prohibición del reemplazo en la norma.</p>
Expresión de voluntad política común	<p>La acción de sus integrantes, especialmente los integrantes de SOL y académicos como José Luis Ugarte se expresó en la prensa, en seminarios y en el desarrollo de iniciativas de reflexión hacia las organizaciones sindicales distintas de la CUT, contribuyendo a la generación de articulaciones alternativas a la misma.</p> <p>En el caso de José Luis Ugarte, también desarrolló acciones directas de trabajo orientadas a parlamentarios.</p>
Observaciones	<p>No todos los entrevistados pertenecientes a dicho grupo se perciben a sí mismos como una comunidad, aunque son un grupo identificado por otros expertos y actores de forma clara y definida.</p> <p>Su participación en el desarrollo del debate de la reforma laboral responde de forma importante a lo que podemos entender como una comunidad epistémica.</p>

Elaboración propia a partir de las entrevistas, de la historia de la ley (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2016) y de los registros de audiencias parlamentarias (Cámara de Diputados de Chile, s.f.) y (Senado de la República)

Vinculación entre expertos y debate institucional de políticas públicas.

En el conjunto de entrevistas, los expertos plantearon reflexiones generales sobre el proceso. Muchas de estas reflexiones, a partir de la experiencia en el mismo, extrapolaban o desarrollaban afirmaciones respecto al rol de los expertos en la discusión de las políticas públicas.

De esta forma, aparecen aprendizajes en la materia, los que contribuyen al tratamiento del objetivo señalado. En el presente acápite, agrupamos dichos planteamientos en torno a áreas que nos parecen importantes.

Respecto de la mirada de los entrevistados acerca del rol de los expertos en la tramitación de una ley.

En las distintas entrevistas, los puntos de vista se relacionan con la apreciación del rol de “lo técnico”, entendido como aquella opinión o intervención que se valida en el conocimiento teórico o práctico de la realidad y no en la defensa de intereses específicos. Esto, en un contexto, como el laboral, donde conviven la discusión técnica con la defensa de intereses específicos de los actores de la realidad laboral y apreciaciones ideológicas acerca del modelo de desarrollo del país. De esta forma, la apreciación del rol técnico se construye a partir de su vinculación con lo que se entiende que es lo “político”.

Una primera mirada es la que entiende lo técnico como un respaldo de la discusión política, que de una u otra forma entrega calidad a la misma.

“En las políticas públicas, contar con saber técnico siempre, para diseñar buenas políticas públicas, es indispensable.” (Abogado 2)

“Ser participe desde el conocimiento académico, técnico, de poder apoyar técnicamente muchas veces al gobierno, con una mirada políticamente distinta, pero técnicamente de que las leyes se hicieran bien o lo mejor posible, aportando un aspecto más académico o técnico, era otro objetivo”. (Abogado 5)

Una segunda mirada, que constituye un matiz respecto de lo anterior, es la que entiende el aporte técnico como un contrapunto a lo político, es decir, como un aporte que, más que complementar, confronta y desnuda en sus falencias a la dinámica política. Por tanto, la política actuaría de forma defensiva frente a los esfuerzos que surgen desde lo técnico.

“Entonces hay invisibilización de la academia; ha sido no por ignorancia de los actores, es que no hay acuerdo político en considerar un poco en lo que la academia opina, esas líneas en mi opinión directivas. Creo que no hubiera servido de nada probablemente. Probablemente si se hubiera hecho [Una hipotética “Comisión Presidencial de Expertos para la Reforma Laboral”], hubiera quedado un informe y no hubiera pasado nada.” (Abogado 1)

Una tercera mirada, relacionada con esta idea de contrapunto, es la que pone el énfasis en la validación técnica de las posiciones como una forma de velar o cubrir intereses o posiciones políticas. Es la mirada que pone el énfasis en la real representatividad de los técnicos convocados o escuchados por los tomadores de decisión. Esta exigencia de representatividad o, más bien, pluralidad representativa, tiene como telón de fondo la misma tensión entre la defensa de las ideas

o la defensa de los intereses, reseñada en el apartado sobre la vinculación entre expertos y actores sociales

Ante la pregunta de si hubiese sido posible un mecanismo de integración del conocimiento experto en el proceso mediante una “Comisión Presidencial de Expertos”, aparece con claridad esta mirada.

“Ahora, si hay un gobierno de turno que adicionalmente quiere que en paralelo corra una comisión pero que esa comisión, “los expertos” que se nombran, que se revele bien de dónde vienen” (Economista 3)

“Hay un problema de no representación en las estructuras políticas formales de opiniones que defienden intereses distintos de los empresarios, yo creo que está muy sesgado hacia ese giro y como te digo, ocurren en el Parlamento, pero también ocurren en estas comisiones, tienen ese sesgo, se reproducen a pesar de supuestamente estar más liberado de eso porque es algo que elige la Presidenta.” (Antropólogo 1).

“Creo que no se recogió todo el conocimiento acumulado, esto tiene que ver con que la discusión parlamentaria de estos temas, donde hay visiones contrapuestas, es muy compleja. (Economista 5)”

Finalmente, aparece una reflexión que pone el énfasis en la propia discusión de las hegemonías o pesos de las distintas comunidades de expertos en el espacio de apoyo técnico a la formulación de políticas públicas en materia laboral, trasladando el contrapunto desde la relación entre lo técnico y lo político a la confrontación de distintas miradas dentro del espacio de lo técnico.

“Yo noto una gran diferencia no solo que hay una comunidad nueva, que es la de estos académicos que no existía en las reformas anteriores, sino que además se perdió la hegemonía de los ingenieros comerciales y los economistas. Ese es un punto interesante” (Abogado 7)

“Yo creo que en el mundo laboral, de abogados, había mucho mayor claridad acerca de qué hacer que en el mundo de los economistas. Yo creo que al mundo de los economistas esta reforma lo pilló a contrapelo. Incluso para los más expertos, metidos en el tema, la reforma tuvo un montón de elementos que no eran obvios desde un inicio.” (Economista 2)

De esta forma, el espacio técnico no sólo se define en función de su aporte a lo político sino que se reconoce como un espacio sujeto a disputas entre comunidades o visiones distintas.

Respecto del respaldo técnico en la formulación de la Reforma Laboral.

Estrechamente vinculado a lo anterior, aparece el juicio acerca de la calidad técnica del proyecto de ley, sus modificaciones y la norma resultante. El carácter técnico de un planteamiento u opinión es señalado como un argumento de validación, por contraposición al carácter político o ideológico, que parece ser esgrimido como una expresión que descalifica y resta validación a los argumentos tratados. Esta lógica, de una u otra forma, aparece en los planteamientos de entrevistados de distintas posturas o posiciones en cuanto al fondo del proyecto de ley.

Estos juicios es que se relacionan también con la percepción de los entrevistados acerca del acceso de los expertos a los procesos prelegislativos y legislativos, así como de la permeabilidad de los

colegisladores (Ejecutivo y Legislativo) a las ideas que pudiesen surgir de las distintas comunidades de expertos. Es decir, la incidencia no sólo tiene que ver con la capacidad y voluntad de los expertos sino que especialmente con las condiciones que la institucionalidad establece para su participación.

“Esta es una política pública, que nosotros, al menos desde el punto de vista de su formulación, estábamos convencidos, porque además teníamos como demostrarlo, que había tenido un amplio proceso de trabajo técnico que la respaldaba, un trabajo social y técnico que la respaldaba” (Abogado 2)

“Este fue un proceso que tuvo harto diálogo técnico, político, previo al envío de este proyecto y, desde esa perspectiva yo creo que hubo distintos actores, académicos, incidieron, opinaron.” (Abogado 2)

“A mi juicio el debate tuvo un buen nivel técnico. Por esto que te digo que obligó a traer estadísticas, a hacer estudios. Fue un debate con mucho dato científico que yo en general en temas laborales no había visto tan habitualmente. Creo que de ese punto de vista fue interesante y de buen nivel.” (Abogado 5)

La mirada de los entrevistados citados, de una u otra forma, se constituyen desde quienes participaron más activamente de la gestión del proceso, el primero en el Ejecutivo y el segundo en su el legislativo. Ambos, también, habían participado en el proceso de reflexión desarrollado por la OIT antes del inicio del Gobierno de Michelle Bachelet, que se describirá más adelante, asociados a la CUT y a la CPC, respectivamente.

Una mirada distinta es la que manifiestan otros expertos que aparecen más bien excluidos o fuera del proceso de toma de decisiones, ya sea porque no fueron convocados o bien porque participaron asociados a un actor, como la SOFOFA que fue crítico del proceso desde su origen.

“Hubo secretismo, yo no digo que a cada uno nos tengan que consultar, pero a mí nadie me consultó y sé de otros colegas académicos, académicos puros, que nadie les consultó”. (Abogado 1)

“Creo que el punto de partida, el diagnóstico fue muy deficiente. Ni en el mensaje presidencial, ni en la discusión legislativa hubo aporte de datos, que permitiera decir “estamos caracterizando adecuadamente el momento que está viviendo Chile en materia de sindicatos, huelga, negociación colectiva. La información siempre estuvo, más bien, en el nivel de consignas”. (Abogado 3)

Una tercera mirada, desde la OIT pone el énfasis en una pérdida progresiva de la calidad de la participación.

“Ese tipo de trabajo es el que, ni prelegislativamente logró hacerse por el nuevo gobierno para el envío del proyecto de ley, porque solo trabajaron en esta casa con la CUT para ir presentándole los temas, con las mismas mañas de siempre, te mostramos un poco, no sé qué; pero no de manera bipartita como nosotros lo sugerimos”. (Abogado 4).

Así, los entrevistados tienden a validar la calidad técnica y la participación en los espacios que les fueron más cercanos y a negarlas o cuestionarlas respecto de aquellos espacios de los cuáles no formaron parte

Respecto de la discusión de la Reforma Laboral como una discusión de trincheras definidas.

Gran parte de los entrevistados comparten la idea de que la discusión de la Reforma deja poco espacio para el acuerdo, lo que se vincula a la percepción de un atrincheramiento de los actores sociales y también políticos en sus posiciones originales. Es decir, se entiende que el debate de las relaciones entre el capital y el trabajo y la institucionalidad normativa que las regula es un debate con posiciones definidas, confrontadas y con poco espacio para la modificación de las mismas por parte de todos los intervinientes. Los acuerdos se alcanzan, entonces, mediante ejercicios de concesión mutua producto de la fuerza relativa de cada bando en pugna, pero no partir del convencimiento de una parte respecto de ideas o planteamientos importantes de su oponente.

“Los actores, los parlamentarios, llegaron con posiciones bien tomadas desde su trinchera, desde lo que representaban y las mantuvieron de manera bien invariable durante la tramitación”. (Abogado 2)

"Todos, la oposición, el gobierno, en el Congreso los actores más relevantes, la CUT, la CPC, todos quienes intervinieron lo hicieron a partir de una completa y total comprobación de sus propias ideas. Y luego, yo creo que tampoco hubo espacios adecuados de discusión." (Abogado 3)

“Obviamente que en materia de una política pública laboral siempre va a haber un poco de punto de partida de tus ideas, o ideológico. Si de partida estás..., no se va a poder cambiar mucho. Yo creo que el resultado final podría dar cuenta de eso, pero en el desarrollo yo creo que estuvieron las bases como para haber hecho menos distanciado en las soluciones, por ejemplo en servicios mínimos” (Abogado 5)

Respecto a las causas del atrincheramiento, la ideologización del debate aparece como una causa, en un contexto donde la voz de los actores va perdiendo peso y, con ellos, la mirada respecto de la realidad concreta de la relación laboral. En esta ideologización, afecta también la discusión de otras reformas conflictivas.

“Entonces en todo ese proceso, con lo tributario en la discusión, los ánimos empresariales se caldearon. Yo a los trabajadores nunca los vi diferenciados, pero en el parlamento se ideologizó. A mí me entrevistaron en un diario, y yo hablo de esta ideologización que se está produciendo en el campo laboral. Se perdió a mi juicio de vista, en la discusión, el sentido que tenía para la disminución de la desigualdad que tenía el país” (Economista 4)

Respecto del rol de los organismos internacionales.

Como se ha señalado, los expertos inciden en el debate a partir de un conocimiento que se valida desde su experiencia, reflexión y estudio, por contraposición al discurso político, que se valida desde la defensa de posiciones e intereses.

En un debate con una incidencia política como este, y con expertos que tienen posturas marcadas, asociadas también a sus propios acercamientos ideológicos y en algunos casos, también a la defensa de intereses, el discurso de validación técnica pierde la capacidad de mediar, de limitar, de arbitrar.

En este contexto, adquiere relevancia la experiencia internacional comparada y los organismos internacionales como instituciones que permiten traer al debate dicha experiencia. En el ámbito laboral, el organismo internacional casi por definición es la Organización Internacional del Trabajo, cuya Oficina Subregional para el Cono Sur se ubica en Santiago.

En el curso de las entrevistas, aparecen un conjunto de apreciaciones respecto del papel de la OIT en el proceso estudiado.

Un primer aspecto tiene que ver con el papel jugado por la OIT en el proceso de reflexión previa la elección de Michelle Bachelet. En dicho período, la OIT buscó establecer un espacio bipartito de intercambio y acuerdo entre la CUT y la CPC, con el objeto de acercar posiciones en distintas materias que se entendían pendientes en el debate laboral.

"Y yo diría que los documentos a la base, que de alguna manera son los que después respaldan más fuertemente la propuesta del Ejecutivo, son la reflexión de la OIT, que después se traduce en un par de textos específicos y también lo que había recomendado la OCDE a partir de la incorporación de Chile a la Organización." (Abogado 2)

"Les ofrecimos [A la CUT y la CPC], como OIT, que este fuese el lugar, para que se desarrollara un trabajo técnico. Y discutimos mucho con ellos cuál era el producto de esto, para que, en el fondo, sumarle al Acuerdo de Voluntades seis minutas." (Abogado 4)

"Estas minutas tenían esa virtud, que eran minutas CPC CUT, donde no había reservas, es decir el texto era CPC CUT, no era: frente a este tema, el planteamiento de la CPC... Tanto es así, que por la CPC estaba [Pablo] Bobic. Por la CUT estaba Morales, Roberto; Bobic CPC y el contratado era [Roberto] Godoy por la CUT y [Marcelo] Soto CPC. (Abogado 4)

"[La OIT] Convocó a la CUT, convocó a la CPC a unos talleres. Creo que fue el 2013. Ahí yo participé como asesor, como expositor de la OIT pero por así decirlo del lado más CPC. Yo era de la OIT. Y por el lado de la CUT tenía sus asesores propios, y estaba Roberto [Godoy]. Roberto también fue como yo, un externo que la OIT lo pone. Estaba la CUT con sus asesores, pero la OIT aportando, recurrió a Roberto para ponerlo al lado de la CUT, y a mí del lado de la CPC. Yo creo que, si mal no recuerdo, bastantes aspectos de la reforma laboral del proyecto de ley, que finalmente hoy día son ley, se fueron desarrollando o construyendo en esa instancia." (Abogado 5)

"Primero el empresariado sentía que Bachelet venía con una tremenda fuerza transformadora y que le iba a ser muy difícil poder oponerse. Segundo, con un interés de evitar que la solución a esa fuerza transformadora escapara del ámbito propio del trabajo y fuera contaminada por una dimensión de carácter más ideológica. Entonces los propios empresarios, más la CUT de la época, nos pidieron abrir un espacio de cooperación con un mayor interés". (Economista 4)

Un segundo aspecto tiene que ver con la capacidad de la OIT se ejercer efectivamente un rol normativo sobre el debate laboral interno, tanto a partir de sus instituciones como a partir de su carácter.

Algunos entrevistados señalan haberse basado en los estándares fijados por la OIT son asumidos como referencia para la confección de sus propuestas.

“A mí me tocó estar apoyando en la redacción [del Manifiesto], se hacían reuniones, se iban viendo temas, lo que llamábamos los desafíos o los vacíos de la actual legislación y luego las propuestas que realmente surgieron... o sea el consenso al que llegamos era más bien OIT, no era la revolución, era OIT, ese era como nuestro punto de apoyo”. (Antropólogo 1)

La OIT tiene un rol y una potestad normativa, la que es recibida de forma disímil en el marco del debate interno.

“Aun cuando nosotros seamos meros transmisores de lo que esta misma gente está acordando ahora en Ginebra, pero lo que acuerdan en Ginebra se les olvida en Chile, efectivamente tiene esta mochila del deber ser y entonces no, no me traiga a la OIT.” (Abogado 4)

“Nosotros entendíamos que, desde el punto de vista de la libertad sindical, los compromisos que Chile tenía adquiridos en virtud de los convenios ratificados de la OIT tenían bastante más solvencia en nuestro marco jurídico, que la que finalmente tuvieron a la luz del fallo del Tribunal Constitucional” (Abogado 2)

Esta incorporación de la OIT al debate tiende a debilitar el rol arbitrador y validador del organismo. Al tomar partido, daña su capacidad de incidencia.

“A mí me sorprendió que la OIT concurriera al Parlamento. Por lo menos, no recuerdo que haya ocurrido antes. Y, claro, eso te deja expuesto también. En eso hay conciencia hoy día que fue un paso complicado” (Abogado 6)

Sin embargo, la vigencia del rol normativo de la OIT es debatida por algunos de los entrevistados.

“La OIT es referente cuando tu sociedad está muy atrasada con el debate laboral, entonces si tú vas a Nicaragua la OIT es la voz de lo laboral. En los países más desarrollados por una cuestión evidente es que el rol de la OIT no existe, o sea el debate político y técnico laboral se da entre actores internos relevantes y yo creo que en esta reforma paso eso, fuimos capaces de ir poco a poco... el rol de la OIT hoy día fue mucho menor que en otras reformas” (Abogado 7)

“Sin embargo, nos dimos cuenta, y esto es un aprendizaje, que hoyen día en la incidencia de cómo se regula el mercado laboral, la OIT es marginal en esa materia e importa mucho más cuáles son las directrices de la OCDE sobre estos temas, las prácticas de los países de la OCDE. Nosotros no teníamos un estudio comparado de legislación laboral respecto de algunas instituciones en la OCDE” (Abogado 2)

El entrevistado profundiza en la materia.

"Dice [la OCDE] que efectivamente Chile tiene un modelo regulatorio de derecho colectivo del trabajo que es débil; además critica la autoridad de aplicación de esta normativa, pero habla de la necesidad y coloca como desafíos para el país, de avanzar en materia de construcción de relaciones colectivas de trabajo, de incentivar la posibilidad de construir acuerdos que sean favorables para la productividad y favorables también para mejorar las condiciones de los trabajadores" (Abogado 2)

Lo interesante de esta mirada de conceder mayor relevancia a las recomendaciones de la OCDE por sobre a los estándares normativos de la OIT es que es coherente con una mirada que privilegia la reflexión más económica o asociada a las políticas públicas, como por ejemplo el análisis de la perspectiva de los incentivos, por sobre la reflexión normativa que desarrollan los abogados laboristas, tal y como lo expresara el mismo entrevistado respecto del diálogo más intenso del Ejecutivo con unos que con otros.

Un tercer elemento tiene que ver con el rol específico jugado por la Organización en el debate legislativo.

La OIT jugó un rol en la discusión legislativa, vinculada a la presentación de la experiencia comparada, que en algunos momentos fue relevante para la discusión.

"Yo creo que la OIT, me parece a mí, que lejos de todas las reformas que yo he conocido o me ha tocado participar, de modo más directo o indirecto en el Congreso, creo que lejos ha sido en la cual más ha participado, directamente" (Abogado 5)

La participación de la OIT, sin embargo, sufrió un embate con la presentación del informe que le encargara al jurista Emilio Morgado⁷¹ cuando el proyecto estaba en el Senado. Dicho informe fue rechazado por los gremios empresariales, generando a decir de algunos entrevistados un retraimiento o inhibición del organismo.

"El documento que más molestó a la SOFOFA, y la SOFOFA inició una campaña muy fuerte y contaminó a la CPC, incluso con una presentación en la OIT contra mi gestión, fue un documento que fue el que más les dolió a ellos en que hicimos un análisis comparado de todo lo que habían dicho los organismos de control de la OIT, sobre la ley chilena. Donde mostrábamos todo lo que el Comité de libertad sindical había señalado en cada una de las ocasiones, lo que había dicho, todas las recomendaciones que se habían dado a Chile en el último tiempo, eso les molestó mucho. Les molestó porque se daban cuenta del factor legitimador que tenía la OIT" (Economista 4)

⁷¹ Emilio Morgado Valenzuela. Abogado de la Universidad de Chile. Destacado académico en el ámbito del derecho del trabajo. Participó en la audiencia de la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados del 6 de abril de 2015, junto con el Director de la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur, Fabio Bertranou

Su intervención señaló entre otros puntos, la presencia mayoritaria de la titularidad sindical exclusiva en los distintos países de América, la existencia de mecanismos de reconocimientos al sindicato más representativo, la extensión *erga omnes* de los beneficios de los contratos colectivos en distintas legislaciones nacionales como fundamento a la propuesta gubernamental de extensión de beneficios por afiliación sindical contenida en el proyecto y la necesidad de aplicar los servicios mínimos de forma restrictiva. Como materias pendientes señaló la negociación colectiva en un nivel superior a la empresa, la necesidad de contar con un nuevo Código del Trabajo y el cumplimiento de las obligaciones internacionales. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2016, pág. 146)

“La OIT lo que hizo fue una exposición genérica, no apoyó el proyecto en concreto, cambio su tono, había apoyado en la Cámara de Diputados y en el Senado fue que la OIT admite varios modelos, fue bastante más ambigua” (Abogado 7)

“Supongo que habrá sido el Ministerio de Hacienda tratando de imponer el reemplazo interno, la OIT le hizo un estudio... esa es la OIT ... es un arma de doble filo, la OIT haciendo un estudio interno y era el gran argumento que tenía la Repetto era que la OIT decía que en realidad no sé cuánto, de 20 países, en 18 estaba permitido el reemplazo interno.” (Abogado 7)

De esta forma, la OIT, pierde, en el marco de la discusión parlamentaria del proyecto, la fuerza y el espacio que había alcanzado como articulador del diálogo en la reflexión previa al envío del proyecto.

La participación de la OIT en el debate lleva a que sus miradas de la OIT no sean aceptadas como parámetros bajo los cuáles todos podían medirse, sino que pasaran a ser cuestionados por parciales por quienes no compartían sus conclusiones.

Respecto de una evaluación del proceso.

En las entrevistas, se les pide a los consultados una evaluación final del proceso de reforma, de forma de establecer la percepción del contexto en el cuál se enmarcan sus respuestas.

Desde el punto de vista de los resultados que arroja la modificación normativa, se aprecian las mayores diferencias, entre quienes que se cumplen razonablemente los objetivos planteados y quienes entienden que se fracasa respecto de la promesa inicial.

Un elemento que surge de las respuestas es la falta de homogeneidad en lo que se percibe como objetivos de la reforma laboral. Más allá de las opiniones sobre la conveniencia de los objetivos perseguidos o la pertinencia de los instrumentos utilizados para ello, lo que vemos es una falta de claridad respecto de dichos objetivos.

“Yo creo que la reforma tiene un gran defecto, que no hemos consensuado cuál va a ser nuestro indicador de éxito.” (Economista 2)

“Yo creo que aquí la fuente material es que no había un total consenso dentro de la nueva mayoría o del gobierno, respecto de la totalidad de los énfasis de lo que había que poner.” (Abogado 5)

Encontramos, por un lado, objetivos de tipo procedimental, en la propia negociación colectiva y su alcance, por ejemplo mediante el aumento de cobertura.

“No hay ninguna duda que se aumentó la cobertura de quienes negocian colectivamente, no hay ninguna duda que desde el punto de vista del derecho a negociar colectivamente se refuerza la huelga, una huelga mucho más eficaz para los trabajadores.” (Abogado 3).

Otros entrevistados, entienden la reforma desde un objetivo político, asociado a la voluntad de contener reformas mayores. Modificar un poco, para conservar lo esencial, resume la idea central de este argumento.

“Para mí la reforma es un intento de maquillaje del plan laboral; siguen ciertas lógicas, como que tenga que haber un procedimiento de negociación colectiva, que no son las del derecho comparado, sigue encasillando a la huelga al final del proceso negociador. Entonces no me parece que sea un cambio de paradigma”. (Abogado 1)

“En algunos casos nosotros la calificamos como un retroceso, en términos teóricos, en términos de cambiar la lógica y la filosofía del plan laboral de Piñera, la lógica de la economía austriaca, el pensamiento de la escuela austriaca de economía. Pero en otros aspectos algunos sindicatos que tienen más fuerza hoy día, les está sirviendo, pero los que tienen más fuerza, como la extensión de beneficios.” (Economista 3)

Llaman la atención, porque permiten apreciar las diferencias en la aproximación de las distintas disciplinas a la discusión, las respuestas de dos economistas, que no dudan en poner el objetivo en los efectos finales esperados, más que en los procedimientos, estableciendo un parámetro de evaluación tan claro como ambicioso.

“Porque al eliminar el reemplazo les estás dando mayor poder de negociación, si ese mayor poder de negociación no se traduce en más salario, en alguna parte nos equivocamos”. (Economista 2)

“Es decir, si tú cambiaste el poder relativo de una empresa en relación al grupo negociador, que son los trabajadores en este caso, si tú le diste más a los trabajadores, uno debiera que para las próximas negociaciones el poder sindical se vea incrementado. ¿Cuánto se va a ver incrementado? Y ¿Cuánto eso se traduce en mejoras salariales?” (Economista 1)

Respecto de la evaluación política del proceso, las posturas son más coincidentes. Es un proceso más complejo que otros anteriores y con una sensación de frustración respecto de la imposibilidad de haber construido una reforma más coherente y sólida.

“Entonces, en términos globales siento que una coalición de centro izquierda como se llama la Nueva Mayoría, que debería haber estado más cercano a lo que son los intereses de los trabajadores, no fue capaz de impulsar este proceso, fue demasiado tibio desde mi punto de vista, procuró generar un punto intermedio entre los intereses del mundo del trabajo, los trabajadores y los empresarios cosa que termina en un proyecto incoherente”. (Antropólogo 1)

“Claro, al final del día quienes toman la decisión el gobierno y cada una de la reforma y la saco adelante, está bien, eso es obvio tiene mucho poder y lo ejerció, pero recuerdo a la Bachelet diciendo que no era la reforma que quería. Antes eso habría sido, se acaban los trabajadores de primera y segunda categoría.... ¿te parece?” (Abogado 7)

“El campo laboral, y en mi experiencia después de 12 años en la OIT, nunca puede ser para un gobierno un campo de batalla, siempre es un campo de cooperación. Porque la realidad constante de los empresarios y trabajadores es cooperar” (Economista 4)

“Y eso también habla de nosotros como chilenos, esta no es una sociedad que quiera hablar de su modelo de relaciones laborales como un modelo que tiene que ver con su convivencia, con su vida democrática, con el ejercicio de la ciudadanía, porque una dimensión de mi ciudadanía es mi dimensión de trabajador, una dimensión del bienestar de mi familia y de mi comunidad y de la

democracia en Chile es como yo trabajo, no, esa cuestión está completamente dissociada, completamente un anatema, en lo privado, como una cruz que yo cargo” (Abogado 4)

Un punto de vista interesante es aquel que diferencia un nivel de enfrentamiento o discusión público, ideologizado, poco flexible y atrincherado, con otro más pragmático, subterráneo y dinámico, en el que los actores concentran sus esfuerzos en la defensa de intereses concretos y puntuales y en el que todos logran concretar algunas de sus aspiraciones.

“Yo creo que nadie reveló sus intereses genuinos. Esta fue una discusión de mentirosos, y de incrédulos y de escépticos, porque ninguno confiaba en el proyecto, ni el gobierno, entonces, discusión de descreídos, de incrédulos, de escépticos, pero además de mentirosos. Nadie reveló su interés, entonces la CUT decía “No, este es un pésimo proyecto” pero en privado te decía “está perfecto”, los empresarios “No, este es un proyecto...” y (en privado) “yo, con que me corrijan esto es suficiente”. (Abogado 3)

V. CONCLUSIONES

La tramitación de la reforma laboral fue un proceso complejo, impulsado por el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2018). La complejidad del proceso respondía al hecho de que la reforma apuntaba a modificar una institucionalidad, como es el derecho colectivo del trabajo, que no había sufrido cambios relevantes desde el Plan Laboral de la dictadura (1979) y que había sido objeto de un conjunto de propuestas de reforma desde la recuperación democrática, tres décadas atrás, sin que hubiesen podido llevarse a buen término.

En este contexto, es posible identificar a distintos expertos en materias laborales que opinan e inciden en los procesos de reflexión acerca de las relaciones colectivas de trabajo y su institucionalidad, antes del inicio del Gobierno y, en distinta medida, durante el desarrollo de la tramitación misma del proyecto de ley.

La labor de estos expertos se inscribe en una larga tradición de académicos y personas que, validados en sus conocimientos y experiencias, opinan y desarrollan estrategias de incidencia sobre el debate de políticas públicas y sobre el debate político en general, en ocasiones como complemento o sustento teórico de los actores institucionales radicados en el Poder Ejecutivo y Legislativo; en ocasiones como contrapunto de los mismos, tal como ha recogido la literatura revisada al respecto.

En el caso de la reforma laboral, el análisis respecto al accionar de dichos expertos no solo debe circunscribirse a su relación con los integrantes de los poderes del Estado, sino que también respecto de los dos actores sociales que protagonizan la relación capital trabajo y que son, en definitiva, los regulados por la política pública que se busca reformar; los gremios empresariales y los sindicatos.

Este trabajo busca caracterizar la acción de dichos expertos, en el proceso estudiado. Para ello, se plantea cuatro objetivos que permiten organizar las conclusiones a las que es posible llegar a partir de los datos recolectados.

En cuanto al objetivo 1, identificar los mecanismos de vinculación e incidencia de los expertos con el debate sobre el diseño de la reforma laboral.

Respecto del Poder Ejecutivo, a diferencia de otros debates relevantes de política pública, no se implementó un espacio o estrategia expresa de consulta con expertos para el diseño o tramitación de este proyecto de ley.

Es posible entender que dicha función ya se había cumplido por parte de la Comisión Engel, en 2008, pero el hecho de que en sus conclusiones no se hayan alcanzado acuerdos en materia de reforma a la negociación colectiva no le permitían ser considerado como un espacio de consenso técnico político en la materia.

Una segunda iniciativa de síntesis, que vinculó a los grupos de expertos que desarrollaban propuestas con representantes de los actores sociales fueron los diálogos que organizó la OIT durante el Gobierno del Presidente Piñera, en el marco de un esfuerzo para la búsqueda de acuerdos entre gremios y sindicatos. Los entrevistados tienen posturas disímiles respecto del impacto de

dicho proceso en la reforma laboral. Sin embargo, es claro que el espacio en sí no continúa durante la tramitación del proyecto.

Una variante posible de estudio que surge de este trabajo reside en saber si esta ausencia de un espacio formal de vinculación incidió en la inexistencia de un grupo de expertos que defendiera la reforma en su integralidad, evitando el fuego cruzado que, desde las distintas comunidades identificadas, sufría la iniciativa.

Respecto del Poder Legislativo, se aprecia una realidad distinta. Se desarrollan un conjunto de audiencias por parte de las comisiones respectivas en la Cámara y en el Senado, en las que participan numerosos expertos, ya sea en su calidad de tales, o bien como asesores de actores sociales invitados. Sin embargo, los expertos consultados coinciden en percibir dichas instancias como poco efectivas y más bien formales. Esto, por dos razones principalmente. La primera dice relación con la percepción de que las decisiones se toman en un lugar distinto del formalmente instituido para ello, que es la comisión. La segunda, debido a la idea de que se debate en un margen muy estrecho de posibilidades efectivas de cambio, ya sea por la limitación que establece la iniciativa exclusiva del Ejecutivo, ya sea por la falta de voluntad de los actores políticos de generar cambios más radicales en la materia.

Respecto de la vinculación con actores sociales, aparece con claridad la diferencia entre trabajadores y empresarios. Mientras los expertos vinculados al mundo empresarial aparecen más coordinados con la posición y la labor de los gremios empresariales; los expertos del mundo laboralista actúan con una distancia importante respecto de la principal organización sindical, la CUT, que aparece sin un respaldo técnico en sus actuaciones. Incluso, algunos expertos trabajan activamente en el fortalecimiento de opciones sindicales alternativas a la Central.

En cuanto al objetivo 2, identificar la incidencia de dichos expertos, precisando las posturas e ideas defendidas por los mismos en el debate

Los entrevistados coinciden en percibir una baja incidencia de sus acciones en el resultado final del proyecto de ley. Esto puede relacionarse con la falta de un espacio adecuado para dicha incidencia. En cierto sentido, si el Poder Ejecutivo no se abre al debate de los expertos, éstos no encuentran espacios adecuados para desarrollar su opinión. No deja de ser significativo que iniciativas como el Manifiesto o la propuesta de Código del Trabajo de la UAI y las redes profesionales que las llevaron a cabo hayan fructificado en el marco abierto del debate político previo al gobierno de Bachelet, pero que no hayan subsistido, o al menos no con la misma intensidad, una vez que el debate se formalizó con el diseño y tramitación de un proyecto de ley. En ese sentido, es posible entender el diseño del proyecto a partir del análisis de los productos de dichas iniciativas como debates cerrados, terminados y consolidados en un documento y no en un diálogo abierto con quienes promovían dichas reflexiones.

Es significativo que los expertos que desarrollaron acciones concretas para incidir en la postura de los actores sociales perciben una mayor incidencia y eficacia en dichas acciones que en aquellas destinadas a influir en el Congreso o el Gobierno.

En cuanto a las posturas defendidas, la mayoría de los entrevistados centra sus esfuerzos en el debate acerca de la regulación del derecho a huelga.

Sin embargo, un grupo de expertos desarrolla sus esfuerzos en debatir la reforma, no respecto de los contenidos que incorpora, sino que en función de los que no incorpora, centrando su tarea en destacar que la ausencia de una regulación que permitiese la negociación supraempresa restaba valor a la reforma y tendía a consolidar más que a transformar la legislación vigente. En ese sentido, apuntan a la tarea de redefinir los límites de lo posible en la discusión, tal y como Haas señala entre las labores de las comunidades epistémicas.

En cuanto al objetivo 3, identificar si los expertos constituyen comunidades epistémicas como las definidas por (Haas, 1992).

Una primera identificación que los entrevistados realizan es aquella que nace de la distinción entre economistas y abogados. Son presentados como grupos separados, con miradas distintas entre sí. Esta distinción es utilizada por todos de forma genérica, incluso generando un planteamiento respecto a que la discusión de este proyecto había implicado un cambio en la hegemonía de la discusión técnica o experta de las políticas públicas desde los economistas hacia una nueva academia, de formación eminentemente jurídica.

Lo interesante es que esta distinción, para funcionar, debe hacer caso omiso de un conjunto de excepciones relevantes. La presencia de economistas en la OIT, en la propia Fundación SOL o entre quienes suscriben columnas defendiendo la prohibición total del reemplazo en huelga, no parece debilitar la división señalada. Así, los entrevistados tienden a hablar de los economistas refiriéndose en concreto a un grupo de economistas que ha sido protagonistas de las discusiones de política pública en la última década, que ha participado de las distintas Comisiones Asesoras Presidenciales y que, para efectos del debate de la reforma laboral, es posible identificar como los firmantes de la carta que defiende la mantención de la posibilidad de reemplazo interno en la huelga. Sin perjuicio de ello, los propios entrevistados que se encuentran en ese grupo, no se identifican como una comunidad determinada.

El segundo hallazgo relevante tiene relación con lo anterior. Los entrevistados no tienden a percibirse a sí mismos como integrantes de comunidades con las características descritas por Haas como Comunidades Epistémicas, sino que tienden a significar su labor como un esfuerzo individual. Reservan la idea de grupo articulado o comunidad, para la mirada que tienen sobre otros expertos.

La única comunidad que es posible identificar a ciencia cierta con las características que se le atribuyen a las comunidades epistémicas es aquella vinculada a un grupo de profesionales que en su momento firmaron el Manifiesto. En menor medida, el Grupo Cortázar, a pesar de que las entrevistas no permiten atribuirle un contenido común y articulado.

No es posible distinguir una comunidad o grupo de expertos afín a la reforma laboral, que opere como aliada del Gobierno en su tramitación. Los tres grupos señalados critican a la reforma desde distintas perspectivas. Esto puede deberse a la ausencia de una estrategia del gobierno respecto de la vinculación de los expertos en este debate. Para algunos entrevistados, esto tuvo el efecto de debilitar la legitimidad de la reforma, estableciendo la idea de que no dejaba contento a nadie.

En cuanto a objetivo 4, Identificar aprendizajes relevantes del proceso, en relación con la vinculación entre expertos y el debate políticas públicas.

Los entrevistados señalan que el acercamiento de los expertos a la discusión de políticas no es neutro, sino que está marcado por adscripciones disciplinarias, ideológicas o de intereses. En ese sentido, la consulta a expertos o los mecanismos que se implementan para ello, deben considerar dicha pluralidad.

Respecto del papel de los organismos internacionales se percibe en ellos un rol de articulador del dialogo y de fuente de experiencia comparada internacional. En ese sentido, se percibe un debilitamiento del rol de la OIT en el debate laboral, que se verifica en tres elementos: la aparición de la OCDE como organismo referencial alternativo a las instituciones del sistema de Naciones Unidas a la hora de diseñar o evaluar políticas públicas; el debilitamiento del rol tripartito de la OIT en el momento en que se involucra en el debate parlamentario de la reforma y, finalmente, la debilidad que mostraron los argumentos basados en instrumentos OIT al momento del fallo del Tribunal Constitucional.

Esto contrasta con el rol jugado por la OIT en el proceso previo de reflexión favoreciendo el acuerdo entre gremios y sindicatos y construyendo síntesis entre las distintas iniciativas que se generaban.

Finalmente, en la evaluación del proceso destaca la idea de que no existía un consenso respecto de los objetivos del mismo, más allá de la evaluación u opinión que se pudiese tener de dichos objetivos. Esta falta de consenso en los objetivos que perseguía el proyecto genera una disputa por los mismos y por los parámetros utilizados para zanjar los distintos debates que se plantearon en la tramitación. Asimismo, dificultan el establecimiento de indicadores claros que permitan medir el éxito o fracaso de la política en su implementación.

VI. GLOSARIO

AFP. Administradoras de Fondos de Pensiones. Instituciones privadas de administración de los fondos de pensiones de los trabajadores en Chile.

CAI. Centros Académicos Independientes.

CIEPLAN. Corporación de Investigaciones Para Latinoamérica. Influyente CAI chileno en materias de economía y políticas públicas.

CIUS. Comité Iniciativa de Unidad Sindical. Coordinadora de organizaciones sindicales alternativa a la CUT.

Concertación de Partidos por la Democracia. Alianza política de centroizquierda que gobernó Chile entre 1990 y 2010.

CORFO. Corporación de Fomento de la Producción. Institución estatal de fomento productivo.

CPC. Confederación de la Producción y el Comercio. Confederación que une a los más importantes gremios empresariales chilenos.

CUT. Central Unitaria de Trabajadores. Principal central sindical chilena.

DC o PDC. Democracia Cristiana. Partido político socialcristiano chileno. Afiliado a la Internacional Demócrata Cristiana.

DT. Dirección del Trabajo. Organismo dependiente del Ministerio del Trabajo, que cumple las funciones de Inspección del Trabajo en Chile.

Nueva Mayoría. Alianza política de centroizquierda que gobierna Chile entre 2014 y 2018.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

OIT. Organización Internacional del Trabajo

ONG. Organizaciones No Gubernamentales.

PPD. Partido Por la Democracia. Partido político chileno, afiliado a la Internacional Socialista.

PS. Partido Socialista de Chile. Partido político chileno, afiliado a la Internacional Socialista.

RN. Renovación Nacional. Partido Político chileno de tendencia conservadora.

SOFOFA. Sociedad de Fomento Fabril. Gremio empresarial que reúne a las principales empresas industriales y manufactureras en Chile. Afiliado a la CPC.

UDI. Unión Demócrata Independiente. Partido político chileno de tendencia conservadora.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Adler, E., & Haas, P. (2009). Las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de programas de investigación reflexivo. *Relaciones Internacionales*(12).
- Albornoz, M., Del Río, F., Repetto, A., & Solari, R. (2011). Hacia una nueva legislación laboral. Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibañez.
- Álvarez Vallejos, R. (2011). Gran empresariado, poderes fácticos e imaginarios políticos. El caso de la transición democrática chilena (1990-2000). En M. (. Mella Polanco, *Extraños en la noche. Intelectuales y usos políticos del conocimiento durante la transición chilena*. Santiago de Chile: RIL editores.
- Aravena, A., & Núñez, D. (Edits.). (2009). *El Renacer de la Huelga Obrera en Chile*. Santiago de Chile: Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz.
- Baptista Lucio, P., Fernández Collado, C., & Hernández Sampieri, R. (2006). *Metodología de la investigación*. México, D.F.: McGraw-Hill/Interamericana.
- Baylos, A. (2009ed). *Sindicalismo y derecho sindical*. Albacete, España: Editorial Bomarzo.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2016). *Historia de la Ley 20.940*. Santiago de Chile. Obtenido de www.leychile.cl
- Caamaño Rojo, E., & Ugarte Cataldo, J. (2008). *Negociación colectiva y libertad sindical. un enfoque crítico*. . Santiago de Chile : Legal Publishing.
- Caballero, S. (2009). *Comunidades epistémicas en el proceso de integración sudamericana*. Madrid: Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.
- Cámara de Diputados de Chile. (s.f.). www.camara.cl. Obtenido de https://www.camara.cl/trabajamos/comisiones_tipo.aspx?prmT=P
- Chile de Todos. Programa de Gobierno de Michelle Bachelet*. (2013). Santiago de Chile.
- Código del Trabajo. (s.f.). Chile. Obtenido de www.leychile.cl
- Colle, R. (2011). *El análisis de contenido de las comunicaciones*. . Tenerife: Sociedad Latina de Comunicación Social.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (2015). *Informe Final*. Santiago de Chile.
- Confederación de la Producción y el Comercio. (s.f.). www.cpc.cl. Obtenido de <http://www.cpc.cl/gremios-asociados/>
- Confederación de la Producción y el Comercio, Central Unitaria de Trabajadores. (2012). Declaración de Voluntades CPC CUT. Santiago de Chile. Obtenido de www.cpc.cl
- Congreso Nacional. (2014). www.leychile.cl. Obtenido de <https://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=20760>
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. (2006). *El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con la previsión en Chile*. Santiago de Chile.
- Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad. (2008). Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social.
- Contreras, D., Engel, E., Hojman, D., Mizala, A., Olivares, D., Ramos, J., . . . Tokman, V. (7 de agosto de 2015). Reemplazo en Huelga. *El Mercurio*.
- Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana.

- Couso, J., Sanhueza, C., Sehnbruch, K., & Ugarte, J. (4 de septiembre de 2015). Reemplazo interno en la huelga. *El Mercurio*. Obtenido de <http://www.elmercurio.com/blogs/2015/09/04/34930/Reemplazo-interno-en-la-huelga.aspx>
- Dávila Avendaño, M. (2010). Tecnocracia y democracia en el Chile contemporáneo: el caso de los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Revista de Sociología*(24), 1999-217.
- Dingemans, A. (2011). La resiliencia del piloto automático. Dogmatismo y pragmatismo en los fundamentos teóricos de las políticas públicas en Chile, 1990-2010. En M. (. Mella Polanco, *Extraños en la noche. Intelectuales y usos políticos del conocimiento durante la transición chilena* (pág. 49). Santiago de Chile: RIL Editores.
- Dirección del Trabajo. (2016). *www.direcciondeltrabajo.cl*. (U. d. Estadístico, Ed.) Obtenido de http://redatam.dirtrab.cl/redchl/ANUARIO/2016/ooss_2016.pdf
- Dirección del Trabajo. (2016). *www.direcciondeltrabajo.cl*. (U. d. Estadístico, Ed.) Obtenido de http://redatam.dirtrab.cl/redchl/ANUARIO/2016/nc_2016.pdf
- Durán Sanhueza, G. (2009). Los resultados economicos de la negociación colectiva. En D. d. Trabajo, *Negociación Colectiva en Chile. La Debilidad de un Derecho Imprescindible*. Santiago de Chile: Dirección del Trabajo.
- Fallo por Requerimiento Allamand y otros contra proyecto Boletín 9835-13, 3016(3026)-16-CPT (Constitucional de Chile 6 de abril de 2016).
- Feres Nazarala, M. E. (2009). Los proyectos de reforma legal sobre la negociación colectiva. ¿Esfuerzos azarosos y logros marginales o infructuosos? En D. d. Trabajo, *La Negociación Colectiva en Chile. La debilidad de un derecho imprescindible*. (pág. 113). Santiago de Chile: Dirección del Trabajo.
- Feres, M., Pereira, R., Rojas, I., Caamaño, E., Gamonal, S., Guglielmetti, P., . . . Fundación SOL. (2013). Manifiesto por un nuevo modelo de relaciones laborales. Fundación SOL.
- Flick, U. (2004 ed). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata y Fundación Paideia Galiza.
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata y Fundación Paideia Galiza.
- Gamonal Contreras, S. (2013). Un proyecto de ley para el Manifiesto Laboral. *Revista de Derecho y Seguridad Social, III*, 97.
- Gramsci, A. (1993ed). *La Política y el Estado Moderno*. Barcelona: Planeta de Agostini.
- Haas, P. M. (1992). Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 4.
- Joignant, A. (Mayo de 2011). *Las elites gubernamentales como factor explicativo de un modo político y económico de desarrollo: el caso de Chile (1990-2009)*. Madrid: Fundación Carolina.
- López Fernández, D. (2009). La ineficacia del derecho a negociar colectivamente. En D. d. Trabajo, *La Negociación Colectiva en Chile. La Debilidad de un Derecho Imprescindible*. Santiago de Chile: Dirección del Trabajo.
- Maldonado, A. (2003). *Comunidades epistémicas: una propuesta para estudiar el papel de los expertos en educación superior en México*.
- Mamudu, H. (2007). *Epistemic Communities and Global Tobacco Control Policy Making*. San Francisco: Center for Tobacco Control Research and Education. University of California, San Francisco.
- Mella Polanco, M. (. (2011). Los intelectuales de los centros académicos independientes y el surgimiento del concertacionismo. En M. Mella Polanco, *Extraños en la noche. Intelectuales y usos políticos del conocimiento durante la transición chilena*. (pág. 155). Santiago de Chile: RIL Editores.

- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (1979). Decreto Ley 2758 que Establece Normas sobre Negociación Colectiva. Santiago de Chile. Obtenido de www.leychile.cl
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (8 de septiembre de 2016). Ley 20.940. Moderniza el Sistema de Relaciones Laborales. *Diario Oficial de la República de Chile*.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (29 de diciembre de 2014). Mensaje N°1055-362 de S.E. La Presidenta de la República con que se inicia el Proyecto de Ley que Moderniza el Sistema de Relaciones Laborales introduciendo modificaciones al Código del Trabajo. Santiago de Chile. Obtenido de www.camara.cl
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (s.f.). Constitución Política de la Republica. Santiago de Chile. Recuperado el 1 de agosto de 2016, de www.leychile.cl
- Moyano Barahona, C. (2011). Pensar la transición a la democracia. Temas y análisis de los intelectuales MAPU en SUR y FLACSO 1976-1989. En M. (. Mella Polanco, *Extraños en la noche. Intelectuales y usos políticos del conocimiento durante la transición chilena* (pág. 195). Santiago de Chile: RIL Editores.
- Organización Internacional del Trabajo. (2016). www.ilo.org. Obtenido de http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3254272
- Organización Internacional del Trabajo. (2016). www.ilo.org. Obtenido de <http://ilo.org/infostories/Stories/Labour-Relations/Can-Collective-Bargaining-Create-a-Fairer-Economy#the-effect-of-collective-bargaining-in-the-wage-ga>
- Organización Internacional del Trabajo. (s.f.). Políticas laborales para un desarrollo con igualdad en Chile. Santiago de Chile.
- Orlansky, D. (2005). *El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.
- Orozco Restrepo, G. (2016). Comunidades epistémicas en los estudios de seguridad y la interpretación del orden mundial. *Desafíos*(28), 335-369.
- Rubio Apiolaza, P. (2011). Jaime Guzmán y la UDI durante la transición. En M. (. Mella Polanco, *Extraños en la noche. Intelectuales y usos políticos del conocimiento durante la transición chilena* (pág. 73). Santiago de Chile: RIL Editores.
- Sehnbruch, K. (2006). *The Chilean Labor Market. A key to understandign Latin American Labor Markets*. New York: Palgrave Mcmillan.
- Senado de la República. (s.f.). Obtenido de http://www.senado.cl/prontus_senado/site/edic/base/port/comisiones.html
- Silva, P. (2010 (ed.)). *En el nombre de la razón. Tecnócratas y políticas en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Simon, H. (Febrero de 1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99-118.
- Tapia Guerrero, F. (2009). El reconocimiento constitucional de la libertad sindical y el derecho a negociación colectiva. . En D. d. Trabajo, *La Negociación Colectiva en Chile. La Debilidad de un Derecho Indispensable*. . Santiago de Chile : Dirección del Trabajo.
- Taylor, S., & Bogdan, R. (1984 ed.). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Barcelona: Paidós.
- Van Dick, T. (1998). *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*. Barcelona : Gedisa.

VIII. ANEXOS

Anexo 1: Personas e instituciones recibidas por las comisiones parlamentarias en el curso de la tramitación de la reforma laboral.

(Información pública de los sitios web de la Cámara de Diputados y el Senado, bajo la búsqueda del proyecto de ley Boletín 9835-13 y en la información de las respectivas comisiones).

La tramitación parlamentaria:

La tramitación parlamentaria considera dos trámites: El primero se desarrolla en la cámara de origen, que es aquella a la cual el Ejecutivo envió el proyecto. El segundo se desarrolla en la cámara revisora, que es la que aborda el texto despachado por la cámara de origen. En cada cámara, los proyectos se votan en general (idea de legislar) y en particular (artículo por artículo). Para ello, se desarrolla un análisis previo en las comisiones que la cámara determina las que informan a la sala proponiendo modificaciones al proyecto (indicaciones, si son propuestas por el Ejecutivo, mociones si son propuestas por los parlamentarios).

Una vez despachado por la cámara revisora, el texto vuelve a la cámara de origen para su aprobación. Si la cámara de origen rechaza los cambios propuestos por la revisora, los puntos en diferencia deben tratarse en un tercer trámite que consiste en que una comisión mixta (de diputados y senadores) proponen un texto de consenso y este debe ser votado por las salas de ambas cámaras.

Las instancias formales de participación en la tramitación de un proyecto son las audiencias de las comisiones en ambas cámaras, las que escuchan a personas o instituciones interesadas, convocadas a petición de algún diputado o senador, o bien que han solicitado ser invitadas, mediante una solicitud dirigida al o la Presidenta de la comisión.

La tramitación de la reforma laboral:

En el caso de la reforma laboral, la cámara de origen fue la Cámara de Diputados y la cámara revisora fue el Senado. En ambas cámaras, el texto fue analizado previamente en las comisiones de trabajo y hacienda respectivas.

Las discrepancias de la Cámara de Diputados respecto del texto aprobado por el Senado obligaron a desarrollar el tercer trámite.

Una de las particularidades de la tramitación de este proyecto de ley es que la Constitución, en su artículo 65, establece como iniciativa exclusiva de la Presidenta de la República el *“Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar”* (Ministerio Secretaría General de la Presidencia). Esto implicó que las diferencias en la tramitación siempre debían ser zanjadas mediante indicaciones del Ejecutivo, el que actúa como árbitro de las discrepancias entre parlamentarios.

Audiencias desarrolladas: En el siguiente cuadro presentaremos el listado de participantes en las audiencias de las comisiones en el marco de la tramitación de la reforma laboral. En todas las comisiones participan siempre los asesores del Ejecutivo, en este caso Ministerio del Trabajo y Ministerio de Hacienda, por lo que no los consignaremos. Sí lo haremos cuando asistan las

autoridades de dichos Ministerios. Las personas consignadas como acompañantes, en algunas ocasiones, intervienen directamente en el debate, de lo que queda debido registro en cada acta. Para efectos de esta lista se respetó la denominación con que se les identifica en dichas actas o registros.

72

Se marcará a los invitados de acuerdo a su ámbito de representación u acción.

(PE) Poder Ejecutivo

(S) Sindicatos

(G) Gremios Empresariales

(AL) Abogados Laboralistas y Asesores Sindicales

(AE) Asesores empresariales

(O) Otros.

En el caso de los acompañantes, se ha marcado sólo a quienes aparecen como AL o AE

La división entre AL y AE es arbitraria, ya que en la práctica comparten el mundo académico en el ámbito del derecho, principalmente. Sin embargo, para efectos de este trabajo es relevante, ya que marca la aproximación a la discusión legislativa, tal y como hemos visto en la descripción de actores.

Tabla N°9. Personas invitadas a las audiencias parlamentarias durante la tramitación de la Reforma Laboral. Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados

Audiencias comisión de trabajo de la Cámara de Diputados.	
Fecha	Invitados.
12-1-2015	Bárbara Figueroa Sandoval. Presidenta de la Central Unitaria de Trabajadores de Chile. (S) Andrés Santa Cruz López. Presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio. (G)
13-1-2015	Alberto Arenas de Mesa. Ministro de Hacienda (PE) Javiera Blanco Suárez. Ministra del Trabajo y Previsión Social (PE)
19-1-2015	Segundo Steilen Navarro. Unión Nacional de Trabajadores (S) Héctor Tejada. Unión Nacional de Gremios de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. (G) José Manuel Díaz Zavala (S). Coordinadora de Sindicatos Interempresa.
20-1-2015	Suspendida
21-1-2015	Alfonso Swett Opazo. FORUS. (O) Manuel Díaz Tapia. Confederación Coordinadora de Trabajadores del Comercio (S). Lo acompañan Humberto Meza, Cristian Riveros y Carlos Cano (AL).
27-1-2015	Francisco Tapia Guerrero. Abogado Laboralista. (AL) Marcelo Soto Ulloa. Abogado Laboralista. (AE)

⁷² Esta información se ha reconstituido a partir de las actas o registros de las comisiones, disponibles en www.camara.cl y www.senado.cl.

Las páginas de ambas cámaras guardan la información de forma diferente, publicando la Cámara de Diputados en Acta íntegra. En el caso del senado se registran los asistentes y se incorporan las presentaciones hechas por los mismos.

2-3-2015	<p>Bárbara Figueroa Sandoval. Presidenta de la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (S). Acompañada de Arturo Martínez Molina, Nolberto Díaz Sánchez y Guillermo Salinas Vargas.</p> <p>Hermann Von Mülenbrock. Presidente de la Sociedad de Fomento Fabril (G). Acompañado de José Juan Llugany Rigo-Righi, Enrique Munita Luco (AE) y Javier Vega Vergara (AE).</p> <p>Rafael Cumsille Zapapa. Confederación Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa. (G). Acompañado por Enrique Román y Carlos Boada.</p> <p>Ricardo Mewes Schnaidt. Cámara Nacional de Comercio. (G). Acompañado de Cristóbal Valdez Sáenz (AE).</p> <p>José Luis Ortega Pereira. Confederación de Sindicatos del Comercio (S)</p>
3-3-2015	<p>Evelyn Matthei Fornet. Ex Ministra del Trabajo del gobierno de Sebastián Piñera. (O)</p> <p>Ricardo Solari Saavedra. Ex Ministro del Trabajo del gobierno de Ricardo Lagos. (O)</p> <p>José Luis Ugarte Cataldo. Abogado Laboralista (AL).</p>
9-3-2015	<p>Andrea Repetto Lisboa. Economista (O)</p> <p>Giorgio Boccardo Bosoni. Fundación Nodo XXI (O)</p> <p>Cecilia Cifuentes. Instituto Libertad y Desarrollo (O). Acompañada de Sergio Morales Cruz.</p> <p>Gonzalo Durán Sanhueza. Fundación Sol (AL). Acompañado de Valentina Doniez Sciolla y Karina Narbona Rodríguez.</p>
10-3-2015	<p>Christian Lagos Palma. Sindicato de Trabajadores de ASMAR Talcahuano (S).</p> <p>Jorge Torretti Costa. Cámara Chilena de la Construcción (G). Acompañado de Javier Hurtado Cicarelli y Gonzalo Bustos Carbone (AE).</p>
16-3-2016	<p>Ronald Bown Fernández. Asociación de Exportadores Agrícolas (G). Acompañado de Rodrigo Muñoz Rubilar y Jaime Varela Aguirre (AE).</p> <p>Claudio Palavecino Cáceres. Abogado Laboralista (AE).</p> <p>Javier Ugarte Mancilla. Confederación de Trabajadores de la Industria del Salmón. (S). Acompañado de John Hurtado Pastene, Cesar Navarro, Osvaldo Alarcón y Patricio Peñaloza (AL).</p> <p>Jorge Marshall Rivera. Cámara Marítimo Portuaria (G)</p> <p>Felipe Sandoval Precht. Salmon Chile (G). Acompañado de Felipe Manterola Gana y Carlos Vial Izquierdo (AE)</p> <p>Bernardo Fontaine Talavera. Economista (O)</p>
17-3-2015	<p>Javiera Blanco Suárez. Ministra del Trabajo y Previsión Social. (PE)</p> <p>Alberto Arenas de Mesa. Ministro de Hacienda. (PE)</p>
30-3-2015	<p>Juan Pablo Matte Fuentes. Presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura. (G). Acompañado por Eduardo Riesco Salvo y Manuel Hertz Zúñiga.</p> <p>Juan Carolus Brown Bauzá. Federación de Productores y Exportadores de Fruta. (G). Acompañado de Juan Carlos Sepúlveda Meyer y Alfonso Errázuriz Orrego.</p>

	<p>José Agurto Alegría. Unión Portuaria de Chile. (S). Acompañado de Cesar Toledo (AL), Oscar Menares, Gonzalo Díaz, Eduardo Araya, Cesar Luna, Juan Carlos Quezada, Pedro Riquelme.</p> <p>Roberto Fantuzzi Hernández. Asociación de Exportadores de Manufacturas (G). Acompañado de Luis Tanda Tobar.</p> <p>Andrés Moro Vásquez. Vicario de la Pastoral Social y de los Trabajadores, Iglesia Católica. (O). Acompañado de Luis Berríos Salinas y Guillermo Sandoval Vásquez.</p>
31-3-15	<p>Jaime Ensignia López. Fundación Chile 21 (O). Acompañado de Rafael Urriola.</p> <p>Peter Hill Down. Presidente de la Cámara de Comercio de Santiago. (G). Acompañado de Cristián García-Huidobro Ruiz-Tagle.</p> <p>Juan Carlos Jobet Eluchans. Horizontal Chile. (O)</p> <p>Eduardo Caamaño Rojo. Abogado Laboralista. (AL)</p>
6-4-2015	<p>María Ester Feres Nazarala. Abogada Laboralista, Ex Directora del Trabajo de los gobiernos de Eduardo Frei y Ricardo Lagos. (AL)</p> <p>Emilio Morgado Valenzuela, Abogado Laboralista. (AL)</p> <p>Fabio Bertranou. Director de la oficina subregional para el cono sur de la Organización Internacional del Trabajo. (O). Acompañado de Kirsten María Schapira y Andrés Marinakis</p> <p>Andrea Riquelme Beltrán. Presidenta de la Confederación de Sindicatos Bancarios (S). Acompañada de Luis Mesina Marín.</p>
7-4-2015	<p>Felipe Larraín Bascuñán. Economista CLAPES UC, Ex Ministro de Hacienda del Gobierno de Sebastián Piñera. (O)</p> <p>Raimundo Espinoza Concha, Presidente Federación de Trabajadores del Cobre. (S). Acompañado por Sergio Morales y Raúl Álvarez (AL).</p> <p>Jorge Fierro Andrade, Presidente de la Federación de Trabajadores del Petróleo y Afines de Chile. (S)</p> <p>Sergio Baeza González. Presidente de la Confederación de Trabajadores Portuarios de Chile. (S). Acompañado por Ademir González Rojas, José Barnao Astudillo, Juan Soto y Daniel Lozano.</p> <p>Alfonso Pastene Uribe. Central Autónoma de Trabajadores (S). Acompañado por Abraham Armijo Cáceres, Héctor Palma Silva y Juan Roberto Olguín.</p>

Tabla N°10. Personas invitadas a las audiencias parlamentarias durante la tramitación de la Reforma Laboral. Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Audiencias comisión de hacienda de la Cámara de Diputados.	
Fecha	Invitados.
9-6-2015	Francisco Javier Díaz Verdugo. Ministro (S) del Trabajo y Previsión Social (PE)
	Rodrigo Valdés Pulido. Ministro de Hacienda. (PE)

Tabla N°11. Personas invitadas a las audiencias parlamentarias durante la tramitación de la Reforma Laboral. Comisión de Trabajo del Senado.

Audiencias Comisión de Trabajo del Senado.	
Fecha	Invitados.
6-7-2015	<p>Ximena Rincón González. Ministra del Trabajo y Previsión Social (PE)</p> <p>Francisco Díaz Verdugo. Subsecretario del Trabajo (PE)</p> <p>Julia Urquieta Olivares. Subsecretaria de Previsión Social (PE)</p> <p>Bárbara Figueroa Sandoval. Presidenta de la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (S). Acompañada de Nolberto Díaz, Arturo Martínez, Guillermo Salinas, Danae Prado, Pablo Zenteno (AL), Fernando Carmona (AL) y Josué Vega (AL).</p> <p>Alberto Salas Muñoz. Confederación de la Producción y el Comercio (G). Acompañado de Fernando Alvear.</p> <p>Oscar Olivos Madariaga. Central Autónoma de Trabajadores (S). Acompañado de Alex Vega Torres.</p> <p>Alejandro Steilen Navarro. Unión Nacional de Trabajadores. (S). Acompañado de Heraldo Medina y Juan Pizarro.</p>
6-7-2015	<p>Joaquín Villarino Herrera. Consejo Minero (G). Acompañado de Carlos Urenda Aldunate y Alejandro Mena.</p> <p>Felipe García Huidobro Sanfuentes. Federación de Productores y Exportadores de Fruta (G). Acompañado de Juan Carlos Sepúlveda Meyer, Alfonso Errazuriz Orrego y Jorge Ciudad Lara.</p> <p>Jorge Riesco Valdivieso. Sociedad Nacional de Minería (G)</p> <p>Manuel Ahumada Letelier. Confederación de Trabajadores del Cobre (S). Acompañado de Emilio Zárate, Patricio Rocco, Felipe Valenzuela, Cesar Acosta (AL), Esteban Sáez (AL) y Rodrigo Bravo (AL).</p> <p>Hugo Páez Suárez. Confederación Minera (S). Acompañado de Moisés Labraña, Dagoberto Vargas Barahona, Sergio Rivas Cornejo, Carlos Contreras Maldonado, Roberto Valdivia Alfaro y Claudio Castillo.</p> <p>Sergio Morales. Federación de Trabajadores del Cobre (S). Acompañado de Sergio Morales, Luis Gómez, Guillermo Lemaitre, Raúl Álvarez (AL), Nelson Suárez (AL) y Jorge Varas (AL).</p> <p>Gustavo Tapia Campos. Federación Minera de Chile (S). Acompañado de Jorge Schumacher, Agustín Latorre, José Pereira, Manuel Figueroa y Raúl Osorio.</p> <p>Ricardo Mewes Schnaidt. Cámara Nacional de Comercio. (G). Acompañado de Cristóbal Valdés y Christian Acuña.</p> <p>Manuel Díaz Tapia. Confederación Coordinadora de Trabajadores del Comercio (S). Acompañado de Sergio Cisternas Roberto Pacheco, Humberto Meza, Sergio Peña, Nelson Toledo y Carlos Cano (AL).</p> <p>Herman Méndez Ramírez. Confederación Nacional de Trabajadores del Comercio y Servicios. (S). Acompañado de Mario Guajardo Barros.</p>

13-7-2015	<p>Sergio Torretti Costa. Cámara Chilena de la Construcción (G). Acompañado de Javier Hurtado Cicarelli, Gabriel Vildósola Gómez, Gonzalo Bustos Carbone y Úrsula Ortiz.</p> <p>Jorge Hernández Silva. Sindicato Interempresa de Trabajadores de la Construcción (S). Acompañado de Jonathan Molina, Ángel Ayala, Osvaldo Flores, Víctor Ormazábal, Ángel Mercado y Marcelo Ramírez.</p> <p>Juan Carlos Martínez Zepeda. Asociación de Industriales Metalúrgicos (G). Acompañado de Andrés Correa Cruzat.</p> <p>Horacio Fuentes G. Confederación Nacional de Trabajadores Metalúrgicos (S). Acompañado de Daniel Moraga Villalobos, Roberto Bustamante Rojas, Antonio Gálvez Poblete, Eduardo Cortés Guerrero, Mikel Capetillo, Felipe Valenzuela y Carlos Vera.</p> <p>Sergio Baeza González. Confederación de Trabajadores Portuarios de Chile. (S). Acompañado de Ademir Monardes, José Barnao, Daniel Sánchez, Manuel Díaz, Cristian Tudela, Enrique Zamora, Mauricio Cepeda, Ernesto Benavides, Alejandro Romer, Marcial Olgún y Alejandro Muñoz.</p> <p>Jorge Marshall. Cámara Marítimo Portuaria. (G). Acompañado de Rodolfo García.</p>
13-7-2015	<p>Patricio Crespo Ureta. Presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura (G). Acompañado por Juan Pablo Matte Fuentes, Eduardo Riesco Salvo y Manuel Ignacio Hertz Vicuña.</p> <p>Héctor Tejada. Unión Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (G). Acompañado por José Luis Ramírez.</p> <p>José Manuel Díaz Zavala. Coordinadora de Sindicatos Interempresa (S). Acompañado por Rosa Olivares Castro (AL).</p> <p>José Sandoval Pino. Federación de Conductores de Camiones de Chile (S)</p> <p>Juan Moreno Gamboa. Sindicato Interempresa de Trabajadores de los supermercados Lider (S)</p> <p>Julio Fonseca. Coordinadora de Subcontratistas de Codelco. (S)</p> <p>David Torreblanca. Sindicato Interempresa de Trabajadores Contratistas Ventanas (S)</p> <p>Eugenio Paillalef. Confederación de Trabajadores Panificadores de Chile. (S)</p> <p>Manuel Plaza. Confederación de Trabajadores de Bombas de Bencina (S)</p> <p>Carlos Soto. Sindicato de Futbolistas Profesionales de Chile. (S)</p> <p>Rafael Cumsille Zapapa. Confederación Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa. (G). Acompañado por Carlos Boada.</p> <p>Héctor Sandoval Gallegos. Confederación Nacional de Dueños de Taxis Colectivos (G)</p> <p>Verónica Contreras Altamirano. Confederación de Transportistas Escolares Unidos de Chile (G)</p> <p>Marcos Carter Bertolotto. Federación de Buses del Transporte de Pasajeros. (G). Acompañado por Antonio Rodríguez (AE).</p> <p>Pedro Zamorano Piñas. Confederación del Comercio Detallista y Turismo de Chile (G).</p>

	<p>Juan Araya Cofré. Confederación Nacional de Dueños de Camiones. (G)</p> <p>Marcelo Alonso Heredia. Federación de Industriales Panaderos de Chile. (G)</p> <p>Segismundo Schulin-Zeuten. Asociación de Bancos e Instituciones Financieras (G). Acompañado por Juan Esteban Laval Zaldívar, María Soledad Pinto Núñez, María Verónica Cáceres Valenzuela y Beatriz Aliste (AE).</p> <p>Andrea Riquelme. Presidenta de la Confederación de Sindicatos Bancarios. (G). Acompañada de Luis Mesina.</p>
20-7-2015	<p>Alberto Otero de Dios. Organización Internacional del Trabajo (O). Acompañado por Kirsten María Shapira y Patricia Roa.</p> <p>Hermann Von Mülhenbrock. Presidente de la Sociedad de Fomento Fabril (G). Acompañado de José Juan Llugany, Javier Vega (AE), Luis Lizama (AE) y Francisco Ovalle (AE).</p> <p>Gonzalo Durán. Economista. Fundación SOL (AL). Acompañado de Valentina Doniez y Karina Narbona.</p> <p>Cecilia Cifuentes. Instituto Libertad (O). Acompañada por Sergio Morales.</p> <p>Felipe Rossler. Fundación Jaime Guzmán (O). Acompañado por Bernardo Fontaine.</p> <p>María Ester Feres Nazarala. Abogada Laboralista. Ex Directora del Trabajo de los gobiernos de Eduardo Frei y Ricardo Lagos. (AL)</p> <p>Sergio Gamonal Contreras. Abogado Laboralista (AL)</p> <p>César Toledo Corsi. Abogado Laboralista (AL)</p> <p>José Luis Ugarte Cataldo. Abogado Laboralista (AL)</p>
20-7-2015	<p>Carlos Marfull Navarro. Sindicato Consorcio (S). Acompañado de Pamela Walters Gastelu.</p> <p>Patricio Velásquez Parra. Federación Nacional de Sindicatos de Empresas de Distribución Eléctrica (S)</p> <p>Félix Medina Viveros. Sindicato EMELAT (S)</p> <p>Sergi Jordana. Presidente del Centro de Despacho Económico de Carga (O). Acompañado por Andrés Salgado, Cristian Poblete, Claudio Ortega y Catalina Mede.</p> <p>Rodrigo Castillo Murillo. Empresas Eléctricas A.G. (G). Acompañado de Ricardo Eberle Polanco.</p> <p>Daniela Gorab. Asociación de Generadores de Chile (G). Acompañada de Diego Ibarrola y Luis Felipe Sáez (AE).</p> <p>Héctor Moya. Asociación de Concesionarias de Transporte Urbano de Superficie (G). Acompañado de Víctor Barrueto, Juan Pablo Carvajal y Paulo Cáceres (AE).</p> <p>Cristián Martínez Farías. Sindicato de Trabajadores Unidos SUBUS (S). Acompañado de María de las Nieves Cisterna, Pablo Leiva Painemil, Enrique Arellano Melian, Benito Valdivia Arenas y Oscar Llanos Parra.</p>

	<p>Javier Insulza Merlet. Chile Transporte, Asociación Gremial de Transporte de Carga por Carretera (G). Acompañado de Luis Felipe Sáez (AE), Baldemar Higuera y José Miguel Gelvez.</p> <p>Francisco Orrego B. Sociedad Nacional de Pesca (G).</p> <p>Felipe Sandoval Precht. Salmon Chile (G). Acompañado por Jaime Ovalle, Juan Ignacio Chamorro, Víctor Hugo Puchi y Carlos Vial.</p> <p>Juan Montenegro. Federación de Trabajadores Pesqueros. (S). Acompañado por David Armin Aedo Uribe, Raúl Domínguez, Luis Vargas Martínez, Adrián Pincheira y Germán Andrade.</p>
22-7-2015	<p>Ximena Rincón González. Ministra del Trabajo y Previsión Social (PE)</p> <p>Francisco Díaz Verdugo. Subsecretario del Trabajo (PE)</p>
3-8-2015	<p>Peter Hill. Cámara de Comercio de Santiago (G). Acompañado de Cristián García-Huidobro.</p> <p>José Luis Ortega. Confederación de Trabajadores del Comercio. (S). acompañado de Leandro Cortez Frías, Guliano Silva, Gloria Galarce, Teresa Riquelme, Margarita Moraga, Mario Sánchez, Iván Campos y Carlos Maldonado.</p> <p>Carmen Miranda Aravena. Agrupación de Trabajadores por una Mejor Reforma Laboral (S). Acompañada por Claudia Muñoz, Raúl Pérez, Ricardo Campos, Manuel Figueroa, Nayadeth Valenzuela, Christian Riveros, Mauricio Díaz, Aníbal Sandoval, Ángel Molina, Héctor Triviño, Pedro Sepúlveda, Jaime Salazar, Flavio Garrido, Mario Ruiz, Jaime Werth, José Mazzo, Juan Vergara y Max Olivares.</p> <p>Luis Pardo Saiz. Asociación de Radiodifusores de Chile (G)</p> <p>Ernesto Corona Bozzo. Asociación Nacional de Canales de Televisión. (G)</p> <p>Álvaro Cavieres Barahona. Asociación Nacional de la Prensa (G)</p> <p>Domingo Vargas Cornejo. Federación de Trabajadores de Medios de Comunicación (S). Acompañado por Sergio Vargas, Alfonso Guerra (AL), Jacqueline Iribarra, Pedro Araya, Juan Carlos Moreno, Ricardo Sagredo y Miguel Trujillo.</p> <p>Abraham Armijo Cáceres. Federación de Trabajadores de Medios de Comunicación y Servicios Conexos. (S) Acompañado por Ramón Pérez Machuca, Juan Aquiles Torres y Luis Varas Fuentes.</p> <p>Jorge González. Confederación de Trabajadores Forestales (S). Acompañado de Sergio Gatica, Rubén Marileo, Mauricio Garrido y Nelson Díaz</p> <p>Ronald Bown Fernández. Asociación de Exportadores de Fruta (G). Acompañado por Miguel Canala-Echeverría, Edmundo Araya, Olga Gutiérrez y Rodrigo Muñoz.</p> <p>Alejandro Steilen Navarro. Confederación Nacional Campesina (S)</p>
4-8-2015	<p>Guillermo Sandoval. Vicaría de la Pastoral Social y de los Trabajadores, Iglesia Católica. (O). Acompañado de Lorenzo Figueroa y Felipe Guala.</p> <p>Juan Pablo Swett. Multigremial de Emprendedores (G). Acompañado de Cristian López, María Angélica Tepper, Sergio Pérez, Baldemar Higuera, José Villagrán y José Egido.</p> <p>Enrique Uribe Casasbella. Abogado. Centro Chileno de Derecho del Trabajo (AE). Acompañado de Enrique Munita, Raimundo Opazo, Horacio Infante, Augusto Bruna y Oscar Aitquen.</p>

	<p>Andrés Velasco Brañes. Economista. Ex Ministro de Hacienda del primer gobierno de Michelle Bachelet. (O). Acompañado de Pamela Díaz y Enzo Nápoli.</p> <p>Felipe Larraín Bascuñán. Economista UC. Ex Ministro de Hacienda del gobierno de Sebastián Piñera. (O). Acompañado por Francisco Moreno y María José Vargas.</p> <p>Nolberto Díaz Sánchez. Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estratégicas. (S)</p> <p>Verónica Campino. Fundación Chilemujeres. (O). Acompañada de Guadalupe Ureta, Francisca Jünemann, Daniela Neumann y Elizabeth Zurita.</p> <p>Rolando Jiménez. Movimiento de Integración y Liberación Homosexual (O). Acompañado de Alan Spencer.</p> <p>Juan Miguel Ovalle Garcés. Asociación de Productores Avícolas de Chile (G). Acompañado de Soledad Valenzuela.</p> <p>Ana María Albornoz. Clínicas de Chile A.G (G). Acompañada de María Eugenia Salazar e Ignacia López.</p>
6-1-2016	<p>Ximena Rincón González. Ministra del Trabajo y Previsión Social (PE)</p> <p>Francisco Díaz Verdugo. Subsecretario del Trabajo (PE)</p>

Tabla N°12. Personas invitadas a las audiencias parlamentarias durante la tramitación de la Reforma Laboral. Comisión de Hacienda del Senado.

Audiencias Comisión de Hacienda del Senado	
Fecha	Invitados.
13-1-2016	Ximena Rincón González. Ministra del Trabajo y Previsión Social (PE)

Anexo N°2 Guía de preguntas utilizada para las entrevistas.

Guía utilizada para las entrevistas a los expertos.

Área	Objetivo	Pregunta principal	Preguntas auxiliares
El entrevistado	Contar con una reseña respecto de la trayectoria que permita fijar de mejor forma las redes del entrevistado	¿Podría relatar brevemente su trayectoria académica y profesional y su vinculación con los temas laborales?	
La Reforma Laboral	Fijar una posición genérica del entrevistado sobre la reforma, que sirva para posicionarlo en el debate.	¿Qué evaluación tiene usted de la Reforma Laboral, sus aspectos positivos y negativos?	<p>¿Se cumplió con el objetivo del gobierno de modernizar las relaciones laborales en el ámbito de la negociación colectiva?</p> <p>¿Cree usted que los objetivos de la reforma se explicitaron claramente por parte del Gobierno?</p>
Conocimiento técnico y el proceso legislativo	Fijar una primera evaluación general sobre si el proceso recogió o no el conocimiento técnico relevante.	La negociación colectiva es un proceso complejo, altamente regulado y con implicancias relevantes en el ámbito laboral, pero también en la economía del país. ¿Cree usted que el proyecto y su tramitación contaron con el aporte de los especialistas que permitiesen abordarlo en su complejidad?	¿Cuál es el espacio donde se recogió de mejor forma dicho conocimiento? ¿En el Ejecutivo, en el Congreso, entre los mismos actores sociales involucrados?, ¿Qué especialistas cree usted que jugaron un rol más relevante en el debate (nombres, profesiones, ocupaciones)?
El entrevistado y el proceso legislativo de la Reforma	Fijar el alcance de la participación del entrevistado en el debate y sus motivaciones.	<p>A partir de la revisión de (documentos, prensa, actas, etc.) usted, así como otros reconocidos expertos en el ámbito laboral, jurídico o económico, participaron del debate de la reforma laboral en (prensa, comisiones parlamentarias, seminarios, etc.)</p> <p>En su caso, ¿Cuál fue su principal motivación para participar del debate?</p> <p>En el proceso de definición previa al envío del proyecto, qué es aquel en el que se dibujan los contornos y características del mismo, ¿Identifica usted algún debate</p>	<p>¿Cree usted que logró aportar en el debate aquellas ideas o elementos que le interesaba defender?, ¿Diría que su participación satisfizo sus propias expectativas al respecto?</p> <p>¿En el contexto de la discusión, encontró a</p>

		relevante que marcase el devenir posterior de la iniciativa?,¿Qué diferencias relevantes hubo a su juicio entre el proceso prelegislativo y el legislativo, desde el punto de vista del debate?	otros expertos con miradas similares a las suyas?, ¿Se pudo coordinar con ellos para generar acciones conjuntas?
El entrevistado como parte de una comunidad epistémica.	<p>Detectar si el entrevistado actuó de forma coordinada con otros expertos y si esa coordinación puede caracterizarse como una CE</p> <p>Conjunto de normas y valores compartidos.</p> <p>Creencias causales que se derivan de sus análisis, contribuyendo al núcleo central de reflexión en sus dominios, posibilitando múltiples vínculos entre posibles políticas públicas y resultados esperados.</p> <p>Nociones de validación intersubjetivas que permiten definir criterios para pesar y validar el conocimiento en el área de su experticia.</p> <p>Una voluntad política común, expresada en un conjunto de prácticas asociada a un conjunto de problemas hacia los cuáles dirigir sus competencias con el objeto de incrementar el bienestar humano.</p>	<p>¿En este marco, tuvo la oportunidad de generar lazos más relevantes con quienes defendían posiciones similares a las suyas?</p> <p>¿Qué valores lo guiaron, a usted y al conjunto de expertos con el que trabajó o se coordinó?</p> <p>De entre todas las ideas que usted defendió o promovió en el debate, ¿cuáles eran las más relevantes para usted y para aquellos otros expertos con los que trabajó de forma conjunta y coordinada?</p> <p>¿Qué estrategias o canales utilizaron para entregar sus puntos de vista a los actores institucionales y sociales involucrados en el proceso legislativo?</p> <p>¿Cree usted que los profesionales que participaron del debate eran gente de un nivel profesional y técnico adecuado para ello?</p> <p>En todo debate legislativo concurren distintas fuerzas que representan voluntades políticas concretas respecto del tema a definir. ¿Usted definiría su propia participación como una acción con una voluntad política concreta?</p>	<p>¿A quiénes recurrió para ello?, ¿Cómo los conocía?, ¿Por qué recurrió a dichos expertos?</p> <p>¿De qué forma se coordinaron para el trabajo? (al alero de alguna institución, de forma particular, etc.)</p> <p>¿Eran valores compartidos o fueron objeto de debate?</p> <p>¿Esas ideas eran compartidas entre dicho conjunto de expertos, o bien fueron objeto de debate?</p> <p>¿Qué argumentos fueron relevantes en la defensa de dichas ideas?, ¿Qué argumentos esgrimían quienes tenían una postura contraria?</p> <p>¿Cree usted que los actores institucionales y sociales le otorgaron relevancia a sus propuestas y posturas?, ¿Por qué cree usted que sus planteamientos (no) fueron acogidos?</p> <p>¿Cree usted que esa voluntad política era compartida por los otros expertos y profesionales con los</p>

			que coordinó sus esfuerzos? ¿Cree usted que esa voluntad política era compartida por actores institucionales (integrantes del Ejecutivo o Parlamentarios) o sociales (dirigentes gremiales o sindicales)?
El experto y el resultado del proceso legislativo	Conocer la evaluación que el entrevistado tiene acerca de la efectividad de su aporte al debate	¿Cree usted que su participación en el debate tuvo efecto concreto en la postura de algunos de los actores institucionales del proceso (Ejecutivo, Legislativo, Tribunal Constitucional)? ¿Por qué? ¿Cree usted que su participación en el debate tuvo efecto concreto en la postura de alguno de los actores sociales afectados por la reforma (sindicatos, gremios empresariales)? ¿Por qué? ¿Cree usted que su participación en el debate tuvo efecto concreto en el texto final de la ley? ¿Por qué?	A su juicio. ¿Por qué tuvo (o no) ese efecto?, ¿Qué factores fueron relevantes? A su juicio. ¿Por qué tuvo (o no) ese efecto?, ¿Qué factores fueron relevantes?

Guía utilizada para las entrevistas a expertos que participaron desde el Poder Ejecutivo.

Área	Objetivo	Pregunta principal	Preguntas auxiliares
El entrevistado	Contar con una reseña respecto de la trayectoria que permita fijar de mejor forma las redes del entrevistado	¿Podría relatar brevemente su trayectoria académica y profesional y su vinculación con los temas laborales?	
La Reforma Laboral	Fijar una posición genérica del entrevistado sobre la reforma, que sirva para posicionarlo en el debate.	La reforma laboral se planteó como una iniciativa que pretendía modernizar las relaciones laborales en el ámbito de la negociación colectiva. ¿Cree usted que la normativa resultante contribuye al logro de dicho objetivo?	¿Cuáles cree usted que eran los objetivos concretos que perseguía el gobierno con la reforma? ¿Cree usted que los objetivos de la reforma se explicitaron claramente por parte del Gobierno?
Conocimiento técnico y el	Fijar una primera evaluación general sobre si el proceso	La negociación colectiva es un proceso complejo, altamente regulado y con implicancias	¿Cuál es el espacio donde se recogió de mejor forma dicho

proceso legislativo	recogió o no el conocimiento técnico relevante.	relevantes en el ámbito laboral, pero también en la economía del país. ¿Cree usted que el proyecto y su tramitación contaron con el aporte de los especialistas que permitiesen abordarlo en su complejidad?	conocimiento? ¿En el Ejecutivo, en el Congreso, entre los mismos actores sociales involucrados?
El entrevistado y el proceso legislativo de la Reforma	Fijar el alcance de la participación del entrevistado en el debate y sus motivaciones.	<p>En el rol que a usted le tocó jugar en el proceso legislativo de la reforma laboral, ¿se involucró especialmente o con mayor interés en algún o algunos aspectos particulares del debate?</p> <p>¿Qué ideas le parecían a usted como fundamentales de defender en dicho proceso?</p> <p>En el proceso de definición previa al envío del proyecto, qué es aquel en el que se dibujan los contornos y características del mismo, ¿Identifica usted algún debate relevante que marcara el devenir posterior de la iniciativa?, ¿Tuvo usted posición e iniciativa en dicha discusión?</p>	<p>¿Cree usted que logró aportar en el debate aquellas ideas o elementos que le interesaba defender?</p> <p>¿Participó de ese proceso de forma individual o bien, constituyendo redes o grupos para ello?</p>
El entrevistado frente a una comunidad epistémica o en relación a ellas.	<p>Establecer la vinculación del entrevistado desde su rol como actor, en relación a los expertos y sus comunidades.</p> <p>Establecer la opinión del entrevistado sobre el efecto de las comunidades o redes de expertos.</p>	<p>En el ejercicio de su rol (cargo función), ¿Contó con el apoyo u opinión de expertos en las distintas áreas que consideró necesario?</p> <p>¿Cree usted posible identificar comunidades de expertos que compartían posturas y miradas similares frente a la reforma?</p> <p>¿Se siente usted parte de una de esas comunidades o redes a partir de su trayectoria profesional?</p> <p>Si tuviese que evaluar o caracterizar el aporte que para usted significó el vincularse con expertos para la tramitación de esta norma, ¿Lo haría positivamente?, ¿Cuáles fueron los principales beneficios o perjuicios de dicha vinculación?</p> <p>Más allá de las naturales miradas de los expertos o grupos de</p>	<p>¿A quiénes recurrió para ello?, ¿Cómo los conocía?, ¿Por qué recurrió a dichos expertos?</p> <p>¿De qué forma se coordinaron para el trabajo? (al alero de alguna institución, de forma particular, etc.)</p> <p>¿Qué comunidades o redes identifica usted y qué ideas posturas señalaría como más relevantes de cada una?</p> <p>Si se siente parte de una comunidad o red. ¿De qué forma eso facilitó o fortaleció su acción como “actor”?</p> <p>¿Ayudan los expertos a fijar los límites de lo</p>

		<p>expertos sobre la reforma y sobre la realidad laboral en Chile, ¿Cree usted que entraron al debate como una ayuda a los actores del mismo o que más bien ingresan con una agenda y objetivos propios?</p> <p>En el ejercicio de su rol, ¿Recurre de forma regular a expertos o comunidades de expertos en distintos procesos o la reforma laboral fue una situación excepcional?</p>	<p>posible en un debate complejo?</p> <p>¿Facilitan la comprensión de los alcances de la reforma y sus efectos?</p> <p>¿Son los expertos o comunidades de expertos relevantes para la generación de las opiniones de los actores sociales o estos desarrollan sus propias fuentes de generación de propuestas?</p> <p>¿Qué aporte realiza el experto que lo hace distinto del actor social representativo (sindicato o gremio)? [sólo para actores institucionales].</p> <p>¿Cree usted que la influencia de los expertos en las distintas materias alcanzó un nivel similar, inferior o superior al de los actores sociales afectados por la norma (gremios empresariales y sindicatos)?</p>
El experto y el resultado del proceso legislativo	Conocer la evaluación que el entrevistado tiene acerca de la efectividad de su aporte al debate	¿Cree usted que su participación en el debate tuvo efecto concreto en el texto final de la ley? ¿Por qué?	A su juicio. ¿Por qué tuvo (o no) ese efecto?, ¿Qué factores fueron relevantes?

Cuestionario escrito aplicado a entrevistado experto. (Se han modificado alguna de las preguntas a fin de resguardar el anonimato de la persona entrevistada).

1.- Usted ha escrito en distintas ocasiones ha temas vinculados al mundo del trabajo. ¿Cómo se produjo su acercamiento a los temas laborales?, ¿Qué le motivó a estudiar las materias relativas al trabajo?.

- 2.- La reforma laboral (Ley 20.940) ya culminó su proceso de tramitación y está en fase de implementación. ¿Tiene usted alguna evaluación respecto de la misma?, ¿Cumplió, a su juicio, con los objetivos que se habían planteado?
- 3.- El proceso de discusión de una reforma de este tipo es complejo, ya que involucra modificar normas que están en el centro de las relaciones colectivas de trabajo. ¿Cree usted que el diseño de dichos cambios y su discusión recogió adecuadamente el conocimiento acumulado y desarrollado por los distintos grupos de expertos en la materia?
- 4.- El viernes 7 de agosto de 2015, en El Mercurio, se publicó una carta suscrita por un conjunto de economistas, entre ellos usted, respecto de la utilización del reemplazo interno como mecanismo de equilibrio en el proceso de negociación colectiva. ¿Cómo se origina esa carta?, ¿Qué le motivó a suscribir dicha carta?, ¿Qué ideas eran relevantes defender en el debate, a su juicio?
- 5.- La carta publicada el 7 de agosto tuvo un efecto importante en el debate, en tanto fue recogida en prensa y en intervenciones parlamentarias como la del Senador Allamand en sesión de Sala el 12 de agosto y en distintos artículos de prensa posteriores. ¿Tuvieron ustedes, o usted en particular, actividades de debate o difusión posterior a la publicación de la carta?. ¿Se generó a partir de allí un mecanismo de incorporación de ese grupo de economistas en el debate o fue un hecho que no tuvo implicancias posteriores?
- 6.- Respecto de los distintos temas de discusión en la reforma laboral distintos del reemplazo en huelga (procedimiento, titularidad sindical, cobertura, piso de negociación, incorporación de la mujer a las directivas sindicales, pactos de condiciones especiales de trabajo, entre otros), ¿Tuvo usted interés en opinar o participar?. Si es así, ¿contó con mecanismos eficientes para ello?, ¿Qué mecanismos fueron esos y qué evaluación hace usted de su participación?
- 7.- La teoría de las comunidades epistémicas (Haas, 1992), señala que el rol de los expertos en un debate político es el de fijar los límites de lo posible y entregar claridad sobre aquellos aspectos que, por su complejidad técnica, no son fáciles de comprender. Señala también que dicho rol es cumplido por los expertos, muchas veces, de forma colectiva, agrupados en comunidades que se definen profesionalmente, pero también en base a una mirada común sobre los temas a abordar. ¿Percibe usted comunidades de expertos específicas interviniendo en el debate de la reforma laboral?, ¿Se percibe usted como parte de alguna de esas comunidades?
- 8.- Usted ha señalado...[se recogen planteamientos de la persona respecto del mercado del trabajo] ¿Cree usted que los cambios en materia de derecho colectivo que se instalaron con la Ley 20.940 recogen esa mirada adecuadamente?, ¿Son coherentes con esta nueva estrategia de inserción de las empresas chilenas?
- 9.- ¿Cree usted que el diseño y tramitación de la reforma laboral (Ley 20.940) podría haber incorporado algún mecanismo específico para la participación de los distintos expertos o grupos de expertos en la materia?, ¿Cree usted que el modelo de Comisiones presidenciales utilizados en otras materias hubiese sido de utilidad en este proceso?
- 10.- Finalmente, ¿Desea usted agregar algo más sobre el tema?