



**NODOXXI**  
FUNDACIÓN NODO VEINTIUNO

ISSN 0719-5133

ISSN 0719-496X

# CUADERNOS DE COYUNTURA

Política | Sociedad | Cultura | Economía

---

Número 3. Edición Invierno. Junio 2014.  
[www.nodoxxi.cl](http://www.nodoxxi.cl)



## CUADERNOS DE COYUNTURA

Año 2 | número 03

Publicación bimestral | Junio 2014

**Fundación Nodo XXI**

Santiago | Chile

[www.nodoxxi.cl](http://www.nodoxxi.cl)

### **Presidente\_**

Carlos Ruiz Encina

### **Director\_**

Giorgio Boccardo

### **Editor\_**

Sebastián Caviedes

### **Equipo de Investigación\_**

Daniel Allende

Andrés Bustamante

Matías Goyenechea

Fabián Guajardo

Víctor Orellana

Rodrigo Retamal

Nicolás Romero

Felipe Valenzuela

### **Diseño\_**

Yovely Díaz Cea

Matías Gómez

### **Suscripción y contacto\_**

[suscripciones@nodoxxi.cl](mailto:suscripciones@nodoxxi.cl)

*Más detalles sobre la construcción de índices y el procesamiento estadístico de los datos visitar:*

[www.nodoxxi.cl](http://www.nodoxxi.cl)

# LA NUEVA CONCERTACIÓN: MÁS Y MEJOR NEOLIBERALISMO

*Editorial*



El 21 de Mayo la Presidenta Bachelet se dirigió al país para anunciar lo que será su programa de reformas para los próximos cuatro años. El discurso apuntó a medidas que buscan combatir las profundas desigualdades existentes en el país y avanzar en la construcción de una sociedad con mayores oportunidades y derechos sociales. De este modo, la renovada Concertación intenta responder al clamor ciudadano de los últimos años e iniciar a paso firme un ciclo político que deje atrás a la transición y la democracia de los acuerdos. Pero más allá de los discursos y las buenas intenciones, los proyectos de ley anunciados no parecen distar en demasía de lo obrado durante los últimos 25 años. Más bien, tienden a reforzar los rasgos más fundamentales del actual orden social neoliberal, solo eliminando algunos de sus más escandalosos excesos.

Como se muestra en estos Cuadernos de Coyuntura la Reforma Tributaria, pese a lograr mayor recaudación, al no alterar las formulas regresivas de tributación, no modifica sustantivamente la contribución que realiza cada ciudadano al desarrollo del país. Las reformas anunciadas al sistema binominal, parecen fortalecer el peso de los actuales conglomerados políticos en detrimento de las fuerzas emergentes. En materia educativa, de momento, sabemos que se regulará mejor el mercado pero nada se ha dicho aún en relación al fortalecimiento de la educación pública. En el resto de los anuncios se plasma un sello que apunta a profundizar una orientación de la acción estatal ya observada en el gobierno de Piñera, a saber, una mayor regulación de mercados altamente concentrados y prácticas empresariales que rehúyen sistemáticamente someterse a los rigores de la competencia. En ese sentido, todo parece indicar que el centro está en preparar a Chile para una nueva etapa de crecimiento económico acorde a la nueva estatura internacional alcanzada.

---

*“En definitiva, mientras el único interés social que pueda procesar sus demandas en la política institucional sea el empresarial no arrancará un nuevo ciclo político.”*

---

Por otra parte, la renovada Concertación apuesta a reverdecer viejas prácticas de desmovilización y desarticulación de las fuerzas sociales emergentes. No han faltado los montajes, las detenciones ilegales o presiones desmedidas a los dirigentes estudiantiles. Evitando, de ese modo, todo diálogo social para alcanzar acuerdos democráticos que legitimen una reforma. Esta ausencia de una genuina vocación democrática no se diferencia en demasía de las formas de control social y político utilizadas durante la transición y en la década de los noventa.

En cambio, el empresariado goza hoy de un acceso privilegiado a la política institucional. No sólo mediante las tradicionales rendiciones de cuenta que los principales ministros y la propia Presidenta deben dar periódicamente a los círculos empresariales –de modo de asegurarles que las reformas no afectarán el crecimiento y la inversión–, sino que directamente colocando ministros de su confianza en las carteras claves. Justamente, se produce una inédita colonización empresarial sobre la política institucional, al punto que hoy parece ser más efectivo para ascender en política hacer carrera en algún directorio empresarial que en los partidos. En consecuencia, no sólo no se inicia un nuevo ciclo político, sino que se refuerza la orientación subsidiaria de la acción estatal observada durante la transición a la democracia.

En suma, durante estos tres meses de gobierno se observa un intento por construir más y mejor neoliberalismo. Uno que, en palabras de Eliodoro Matte “regule el libre funcionamiento de los mercados” pero que también entregue, de ser necesario, voucher de mayor calado a unas furibundas franjas medias dispuestas a salir a la calle. Mientras esa sea la orientación general del gobierno de Bachelet, podremos alcanzar como país un neoliberalismo con rostro humano, que sin duda evitará los excesos y aliviará algunos de sus síntomas más molestos, pero no constituirá un giro sustantivo en la orientación general del modelo. Menos el inicio de un nuevo ciclo político. Su posibilidad histórica y horizontes futuros se juegan en la proyección de las fuerzas sociales emergentes que todavía no se constituyen políticamente ▼

**Fundación Nodo XXI  
Santiago, junio del 2014.**

Entre la restauración y el arranque de una transformación de la política

## ¿SE INICIA UN NUEVO CICLO POLÍTICO EN CHILE?

*Giorgio Boccardo • Nicolás Romero*



### RESUMEN:

Se analizan los primeros tres meses del gobierno de Bachelet. Se constata la fragmentación de la derecha política y las tensiones generadas entre la nueva y la vieja Concertación. De momento la orientación general de las reformas apunta a regular los excesos del mercado, en tanto los nuevos rostros que ingresan al gobierno no logran imprimirle a los cambios un sello en favor del aseguramiento de derechos sociales. En tal escenario se produce un aumento significativo del peso del empresariado en la política institucional, al punto que colonizan los principales ministerios. De momento, no existen indicios de que se inicie un nuevo ciclo en la política chilena.

### PALABRAS CLAVE:

- Ciclo político
- Colonización empresarial.
- Concertación.
- Bachelet.

El gobierno de Michelle Bachelet se ha proclamado a sí mismo como refundacional, al punto que los principales liderazgos de la Nueva Mayoría han repetido con insistencia que se inicia un nuevo ciclo en la política chilena. Tránsito que permitirá, según argumentan, comenzar la construcción de “otro modelo” alternativo al neoliberal. El discurso oficial apunta en términos de contenido a combatir las profundas desigualdades existentes en el país a través de tres grandes reformas, a saber, tributaria, educacional y constitucional, siendo la fundamental la reforma general al sistema educativo. De este modo se intentan recoger las banderas del malestar social, encabezado por las protestas estudiantiles del periodo reciente, y traducir dichos planteamientos en política pública.

En los primeros tres meses de gobierno se han hecho una serie de anuncios y enviado sucesivos proyectos de ley. Se han retirado otros de la administración anterior por diferir sustancialmente del programa del nuevo gobierno. En tanto que los ministros más emblemáticos no han escatimado esfuerzos por anunciar las orientaciones que tendrá cada una de las reformas y reunirse con los principales actores para escuchar sus inquietudes y propuestas. Pero más allá de los discursos y las intenciones, el sello distintivo de los anuncios y proyectos hasta ahora enviados no han apuntado a la transformación del “corazón” del modelo. Justamente, la reforma tributaria buscará mejorar la recaudación sin modificar en forma sustantiva la relación capital-trabajo<sup>1</sup> y la educacional ha postergado el fortalecimiento de la educación pública para más adelante.

En ese escenario las fuerzas estudiantiles han vuelto a irrumpir con fuerza, exigiendo claridades respecto a la orientación general que tendrán los proyectos de ley en educación. La masiva marcha del 8 de mayo convocada por la Confech y las organizaciones de estudiantes secundarios dejó en claro que el malestar social sigue en pie y que la ciudadanía exige que la educación sea un derecho social, que se fortalezca su dimensión pública y que las lógicas subsidiarias de la acción estatal y del mercado educativo retrocedan.

Por otro lado, el cambio de ciclo se expresaría en una renovación general de la política institucional. Cambios en las conducciones partidarias, la irrupción de nuevos conglomerados políticos, el ingreso de ex dirigentes estudiantiles al Ejecutivo y Parlamento, y un importante número de ministros ajenos a la “fronda concertacionista” así lo acreditarían. No obstante aquello, todo parece indicar que esa renovación no altera en forma sustantiva el carácter social de la política y sus instituciones, esto es, sigue sin abrirse a la sociedad y se niega a incluir a fuerzas sociales distintas al empresariado. Más aún, se observan la reproducción de formas de control social típicas de la transición, replicadas sistemáticamente durante los años noventa, sumado a una inédita colonización del mundo empresarial en la política institucional.

A continuación se analizan los cambios y continuidades de la política institucional, la relación entre el empresariado y el nuevo gobierno, así como las tratativas de restauración de la política de la transición. Finalmente, se busca responder a la interrogante: ¿ha comenzado o no un nuevo ciclo político en Chile?

---

1 Una revisión detallada de ésta puede revisarse en el artículo de Economía de este Cuaderno.



## I. ¿RENOVACIÓN O INTENTOS DE RESTAURACIÓN DE LA POLÍTICA DE LA TRANSICIÓN?

La crisis de legitimidad por la que atraviesa la institucionalidad política forjada durante la transición obedece, en gran medida, a la dificultad que tiene ésta para procesar los conflictos que emanan de las fuerzas y grupos sociales que configuró el neoliberalismo chileno. En efecto, las demandas sociales levantadas durante las revueltas de 2006 y 2011 no logran ser procesadas por la institucionalidad vigente, y los partidos tradicionales intentan diversos reacomodos para ajustarse al nuevo panorama social. No obstante aquello, de momento prima la descomposición de éstos, la proyección de liderazgos personales que apuestan a encabezar futuras candidaturas presidenciales, así como también tratativas de restauración de la añosa política de los “acuerdos”.

### A. LA FRAGMENTACIÓN DE LA DERECHA

Las consecutivas derrotas electorales de la derecha de 2012 y 2013 se producen en un escenario de crecimiento económico y no de crisis, cuestionándose así la máxima de que la “paz social” se asegura mecánicamente a partir del crecimiento económico y la generación de empleos. De lo que se trata, más bien, es del agotamiento de la fórmula “más y mejor neoliberalismo” ensayada durante los últimos 40 años, y de la negativa del gobierno de Piñera para ofrecer derechos sociales a la ciudadanía<sup>2</sup>. Pero para enfrentar este nuevo panorama la derecha requiere de una cirugía mayor que contraviene pilares fundacionales de su ideario, de ahí se explica en parte la debacle electoral, la aguda fragmentación que atraviesa y su incapacidad para perfilarse como alternativa de oposición.

El desorden general de las filas de la derecha política ha obligado a diversos grupos sociales, históricamente representados por este sector, a irrumpir directamente en defensa de sus intereses que las reformas anunciadas afectarían. Efectivamente, organizaciones de pequeños y medianos empresarios han criticado públicamente la reforma tributaria, la Iglesia Católica ha hecho lo propio ante los anuncios educacionales y una fracción del gran empresariado apuesta por la interlocución directa con el gobierno mediante sus asociaciones gremiales. Lo anterior no significa que antaño estos sectores hayan sido totalmente dependientes en su actuar de los partidos de derecha, pero la pérdida de peso de éstos, los ha obligado a irrumpir en forma mucho más directa en la discusión pública. Lo que acelera más la fragmentación del sector, generándose de paso un terreno cada vez más propicio para la proyección de liderazgos personales.

#### Los partidos políticos

La Unión Demócrata Independiente, pese a su “disciplina leninista”, ha sufrido el impacto de los fenómenos anteriormente señalados. Tras la renuncia de Longueira a su candidatura presidencial y las subsiguientes divisiones entre quienes apoyaron las reformas impulsadas por Piñera -Chadwick, Longueira y Matthei- y aquellos que promovieron una defensa más cerrada del actual modelo económico y de la institucionalidad heredada de la dictadura -Lavín y Novoa-, el gremialismo no ha logrado definir una estrategia clara para afrontar el actual escenario. La ausencia de una conducción nítida se expresa, entre otras cosas, en el dilema de retornar a un discurso más ortodoxo orientado a resguardar la obra del

<sup>2</sup> Para más detalles del gobierno de Piñera se puede revisar el Cuaderno de Coyuntura Nº 2 de Fundación Nodo XXI.

general Pinochet, o fortalecer el proyecto de la “UDI popular”. En esta lógica se orientan las conclusiones de la Convención Política realizada en Punta de Tralca durante el mes de Abril, donde el partido hace un llamado a volver a sus orígenes: recuperar la agenda valórica conservadora, salvaguardar los pilares económicos del neoliberalismo y, de paso, defender a las “mayorías silenciosas” que estarían siendo afectadas por las reformas de Bachelet. Si bien en la discusión partidaria se hace presente la necesidad de volver a encantar a la “clase media”, no pareciera existir todavía -como sí ocurrió durante la candidatura de Longueira- un programa, liderazgos y un relato para poder afrontar ese desafío. Tras la retirada de los “coroneles” de la primera línea, la nueva directiva liderada por Ernesto Silva resulta incapaz de darle cohesión política al partido.

Por su parte, tras la derrota electoral en las elecciones de 2013, Renovación Nacional es duramente golpeada por la renuncia de militantes y parlamentarios que conforman el movimiento Amplitud. Las tensiones generadas por la conducción clientelar y conservadora de Carlos Larraín, la negativa de Piñera por someterse a los mandatos de su partido y la proyección de un polo liberal, terminan por estallar y sumir a RN en su peor crisis institucional. No obstante aquello, los senadores Ossandón y Allamand han intentado aproximarse a la “vieja Concertación” con la intención de discutir las actuales reformas y evitar lo que a su juicio es un giro radical al modelo chileno. Lo anterior se ha manifestado también en los acercamientos entre RN y la DC en lo referente a la corrección del sistema binominal. Sin embargo, el desorden interno se ha traducido en la incapacidad de impulsar una acción unitaria para enfrentar el actual escenario y en el perfilamiento individual de Ossandón, quién no ha escatimado críticas contra la gestión de su principal rival para la presidencial de 2017, Piñera. De lo que se trataría es de construir un liderazgo elitario, conservador y con guiños al mundo popular.

### Piñera

Los esfuerzos del otrora presidente se han concentrado en construir una plataforma que le permita mantener vigente el legado de su gobierno y, a partir de ello, consolidar su nueva candidatura presidencial. Para ese propósito creó la Fundación Avanza Chile que articula a destacadas figuras de los partidos y centros de pensamientos de la derecha, como los ex ministros Felipe Larraín (Hacienda), Chadwick (Interior), Larroulet (Segegob), Matthei (Trabajo) y Lavín (Educación). En el actual escenario, la Fundación apuesta a la coordinación de agendas en pos de articular una oposición efectiva a Bachelet, con los principales centros de estudios del sector, entre ellos el Instituto Libertad, Libertad y Desarrollo, la Fundación Jaime Guzmán y Horizontal. Transformándose este espacio en el principal soporte intelectual al que recurren los parlamentarios de la derecha para contrarrestar los argumentos del Ejecutivo. Finalmente, el apoyo entregado por Piñera a Evópoli y Amplitud también parece estar orientados a debilitar a los partidos tradicionales, particularmente a Renovación Nacional, y con ello fortalecer la alternativa del “piñerismo”.

La crisis que atraviesa la derecha política ha dado pie para que personeros de la Concertación y miembros de los partidos de la Alianza hayan asumido como propia la tesis de la derrota cultural de las ideas de derecha, según la cual la apertura de un nuevo ciclo social y político vendría de la mano de un retroceso de las ideas fundacionales de este sector. Este discurso ha sido utilizado en el primer caso para complementar el énfasis “socialdemócrata” con el



que se presentan una serie de reformas -que en realidad apuntan a regulaciones dentro de los márgenes del neoliberalismo- y en el segundo, para fomentar posiciones de defensa atrincherada a la institucionalidad heredada de la fase autoritaria. Ambas posiciones fomentan a su vez una percepción de menor vitalidad del ideario neoliberal, cuestión que puede llevar a una subvaloración de la incidencia de esas ideas al momento de orientar la acción de las diversas fuerzas sociales subalternas.

A modo de ejemplo, ideas como que la felicidad se alcanza exclusivamente a partir del esfuerzo individual y familiar, que el crecimiento sostenido beneficia al conjunto de la población o que la acción colectiva defiende mezquinos intereses corporativos, siguen siendo válidas para una fracción considerable de la sociedad chilena. Si bien en el ámbito educacional se avizora un malestar contra la política social subsidiaria, éste no encuentra aún enraizamiento social en otras dimensiones como la salud, las pensiones o la legislación laboral.

Donde pareciera existir un retroceso es en el ideario conservador católico promovido por la UDI y una fracción de RN. En efecto, en el último tiempo diversas protestas sociales han instalado con fuerza reivindicaciones vinculadas a garantizar derechos reproductivos, el respecto a las distintas opciones sexuales o a formas de familia que no se rigen por el modelo católico. Esta agenda promovida por distintas agrupaciones de la “sociedad civil” fue acogida primero por Piñera, quien en su afán de construir una derecha moderna y liberal, impulsó iniciativas como el acuerdo de vida en pareja. En una dirección similar, el ex mandatario provocó un hiato cultural entre la derecha pinochetista de una potencial nueva derecha al acusar a los colaboradores civiles de la dictadura como “cómplices pasivos” de las violaciones a los derechos humanos, también hizo gestiones que la Concertación nunca estuvo dispuesta a realizar como fue el cierre del Penal Cordillera. En ese sentido, más que un repliegue de las ideas neoliberales de derecha, lo que retrocede con fuerza es el pensamiento católico integrista anidado en buena parte de este sector, permitiendo que Chile se aproxime a condiciones básicas de pluralismo valórico que buena parte de las sociedades modernas ya alcanzaron en el transcurso del siglo XX.

## B. LA “FRONDA CONCERTACIONISTA”

La “nueva” Concertación (o Mayoría) se ha presentado a sí misma como el fin de una larga etapa de neoliberalismo democrático y el inicio de un nuevo ciclo histórico cuyo horizonte se enmarca dentro de un ideario socialdemócrata. Para alcanzar este propósito no sólo estarían impulsando las primeras reformas para “derrumbar” el modelo sino que defenestrarían a históricos dirigentes concertacionistas que participaron de la ahora demonizada “democracia de los acuerdos”. De tal suerte, se haría cargo de las demandas que irrumpieron desde “la calle” y, con ello, renovarían decididamente la política chilena. No obstante aquello, hay que recordar que el gobierno de Bachelet se impuso electoralmente en un escenario de elevada abstención –en torno al 60%- y que frente a los recientes anuncios de reforma los estudiantes han vuelto a rugir, relativizándose de momento la capacidad del actual gobierno para resolver los dilemas del nuevo Chile.

### *La “nueva” Concertación*

Un elemento central para impulsar el nuevo ciclo político, ha señalado el “círculo de hierro bacheletista”, es que los principales cargos de gobierno sean ocupados por una generación

ajena a la elite concertacionista. Para ello no se ha dudado en nombrar a una “nueva” generación de ministros que durante más de una década fueron el soporte de connotados líderes de la “fronda” de la Concertación. En efecto, varios de los nuevos ministros acceden, tras una larga carrera en el aparato público, a puestos de primera línea. Cargos que por décadas habían estado reservados para los jerarcas que pactaron la transición.

Esta “revolución de los jefes de gabinete” ha permitido el ascenso de figuras como Peñailillo (Interior) o Arenas (Hacienda), que tras décadas de irrestricta obediencia a la política de los acuerdos, podrían al fin impulsar reformas de carácter estructural. Pero, cabe recordar que estos “genuinos hijos de la clase media chilena”, como han sido presentados por la prensa elitaria, fueron un connotado dirigente estudiantil que no dudó en dividir a la Confech en los noventa y el director de presupuesto que evitó cualquier gasto adicional en educación para resolver las demandas de la “revolución pingüina”, respectivamente. A ellos se agregan otros ex jefes de gabinete como Paula Walker (directora de la Secom), su marido Jorge Pizarro (Ejecutivo del Comité de Inversiones Extranjeras) y Carlos Correa (asesor comunicacional de la Secom), que permiten la adecuada reproducción de la “fronda concertacionista”. Además de la incorporación de figuras de la otrora patrulla juvenil de la Concertación de los noventa como son Elizalde en la vocería de gobierno.

Otra muestra de apertura sería el ingreso de destacados ex dirigentes estudiantiles en distintos cargos del Ejecutivo. La mayoría, militantes de Revolución Democrática, participan en diversas carteras del gobierno. El propio presidente de la FEUC 2010, Miguel Crispi, es asesor del ministro de Educación. También pertenecen a RD los jefes de gabinete de la directora de Fonasa, del director de la División de Organizaciones Sociales (DOS) y asesores del área de contenidos en La Moneda. Por otro lado, las Juventudes Comunistas, también desembarcaron en el gobierno. De la generación 2010, el presidente de la FECH Julio Sarmiento hoy trabaja como asesor en el Ministerio de Salud y otros ex dirigentes se desempeñan como asesores en el Mineduc. En tanto, el presidente de la Feusach 2011, Camilo Ballesteros, aterrizó en la dirección de la DOS, donde se concentran otros ex dirigentes estudiantiles de la JJ.CC. También los ex presidentes FECH, Rodrigo Rocco y Felipe Melo, desempeñan funciones de asesoría en el Mineduc y Seremi de Educación, respectivamente.

Ahora bien, la mera presencia de nuevos y no tan nuevos rostros en la alta burocracia del Ejecutivo no asegura por sí misma la renovación de la política. Menos si de lo que se trata es de impulsar reformas que, de momento, han apuntado a regular los excesos del mercado sin modificar pilares neoliberales fundamentales. Todavía poco se ha hablado de derechos sociales y de des-mercantilización, transformándose los ex-dirigentes estudiantiles en basamento de legitimación para el nuevo neoliberalismo “con rostro humano”.

### *La “vieja” Concertación responde: “que vuelvan los Boeninger...”*

Tras los vientos de cambio, se han encendido las alarmas entre los mandamases de la “vieja” Concertación. En esa dirección estuvo la intervención del ex ministro Enrique Correa (PS), a propósito del lanzamiento del libro póstumo de Boeninger, que defendió férreamente el diálogo con la derecha y fustigó a quienes apuestan a la polarización política. También estaba el ex ministro de Hacienda, Foxley (DC), quien recordó su trabajo junto a Boeninger para sacar adelante en consenso con RN la reforma tributaria de esos años, en el proceso conocido como “democracia de los acuerdos”. A ello se suman los alegatos de Escalona

(PS) y Gutenberg Martínez (DC) en dirección de enrielar todos los esfuerzos para que las reformas sean consensuadas con la derecha y los poderes fácticos. El ex ministro Bitar (PPD) agrega que aunque se tengan los votos para algunos proyectos es necesario negociar un apoyo amplio, ya que sólo fortaleciendo los lazos políticos con la oposición se podrán sacar adelante reformas que requieren quórum calificado como es la constitucional. En tanto, Andrés Velasco, quién se perfila como el principal liderazgo de la vieja Concertación para 2017, ha insistido en reformas graduales y ha aglutinado en el movimiento Fuerza Pública a varios ex ministros impulsores de la política de los acuerdos: Mariana Aylwin (DC), José Joaquín Brunner (PPD), Pilar Armanet (PPD) y Hugo Lavados (DC). Estos expertos en temas de educación han alzado voces críticas por los alcances de la reforma educacional propuesta.

Pero no toda la “vieja” Concertación ha ingresado al programa “Plan Piyama”. Por ejemplo, en la dirección de Corfo y de Banco Estado han sido nombrados connotados ex ministros de la talla de Bitrán (PPD) y Vidal (PPD), respectivamente. En tanto, fueron designados como embajadores Ricardo Núñez (PS) en México, Mónica Jiménez (DC) en el Vaticano, Jaime Gazmuri (PD) en Brasil y Juan Gabriel Valdés (PS) en Estados Unidos.

De tal suerte, no queda claro que la Concertación histórica haya sido barrida del nuevo mapa político institucional. Y, aunque lo fuera, eso no garantiza mecánicamente un nuevo ciclo político. En todo caso, varios de sus principales líderes apuestan a que la inexperiencia de la nueva burocracia obligue a Bachelet a llamarlos para ordenar el programa de reformas. Precisamente, ese será su oportunidad para incorporarle los ajustes necesarios y, con ello, retornar a la primera línea de la política.

### *Las viejas prácticas de la política de los acuerdos continúan en la “nueva” Concertación*

La “nueva” Concertación se defiende señalando que “harán valer” la mayoría parlamentaria, que van a “cumplir el mandato popular” y que no transarán los errores de anteriores gobiernos. No han dudado en amenazar con “retroexcavadoras” o argumentar que el alza de impuestos es contra “los poderosos de siempre”. Según varios de sus miembros lo importante es que los acuerdos se hagan de cara a la ciudadanía, pero por ahora este esfuerzo democrático no sobrepasa las pantomimas del “puerta a puerta” o del uso simbólico de los ex líderes estudiantiles para defenderlas. Señalan además que los añosos jarcas concertacionistas de la transición todavía no entienden que hoy ya no son posibles los Boeninger en la política.

Pero más allá de los discursos, los hechos indican que el Gobierno ha comenzado a abrirse a negociar aspectos importantes de sus reformas. Mientras Arenas aceptó obedientemente indicaciones de su ex jefe (Luksic) al proyecto original de reforma tributaria relativas al alza de impuestos a alcoholes y bebidas, Peñailillo matizó su postura inicial sobre la reforma electoral y anunció que trabajará en un diseño junto a RN. Por otro lado, el ministro Eyzaguirre ha insistido al mismo tiempo que en educación se transformará todo pero que todos pueden estar tranquilos porque nadie será afectado.

A ello se agrega que la nueva Concertación ha apostado sistemáticamente a quebrar a la Confech a punta de montajes comunicacionales, detenciones selectivas y amedrentamiento a los principales dirigentes estudiantiles, así como no ha dudado en utilizar las principales vocerías sociales que aún controla, como el Colegio de Profesores, la Cones o la CUT, para

aplaudir acriticamente las propuestas del gobierno. Se trata de prácticas que no difieren de las formas mediante las cuales la vieja Concertación apostó al control y a la desarticulación social en los '90 y parte de los dos mil. De ahí que nuevamente surja un manto de dudas sobre la verdadera vocación democrática y transformadora de la renovada Concertación. El silencio de la nueva burocracia “erredeista” y “comunista” plantea dudas en cuanto al papel progresivo que jugarían en este gobierno.

El problema de fondo es que los proyectos se siguen presentando a espaldas de la ciudadanía, y se buscan imponer acuerdos forzados sin diálogo con las fuerzas sociales. A modo de ejemplo, en pleno debate educacional la Presidenta no dudó en asistir a reuniones empresariales para dar tranquilidad a este sector de que las reformas no afectarán la inversión ni el crecimiento. Gesto que no ha pensado en tener jamás con ninguna organización estudiantil. Ahora bien, el dilema no es sólo de falta de democracia en la formulación de los acuerdos, sino que éstos siguen más orientados a la regulación de los mercados que al fortalecimiento de una sociedad que reproduzca su vida social a partir de la garantía de derechos sociales. Es decir, se evade el cambio del carácter social de la acción estatal.

De lo que se trata es de la ausencia de una perspectiva de democratización sustantiva de la vida social que requiere, al mismo tiempo, avanzar en una mayor democratización social y política, sin la cual se renuncia a una sociedad más igualitaria y democrática. Pero aquello son palabras mayores que requieren definiciones y la aceptación de que el nuevo ciclo político no comenzará (y es claro que no ha comenzado) mientras no se avance en conquistar para la democracia los espacios hoy ocupados por el mercado.

### C. LA ZIGZAGUEANTE CONSTITUCIÓN DEL PROGRESISMO Y LAS DIFICULTADES DE LA IZQUIERDA EXTRAPARLAMENTARIA

El mundo progresista articulado en torno a la figura de Marco Enriquez-Ominami y el Partido Progresista (PRO), ha debido afrontar un difícil escenario producto que buena parte de sus banderas se encuentran hoy integradas en el programa de Bachelet. Al punto que ha transitado desde una política de diferenciación total a una de acercamiento con el actual gobierno. Cabe recordar que varios de sus integrantes provienen de las filas de la Concertación, principalmente del PS y el PPD, y comparten con estos espacios de articulación política e intelectual como es la Fundación Chile 21. Hoy por hoy, una parte del progresismo se ha integrado al Gobierno y otra saluda desde fuera sus reformas, tornando sumamente ambiguo el actuar político de esta fuerza.

Sus críticas al Gobierno han sido menores, principalmente por el insuficiente alcance de la reforma tributaria, pero han saludado las propuestas educacional y constitucional. Al punto de que el PRO declaró públicamente que es un aliado estratégico del gobierno de Bachelet, no así de la vieja Concertación. En tanto, referentes del progresismo como Carlos Ominami, forman parte de la comisión gubernamental encargada de generar propuestas para resolver los problemas derivados de la demanda marítima de Bolivia ante el Tribunal de la Haya. Esto, a pesar de no constituir una integración formal a cargos de gobierno, mina la independencia de los actores progresistas frente a la “nueva” Concertación.

Lo que está por resolverse es si el progresismo apostará en este periodo por el ingreso definitivo al gobierno o por una política de proyección alternativa que dialogue con la izquierda extraparlamentaria. De momento, las señales públicas tienden a apuntar hacia la primera de estas orientaciones.

En tanto, en el mundo de las izquierdas extraparlamentarias, sigue predominando un escenario caracterizado por altos niveles de dispersión, situación similar a la vivida durante las elecciones de 2013, donde no se logró consensuar ni candidato ni lista parlamentaria única a pesar de los altos niveles de coincidencia programática.

Dentro de los esfuerzos que apuntan a revertir esta situación destaca el “Acuerdo de los 12 puntos”, marco programático suscrito por distintas fuerzas como el Partido Humanista, Jorge Arrate, personalidades diversos de izquierda y nuestra organización que coloca en el centro de las preocupaciones de la izquierda para afrontar el actual escenario, el desarrollo de una política orientada a criticar la concepción subsidiaria del Estado y a defender la necesidad de construir una sociedad en donde los derechos sociales estén garantizados, lo anterior a través de un proceso constituyente que se traduzca en la creación de una nueva carta constitucional.

En todo caso, las principales fuerzas sociales, básicamente estudiantiles, han logrado sortear las ofensivas gubernamentales y mantenerse como fuerzas que legítimamente pueden empujar una transformación sustantiva de la educación. En esta línea destacan la Izquierda Autónoma, el Frente de Estudiantes Libertarios, la Unión Nacional Estudiantil y Nueva Acción Universitaria. Su vigencia dificulta de momento la posibilidad de que la vieja política de la transición se restaure así como también entrampa la oportunidad de que la nueva Concertación se presente como la iniciadora de un nuevo ciclo político.

#### D. ¿ES LA REFORMA AL BINOMINAL UNA DEMOCRATIZACIÓN DE LA POLÍTICA?

El sistema binominal de elección de diputados y senadores ha sido sindicado como uno de los principales candados de la transición, al punto que impide alcanzar una genuina democracia representativa. Para corregir esa situación el gobierno de Bachelet se propone modificarlo y acabar, según dicen, con “una espina clavada en el centro de nuestra democracia”. Efectivamente, el Gobierno ha enviado un proyecto de ley que aumenta el número de diputados (de 120 a 155) y senadores (de 38 a 50), reduce el número de distritos lo que permitirá aumentar el número de candidatos electos en cada circunscripción (de 3 a 8 diputados y de 2 a 7 senadores), además se incluirá un mecanismo que asegurará que ningún partido presente más de un 60% de candidatos del mismo sexo -siendo mujeres al menos un 40% de las candidaturas- y un incentivo económico para el conglomerado político por mujeres electas.

La interrogante que se abre, más allá de las disputas entre expertos electorales sobre la naturaleza del nuevo sistema de elecciones parlamentarias (¿es un binominal aggiornato? o ¿un proporcional moderado o corregido?), es si la reforma democratiza o no la política.

La reforma al binominal parece ser un traje a la medida –confeccionado por Auth y Schilling- para resolver la fragmentación de la política de la transición. A saber, responder a los

intereses de diversos grupos que hoy componen la política de los dos grandes bloques: la Alianza que pasa de 2 a 4 agrupaciones y la Concertación que pasa de 4 a 7. De hecho, un reciente estudio de la Universidad Diego Portales<sup>3</sup> concluye que con los nuevos distritos electorales no se modificaría porcentualmente la actual representación que alcanzan los conglomerados. Por otro lado, la nueva ley fomenta más fuertemente que el actual binominal, que los independientes participen dentro de los grandes pactos<sup>4</sup>.

Segundo, la reforma disminuye el peso de las fuerzas alternativas. El rediseño de los distritos no solo eleva los costos de las campañas al expandirlos, también favorece a quien la diseñó dado que este decide las fracciones de la población por las que se tendrá que disputar el apoyo electoral. La reforma no promueve, salvo si son elegidas candidatas mujeres, ninguna fórmula nueva de financiamiento a los partidos. Esto significa que, en la medida que crece el número de electores y el territorio a cubrir, los candidatos se harán más dependientes de los grupos económicos que financian las campañas electorales, aumentando el poder empresarial en la política.

Tercero, las medidas de afirmación positiva en favor de la equidad de género –de carácter transitorio-, constituyen un avance que busca corregir una de las muchas desigualdades presentes en la política chilena. Pero si el problema es la sub representación de grupos excluidos cuyos intereses sociales deben estar legítimamente representados en el Parlamento –en este caso particular se busca revertir la cultura machista que impide la proyección de las mujeres en política- se debe avanzar también en incorporar medidas en favor de una mayor representación parlamentaria de trabajadores, pueblos originarios o de diversas orientaciones sexuales, cuyos intereses sociales –sin duda también legítimos- se encuentran totalmente ausentes en la composición del Congreso. En definitiva, el fondo del problema está en la incapacidad actual que tienen los partidos políticos tradicionales para canalizar intereses sociales ajenos a los empresariales.

En suma, la reforma al sistema electoral binominal parece no alterar los términos fundamentales a partir de los que se configura hoy la política chilena: primero, fortalece a los dos bloques hoy dominantes; segundo, aumenta la colonización empresarial sobre la política institucional y, con ello, se condicionan los proyectos con una orientación transformadora del patrón de acumulación neoliberal; tercero, inhibe la proyección política de fuerzas sociales que hoy se encuentran excluidas por la política de la transición. Finalmente, hay que considerar que el binominal es sólo un componente del sistema electoral, donde también destaca el financiamiento a las campañas. La iniciativa al reducir el problema al binominal, obstaculiza la posibilidad de discutir un cambio sustantivo al diseño del sistema político electoral en su conjunto. En consecuencia, ¿se democratiza la política con esta reforma?

3 Morales, M., Díaz, K. & Marambio, A. (2014, mayo). Reforma al sistema electoral binominal. Análisis, simulaciones y actores. Documento de Trabajo ICISO, N° 1. ICISO, UDP. Recuperado en: <http://www.icso.cl/noticias/nuevo-documento-de-trabajo-sobre-reforma-al-sistema-binominal/>

4 La reforma mantiene el sistema de elección por listas y aumenta la cantidad de candidatos que pueden ser parte de esta al doble de cupos electos por un distrito. De esa manera el candidato independiente debe superar la votación de una lista que ahora puede contener más candidatos.



## II. EL CIRCUITO EXTRA INSTITUCIONAL DEL PODER SE HACE PRESENTE: LA COLONIZACIÓN EMPRESARIAL DE LA POLÍTICA.

En la medida que se proyecta el malestar social desde 2011 hasta la actualidad, se acrecienta el proceso de descomposición de las fuerzas políticas tradicionales. Lo anterior redundará en un proceso de colonización de la política por parte del circuito extra institucional del poder, particularmente de las fuerzas empresariales, las que acrecientan su participación directa en el escenario político nacional. Debilitándose de esta forma el papel mediador que suelen jugar los partidos entre el Estado y la “sociedad civil”. En consecuencia, con prescindencia de la política institucional el empresariado interlocuta directa y regularmente con la Presidenta y su gobierno haciéndole presente sus intereses en la política, además de nombrar ministros de su confianza. Acceso que es sistemáticamente vetado para otras fuerzas sociales como son la estudiantil, los trabajadores u otros grupos de interés.

### Los “Luksic boys”

Si existe un grupo empresarial en Chile que ha sabido adaptarse a los tiempos de la política es sin duda el grupo Luksic. Una ruta que abrió el propio patriarca Andrónico Luksic Abaroa en los años sesenta y setenta, al establecer alianzas con la DC y luego pactar con el gobierno de la UP la estatización de algunas de sus empresas para así conservar otras. Una filosofía que se resume en financiamiento para unos y otros partidos políticos, siempre que tengan peso en la vida política, y fichajes de diversas figuras de todo el espectro político en directorios de empresas de su holding. Una estrategia que, en la lógica del empate que ha generado el binominal, lo ha llevado a financiar por igual las campañas de los dos principales bloques políticos. No obstante, “intuyendo” los resultados electorales el grupo económico se inclinó decididamente a apoyar a la fuerza política “con más peso”, a saber, la Concertación. Ahora bien, el apoyo más decidido de los Luksic a Bachelet no se reduce sólo a un problema de “pesos políticos”, esta vez se agrega una intervención más nítida del grupo en la orientación que tendrán las reformas y la posibilidad efectiva de que se resuelva la nueva conflictividad instalada en el Chile neoliberal.

De tal suerte, no solo aseguró un acceso privilegiado al círculo de hierro de la Presidenta Bachelet sino que cuatro de los actuales ministros provienen de directorios del grupo: el Ministro de Hacienda, Alberto Arenas (PS), participó hasta hace poco en el directorio de Canal 13; el Ministro de Educación, Nicolás Eyzaguirre (PPD), también ex miembro del directorio de esa casa televisiva; la Ministra de Minería, Aurora Williams (PR), ocupó puestos de Gerencia en Empresa Sanitaria Aguas de Antofagasta y Antofagasta Terminal International; finalmente, el Ministro de Energía, Máximo Pacheco (PS), fue director del Banco de Chile, además de Falabella (Solar-Del Río) y de empresas vinculadas a Copec (Angelini). Esta situación de colonización, ha encendido incluso alarmas en otros grupos empresariales que han quedado postergados en relación al acceso privilegiado que los Luksic alcanzan hoy en el Gobierno.

Paralelamente, se designó a la ex ministra de Defensa del primer gobierno de Bachelet y figura del PPD, Vivian Blanlot, en el directorio de Antofagasta PLC, la matriz minera del conglomerado, asegurándose así de enviar señales claras de alineamiento a la antigua Concertación. El blindaje de Quiñenco también incluyó el ingreso de la economista Andrea Tokman y del abogado de temas medioambientales Álvaro Sapag. Asimismo, ingresó al

directorio de Canal 13 una representante de la DC-Gutenberg Martínez: su esposa y ex senadora, Soledad Alvear.

Uno de los pocos actores que se ha mantenido inmune a los guiños de los Luksic es Sebastián Piñera, quien tras ingresar a la lista de hombres más ricos del país logró cimentar su camino propio hasta llegar a la Presidencia. Bajo esa lógica, Andrónico Luksic, en los últimos cuatro años, perdió influencia en el gobierno al punto que casi se acabaron las habituales visitas a La Moneda que mantuvo entre 1990 y el 2010. Se trata de un escenario que el grupo no está dispuesto a repetir ante una eventual nueva candidatura y futuro gobierno de Piñera, por lo que determinó que la mejor señal era darle espacio en el holding a un hombre cercano al ex presidente. Justamente, fue nombrado como gerente legal del directorio de Quiñenco –empresa matriz del holding- Rodrigo Hinzpeter (RN). El acercamiento se produjo gracias a la amistad que el ex ministro mantiene con el gerente general del grupo, Francisco Pérez Mackenna, y su hermano, Rodrigo, también ex ministro de Vivienda del gobierno de Piñera.

### *El desembarco del resto de los grupos empresariales*

La colonización del mundo empresarial en el Ejecutivo no es un fenómeno que se reduce al peso de los Luksic en el gobierno de Bachelet. Varios de los actuales miembros del gabinete ostentan vínculos importantes con otras fracciones del empresariado chileno.

El Ministro de Energía, Máximo Pacheco Matte (PS) es un ejemplo de ello. El titular de la cartera se desempeñó exitosamente como alto ejecutivo en la International Paper y en la Carter Holt Harvey, donde estrechó vínculos con el grupo Angelini, además de su pasado en el directorio del Banco de Chile (Luksic). Conexiones que serán fundamentales para que Pacheco consensúe con el empresariado una reforma considerada clave para que Chile proyecte los ritmos del crecimiento económico registrados en las últimas décadas. Hasta el momento se han anunciado como ejes centrales del cambio en el sector energético la introducción de mayor competencia y la regulación estatal de este mercado. Orientación que niega, por ejemplo, la posibilidad que sea el Estado quién provea los servicios energéticos, considerados estratégicos para el desarrollo de cualquier país. Además, se anuncian nuevos estándares medioambientales y un mayor peso de las energías no convencionales en la matriz energética. Esto último acorde a la nueva talla que alcanza el neoliberalismo criollo en el concierto de países en vías de desarrollo. Un discurso que va en línea con lo señalado recientemente por el primo del ministro, Eliodoro Matte: “nosotros estamos a favor de que el Estado regule el libre funcionamiento de los mercados”.

En tanto, el Ministerio de Minería es controlado por representantes de las empresas mineras, al punto que se ha vetado durante la tramitación de la Reforma Tributaria toda discusión que afecte los intereses del sector. Además de la vinculación directa de la actual ministra Williams con uno de los principales controladores del cobre (los Luksic), resalta la trayectoria del subsecretario de la cartera, Ignacio Moreno, en la Corporación Chilena del Cobre (Cochilco) y en la Empresa Nacional de Minería (ENAMI).

Finalmente, la nueva Ministra del Trabajo, Javiera Blanco, se desempeñó entre 1998 y 2006 en el directorio de la Fundación Paz Ciudadana (creada por Agustín Edwards) siendo gerente de proyectos de una entidad creada para permear a la opinión pública y a los gobiernos de turno que la delincuencia es la principal preocupación de la ciudadanía en un país en que,

paradójicamente, se registran bajos índices en el área comparado con el resto del continente. Pero la Fundación del magnate de las comunicaciones, no sólo se ha preocupado del crimen sino también de la “violencia urbana” que es como han conceptualizado las protestas sociales. De aquí que durante todo el periodo democrático, Paz Ciudadana presionara a los gobiernos para que frente a las movilizaciones sociales estos respondiera con políticas de “seguridad pública”. En ese contexto, se abren dudas legítimas respecto a la vocación democrática de una ministra que ha anunciado reformas que fortalecerán la negociación colectiva y las herramientas de protesta de los sindicatos, cuando en otro momento ella misma promovió que estos problemas los resolviera el Ministerio del Interior.

Lo que en definitiva muestra el incontestado peso que alcanza el poder empresarial en la configuración de ministerios sectoriales considerados claves en la orientación de los patrones de acumulación del neoliberalismo local. A saber: energía, minería y trabajo. Todo parece indicar que cualquier reforma en estos sectores requerirá el beneplácito del empresariado que se encargó de colocar a varios de los suyos en el gabinete.

### ¿Una Sofofa para Bachelet?

La Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa) ha sido la organización empresarial líder en avanzar en una política de diálogo con la Concertación, específicamente, durante el gobierno de Lagos. Esta estrategia de acercamiento les ha permitido a representantes empresariales tener un acceso privilegiado a la política estatal y poder asegurar la representación de sus intereses. Línea que logró permear también el accionar de la poderosa CPC que comenzó a ser liderada por dirigentes provenientes de la Sofofa como Claro y Guilisasti. No obstante, el actual presidente de los industriales, Hermann Von Mühlenbrock, pareció iniciar un ataque frontal al gobierno de Bachelet que se distancia de la línea colaboracionista de sus antecesores. En efecto, el mandamás de la Sofofa señaló que “si los proyectos que evalúan las empresas se vuelven poco rentables por aumentos impositivos, sin duda que se llevarán adelante, pero en otros países”<sup>5</sup>. Pero la advertencia de que los inversionistas dejarían Chile, no tomó vuelo. Al poco tiempo, el presidente de la Asociación de Bancos y adherente de Bachelet, Jorge Awad, lo contradecía, y la CPC liderada por Santa Cruz también adoptaba una posición más moderada frente al alza impositiva. La línea dura no sumó apoyos, y el propio timonel de los industriales ha sido mucho más cuidadoso en sus siguientes intervenciones públicas.

Este giro en la Sofofa, no obstante, encendió alarmas en La Moneda y también en algunos círculos empresariales. De tal suerte, el gremio de los industriales debió hacer un cambio en el directorio que dejó fuera a dos de sus vicepresidentes: Claudio Muñoz (Telefónica) y Alfonso Swett (Forus). En su reemplazo arribaron Carlos Hurtado (ex ministro de Obras Públicas de Aylwin) y Rafael Guilisasti (ex presidente de la CPC). También fueron reemplazados otros tres miembros del comité ejecutivo (arribaron Janet Awad y Jorge Marshall, ambos ligados a la Concertación) y se sumaron cinco nuevos consejeros. Pero más allá de las especulaciones, el propio Von Mühlenbrock se encargó de aclarar que Hurtado y Guilisasti ayudarán a que en La Moneda “les contesten el teléfono”, los incluyan en giras presidenciales o destrabar temas complicados.

5 El Mercurio (2014, 30 de marzo): Hermann von Mühlenbrock: “Nunca ha estado en el espíritu de la Sofofa, ni de este presidente, tomar posiciones aguerridas o extremas”. *El Mercurio*. Recuperado en: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2014-03-30&dtB=29-11-2014%20:00:00&PaginaId=4&bodyid=2>

De lo que se trató es de un ajuste para reencauzar a la Sofofa en una línea de entendimientos con el Ejecutivo y para ello no dudaron en colocar en sus principales vocerías liderazgos capaces de acceder al círculo inmediato de la presidenta. Asegurando, de esa forma, su influencia en la orientación que asuman las reformas del actual gobierno.

### III. ¿COMIENZA UN NUEVO CICLO POLÍTICO EN CHILE?

No aparecen indicios de que en Chile estemos ad portas de iniciar un nuevo ciclo político. Es la propia Concertación, la nueva y la vieja, la que dificulta de momento que este proceso arranque. Lo demuestra su afán regulacionista de mercados en detrimento de fortalecer una política estatal que garantice derechos sociales, las prácticas antidemocráticas en las que incurren algunas de las nuevas y no tan nuevas burocracias del Ejecutivo y, sobremanera, el grado de colonización empresarial que alcanza el gobierno de Bachelet.

Los anuncios del discurso del 21 de mayo se sitúan en la misma línea. La Presidenta enumeró una serie de medidas que ya se encontraban contenidas en su programa siendo las grandes ausentes en el ámbito educacional las orientadas a fortalecer el pilar público y en la discusión constitucional el procedimiento para configurar una nueva Constitución. Asimismo, los anuncios en materia de AFP o Isapres apuntan a que el Estado participe como un competidor más en el mercado y a la regulación de los excesos en que los privados incurren. Pero nada se anuncia respecto a cómo se hará retroceder al mercado, se fortalecerá lo público o se garantizarán derechos sociales. A su vez el tono del discurso rehuyó cualquier énfasis refundacional o crítica directa al Estado subsidiario, cuestión que fue bien recibida por quienes han insistido en la necesidad de generar un clima favorable para cambios graduales y que no afecten en lo medular los elementos centrales del actual patrón de acumulación.

En definitiva, un proyecto político que se plantee en línea con lo anterior difícilmente podrá abrir las puertas de un nuevo ciclo. No al menos uno en que la ciudadanía conquiste soberanía para dirimir democráticamente el rumbo que ha de seguir la sociedad chilena. Esto significa anteponer más democracia social y política a la tiranía del mercado, cambiarle el carácter social a la política, promover que fuerzas sociales nuevas se proyecten y alteren el escenario en el que se desarrolla la política, desafío no reducible al que éstas sean sumadas o proyectadas sus principales figuras.

En consecuencia, los vientos refundacionales no parecen soplar desde el Gobierno. Tampoco desde la nueva Concertación. Son las fuerzas sociales excluidas por la política las que tienen la oportunidad de poner en marcha la apertura de un ciclo cualitativamente distinto al de la transición. Para ello, fundamental resulta que dichos esfuerzos se configuren políticamente. Sin ello, el riesgo de una reversión restauradora del orden se mantendrá abierto ▼



Desigualdad en Chile hoy:  
**ENTRE LA REALIDAD Y LOS DISCURSOS**

*Rodrigo Retamal*



**RESUMEN:**

Se analizan los rasgos fundamentales de la desigualdad actual en la sociedad chilena en relación a sus distintas dimensiones. Asimismo, se revisan las diversas posiciones que tienen –y tuvieron- las fuerzas políticas y algunos de los poderes fácticos, así como también el tipo de política pública que intenta impulsar el gobierno de Michelle Bachelet para disminuir este problema. Finalmente se plantean interrogantes respecto a la posibilidad real de que este tipo de medidas resuelvan en forma sustantiva la desigualdad en Chile.

**PALABRAS CLAVE:**

- Desigualdad.
- Mercantilización.
- Extrema riqueza.
- Estado subsidiario.

La desigualdad, tanto como otrora lo fuera en el gobierno de Lagos, se ha instalado como uno de los pilares que fundamentan y articulan el programa de gobierno de Bachelet. Aquel entonces, con una estrategia de propaganda política basada en el “crecimiento con equidad” se le trataba de imprimir un sello “socialdemócrata” al que fuera uno de los más duros proyectos pro empresariado en la era concertacionista. Ahora, a diferencia de ese período, resurge renovado el interés por la desigualdad y sus consecuencias, producto de que la protesta encabezada por distintas fuerzas sociales, lo ha transformado en un problema político nacional.

En la actualidad, las diferencias que genera un sistema educacional altamente segmentado, las brechas en la distribución de recursos y oportunidades entre las distintas regiones del país o el padecimiento diferenciado de las consecuencias que generan los efectos medioambientales del desarrollo en la población, sin dejar de mencionar las diferencias polarizadas en la distribución del ingreso, se han instalado hoy como una fuente importante de malestar y conflicto social. Más aún, en el último tiempo los terremotos en el norte del país y el incendio en la ciudad de Valparaíso, le han recordado a nuestro país que una franja considerable de su población experimenta cotidianamente la incertidumbre de perderlo todo en cualquier momento.

Ahora bien, la sociedad chilena históricamente ha sido desigual. Pero tanto su radicalidad como las razones que explican el origen de este fenómeno no resultan ser siempre las mismas. En ese sentido, más que reducir la discusión a la constatación del fenómeno y las correspondientes formas de medirlo, vale la pena profundizar respecto a la especificidad actual que la desigualdad social adquiere en el neoliberalismo criollo. Sobre todo si se considera que el nuevo gobierno ha anunciado políticas públicas que suponen una significativa disminución de este problema.

A continuación se precisan elementos generales para abordar el problema de la desigualdad, algunas cuestiones relativas al concepto, la especificidad que este fenómeno alcanza en Chile, las distintas posiciones que tienen –y tuvieron– las diferentes fuerzas políticas y empresariales, así como también el tipo de política pública que se intenta impulsar.

## I. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE DESIGUALDAD?

La discusión sobre la desigualdad social tiene inevitablemente distintas dimensiones, hay una dimensión ética involucrada, otra que comprende aspectos históricos, una dimensión que es estrictamente económica, y entre otras, una a la que podríamos denominar, sólo a falta de un mejor término, desigualdades sectoriales, dado que apuntan a aquellas relacionadas con ámbitos específicos de la sociedad, tales como educación, salud, territorialidad, entre otras. Todas ellas se manifiestan complementaria y complejamente unidas en el debate, por eso es bueno, al menos, hacer una muy breve distinción.

### *La dimensión ética de la desigualdad*

La dimensión ética de la desigualdad se topa inevitablemente con los valores que han conformado a las sociedades modernas desde el punto de vista político, la igualdad por un lado, y la libertad por otro, han sido dos de los valores políticos más relevantes para la constitución de las democracias modernas; especialmente para la conformación de las



naciones de América Latina que nacen bajo el sello del pensamiento liberal de fines del siglo XIX.

En este sentido, el valor de la igualdad, al que alude el problema de la desigualdad en su dimensión ética, refiere a la noción de justicia, y especialmente a la justicia social. Brevemente, se dice que algo es justo en tanto que respete una relación de igualdad entre las personas, por lo que la igualdad tiene sentido como valor social y político sólo en tanto que comprende una relación de justicia. La justicia social entonces, que apela a la distribución de los recursos, las oportunidades y la riqueza social, no es otra cosa que la distribución de esos recursos considerando a las personas como iguales. Aprobamos o desaprobamos las condiciones de justicia social en tanto se expresen formas igualitarias de distribución de los recursos que la sociedad genera.<sup>1</sup>

### La dimensión histórica de la desigualdad

La desigualdad en su dimensión histórica, por otro lado, se relaciona con el conjunto de procesos que han definido la conformación específica de la estructura social chilena desde la colonia hasta la instalación del neoliberalismo actual. En este sentido, los aspectos históricos de la desigualdad tienen relación con los elementos más determinantes que en las distintas épocas de nuestro desarrollo han establecido las bases de un modelo basado en las diferencias sociales.

En este ámbito, podemos mencionar a modo de ejemplo que, en Chile, así como en el resto de América Latina, parte de los rasgos específicos de la desigualdad son posibles de rastrear desde la temprana distribución de la tierra en la colonia, y la consecuente estructura patrimonial que de ello se desprende.

El sistema hacendal que se conforma en la época colonial y su posterior desarrollo republicano, descansa en las bases de aquella distribución original y en los mecanismos institucionales que le dan perdurabilidad (encomiendas, mayorazgos, etc.); en este sentido, la Hacienda, al mismo tiempo que permite establecer las bases de la distribución de la riqueza para un período significativo de la historia nacional, define las características específicas del orden político conducido por una oligarquía terrateniente.

Los proyectos nacional-populares que se inician en el período posterior a la cuestión social, si bien expresan procesos inclusivos y la emergencia de una clase media -principalmente asociada a la conformación de una burocracia estatal-, redefinen las desigualdades en el ámbito de los derechos y del poder político, lográndose, como expresión de las luchas sociales del período, un avance en lo que refiere a la conformación del espacio relacionado con la ciudadanía política y con las características de la constitución del Estado, fruto de lo cual, las desigualdades de la estructura hacendal se modifican.

### La dimensión económica de la desigualdad

La desigualdad en su dimensión económica refiere al tamaño o magnitud de las diferencias sociales en la distribución de la renta o ingreso, las disparidades existentes en el mercado del trabajo, la precariedad y vulnerabilidades asociadas al empleo, y las brechas existentes en la distribución del patrimonio de las personas y la consecuente distribución de la propiedad.

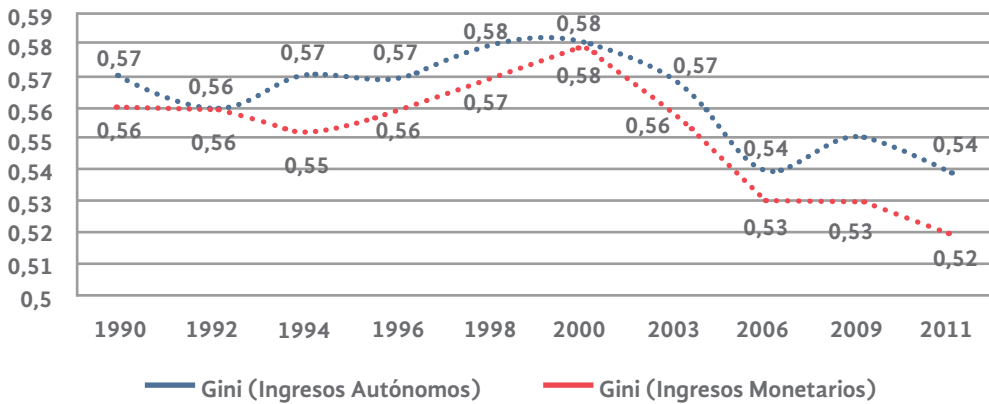
---

1 Más detalles pueden revisarse en Bobbio, N. (1993). *Igualdad y libertad*. Barcelona: Editorial Paidós

En el caso de Chile, son estas las desigualdades que resultan más conocidas y también más evidentemente agresivas. Generalmente, los datos usados para establecer las diferencias en el plano económico provienen desde los ingresos registrados en la encuesta que bianualmente aplica Ministerio de Desarrollo Social. En efecto, la información de ingresos monetarios de los hogares se basan en la serie de encuestas de caracterización socioeconómica CASEN, asesorada por Cepal y en línea (ajustada) con cuentas nacionales, disponibles desde 1987.

Según los datos de esta encuesta podemos ver que el índice más utilizado para la medición de la desigualdad, Gini, muestra una tendencia con una disminución mínima en el orden de 0,03 y 0,04 puntos entre 1990 y 2011 tanto para ingresos autónomos (provenientes del trabajo) y monetarios (incluye transferencias y subsidios del Estado); y que el efecto que tiene la incorporación de transferencias y subsidios en la medición de la desigualdad a través del ingreso monetario no supera los 0,02 puntos en los años de la serie.

Gráfico 1: Índice de Gini, Chile, 1990-2011.

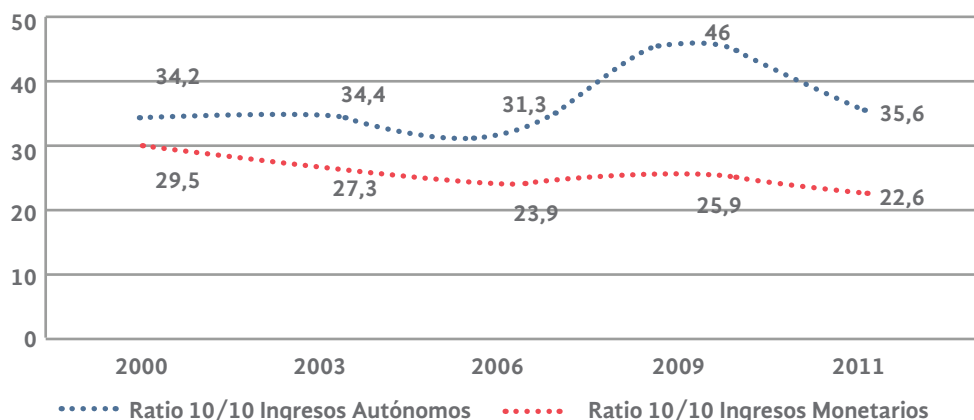


Fuente: Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

Otro de los índices utilizados para establecer comparaciones entre grupos, es el índice 10/10, que basado en el ordenamiento de la población en percentiles de ingresos, establece una comparación entre el 10% más pobre con el 10% más rico de la distribución de ingresos.

Como se observa en el gráfico 2, la tendencia del ingreso monetario (que incluye transferencias y subsidios del Estado) es de una muy débil disminución entre 2000 y 2003, para mantenerse relativamente estable a partir de ese año, con una leve alza el 2009 motivada por la crisis económica internacional; misma tendencia que se observa con los ingresos autónomos, salvo por la llamativa alza en el año 2009, lo que expresa el efecto agresivo que tienen las crisis económicas en los sectores más empobrecidos de la sociedad, y junto con ello, la incidencia que se obtiene a partir de acción del Estado en el ingreso de los hogares después de las transferencias, como vemos de un ratio 10/10 de 46 veces por ingresos autónomos, disminuye a 25,9 en ingresos monetarios.

Gráfico 2: Índice 10/10 Chile, 2000-2011.



Fuente: Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

Para el año 2011, la relación entre el ingreso promedio del decil más rico y el más pobre es de 35 y 22 veces según ingresos autónomos y monetarios respectivamente. Ilustrativo resulta, en este sentido, destacar el ingreso máximo observado en cada uno de los tipos de ingresos que utiliza la Casen (autónomos, monetarios y totales). Como vemos en el cuadro 1, el ingreso máximo registrado en la encuesta, considerando los tres tipos de ingresos mencionados, se encuentra en el orden de los \$70.500.000 aproximado. Cifra que se reduce ostensiblemente si sólo consideramos hasta el percentil 992 (es decir se excluye al 1% más rico de la población), en el que el ingreso mayor es de \$6.500.000; ingreso que se distancia todavía más de la primera si sólo se considera en la distribución hasta el percentil 95, donde el ingreso más alto observado es de \$2.590.0000.

Cuadro 1: Ingreso máximo del hogar hasta percentil 100, 99 y 95, 2011.

| Tipo de Ingreso del Hogar   | Distribución hasta Percentil 100 |            |         | Distribución hasta Percentil 99 |         |         | Distribución hasta Percentil 95 |         |         |
|-----------------------------|----------------------------------|------------|---------|---------------------------------|---------|---------|---------------------------------|---------|---------|
|                             | Ingreso Máximo                   | Media      | Mediana | Ingreso Máximo                  | Media   | Mediana | Ingreso Máximo                  | Media   | Mediana |
| Ingreso Total del Hogar     | 70.491.258                       | 914.754,45 | 582.940 | 6.593.088                       | 828.417 | 578.270 | 3.612.800                       | 699.585 | 551.922 |
| Ingreso Monetario del Hogar | 70.374.008                       | 872.514,17 | 547.000 | 6.010.195                       | 788.010 | 543.073 | 2.589.831                       | 662.306 | 517.813 |
| Ingreso Autónomo del Hogar  | 70.374.008                       | 872.514,59 | 528.314 | 6.010.195                       | 768.930 | 520.260 | 2.589.831                       | 642.584 | 496.980 |
| Población según Casen       | 16.926.085                       |            |         | 16.757.192 (1% 168.893)         |         |         | 16.080.775 (5% 845.310)         |         |         |

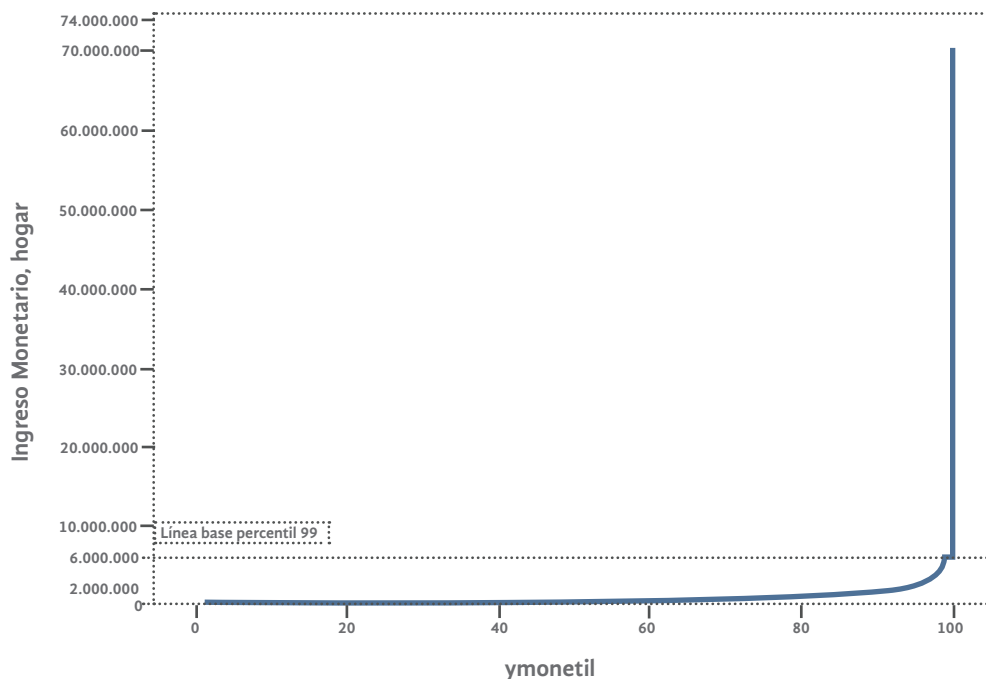
Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Casen 2011.

De este modo, siendo la desigualdad de ingreso uno de los aspectos más graves de las diferencias sociales en Chile, es posible detectar en un nivel más específico de análisis, que el aspecto tal vez más llamativo del mismo –empero no necesariamente más importante–, es la escandalosa concentración patrimonial que se observa a partir del 1% más adinerado del

2 La información del ingreso máximo según percentil debe considerarse sólo para fines ilustrativos. Es sabido que la encuesta Casen no registra necesariamente las mayores fortunas, ergo, los ingresos máximos pueden ser aún mayores y, con ello, también la desigualdad.

país. Como vemos en el gráfico, es a partir del percentil 99 que la curva se eleva verticalmente distanciándose hasta llegar a las cifras anteriormente señaladas en el cuadro.

Gráfico 3: Curva de distribución del ingreso monetario de los hogares en Chile, 2011.



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Casen 2011.

De este modo, estas ilustraciones relativamente simples, representan una idea un tanto más compleja que se ha comenzado a estudiar en Chile siguiendo la tendencia de las investigaciones sobre desigualdad de los últimos años en Europa. Se trata de la importancia, para la desigualdad en el neoliberalismo, de la concentración de la riqueza en manos del 1%, 0,1% y 0,01% de la población. Es en este grupo muy específico que se concentra el poder del dinero, el patrimonio y que por tanto ejerce su fuerza para la conservación de las condiciones de rentabilidad y enriquecimiento que hasta ahora el Estado, sin intervención, le ha otorgado, permitiéndoles experimentar los frutos del modelo de un modo incomparable e incontrarrestable respecto del resto de los estratos de la población.

En un estudio realizado por la Facultad de Economía de la Universidad de Chile<sup>3</sup> publicado en marzo del 2013, se da inicio a una serie innovadora de investigación en la dirección antes mencionada. Tomando como base la información de ingresos declarados ante el Servicio de Impuestos internos (SII), el trabajo tiene la ventaja de disminuir el sesgo por subdeclaración -aspecto típicamente criticado a la Casen-; e incorporar la información de utilidades no distribuidas y las ganancias de capital en los ingresos finales de las personas. Los resultados son realmente de interés y sólo vienen a confirmar la información socialmente percibida y

3 López, R., Figueroa, E. & Gutiérrez, P. (2013, marzo). La "parte del león": nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile". Documentos de Trabajo SDT 379. Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. Recuperado en: <http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/306018fadb3ac79952bf1395a555a90a86633790.pdf>

la aproximación que la Casen ha entregado durante los últimos años. Como se observa en el cuadro 2, dato que destacan los autores, para el año 2010 el ingreso promedio del 0,01% alcanza los US 900.000 mensuales (11 millones de dólares aprox. al año), mientras que para el 0,1% es de US 160.000 (algo así como 2 millones de dólares al año).

**Cuadro 2: Ingreso per cápita promedio de distintos fractiles del ingreso del país incluyendo las ganancias de capital (pero excluyendo las utilidades), 2005-2010.**

| Percentil; (Fractil) | Año  |         |         |           |           |         |
|----------------------|--|---------|---------|-----------|-----------|---------|
|                      | 2005                                       | 2006    | 2007    | 2008      | 2009      | 2010    |
|                      | <b>Ingreso per cápita mensual promedio</b> |         |         |           |           |         |
| % ; (p..)            | <b>USD/per cápita/mensuales</b>            |         |         |           |           |         |
| 99 ; (p1-p99)        | 476  | 489     | 573     | 639       | 692       | 719     |
| 1 ; (p99)            | 19.877                                     | 20.570  | 24.558  | 30.975    | 33.265    | 29.010  |
| ; (p99,9)            | 109.637                                    | 115.172 | 140.814 | 193.240   | 195.689   | 160.743 |
| ; (p99,99)           | 604.729                                    | 644.849 | 807.421 | 1.205.530 | 1.151.203 | 890.678 |

Fuente: López, Figueroa & Gutiérrez (2013).

De acuerdo a los resultados de este trabajo la participación del 1% más rico en el ingreso total del país alcanza al 29% para el año 2010, el 0,1% registra una participación en el mismo año de 16%, y el 0,01% de 8,9%, con un promedio en el quinquenio 2005-2010 de 30,5%, 17,6% y 10,1% respectivamente. Expresadas estas cifras en términos comparados con la situación de otras economías relevantes del mundo, no podemos sino reafirmar la condición excepcionalmente favorable de la que han gozado en las últimas décadas el grupo de los más poderosos en Chile.

**Cuadro 3: Comparación Chile y otros países en participación del 1%, 0,1% y 0,01% más rico en el ingreso total del país incluyendo ganancias de capital (sin incluir utilidades retenidas), 2015-2010.**

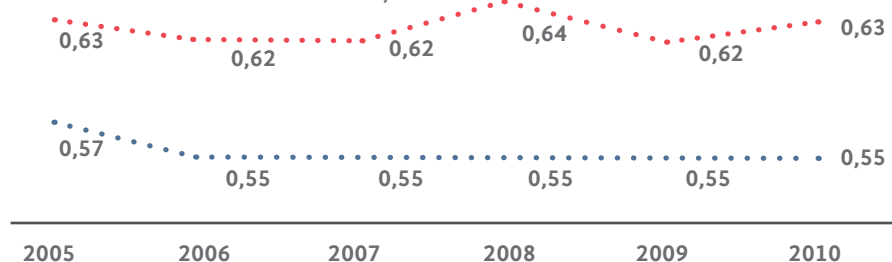
| País            | Participación en el ingreso total del país del |               |                |
|-----------------|--|---------------|----------------|
|                 | 1% Más Rico                                    | 0,1% Más Rico | 0,01% Más Rico |
|                 | %  |               |                |
| Chile           | 30,5   | 17,6          | 10,1           |
| Estados Unidos  | 21   | 10,5          | 5,1            |
| Canadá          | 14,7   | 5,8           | 2              |
| Alemania        | 12,1   | 5             | 2,3            |
| Japón           | 10,9   | 3,5           | 1,3            |
| España          | 10,4   | 3,9           | 1,5            |
| Suecia          | 9,1  | 3,4           | 1,4            |
| <b>Promedio</b> | <b>15,8</b>                                    | <b>7,2</b>    | <b>3,5</b>     |

Fuente: López, Figueroa & Gutiérrez (2013).

Por último, el estudio entrega información comparada sobre el índice de Gini que elabora el Ministerio de Desarrollo Social, con uno ajustado con criterios metodológicos acordes con los datos obtenidos del SII, especialmente las ganancias de capital. Como vemos, la desigualdad

en base a los datos de ingresos del SII, incluyendo las ganancias de capital y considerando la subdeclaración por evasión de impuestos según estimaciones de SII, muestran un incremento de un punto aproximado en la desigualdad en Chile en toda la serie.

Gráfico 4: Coeficientes de Gini Cases/SII.



Fuente: López, Figueroa & Gutiérrez (2013).

## II. LA ESPECIFICIDAD DE LA DESIGUALDAD EN CHILE

La desigualdad en el ciclo actual, está marcada por los rasgos que se imponen a partir de 1975 con la instalación del modelo neoliberal en Chile. De este modo, desde una mirada de largo plazo, los factores desigualitarios del ciclo actual constituyen tanto la acumulación de procesos que se desarrollan desde la formación de Chile como nación hasta 1973, es decir, rasgos que se arrastran y que definen en una medida importante la conformación de la estructura social chilena; así como, los procesos específicos que se suman a partir de 1973 con la dictadura y que definen las bases económicas, políticas e institucionales para una profunda revolución capitalista neoliberal.

A partir de 1975 se establece un escenario en el que la retirada y jibarización del Estado es acompañada de la liberalización de la actividad económica, la privatización de las empresas y recursos públicos y/o nacionales, tanto como la transferencia de montos frescos de dineros estatales a privados para permitir la formación, desarrollo, expansión y/o explotación de negocios o de nichos de interés, especialmente vinculados a commodities transables en los mercados internacionales.

Lo relevante de esta estrategia de “acumulación original”, es que se trató de una intervención privatizadora pro-empresariado, empero no necesariamente pro-mercado. Es decir, no se trató de una política orientada a la generación de espacios de confluencia de capitales para que compitieran en un mercado libre y de manera transparente; se constituyeron y ampliaron mercados, sí, pero bajo el signo de las condiciones definidas por aquellos grandes capitales, empresarios y/o funcionarios públicos y militares convertidos a emprendedores, que con el apoyo estatal, definieron las condiciones de funcionamiento de los mismos.

La estrategia de desarrollo a partir del primer ciclo neoliberal en los setenta y post crisis de los ochenta, trata precisamente de un esfuerzo dirigido a la generación de espacios económicos bajo la impronta de la concentración del capital, y con ello la formación de grupos económicos locales, muchas veces en alianza con capitales extranjeros, constituyendo mercados altamente monopolizados y/o oligopolizados favorecidos por el Estado, eliminando toda posible competencia y definiendo las condiciones de funcionamiento de los sectores e

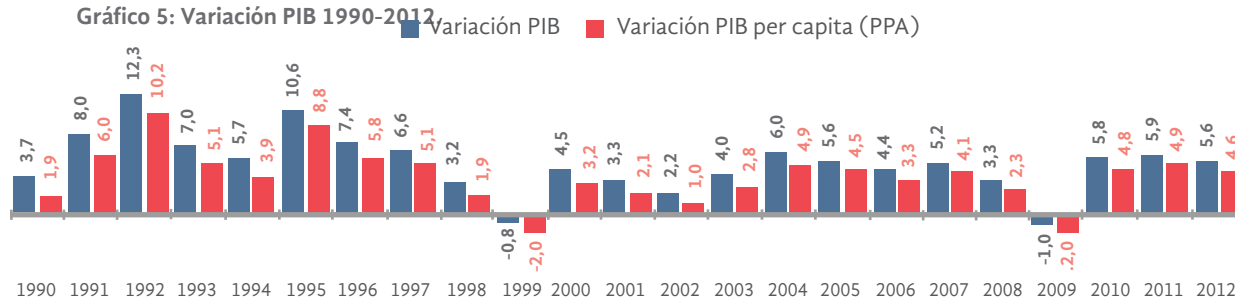


industrias. En suma, la gran transformación neoliberal en Chile, no se orientó a la formación de espacios de mercado en base a la libre competencia, el énfasis no estuvo en los mercados, como estuvo en el estímulo a la formación y expansión de los grupos económicos que intervienen en él.

Junto con lo anterior, resulta determinante también, la privatización y mercantilización de espacios que en los período históricos previos estuvieron regulados por el Estado y concebidos bajo la óptica de los derechos, como la educación, la salud y la previsión, para conformar sectores controlados por capitales que definen sus condiciones, calidad y mecanismos de acceso y exclusión. Este sello de la estrategia neoliberal, es uno de los factores más significativos para entender las transformaciones que se han experimentado en los últimos cuarenta años.

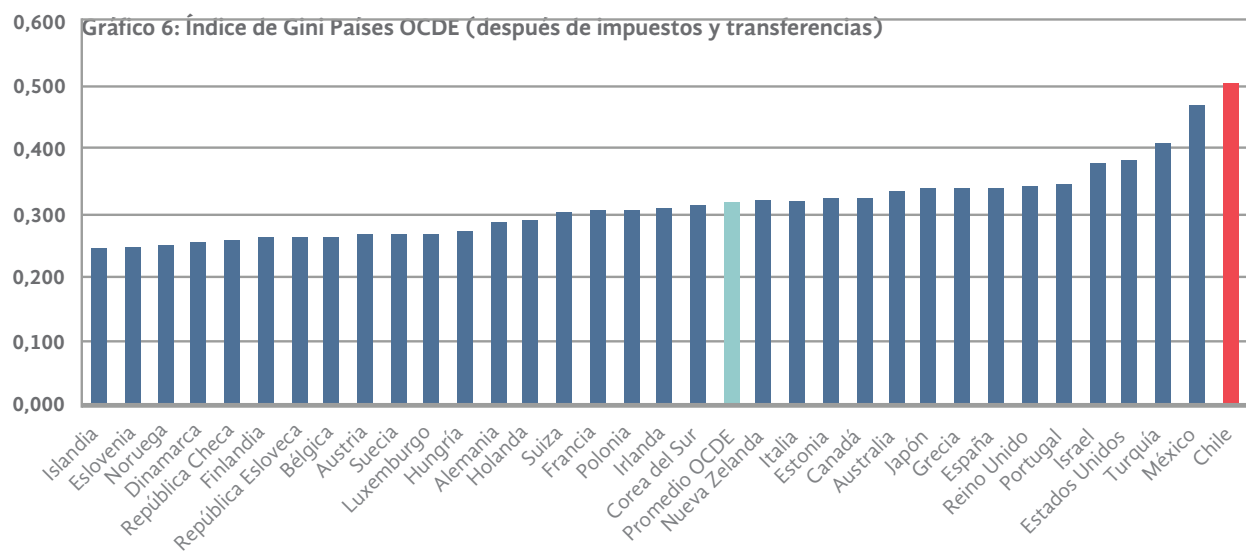
A partir de 1990 con el fin de la Dictadura, la Concertación, a pesar del aumento en la inversión pública en política social y en infraestructura, no hará otra cosa que mantener y, en algunos casos, profundizar los lineamientos centrales impulsados por el neoliberalismo dictatorial. No obstante, es preciso resaltar que en términos agregados, ha sido un estilo de desarrollo que ha logrado sus frutos, principalmente observados en el incremento del PIB, y en la colocación de la economía chilena, desde el punto de vista capitalista, entre las más estables de la región.

Gráfico 5: Variación PIB 1990-2012



Fuente: Elaboración propia, datos Banco Mundial.

Del mismo modo, no es extraño distinguir que la transformación estructural haya tenido como consecuencia la formación de un país con una alta concentración de la riqueza y el poder económico, una distribución del ingreso de las peores del mundo, con una brutal segregación territorial y educativa, y con un acceso a la salud de calidad y a los medicamentos para tratamientos complejos en dependencia de la cuantía del dinero y el patrimonio familiar. Muestra de ello es que, la desigualdad, pese a disminuir parcialmente en los últimos años, no lo ha hecho al ritmo del crecimiento económico ni tampoco a la par de la disminución de la pobreza. Chile hoy registra niveles de desigualdad según Gini de los más elevados de América Latina y el más alto de los países de la OCDE.



Fuente: Elaboración propia en base a OCDE.

Resulta una constatación brutal, señalar que la retirada del Estado de su intervención en la esfera de los derechos sociales para concentrarse en su acción focalizada no ha tenido más efecto que una sostenida e inmodificable desigualdad. En la medida que el estado subsidiario incide en forma focalizada en una población cada vez menor –aquella que todavía se rotula bajo la etiqueta de pobre con criterios de 1987- escasamente logra incidir en los patrones que definen a la desigualdad social.

De este modo, la especificidad de la desigualdad en el neoliberalismo chileno radica en que al mismo tiempo que el Estado abandona su papel garante del bienestar colectivo, favorece la conformación de mercados en torno a los aspectos medulares que definen las condiciones básicas de vida de la población (educación, salud, pensiones). En la medida que la relación, el acceso y la participación a dichos mercados depende únicamente de la capacidad de pago de los individuos, el ingreso y/o patrimonio se convierte en el único factor que define el bienestar, así como las condiciones de libertad personal para la realización de los proyectos de vida. Luego, considerables franjas de la sociedad pierden capacidad de poder determinar sus condiciones de vida más allá de lo que puedan costear en el mercado.

Disminuir entonces la desigualdad en el caso chileno remite particularmente a resolver el acceso democrático de las personas a aquellos servicios y condiciones fundamentales que le permitan alcanzar una calidad de vida digna –y no mínima-, sin depender del tamaño de su ingreso o de cualquier otro tipo de patrimonio material. Ahí radica el espacio igualitario que define y resuelve, en lo básico, las condiciones del bienestar social en una sociedad democrática. Mientras esos espacios fundamentales de las condiciones de reproducción de cada sujeto sigan estando configurados por relaciones mercantilizadas, esto es privadas en relación a la capacidad de pago de cada uno, la desigualdad seguirá siendo un factor decisivo para comprender la actual conflictividad social pero también dibujará la dirección en que deben empujarse las reformas que quieran, más allá de las buenas intenciones, mejorar las condiciones de vida para la población, sin excepciones.

### III. LOS DISCURSOS DE LAS FUERZAS POLÍTICAS EN RELACIÓN A LA DESIGUALDAD

Entendido así el problema, y puesta la desigualdad en el centro del debate por diversas fuerzas sociales que se han movilizado, se ha instalado el segundo gobierno de Bachelet con el compromiso de resarcir los errores cometidos por las gestiones anteriores en una línea alternativa a la impulsada, a saber, la neoliberal. Se posicionan así diversas fuerzas políticas que apuntan a precisar cuál sería el problema, y cómo solucionarlo. En esa dirección en el actual debate se distinguen al menos tres posiciones que deben ser revisadas a la luz de lo ya expuesto: la que enfatiza en el debate sobre la pobreza, aquella que se preocupa por el conflicto y el riesgo que supone para la gobernabilidad, y una que cree resolver efectivamente la desigualdad mediante la regulación de mercados.

#### *La pobreza es primero*

Una posición ampliamente aceptada desde la década de los ochenta y noventa, tanto por defensores como detractores de la dictadura, ha sido que el principal problema social a resolver en Chile es la pobreza. Al punto que no tendría sentido preocuparse de las diferencias económicas y sociales entre unos que tienen mucho respecto de los otros que tienen menos si aún no se ha resuelto el problema de la pobreza extrema. Introducir mejoras distributivas en pos de la desigualdad no hará otra cosa, según este punto de vista, que afectar el crecimiento y generar las condiciones para aumentar el desempleo, coartando las capacidades de emprendimiento de la pujante y cada vez más extendida “clase media chilena”. Esto, en última instancia, se sostiene, profundizará la desigualdad. Desde esta perspectiva, no debería importarnos la brecha de riqueza mientras la mayoría de la población tenga el ingreso y el acceso al crédito suficiente para vivir cómoda y satisfactoriamente: ¡Qué importa que algunos poderosos vivan con varias decenas de millones mensualmente si finalmente el ingreso promedio per cápita de cada ciudadano medio es lo suficientemente bueno para tener una buena vida!

Este ha sido el discurso defendido históricamente por la autodenominada derecha social, encabezada por la UDI, pero también en los últimos años ha estado presente en “el piñerismo” y Evópoli. Ahora bien, la preocupación por “la pobreza es primero” se constituyó también en el relato de la Concertación en los noventa, y si bien no abandonó discursivamente la cuestión de la desigualdad –se habló de equidad–, en la práctica su política social y económica terminó contribuyendo a profundizar este problema.

El argumento de “la pobreza es primero” se equivoca en el fundamento que separa la pobreza de la desigualdad. Ambos fenómenos si bien son posibles de distinguir dado que uno representa un estado<sup>4</sup> mientras que el otro refiere a una relación, en la práctica se encuentran estrechamente unidos.

La pobreza da cuenta de un estado de carencia y privaciones básicas que experimentan grupos de personas; la desigualdad, expresa la relación de diferencias o brechas de recursos y riqueza entre unos y otros miembros de la población. Desde un punto de vista ético, siendo la justicia una relación de igualdad, la injusticia social, aquella que repara en la distribución de la riqueza, se expresa principalmente en la pobreza y la desigualdad.

En segundo lugar, se ha documentado que la desigualdad significa más pobreza en un

---

<sup>4</sup> Basándonos en el enfoque absoluto de la pobreza es posible su denominación como “estado”; teniendo como referencia el enfoque relativo, que trata precisamente sobre desigualdad, resulta menos separable todavía pobreza y desigualdad.

momento determinado del desarrollo económico, en tanto que éste ejercerá un menor efecto dinámico sobre la pobreza, es decir, una alta desigualdad incide negativamente en el efecto económico que el crecimiento tiene sobre la pobreza, a menos que se implementen políticas específicas de redistribución constante y significativas

En un estudio del Banco Mundial, se calculó el efecto diferenciado del crecimiento en la reducción de la pobreza en Brasil, elasticidad de la reducción de la pobreza, ante diferentes niveles de desigualdad. De este modo, se estima, a modo de ejemplo, que Brasil podría reducir la pobreza a la mitad en 10 años, con un crecimiento del 3% y mejorando en 5% el coeficiente Gini. Sin embargo, tardaría 30 años en alcanzar el mismo objetivo con un crecimiento de 3% de crecimiento y sin mejorar la distribución del ingreso<sup>5</sup>.

### *La desigualdad como “amenaza” para la gobernabilidad*

Este argumento apunta a que la desigualdad genera conflictividad, o más exactamente, es un factor social relevante, terreno fértil, para el conflicto y la alteración de la paz social. Una posición que ha sido sustentada históricamente por el eje concertacionista DC-PS liderado por Boeninger (DC) y Lagos (PS), entre otros (le siguen Foxley, Correa, Velasco, Escalona, Andrade, entre otros), y que hoy suma a fracciones del empresariado –menos vinculadas al pinochetismo y a las formas rentistas exacerbadas de acumulación- como son los Luksic, los Saieh o Awad, o entidades como la Sofofa.

En consecuencia, este sector observa positivamente medidas políticas que permitan reducir la temperatura social, mantener la estabilidad y la integración sistémica necesaria para la producción y la ganancia. Este sector del empresariado sabe que debe adaptarse, pagar ciertos costos coyunturales que le permitan conservar las bases del poder hasta ahora acumulado; no es que le preocupe especialmente la igualdad social, ni la disminución de los indicadores de desigualdad, más bien sabe que debe abrirse a reformas de mediano plazo para que en el largo se optimicen las condiciones y los factores que producen la riqueza; el factor humano, lo saben, es entre otros, uno de los más determinantes para alcanzar el potencial de crecimiento, por lo que apoya la reforma educacional a sabiendas que eso implica, a largo plazo, un reordenamiento de las condiciones de acumulación empresarial para quienes se encuentran rentabilizando en ese sector.

### *La neo Concertación frente a la desigualdad*

El gobierno de Bachelet ha anunciado un programa de reformas que apunta a disminuir la desigualdad. Al punto que se ha señalado que el segundo gobierno de la mandataria iniciaría un giro socialdemócrata en el país que acabará con el “libertarismo neoliberal” y, con ello, establecerá las nuevas bases del reconocimiento público de los derechos sociales para todos los ciudadanos. Se señala que, por fin, la nueva Concertación haciéndose eco de la demanda ciudadana, ha instalado en sus filas la “prioridad de la desigualdad”, y podrá dejar atrás los amarres dictatoriales y las trabas de los “autocomplacientes” de la antigua Concertación. Sin embargo, construir un proyecto que enfrente el problema de la desigualdad debería al menos cuestionar las bases que le han dado sustentabilidad al camino trazado por la ortodoxia neoliberal.

---

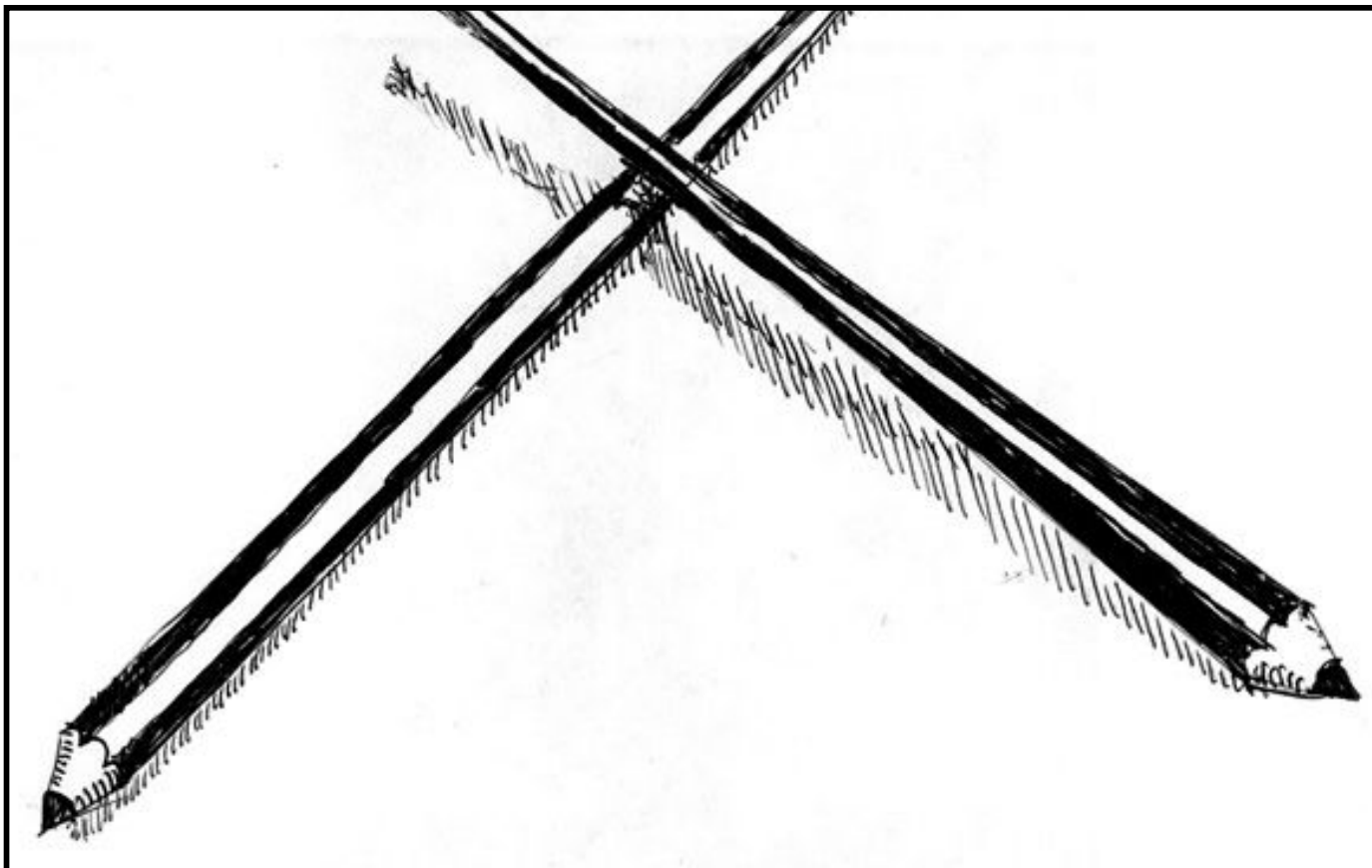
5 Más detalles en De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F. & Walton, M. (2003). Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?. Banco Mundial.

¿Es efectivamente así?, ¿se produjo un debate genuino en esta dirección? Y por ende ¿el programa propuesto por el nuevo gobierno se hace cargo de la especificidad que alcanza hoy la desigualdad?

Una característica de la nueva Concertación es la adhesión, cuasi religiosa, al programa de gobierno. No hay dirigente partidario que no la use cual muletilla del momento, en sus cuñas y oratorias comunicacionales, y en línea con la Presidenta, las actuales burocracias partidarias –en las que no aparece dirigente histórico alguno– no han hecho, hasta el momento, otra cosa que repetir lo que la desde la Moneda se anuncia. La verdad sea dicha, desde los partidos de la Concertación no se observan ideas ni debates renovadores significativos, como tampoco una línea que busque indagar en los basamentos que definen a la desigualdad del ciclo actual. Lo que se aprecia hoy, es la ausencia de debate programático que suponga, por ejemplo, orientaciones y lineamientos sobre el desarrollo a mediano y largo plazo, cuestión central en el debate sobre la igualdad en los Estados de Bienestar europeos que tanto se invocan. Se apela más que a la discusión y al debate, a las mayorías matemáticas en el Parlamento y a la iniciativa irrestricta del Gobierno. Lo que ha primado hasta ahora es la retórica y la propaganda. De tal suerte, resulta difícil pensar que estas reformas puedan ir en la dirección anunciada ▼

Los intereses privados en la educación chilena:  
**ENTRE EL AFÁN LUCRATIVO Y EL  
IDEOLÓGICO**

*Víctor Orellana • Fabián Guajardo*



**RESUMEN:**

En Se intenta comprender el panorama educativo no sólo en relación a su organización formal en tanto mercado, sino sustantivamente a través de la caracterización de los actores que lo constituyen. En la revisión de la educación escolar y superior se concluye que los actores con fines ideológicos defienden su derecho al cierre social de las capas elitarias y a la formación cultural de las medias y más bajas -sin mezclarlas-, mientras que los de fines lucrativos -muchas veces vinculados a los primeros- se concentran en los segmentos sociales más bajos rentando a partir de subsidios estatales sin mayores efectos en la calidad. El artículo finaliza relativizando que sea el afán lucrativo el principal interés que se opone a una reforma educacional democrática.

**PALABRAS CLAVE:**

- Mercado educativo.
- Actores privados.
- intereses lucrativos.
- Intereses ideológicos.



Uno de los grandes temas de la coyuntura actual es la reforma educacional. El gobierno ha señalado que su iniciativa terminará con el mercado, pasando la educación de su carácter actual de bien de consumo, a ser un derecho social universal.

Este principio general recoge lo planteado por el movimiento estudiantil, aun cuando a juicio de sus principales organizaciones, no quede todavía clara la dirección sustantiva de la reforma.

La distancia entre los principios que la inspiren, al menos los declarados, y los instrumentos de política que la concreten, no son en Chile un mero problema técnico. Como es sabido, los gobiernos democráticos tras el fin de la dictadura no alteraron en lo esencial la obra de los militares, y más, la dotaron de su propia retórica de centro-izquierda. Lo que en la mayoría de los países del mundo es identificado con políticas de derecha en nuestro país se presentó como avance progresista. Por ejemplo el papel subsidiario del Estado, las políticas de cobro en educación básica y media, la disminución constante de la participación relativa de las instituciones del Estado en todos los niveles educacionales, por mencionar algunas cuestiones.

El sentido de la obra dictatorial, más allá de las posteriores reinterpretaciones de su legado, fue retrotraer de la vida nacional el principio de la democracia –en tanto orden público–, entregando la soberanía de una serie de elementos –la educación, la salud, la previsión social, entre otros– al ámbito de la responsabilidad individual. Esto, como lo declaró el mismo Jaime Guzmán, con el fin de construir una democracia tutelada que impidiera el retorno de los pactos sociales y de la integración de amplios actores sociales en el Estado.

Una consecuencia de este modelo –y no necesariamente su sentido principal– fue el surgimiento de nuevos mercados lucrativos en que las personas debieron pasar de usuarios o ciudadanos a “clientes”. Entre ellos destaca el ámbito educativo. Pero más importante aún, la educación se constituyó en un espacio de influencia de intereses privados ante el retroceso en ella de las instituciones estatales. Esta realidad ha decantado y ha producido un panorama educacional único en el mundo.

Si la reforma del actual gobierno efectivamente se proyecta a desmontar el mercado educativo, ello naturalmente implica alterar no sólo la legislación que rige su actual panorama, sino redefinir quiénes, cómo y para qué educan. Y como es lógico, resulta imposible transformar algo –dicha fisonomía de actores educacionales– si no se es capaz de constituirlo antes como, al menos, un objeto de análisis.

Años de hegemonía tecnocrática del debate tienden a reducir la visión sobre la educación a sus puros aspectos formales y organizacionales. Incluso cuando se la concibe como mercado. No es de extrañar, entonces, que las formas dominantes de construcción de conocimiento racional sobre el ámbito educativo, y por lo mismo los instrumentos de política pública que de ellas se desprenden, tiendan a ignorar o subvalorar un examen más detallado del campo de fuerzas y los actores que intervienen en la educación chilena. De la afirmación general de que se ha construido un mercado educacional no se avanza mucho, sin apreciar los efectos sustantivos de los actores de dicho mercado. Y si se hace, a menudo tales conductas identificadas en los agentes aparecen como “anormalidad” respecto de la actitud racional presupuesta del emprendedor o consumidor; de ahí que sean más bien objeto de crítica moral o normativa que de genuino esfuerzo comprensivo.

El mercado es un espacio, no un actor. El mercado educacional chileno, si es que existe como mercado, cobija distintos actores, distintos objetivos, diferentes inserciones en la estructura general del poder y en la estratificación.

A su vez, la educación es un espacio de construcción e institucionalización de voluntades colectivas relevantes para la sociedad, y sobre todo, de vinculación de esas voluntades, de manera legítima, con el resto de la sociedad, en el sentido de transmitir sus valores y sus prácticas al organizar procesos oficiales de educación y formación. Es una esfera de construcción de conciencias, y se relaciona con la tensión entre los distintos actores en su disputa por el sentido común; de modo más general, expresa las tensiones entre los sujetos que se plantean influir en el curso histórico.

La dictadura naturalmente quería restringir el papel de lo público en las grandes definiciones políticas, léase, de la democracia, en tanto el Estado había sido el lugar de proyección de sectores sociales amplios. Al abrir el mercado y transformar el carácter social del Estado -expulsando de su construcción a estas capas bajo el predominio en él de cúpulas tecnocráticas- la dictadura cambió la fisonomía del espacio educacional, permitiendo el ingreso a ella de otros poderes con diversos intereses. Tal influencia sobrepasa por mucho el imperio de afanes lucrativos.

Este artículo intenta dibujar un apretado mapa de los actores presentes hoy en la educación chilena, distinguiendo sustantivamente actores más que instituciones, el carácter de su inserción en la educación superior como conjunto, su tamaño, sus orientaciones principales, y su anclaje en la estructura social. El sentido de este ejercicio -que sólo introduce el tema sin agotarlo completamente- es identificar y caracterizar las resistencias y apoyos que podrían desplegarse ante una reforma que sustantivamente ampliara el imperio de lo público en el ámbito educacional.

## **I. ACTORES EN LA EDUCACIÓN ESCOLAR**

En un marco normativo caracterizado tras la reforma dictatorial por organizar la provisión de educación como mercado, se presentan una serie de actores que tras más de tres décadas se han anclado en el quehacer educativo. Estos actores, en su mayoría, reciben aportes públicos equivalentes a los entregados a las escuelas estatales.

En el país existen cerca de 12.000 establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado, tanto particulares subvencionados gratuitos, municipales y subvencionados con financiamiento compartido. De ellos cerca del 45% pertenecen a municipios o corporaciones municipales que los administran, el resto son escuelas particulares subvencionadas y de administración delegada.

El número de sostenedores privados de escuelas que reciben algún tipo de subvención estatal, se calcula para el año 2013<sup>1</sup> en 4.874 y administran un total de 6.017 establecimientos. Estos últimos reciben dineros de parte del Estado a través de subvenciones escolares, dineros por la asistencia de un alumno a clases y por nivel de vulnerabilidad en algunos casos.

---

<sup>1</sup> Calculado del "Directorio de Sostenedores con aportes del Estado 2014" del Centro de Estudios del Mineduc. Ver <http://centroestudios.mineduc.cl/>

El 80% de los sostenedores pagados no tienen más de 3 colegios bajo su responsabilidad, ellos pueden ser organizaciones sin fines de lucros, personas jurídicas de giro comercial o personas individuales. Las dos últimas figuras no tienen impedimento legal para obtener utilidades de su actividad.

Ha habido un amplio debate sobre las razones de la expansión del sector particular subvencionado. Inicialmente se ha dicho que estos colegios presentan una mejor calidad puesto que sus resultados en pruebas estandarizadas son nominalmente superiores al resto, pero sistemáticas investigaciones sobre rendimiento tomando en consideración el capital cultural de las familias han demostrado que estas escuelas no tienen mejor calidad que las públicas<sup>2</sup>. En realidad, lo que ocurre es que el copago actúa ante las familias como un instrumento de segregación social y blindaje respecto de segmentos inmediatamente más bajos, permitiendo que la labor educativa sirva en la perspectiva de los padres como socialización, en círculos sociales que se consideran más seguros y con más oportunidades para el futuro.

Del total de colegios subvencionados que se señala más arriba, más de dos mil operan con la figura del financiamiento compartido, que significa que además de los ingresos vía subvención del Estado, el colegio puede cobrar a las familias una cuota mensual por sus servicios. Es decir, tienen una modalidad mixta: reciben la subvención y, además, les cobran a las familias un monto que puede alcanzar los \$91 mil mensuales. Estos establecimientos, en la medida en que son propiedad de sostenedores individuales o personas comerciales (no fundaciones o corporaciones) tampoco tienen impedimentos legales para obtener utilidades de su funcionamiento.

Además de estas fuentes de ingresos, estas instituciones cuentan con los de las distintas iniciativas que ha creado el Estado para mejorar la equidad y la calidad en el contexto de su diseño subsidiario, como son la Ley de Subvención Preferencial, el verdadero “mercado” de la calidad de las Asesorías Técnico Educativas (ATE), el apoyo a la construcción de infraestructura, y otras. Entre ellas se teje un amplio campo de dependencia económica de una serie de empresas –Organizaciones Técnicas de Capacitación y las ATE– vinculadas con los mismos sostenedores, donde dentro de las más grande y con relevancia social destacan instituciones como la Fundación Chile (fundada en 1976 con dineros de la ITT<sup>3</sup> para cooperación “público-privada”), la Fundación Educacional Arauco (vinculada a la celulosa Arauco) y las redes de sostenedores y apoyos que tejen importantes figuras de la política como se ha visto en situaciones reciente, como ocurrió por ejemplo en el fallido nombramiento de Peirano como subsecretaria de Educación<sup>4</sup>.

Que la expansión del mercado educacional escolar haya derivado en esta especie de “nicho de capitalismo rentista” sin calidad no fue previsto por los reformadores de los ochenta. Todo lo contrario, tal como lo formularon originalmente quienes propusieron las políticas de elección libre y competencia entre las escuelas, éstas tenían por objetivo incrementar la calidad de la educación y no desatar un mercado de la segregación social en su lugar.

2 Una revisión detallada al respecto se puede encontrar en Bellei, C: “The public-private school controversy in Chile”. En Chakrabarti R. y P. E. Peterson (editores): School Choice Internacional. Exploring public-private partnerships. Londres: MIT Press, 2009.

3 La International Telephone & Telegraph (ITT), corporación transnacional que apoyó económicamente el boicot contra el gobierno de Allende y posteriormente brindó ayuda a los militares.

4 Para más detalle ver el reportaje de CIPER: <http://ciperchile.cl/2014/01/29/la-incomoda-mochila-de-la-proxima-subsecretaria-de-educacion/>

Sin embargo, el dinamismo en la expansión reciente del sector particular-subvencionado no estuvo dado por organizaciones filantrópicas, como la Iglesia Católica, ni por los actores tradicionales del sistema, como la Sociedad de Instrucción Primaria (vinculado a los Matte), sino justamente por los sostenedores con más nítido afán lucrativo. Estos colegios, contrario a lo que pudiera pensarse, son los que cobran montos más bajos a los apoderados. Y a pesar de que en este grupo estén insertos los llamados “mega sostenedores”, la presencia de grandes grupos económicos es menor, siendo más bien un campo dominado por “PYMES educacionales”. En cierta medida entonces es el acceso a un sistema de “negocio asegurado”, garantizado por la subvención del Estado, lo que incentiva a estos actores de menor tamaño a participar del mercado educativo.

Sin perjuicio de todo lo anterior, el principal sostenedor privado de colegios subvencionados sigue siendo la Iglesia Católica: controla un total de 685 colegios bajo la forma de 370 sostenedores jurídicamente independientes<sup>5</sup>. Estos colegios representan el 13% de la matrícula nacional subvencionada, sumando un total de 452 mil estudiantes<sup>6</sup>, los cuales se distribuyen a lo largo y ancho de la estructura social, en distintas escuelas de baja heterogeneidad social en su interior.

Sólo en marzo de 2014 los sostenedores subvencionados católicos recibieron 36 mil 981 millones de pesos para financiar, al menos en parte, los establecimiento que les pertenecen<sup>7</sup>. Este monto también representa alrededor del 13% de los 289 mil millones que entregó el MINEDUC ese mes, bajo la categoría de “Transferencias”.

En un segmento particular de sus establecimientos la Iglesia ha instalado proyectos de “mega sostenedores”, donde ciertamente ésta tiene además de los propósitos de proyecto educativo, intereses asociados a los ingresos que genera la subvención escolar y el copago de las familias. La ubicación y foco de estas instituciones fija una relación con la formación de sectores de clase media emergente y sectores populares que ven en estas instituciones un elemento de diferenciación social, respecto de segmentos social inmediatamente más bajos.

**Cuadro 1: Los 10 Sostenedores Católicos Subvencionados con mayor matrícula.**

| SOSTENEDOR   | Número de Establecimientos | Alumnos Matriculados |
|--|----------------------------|----------------------|
| Congregación Salesiana                                     | 23                         | 25.640               |
| Fundación del Magisterio de la Araucanía                   | 111                        | 19.359               |
| Instituto Hijas de la María Auxiliadora                    | 19                         | 12.345               |
| Fundación Educación Belén                                  | 8                          | 11.228               |
| Fundación Oficio Diocesano de Educación Católica           | 19                         | 9.292                |
| Fundación Juan Piamarta                                    | 3                          | 9.053                |
| Congregación Hermanas de la Providencia                    | 10                         | 8.542                |
| Congregación Religiosa Compañía de las Hijas de la Caridad | 9                          | 6.298                |
| Congregación Religiosa Clérigos de San Viator              | 6                          | 5.565                |
| Corporación Educacional Arzobispado de Santiago            | 9                          | 5.548                |

Fuente: Ver Diario la Segunda, 03 de mayo de 2014.

<sup>5</sup> Los colegios confesionales –sumados los católicos y otras orientaciones cristianas– son 829; el número es independiente de los colegios que declaran en sus proyectos cierta inspiración religiosa, pero no tienen ninguna afiliación a la iglesia

<sup>6</sup> Op cit. 1.

<sup>7</sup> Ver La Segunda del 03 de mayo 2014.

Ello explica como la Conferencia Episcopal con el Cardenal Ricardo Ezzati a la cabeza, que es además cabeza de uno de los sostenedores más grandes de la Iglesia Católica -el Arzobispado de Santiago- asumiera protagonismo en la oposición a la reforma que plantea el fin del lucro, del copago y de la selección, convirtiendo a la iglesia en el primer escudo de los sostenedores privado. Esto no es primera vez que sucede en una discusión amplia sobre el cambio en educación. Es cosa de recordar la posición que tomó el también Arzobispo de Santiago Francisco Errázuriz en la discusión en torno a la reforma del 2006, cuando precisó una distinción entre “el lucro bueno y el lucro malo” en educación.

Y pese a que existan multiplicidad de intereses -lucrativos, ideológicos o comunitarios- entre los sostenedores privados, hasta hoy las principales organizaciones (Colegios Particulares de Chile, A.G CONACEP<sup>8</sup> y la Federación de Instituciones de Educación Particular - FIDE) han mantenido también una postura crítica unificada ante la reforma, sobre todo, ante el avance hipotético de la educación pública, tendiendo sus redes e influencias sobre los partidos políticos con los que estas instituciones tienen relación, encontrando eco principalmente en la Democracia Cristiana y, de manera más transversal, en los partidos de derecha.

Los emprendimientos educativos no sólo defienden su derecho a existir, sino el que se permita seguir recibiendo recursos del Estado, el aumento progresivo de éstos, y su derecho a cobrar directamente a los apoderados.

La malla de intereses privados entonces en educación escolar se caracteriza por la importancia de actores de peso ideológico (como la Iglesia Católica y otros de más reciente creación como Fundación Chile, de orientación tecnocrática y gerencialista), defensores del sentido sustantivo de la reforma de los ochenta, y de los sostenedores responsables de la expansión reciente.

En la medida que la reforma, que se comienza a vislumbrar, adolece de problemas de calidad y escaso sentido por establecer el derecho a un sistema escolar público de calidad, el fin del lucro no necesariamente implicaría retrotraer el espíritu de la reforma de los años ochenta, sino justamente, realizarla, legitimando ante los ciudadanos la amplia penetración ideológica de proyectos privados en la educación chilena.

## **II. ACTORES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

Aunque es habitual referirse a la transformación reciente de la educación superior como un mercado lucrativo dinámico, lo que resulta realmente paradójico no es la velocidad sino la lentitud de su despliegue.

Las instituciones más relevantes fundadas por privados en los años ochenta tuvieron como motivación transversal la crítica de la derecha -y del propio régimen militar- a la vieja universidad pública, a la que se consideraba “gigante”, “inorgánica” y “politizada”<sup>9</sup>. Lo que domina en la creación de estas instituciones entonces son proyectos elitarios e ideológicos, la mayoría sin fines directamente lucrativos, que se proponían blindar sus círculos sociales de sectores más amplios y de orientaciones ideológicas estatistas, las dominantes del siglo XX.

8 Ver declaración sobre el proyecto de Ley presentado por el Gobierno de Bachelet: <http://www.conacep.cl/>

9 Una revisión detallada al respecto se puede encontrar en Guzmán, J., y Larraín, H: “Debate sobre una nueva legislación universitaria”. En Revista Realidad, 9–32 (1981).

Destacan los proyectos de derecha liberal presentes en la fundación de la Universidad Adolfo Ibáñez (de la familia Ibáñez) y Universidad Diego Portales (fundada por Manuel Montt Balmaceda); y de derecha más conservadora en la Universidad del Desarrollo (personeros vinculados a la UDI), Universidad Mayor (creada por ex funcionarios del gobierno militar cercanos a Pinochet) y Universidad Nacional Andrés Bello (vinculada al grupo Saieh).

Un lugar central lo ocupa también en este nivel la Iglesia Católica. Tras la seca oposición del Vaticano a que la Pontificia Universidad Católica fuera parte de la reforma que impulsó la dictadura -es decir, que sus sedes integraran las nuevas universidades regionales-, consigue una situación de beneficio en los aportes fiscales dirigidos a la PUC y respeto a su autonomía. Además algunas congregaciones fundan nuevas instituciones como la Universidad de Los Andes (Opus Dei), Alberto Hurtado (Jesuita), Cardenal Silva Henríquez (Salesianos) y Finis Terrae (Legionarios), dando espacio incluso para que la iniciativa del Cardenal Silva Henríquez -la Academia de Humanismo Cristiano creada en los setenta- se transformara en Universidad en 1988.

La implicación relevante en la estratificación social de esta ola de creación de instituciones de educación superior fue el proceso de autonomización social de la élite iniciado en los años ochenta<sup>10</sup>. En un sentido ideológico, el proyecto nacional y laico dominante en la Universidad de Chile y la Técnica del Estado fue crecientemente desplazado de su vieja centralidad en la formación de las capas profesionales, asumiendo la élite nuevos espacios de reproducción ideológica, social y cultural.

Más distantes del primer impulso fundacional universitario privado -tanto por convicciones como por impedimentos prácticos- los actores sociales y políticos dominantes del siglo XX siguieron vinculados a las instituciones tradicionales: la Democracia Cristiana participa activamente del movimiento contra los rectores delegados, y la masonería conserva una importante presencia en la Universidad de Chile y de Concepción. La izquierda social y política se nuclea como actor relevante del movimiento estudiantil, y también tiene cierta presencia en el ámbito académico.

Es a fines de los ochenta y recién entrados los noventa que algunos de estos actores fundan nuevos proyectos. La Universidad Miguel de Cervantes es creada en 1997 por personeros cercanos a la Democracia Cristiana y la Fundación Konrad Adenauer. La masonería funda la Universidad de La República, y vinculada a la izquierda la Universidad ARCIS obtiene la autonomía plena en 1989. Como se sabe, muchas de estas instituciones fracasan, experimentan dificultades financieras, o no logran un despliegue significativo en el conjunto del sistema. La voz de los viejos actores del siglo XX sigue imbricada con las instituciones universitarias tradicionales, y su propia crisis es también el desperfilamiento de aquellas instituciones que se sostiene como tendencia hasta hoy.

Son los proyectos ideológicos los que dominan la fundación de universidades entre los ochenta y los noventa, al menos de las que logran un despliegue significativo en el contexto de la educación superior en general. De ahí que la expansión de la matrícula sea muy lenta hasta mediados de los noventa, concentrándose en los sectores de altos ingresos.

10 Una revisión detallada al respecto se puede encontrar en Orellana, V.: "Nuevos estudiantes y tendencias emergentes en educación superior. Una mirada al Chile del mañana". En Jiménez M. y F. Lagos (editores): Nueva geografía de la educación superior. Santiago: Foro Aequalis - Universidad San Sebastián, 2011.



En efecto, la dictadura había dejado el espacio de la educación técnica y técnico-profesional para entidades con fines lucrativos, esperando que aquí estuviera el componente dinámico de una hipotética masificación de la enseñanza terciaria.

Pero más allá de formalizarse academias e instituciones previamente existentes -fundamentalmente INACAP y DUOC, el primero traspasado del Estado a la CPC al fin de la dictadura y el segundo fundado por la izquierda de la UC a fines de los sesenta, hoy formalmente privado, aunque bajo la influencia de la Iglesia Católica- la reforma no logró convocar la iniciativa de emprendedores con fines lucrativos. Y de los planteles que se crearon, muchos fracasaron<sup>11</sup>.

El fenómeno de expansión de la educación superior no partió en las instituciones creadas para ese fin por la dictadura, y que tenían legalmente la posibilidad de perseguir el lucro. Respondió en realidad a la relación de la oferta con dinámicas y expectativas profundamente enraizadas en la estructura social, vinculadas con el anhelo de movilidad e incorporación a los procesos de modernización, arquetípicamente representada en las imágenes sociales por la pertenencia -idealmente estable- a la “clase media” universitaria.

De este modo, tal como en la mayoría de los países occidentales, el patrón de expansión de la educación superior siguió el curso de una mancha de aceite desde la élite al resto, abriéndose nuevas plazas dirigidas a capas sociales inmediatamente adyacentes sólo cuando la demanda solvente -vía subsidios o directamente- estaba satisfecha. Ello fue contribuyendo a la creación de nuevos segmentos profesionales, que con su disímil inserción en la estructura productiva, presentaban los rasgos comunes de estudios superiores y auto-identificación en la clase media.

El mercado abiertamente lucrativo de la educación superior, so pena la legislación que lo prohibía -tan abierto que el entonces presidente Lagos sugirió transparentarlo-, fue paulatinamente desarrollándose a través de la primero lenta y luego acelerada expansión de la oferta universitaria, dirigida cada vez más a capas sociales excluidas de la misma idea de Universidad que se impuso en la reforma dictatorial. El segmento de instituciones que más crecieron entonces no fueron las técnico-profesionales, sino las universidades de gran tamaño y baja selectividad.

Destacan aquí las instituciones con presencia transnacional del grupo Laureatte (que compra la Universidad Nacional Andrés Bello, de Las Américas y desarrolla el IP y CFT AIEP), la del grupo Apollo (UNIACC), del grupo español SEK, y las del empresariado nacional como la Universidad Santo Tomás, San Sebastián, del Pacífico, UCINF, y otras.

Aunque muchos de los grupos económicos que se beneficiaron de esta expansión fueron los mismos que fundaron -a fines de los ochenta- casas de estudio con fines principalmente ideológicos, tuvieron el cuidado, la mayoría de las veces, de no “contaminar” aquéllas con capas sociales más amplias. Crearon otras nuevas, invirtieron en la ampliación de otras menos exitosas, o compraron instituciones con problemas financieros. Por ejemplo, Joaquín

---

11 La participación relativa del nivel técnico-profesional en el total de la matrícula estuvo siempre desde 1983 hasta 2006 oscilando entre el 10% y el 20%. En el ámbito de la educación técnica, los CFTs llegaron en 1989 a más del 30% de los matriculados, cayendo estrepitosamente en las décadas siguientes hasta 2006, año en que desciende del 10%. En el interior de este segmento INACAP y DUOC concentran hoy más del 80% del total de la matrícula Ver Compendio Histórico SIES-MINEDUC en [www.sies.cl](http://www.sies.cl).

Lavín y Carlos Alberto Délano, vinculados a la Universidad del Desarrollo (controlada por ellos y otros sectores cercanos a la UDI), tienen también participación del Instituto Profesional Providencia, donde el lucro es legal y además pueden ofrecer servicios educacionales más baratos a un público socialmente distinto del que llega a su Universidad, más asociada a fines ideológicos. Andrés Navarro participa de la propiedad de la Universidad Nacional Andrés Bello (junto a Jorge Selume, Álvaro Saieh, y el Grupo Laureatte), institución con estándares de calidad más altos y un público también de mayores ingresos respecto del que asiste a otro de sus emprendimientos educativos, la Universidad San Sebastián (donde también participa Pablo Longueira en la Junta Directiva).

Este era el panorama del mercado universitario hacia 2004, antes de la creación del Crédito con Aval del Estado. Las opciones de financiamiento eran escasas, y dependían en gran medida del aporte directo de las familias. De ahí que el negocio estuviera restringido a los tres quintiles de mayores ingresos, y principalmente a los dos más altos. A pesar de estos límites, la industria de educación terciaria crecía y era objeto, como se comenta, incluso de inversiones transnacionales a manos de los grupos SEK, Laureatte y Apollo.

Contrario a lo que habitualmente se señala, la reforma del Presidente Lagos y del Ministro Bitar -que permitió el ingreso de la Banca al negocio de las ayudas estudiantiles- no incrementó significativamente el ritmo de crecimiento de la industria educacional terciaria<sup>12</sup>, sino que entregó los recursos fiscales para redirigir la apertura de vacantes a los segmentos sociales de menores ingresos. Es decir, no se crearon nuevas plazas con recursos fiscales, sino sólo se aseguró la consolidación de su tendencia precedente de crecimiento con arcas fiscales<sup>13</sup>.

Al año 2010, los egresados de las instituciones universitarias de baja selectividad, las que recibieron la mayor parte de los beneficios del CAE, tenían ingresos laborales más parecidos a los de un técnico-profesional que a los de un universitario de las instituciones tradicionales más prestigiosas. Según datos de la encuesta del Centro de Investigación en Estructura Social de la Universidad de Chile (CIES), sólo un 6,7% de los egresados de las instituciones no selectivas ganaba más de un millón de pesos, contrastando con el 35% de los egresados de las universidades de investigación en el mismo indicador.

Es de esta relación de oferta de distinción social ineficaz -o al menos distante de la alta inversión realizada y las expectativas construidas-, de la baja calidad académica, y de la indignación que genera la entrega de recursos públicos a intereses lucrativos pero presentados como conquista de “centro izquierda”, que surgen los aspectos más visibles del malestar social actual, como también las imágenes más divulgadas de agentes que actúan en contra de los supuestos racionales del mercado, pretendiendo lucrar sin agregar calidad y en base a recursos públicos.

---

12 Orellana, V. (2012). Crisis educacional: cuando los árboles no dejan ver el bosque. La centralidad de la tensión entre Estado subsidiario y derechos sociales. *Fundación Nodo XXI*. Recuperado en: [file:///C:/Users/sebastian/Downloads/noticias-NodoXXI%20sobre%20educacion\(1\).pdf](file:///C:/Users/sebastian/Downloads/noticias-NodoXXI%20sobre%20educacion(1).pdf).

13 Los círculos oficiales liderados por José Joaquín Brunner presentaron esto como la concreción de la capacidad del Estado de “guiar al mercado”, en tanto alteraba el patrón de mancha de aceite de la expansión inmediatamente anterior. El lucro no era visto como un problema o siquiera tematizado, al menos para el discurso del gobierno, y la calidad sería asegurada a través de la institucionalidad creada por la Ley de Acreditación el 2004, operativa en cierta medida al menos dos años antes. Este fue el discurso diseñado para proyectar la reforma y también para contener las críticas del movimiento estudiantil planteadas en el contexto de movilizaciones estudiantiles nacionales de la CONFECH en 2005.

No obstante, este último efecto constituye sólo un aspecto parcial de una transformación de mayor envergadura, que como se señalaba en la introducción, permite advertir un cambio más general en la sociedad y el modo en cómo crea y distribuye el conocimiento legítimo, y sobre cómo forma sus capas profesionales. Lo paradójico del asunto es que si la reforma educacional enfrenta únicamente este último aspecto -el lucro en sus variantes más explícitas-, y logra de hecho terminar con él, no alterará el sentido fundacional de la obra dictatorial, sino al contrario, podría incluso protegerla de sus propios excesos, los que ni siquiera fueron contemplados por sus creadores.

### **III. LOS ACTORES PRIVADOS EN LA EDUCACIÓN: ENTRE EL AFÁN LUCRATIVO Y EL IDEOLÓGICO**

La apretada revisión de los actores educacionales en los ámbitos escolar y superior permite advertir que hay dos grandes grupos de intereses en cada uno de ellos: el afán lucrativo, principal responsable de la expansión educacional reciente tanto de nivel terciario como escolar, y el mantenimiento por razones ideológicas y culturales de la hegemonía privada -financiada con recursos públicos- en la educación, liderada por la Iglesia Católica -principal sostenedor de educación privada del país- y entidades vinculadas a la derecha -en sus versiones liberal y conservadora- como lo son las universidades fundadas en los ochenta e instituciones como Fundación Chile.

Estos dos intereses a menudo guardan estrechas relaciones. Llama la atención en este sentido la dureza con que la Iglesia Católica ha defendido su derecho a cobrar a los estudiantes, como también el que grupos económicos vinculados a la fundación de instituciones pequeñas y elitarias de nivel superior en los ochenta, sin fines lucrativos manifiestos, crearan otras distintas para perseguir ganancias como objetivo central.

Pero se trata en definitiva de dos cuestiones distintas. Por un lado, quienes asumen fines ideológicos, en vistas a legitimar su posición como proveedores de conocimiento y formación profesional fiable, a menudo persiguen aumentar el reconocimiento simbólico estatal para proseguir su labor, hoy asociada a que se reconozca en ellos una orientación o vocación pública. De esto se desprende su deseo de terminar con la distancia entre las instituciones “tradicionales” y las suyas propias, promoviendo formas de organización del sistema educacional donde esa barrera se difumine.

Y del sector lucrativo, se apela a la legitimidad de la ganancia cuando proviene de la calidad y no de cobros abusivos. Es decir, se plantea su legitimación capitalista como retorno producto de la creación de valor -que habitualmente se vincula a la idea de calidad- y no como renta que emerge del control de condiciones asimétricas del mercado (monopolios no racionalmente justificados, acceso a beneficios del Estado, venta de “segregación social”, etc.). En este sentido abogaba la Iglesia al distinguir entre lucro bueno y el malo, defendiendo en realidad -irónicamente- su derecho a la ganancia.

No obstante, incluso aunque el sector hoy lucrativo se reconvierta y abandone sus malas prácticas -para lo que demanda por cierto mayores aportes del Estado-, el panorama educacional actual deja a la gran mayoría de la población a merced de instituciones que, en su misma definición como educación particular, no pueden ser directamente controladas por

la soberanía democrática de los ciudadanos. Esta soberanía se entiende como la elección de diversas ofertas, pero nunca como la posibilidad de crear una común.

Este era justamente el objetivo del régimen militar. La eliminación misma de la idea de educación pública, como proyecto común y democrático de los ciudadanos, es lo que está a la base del actual panorama educacional, y mientras este hecho se mantenga incólume, incluso proscrita la selección, el lucro y el copago, la obra dictatorial seguirá viva. Más todavía, el mercado educacional será perfeccionado al eliminarse los abusos y cobros sin impacto en la calidad, permitiendo la realización de los fines perseguidos por los reformadores de los ochenta. Regular la educación privada impidiendo el lucro no retrotrae entonces la obra dictatorial, sino que la legitima, realiza y profundiza respecto de sus propios efectos no buscados.

Los conflictos actuales que originan el malestar social por cierto que han estado asociados a estos excesos no previstos por el régimen que arriba se comentan, pero no se resolverán sustantivamente mientras no se enfrente la raíz del problema. Lo que amolda la educación a la desigualdad social, y la constituye en el mejor mecanismo de hecho para legitimarla -de ahí el malestar- es justamente que cada segmento provea una educación para sí y otra para la mayoría, asegurando su propia identidad y delimitación social. Las raíces de ello son más profundas que las fallas de operación del mercado, y se vinculan con la ausencia de un fuerte proyecto educativo público que permita el encuentro de amplias capas sociales en él en que se puedan construir valores y experiencias comunes. Esta forma de integración social era de hecho la que la dictadura quería desterrar, pues, en su diagnóstico de la crisis que la empujó a tomar el poder, el problema principal había sido la incorporación de amplias capas sociales en el Estado y la construcción de pactos sociales.

Mantener la sociedad chilena (des)integrada mediante la acción de los particulares en el mercado y en el espacio de la iniciativa privada, rehuyendo del pacto social, no traerá más igualdad, no importa con cuántos subsidios y regulaciones se intente, todo lo contrario. Los subsidios, en la medida que van a parar a la estrecha capa social hoy capaz de iniciar y controlar proyectos de provisión de servicios sociales con mínima calidad, además del resto de los emprendimientos económicos, no alivian la enfermedad sino que la profundizan. El supuesto tratamiento subsidiario de control del mercado es buena parte del problema y por ende causa de la desigualdad social.

De este modo, la regulación de los privados no revierte sino que incluso puede profundizar la desigualdad educativa, al mismo tiempo que legitima el hecho que la mayoría de la educación se ubique por encima del control democrático de la ciudadanía, ya sea en el nombre de su carácter técnico, de la libertad de enseñanza, o del argumento que sea. El nuevo gobierno tiene entonces que definirse: perfeccionará la obra dictatorial, o se planteará algo nuevo. Habrá que ver ▼

La Reforma Tributaria de Bachelet

# ALCANCES DE UNA REFORMA DE BAJA INTENSIDAD

*Grupo de Estudios del Capital • Fundación Nodo XXI*



## RESUMEN:

Se analizan los principales alcances del Proyecto de Ley de Reforma Tributaria presentado por el Gobierno. Dentro de las principales medidas incorporadas en el mismo, se contempla un alza en el impuesto de primera categoría, que pagan las rentas del capital, pero dicha alza no alcanza a compensar que el IVA siga siendo la principal fuente de recaudación de ingresos fiscales en el país. Del mismo modo, se realiza un análisis de las implicancias de que el proyecto no contemple medidas específicas para mitigar la pérdida de recursos fiscales dada la baja tributación de la minería privada. Finalmente, se examina la discusión del proyecto, haciendo notar que, pese a existir una mayoría social favorable para la introducción de reformas que alteren profundamente la estructura inequitativa del sistema tributario, se opta por medidas de baja intensidad.

## PALABRAS CLAVE:

- Estructura tributaria.
- Reforma.
- Desigualdad.
- Neoliberalismo.

En la presentación de su Programa de Gobierno, Michelle Bachelet planteó tres ejes como las vigas maestras de su propuesta: Reforma Educacional, Nueva Constitución y Reforma Tributaria. Con ellas, según la propia Bachelet, se da el inicio a “un proyecto transformador de largo plazo que apunta a hacer los cambios necesarios al modelo de desarrollo que ha tenido nuestro país”<sup>1</sup>. De manera coherente con esta priorización, la presentación del Proyecto de Ley de Reforma Tributaria se estableció como compromiso para los primeros 100 días, y tuvo lugar el pasado 31 de marzo.

Dentro de los objetivos de esta iniciativa, se han mencionado cuatro aspectos como los más destacados<sup>2</sup>: i) contar con ingresos fiscales permanentes para el financiamiento principalmente de la Reforma Educacional; ii) avanzar en equidad tributaria y mejorar la distribución del ingreso, permitiendo que los que ganan más aporten más y que los ingresos del trabajo y el capital tengan tratamientos similares; iii) introducir mecanismos de incentivo al ahorro y la inversión; y iv) reducir la evasión y elusión. Junto con estos objetivos declarados, la discusión en torno al proyecto, antes y después de su presentación, ha estado acompañada de un debate donde se han atribuido a esta iniciativa el carácter de reforma estructural, su capacidad para reducir la desigualdad, que representa además una limitación a la capacidad de acumulación de “los poderosos de siempre”, y que esta es parte de las medidas con las que Bachelet busca inaugurar un nuevo ciclo de la política, como forma de dar respuesta, desde el sistema político, al malestar social expresado en la última década.

¿Es efectiva la promesa en torno a la Reforma Tributaria? ¿Se trata realmente de una medida que va en la línea de un cambio de ciclo, o bien se trata de un ajuste que no altera en demasía el patrón neoliberal? Esta pregunta apunta a desentrañar qué es lo nuevo que expresa esta iniciativa: si se trata de una medida contenida en una ofensiva para un “nuevo ciclo de la política”, que altera el carácter regresivo de la tributación y empuja una sociedad con derechos sociales garantizados, o bien si en realidad se trata de un “nuevo cierre de la política”, caracterizado solo por la regulación de los excesos de una parte del capital y la entrega de más voucher, pero sin que ello signifique un cambio en la hoja de ruta impuesta en la etapa dictatorial y sostenida con la connivencia de los gobiernos de la Concertación. Para profundizar en este análisis y responder estas preguntas, por ende, se requiere articular dos miradas. Por un lado, la del proyecto y sus contenidos, y específicamente los números asociados a la recaudación fiscal propiciada por los diferentes ítems de la reforma, y junto con ello, la mirada en torno al efecto político que produce la reforma misma, en tanto ésta produce un debate en el que toman parte actores políticos y sociales.

## I. LOS SILENCIOS DE LA REFORMA

Una de las expresiones más utilizadas, tanto durante la campaña presidencial como en estos primeros meses de gobierno, es que asistimos al “inicio de un nuevo ciclo social y político en Chile”<sup>3</sup>, apelación que entraña la promesa del sistema político de responder, de alguna forma, al malestar social expresado en la etapa reciente. Dicho malestar ha implicado, en su expresión más nítida por parte de la sociedad civil al alero del conflicto educacional, una demanda por el fortalecimiento de la noción de derechos sociales universales, para los cuales

1 Equipo de Campaña Nueva Mayoría. (2014). Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, pp. 7. Recuperado en: <http://www.minsejpres.gob.cl/wp-content/uploads/2014/04/ProgramaMB.pdf>

2 *Ibid*, pp. 22.

3 Sallaberry, J. (2014, 13 de marzo). Bachelet en busca del relato. *Qué Pasa*. Recuperado en: <http://www.quepasa.cl/articulo/politica/2014/03/19-13985-9-bachelet-en-busca--del-relato.shtml>



está vedada la participación del mercado, y que en último término se erigen en antagónicos de la visión subsidiaria del Estado. En este sentido, la etapa que presenciamos permitirá dilucidar si la respuesta que se da desde el sistema político implica un fortalecimiento de la democracia y lo público en desmedro del mercado, cuestión que estará fuertemente mediada por la propia capacidad de presión de las fuerzas sociales, o si se impondrá la vieja receta transicional de cierre de la política, que apuesta a un conjunto de cambios lo suficientemente significativos como para permitir la contención de las demandas subalternas, pero a la vez lo suficientemente menores como para que no se altere el patrón general de hegemonía neoliberal.

En el marco de la reflexión anterior, ¿de qué forma podría la Reforma Tributaria ser parte de un nuevo ciclo de la política? Ello implica poner el acento no sólo en el elemento obvio del volumen de recursos recaudados, sino también en el origen de la recaudación, en la capacidad del proyecto de enfrentar inequidades tributarias estructurales del modelo de desarrollo y, finalmente, en el destino de los recursos. Para adentrarse en este análisis es necesario mencionar en términos generales los principales ítems y modificaciones del proyecto, de modo de visibilizar si, a través de la herramienta tributaria, se logra redistribuir la riqueza desde los propietarios del capital, que gozan del usufructo de una serie de nichos de acumulación propiciados desde el mismo Estado, hacia la sociedad como conjunto. En este sentido, es necesario observar en qué medida los recursos salen de los que más tienen, y si este proyecto representa una modificación significativa del esquema tributario chileno.

De la lectura del proyecto es posible extraer un resumen general de las principales iniciativas contempladas<sup>4</sup>:

1. Alza del impuesto de primera categoría del 20 al 25%.
2. Rebaja del último tramo que paga impuesto de segunda categoría de 40% a 35%.
3. Cambio en cuanto al régimen de tributación, se cambia a base devengada, originando que la tributación se haga sobre el total de utilidades, y no solo sobre las retiradas. Ello implica la eliminación del FUT.
4. Eliminación del DL600, que otorgaba invariabilidad tributaria a la inversión extranjera.
5. Elimina la exención al IVA a la venta de viviendas nuevas: el tramo exento de IVA baja de viviendas de 4.500 UF a 2.000 UF<sup>5</sup>. Ello implica que viviendas con valores entre 50 y 100 millones de pesos, que antes estaban exentas de IVA, ahora deberán pagar dicho impuesto.
6. Se establece un aumento del impuesto a las bebidas alcohólicas y analcohólicas de acuerdo a su componente nutricional<sup>6</sup>.
7. Se establece un gravamen a la importación de vehículos a diésel.
8. Se establece un impuesto que grava las emisiones de fuentes fijas.
9. Se eleva el impuesto de timbres y estampillas de 0,4% a 0,8%.
10. Se otorgan mayores facultades fiscalizadoras al SII, con el fin de reducir la elusión y evasión tributaria<sup>7</sup>.
11. La iniciativa recaudaría en régimen (a partir de 2018) US\$ 8.200 millones, lo cual representa un 3,02% del PIB.

4 Bachelet, M. (2014). Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un Proyecto de Ley de Reforma Tributaria. Gobierno de Chile. Recuperado en: file:///C:/Users/sebastian/Downloads/Proyecto\_ReformaTributaria.pdf.

5 En el curso del debate, se introduce una indicación para realizar el cambio de manera gradual.

6 Posteriormente se introduce una indicación para morigerar los gravámenes, y los recursos que se dejan de recaudar son compensados con la incorporación de un aumento del impuesto al tabaco.

7 Posteriormente se introduce una indicación para precisar dichas facultades, desechando la idea de que el SII pudiese acceder a información de tarjetas de débito y crédito de personas con fines tributarios.

Por su parte, el cuadro 1 resume el efecto de cada una de las medidas, expresado como porcentaje del PIB:

**Cuadro 1: Efecto de la Reforma Tributaria sobre los ingresos fiscales.**

| ÍTEM   | % PIB         |
|--|---------------|
| <b>Total aumentos de recaudación</b>   | <b>3,07%</b>  |
| <b>I. Aumentos de recaudación por modificaciones legales</b>                                 | <b>2,55%</b>  |
| 1. Aumento de tasa del impuesto de primera categoría   | 0,59%         |
| 2. Gravar las rentas empresariales en base devengada   | 0,80%         |
| 3. Impuesto 5% Art. 52 bis Ley Impuesto a la Renta   | 0,00%         |
| 4. Cambio de impuesto único a régimen general  | 0,06%         |
| 5. Restricción sistema de renta presunta   | 0,05%         |
| 6. Gravar los retiros en excesos de las sociedades de personas                               | 0,00%         |
| 7. Gravar la reventa de inmuebles nuevos y limitación al uso de Crédito especial en IVA      | 0,39%         |
| 8. Gravar las rentas de capital de bienes raíces   | 0,09%         |
| 9. Gravar la importación de vehículos a Diésel   | 0,10%         |
| 10. Nuevo impuesto a las emisiones de fuentes fijas (CO <sub>2</sub> , NO <sub>x</sub> , MP) | 0,07%         |
| 11. Beneficio depreciación instantánea por 12 meses a contar de aprobación de la ley         | 0,00%         |
| 12. Efecto derogación de diversas medidas  | 0,10%         |
| 13. Elevar el impuesto de timbres y estampillas de 0,4% a 0,8%                               | 0,15%         |
| 14. Efecto modificación de tributación a bebidas alcohólicas y analcohólicas                 | 0,15%         |
| <b>II. Aumentos de recaudación por plan para disminuir evasión y elusión tributaria</b>      | <b>0,52%</b>  |
| <b>Total disminución de recaudación por incentivos al ahorro e inversión</b>                 | <b>-0,05%</b> |
| <b>Efecto total Proyecto Reforma Tributaria</b>  | <b>3,02%</b>  |

Fuente: DIPRES (2014). Informe Financiero. Proyecto de Ley Reforma Tributaria.

De la mirada del cuadro anterior, un primer elemento observable es que no todas las fuentes de recaudación son asociables a los grandes capitales del país. Si bien el grueso de recursos es aportado por medidas que efectivamente gravan en un mayor nivel las rentas del capital, sea a través del impuesto de primera categoría o el global complementario, hay un conjunto de medidas, como la reducción de exención del IVA a la venta de inmuebles nuevos, la tributación de bebidas alcohólicas o el aumento del impuesto a timbres y estampillas, que provienen de fuentes distintas. El cuadro 2 muestra que este conjunto de medidas representa un 0,86% del PIB, y casi un 30% del total de recursos recaudados.

**Cuadro 2: Origen de recursos recaudados por la Reforma Tributaria.**

| ÍTEM   | % DEL PIB    | % DEL TOTAL    |
|--|--------------|----------------|
| Recaudación asociada a las rentas del capital <sup>8</sup> | 1,69%        | 55,05%         |
| Recaudación de otras fuentes de impuesto <sup>9</sup>      | 0,86%        | 28,01%         |
| Reducción de evasión y elusión                             | 0,52%        | 16,94%         |
| <b>Total recaudación</b>                                   | <b>3,07%</b> | <b>100,00%</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DIPRES. (2014). Informe Financiero Proyecto de Ley Reforma Tributaria.

<sup>8</sup> Considera medidas que afectan al impuesto de primera categoría y al Global Complementario.

<sup>9</sup> Considera medidas que afectan al IVA e impuestos al Comercio Exterior, Actos Jurídicos y Medio Ambiente.

Lo anterior no deja de ser relevante, considerando que este conjunto de medidas constituye impuestos de tipo indirecto, vale decir, cuyo cobro no está asociado al nivel de riqueza de quien lo paga, sino al acto específico de consumo de un bien, con independencia de la capacidad de pago de quien lo consume. En la misma perspectiva, la meta propuesta en cuanto a la reducción de la evasión considera fuentes de financiamiento heterogéneas (no solo el gran capital), habida cuenta que la evasión en el impuesto de primera categoría, si bien es porcentualmente mayor que la del IVA, tiene mucha menor incidencia en el volumen de recursos involucrados, razón por la cual el propio Gobierno, en el mensaje del Proyecto de Ley, da cuenta de un importante crecimiento de la evasión de IVA. En ambos casos, hablamos de recaudación fiscal que no proviene de los sectores sociales que mayores niveles de capital acumulan. Ello es técnicamente relevante porque, tal vez sin renunciar a estas medidas, el horizonte de la equidad tributaria hubiese demandado otorgar un mayor peso adicional a mecanismos que aumentaran la contribución de los dueños del capital, especialmente en el escenario de una economía altamente concentrada como la chilena. Pero además es relevante políticamente hablando, dado que la semántica construida en torno al proyecto (aspecto que será desarrollado más adelante) atribuye al mismo, rasgos de una transformación estructural y redistributiva, cuestión a la que se introducen importantes matices al realizarse el análisis en detalle.

Para situar los cambios detallados en perspectiva, y así poder evaluar otros elementos de la Reforma, en este artículo se realiza, con base en la información disponible, un ejercicio para visibilizar los efectos en la recaudación simulados para el año 2013, en el que, sobre los datos de recaudación reales, se incorporan los efectos de recaudación de la Reforma como porcentaje del PIB. El resultado de este ejercicio se aprecia en el cuadro 3.

**Cuadro 3: Participación de diferentes fuentes de ingreso fiscal en total PIB por año (considera efecto Reforma Tributaria).**

| CONCEPTO                       | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2013b <sup>10</sup> | Efecto RT |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------|-----------|
| Primera Categoría              | 3,3%         | 2,5%         | 3,4%         | 4,5%         | 3,7%         | 5,5%                | 1,79%     |
| Segunda Categoría              | 1,3%         | 1,3%         | 1,4%         | 1,5%         | 1,4%         | 1,3%                | -0,10%    |
| Específico Actividad Minera    | 0,3%         | 0,2%         | 0,3%         | 0,3%         | 0,2%         | 0,2%                | 0,00%     |
| IVA                            | 7,3%         | 7,5%         | 7,8%         | 8,0%         | 8,1%         | 8,7%                | 0,54%     |
| Productos Específicos          | 1,3%         | 1,4%         | 1,4%         | 1,5%         | 1,4%         | 1,4%                | 0,00%     |
| Actos Jurídicos                | 0,1%         | 0,2%         | 0,2%         | 0,2%         | 0,2%         | 0,3%                | 0,15%     |
| Comercio Exterior              | 0,2%         | 0,2%         | 0,2%         | 0,2%         | 0,2%         | 0,3%                | 0,10%     |
| Impuestos Varios               | 0,4%         | 0,2%         | 0,3%         | 0,4%         | 0,3%         | 0,3%                | 0,07%     |
| Ingresos Tributarios Netos     | 13,8%        | 15,8%        | 17,4%        | 17,6%        | 16,7%        | 19,3%               | 2,55%     |
| <b>Total Ingresos Fiscales</b> | <b>19,0%</b> | <b>21,5%</b> | <b>22,7%</b> | <b>22,2%</b> | <b>20,9%</b> | <b>23,5%</b>        |           |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SII y DIPRES<sup>11</sup>.

Al comparar el escenario con y sin reforma, hay un crecimiento significativo de los ingresos fiscales, asociado fundamentalmente al incremento en el impuesto de primera categoría.

<sup>10</sup> Corresponde a una estimación del efecto de la Reforma Tributaria consistente en la suma, a la recaudación 2013 expresada como porcentaje del PIB, del efecto como porcentaje del PIB especificado en Informe Financiero Proyecto de Ley (DIPRES).

<sup>11</sup> Los datos de Ingresos Fiscales 2009-2012 fueron obtenidos de DIPRES (2012). Estado de Operaciones del Gobierno Central 1990-2012. Los datos de Ingresos Fiscales 2013 de DIPRES (2013). Datos Ejecución Presupuestaria 2013 y los restantes datos fueron obtenidos de SII. (2013). Serie Ingresos Tributarios Anuales 2009-2013. Por último, los datos del PIB fueron obtenidos de las Cuentas Nacionales año base 2008 (a precios corrientes).

Dicha constatación, que aisladamente va en la “dirección correcta”, se diluye al constatar que, pese a la reforma, el IVA sigue siendo la principal fuente de ingresos tributarios. Este es uno de los elementos regresivos estructurales del sistema tributario chileno, considerando que el IVA representa, en la práctica, un impuesto del 19% para los sectores de menores ingresos y en general para todos los sectores de la población que no tienen capacidad de ahorro, y que destinan el 100% de su ingreso al consumo (afecto a IVA). De hecho, la reforma implica un peso del IVA de 0,54% del PIB mayor que en el escenario sin reforma.

**Cuadro 4: Participación de diferentes fuentes de impuesto en total ingresos fiscales por año (considera efecto Reforma Tributaria).**

| Concepto                       | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | 2013b <sup>14</sup> |
|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------------|
| Primera Categoría              | 17,3%         | 11,6%         | 14,8%         | 20,1%         | 17,7%         | 23,4%               |
| Segunda Categoría              | 6,8%          | 6,1%          | 6,0%          | 6,7%          | 6,9%          | 5,7% <sup>12</sup>  |
| Específico Actividad Minera    | 1,5%          | 0,7%          | 1,5%          | 1,6%          | 1,1%          | 0,9%                |
| IVA                            | 38,6%         | 35,0%         | 34,6%         | 36,3%         | 38,9%         | 37,0%               |
| Productos Específicos          | 6,8%          | 6,5%          | 6,3%          | 6,6%          | 6,9%          | 6,2%                |
| Actos Jurídicos                | 0,3%          | 0,9%          | 1,0%          | 1,1%          | 0,9%          | 1,4%                |
| Comercio Exterior              | 0,9%          | 1,1%          | 1,1%          | 1,1%          | 1,1%          | 1,4%                |
| Impuestos Varios               | 1,9%          | 0,9%          | 1,2%          | 1,7%          | 1,3%          | 1,5%                |
| Ingresos Tributarios Netos     | 72,9%         | 73,6%         | 76,6%         | 79,2%         | 80,0%         | 82,2%               |
| <b>Total Ingresos Fiscales</b> | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b>       |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SII y DIPRES<sup>13</sup>.

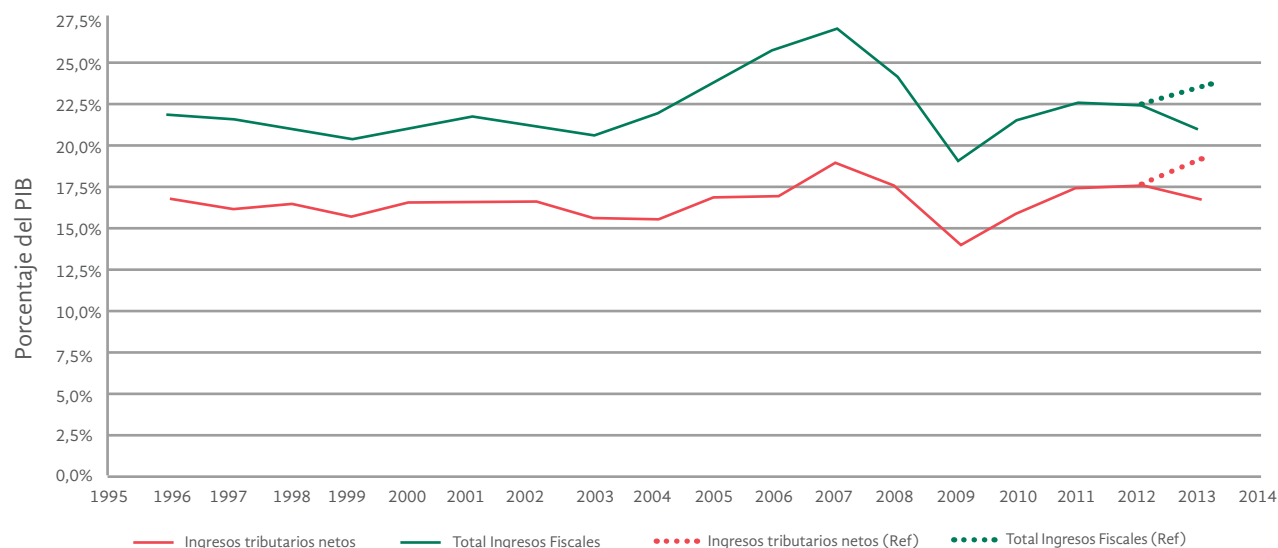
El cuadro 4 trabaja sobre los mismos datos, esta vez observando el cambio que la reforma implica en el peso de cada componente en el total de ingresos fiscales. La evidencia es aún más clara en orden a ratificar que, no obstante el incremento importante que tiene el impuesto de primera categoría en el total de ingresos fiscales, ello no alcanza a disminuir la participación del IVA en el total, el cual prácticamente no se ve alterado

Para la mirada de una serie histórica más extensa, el Gráfico 1 presenta la evolución de los Ingresos tributarios Netos y los Ingresos Fiscales Totales, considerando además el ejercicio de una eventual Reforma Tributaria aplicada en 2013. En él se aprecia que los Ingresos Tributarios Netos tienden a mostrar cierta estabilidad como porcentaje del PIB, cuestión que solo se ve interrumpida al alza por el ciclo del cobre, y a la baja por la crisis de 2009, para recuperarse nuevamente y volver a la estabilidad durante 2011. En este marco, la serie que simula la implementación de la Reforma en 2013, muestra que el proyecto implica un alza significativa en los Ingresos Tributarios. En cuanto a los Ingresos Fiscales Totales, el alza de la recaudación fruto de la Reforma también se incrementa, pero dicho aumento queda en segundo plano al lado del cuantioso incremento de recursos fiscales originado por el precio del cobre.

<sup>12</sup> Corresponde a una estimación del efecto de la Reforma Tributaria consistente en la suma, a la recaudación 2013 expresada como porcentaje del PIB, del efecto como porcentaje del PIB especificado en Informe Financiero Proyecto de Ley (DIPRES).

<sup>13</sup> *ibid.*

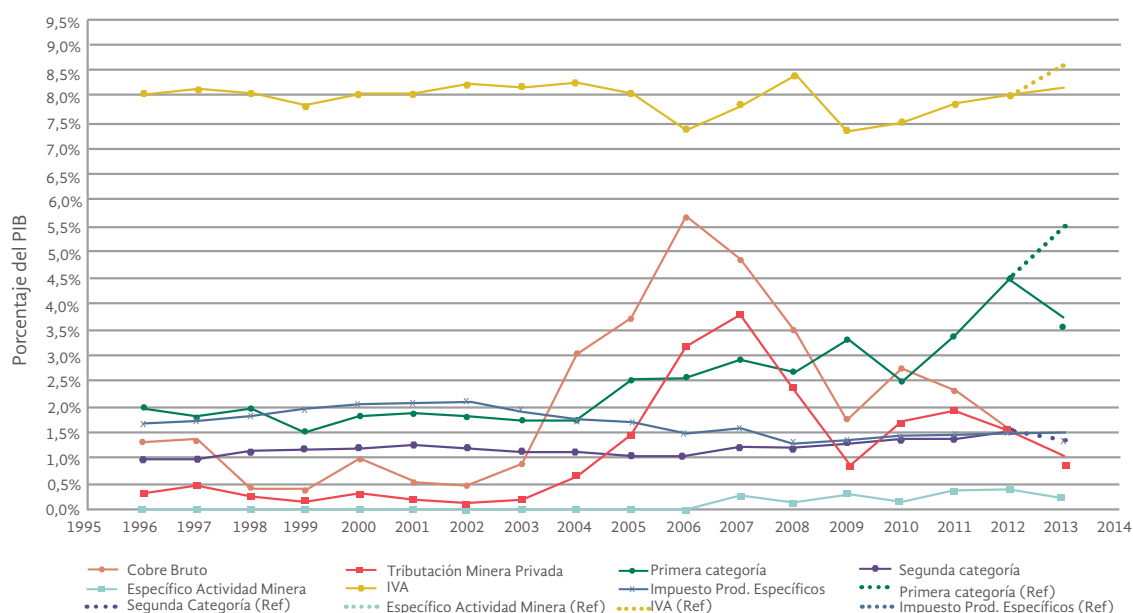
**Gráfico 1: Ingresos Tributarios Netos e Ingresos Fiscales Totales 1996-2013 (como porcentaje del PIB, considera efecto de reforma tributaria).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central, SII y DIPRES<sup>14</sup>.

Por otra parte, el Gráfico 2 muestra una serie histórica similar para otras fuentes de recaudación de ingresos fiscales.

**Gráfico 2: Recaudación fiscal por diversas fuentes 1996-2013 (como porcentaje del PIB., considera efecto de Reforma Tributaria).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central, SII y DIPRES<sup>15</sup>.

14 Los datos de Ingresos Fiscales 2009-2012 fueron obtenidos de DIPRES (2012). Estado de Operaciones del Gobierno Central 1990-2012. Los datos de Ingresos Fiscales 2013 de DIPRES (2013). Datos Ejecución Presupuestaria 2013 y los restantes datos fueron obtenidos de SII. (2013). Serie Ingresos Tributarios Anuales 2009-2013. Por último, los datos del PIB fueron obtenidos de las Cuentas Nacionales año base 1993 (1996-2002), 2003 (2003-2007) y 2008 (2008-2013) (a precios corrientes).

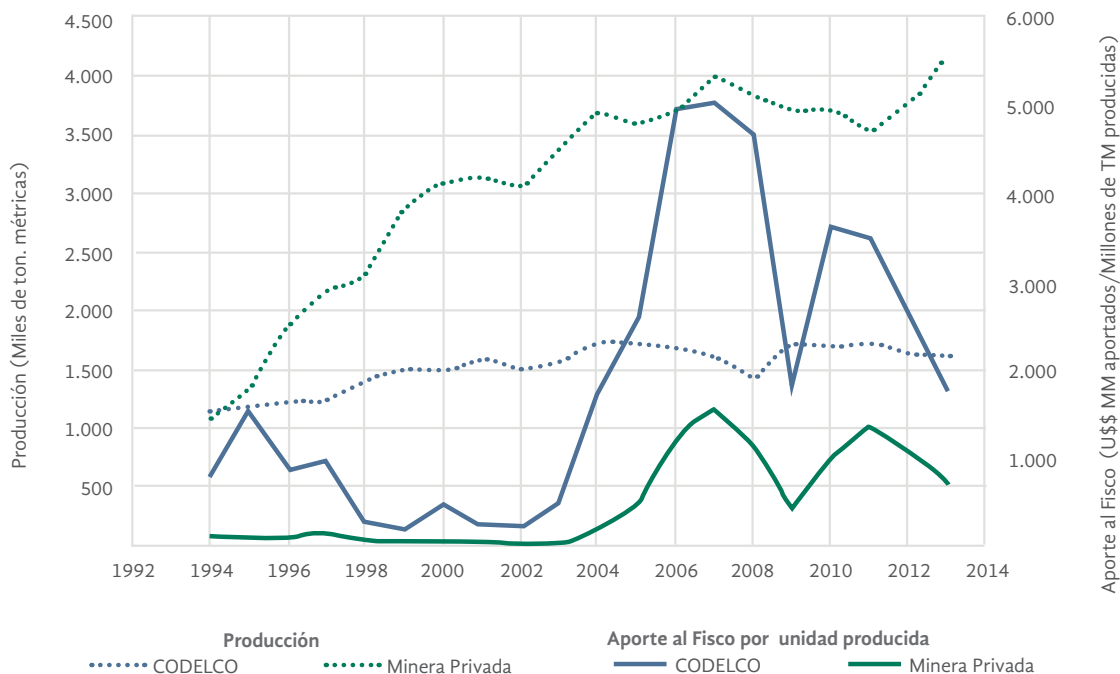
15 Op cit. 14.

En este caso, se aprecia que el IVA sigue siendo, sin contrapeso, la primera fuente de recaudación fiscal. Este sitio solo se modifica en 2006 y 2007, en que dado el alto precio del cobre, la suma de los excedentes de CODELCO más la tributación de la minería privada superan a este impuesto.

Por otra parte, se puede apreciar que en relación al impuesto de primera categoría, hasta el año 2004 éste mantiene con relativa estabilidad su participación en el PIB. Posteriormente, en 2005 se inicia un proceso sostenido de aumento de participación. Este proceso se detiene en 2010, a causa del terremoto, y vuelve a retomar una senda positiva, a partir de la recuperación económica y la reforma tributaria emprendida por Piñera para financiar el proceso de reconstrucción. Por ende, el alza en el impuesto de primera categoría de la reforma en discusión, y que se implementará gradualmente en cuatro años, no aparece como un aumento que rompa la tendencia de años anteriores.

De la mirada de las series relacionadas con el cobre, se desprende otra importante falencia del actual proyecto. Es visible en el gráfico que los ingresos fiscales son altamente sensibles a la situación del cobre, razón por la cual tiene sentido preguntarse por el abordaje que hace esta reforma tributaria a los impuestos que paga la minería. En un escenario de progresiva desnacionalización del metal rojo, la minería privada ha ido ganando terreno, tributando cada vez mayores volúmenes de recursos, y llegando incluso a equiparar los excedentes de CODELCO en los últimos dos años. Sin embargo, esta realidad esconde un saqueo abierto a los recursos del Estado por parte de los grandes capitales mineros, que puede observarse en el gráfico 3.

Gráfico 3: Producción de cobre y aporte al Fisco 1994-2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de COCHILCO. Anuario de Estadísticas del Cobre y Otros Minerales 1993-2012. Dato 2013 a partir de DIPRES. Datos Ejecución Presupuestaria 2013.



En él se muestra que si bien los tributos de la minería estatal y privada han tendido a acercarse en los últimos años, ello se debe a un aumento sistemático de la producción, que alcanza en 2013 a los 4 millones de toneladas métricas. Ello claramente no se condice con lo tributado para estos volúmenes de producción.

En síntesis, la minería privada produce hoy casi tres veces lo que produce la minería estatal, y sin embargo sus aportes al Fisco son menos de la mitad de los aportados por CODELCO, que en 2013 aportó US\$ 1.700 millones por millón de toneladas métricas, mientras que la minería privada realiza un aporte por US\$ 700 millones por similar producción. Esta relación, a su vez, se incrementa a favor de la minería estatal cuando el precio sube. Así, en 2006, cuando comienza el ciclo de precios altos del cobre, el aporte de CODELCO por millón de toneladas métricas es casi 5 veces el de la minería privada.

¿Cuál es el impacto de esta relación en los recursos fiscales? Si se considerase que los yacimientos privados fuesen fiscales, y asumiendo como supuesto que CODELCO fuera menos eficiente que el sector privado (y que por ejemplo logre la mitad de la producción del sector privado), la aplicación del aporte fiscal por millón de toneladas métricas propio de CODELCO, implicaría que desde 2005 a 2012 el Estado percibiría cerca de US\$ 53.000 millones adicionales, lo que es equivalente a la totalidad de la recaudación fiscal de 2013. La pregunta que debería formularse a continuación es si el actual esquema de tributación de la minería privada es capaz de aproximarse a estos montos.

En este sentido, el análisis de la reforma tributaria en discusión debe considerar, en torno a este tema, dos elementos. Por un lado, se mencionó que el proyecto implica un aumento de recaudación en régimen de un 1,69% del PIB relacionada con el impuesto de primera categoría y global complementario, lo cual implicará un aumento de la recaudación que aportarán las mineras privadas. Sin embargo, la reforma no considera profundizar el régimen de tributación especial de la minería, lo cual implica en la práctica sostener una inequidad tributaria que no restituye al Fisco recursos en volumen suficiente como para compensar este proceso de desnacionalización.

## II. EL EFECTO POLÍTICO DEL PROYECTO

Los cambios propuestos, como se desprende del análisis anterior, tienen un sello más bien recaudador antes que representar una alteración significativa de la estructura tributaria que favorece al gran capital. Pero más allá de este hecho, es relevante profundizar en las lecturas que se han hecho del mismo (sean o no alejadas de lo que en sí plantea el proyecto), y en suma el efecto que ha tenido su presentación en el mapa social y político del país. Estos efectos se ven reflejados en el intenso debate público que se ha desencadenado en torno a la reforma, y a través del cual es posible conocer los intereses que se encuentran en disputa y en qué medida las posiciones que han sido defendidas, permiten el avance de ciertos sectores sociales en cuanto a su incidencia política

Desde el Gobierno y los partidos de la nueva Concertación se ha buscado presentar la Reforma como una transformación profunda que pretende atacar la desigualdad y producir un giro respecto a las políticas neoliberales que han marcado el desarrollo chileno en las últimas décadas. En este contexto, desde algunos sectores se ha apelado a una retórica de radicalidad que intenta darle un tinte ideológico y fundacional a la Reforma, pese a que no

altera sustantivamente el pacto que otorga legitimidad a la acumulación de riqueza por parte del gran capital. Aquellas frases altisonantes de personeros de la Concertación, como la idea de la “retroexcavadora para destruir los cimientos del modelo neoliberal”<sup>16</sup> que lanzó Jaime Quintana se develan como meros voladores de luces que no se condicen con los efectos reales de la Reforma. En el caso de la DC, se trató de establecer un matiz en relación a los demás partidos oficialistas, pero fue rápidamente contenida por el Gobierno, que a través de indicaciones menores -rebaja del impuesto a los alcoholes para evitar perjudicar a los sectores pisqueros y vitivinícolas, y gradualidad en el retiro de la exención de IVA a la compra de nuevos inmuebles- logró desarticular este intento. En ambos casos, por diferentes que parezcan los escenarios, lo que se impone es un intento por marcar incidencia solo en el plano de lo simbólico, frente a la realidad del completo aislamiento y subordinación de los partidos frente a la iniciativa del bacheletismo.

En términos generales, al interior de la Concertación se ha impuesto el disciplinamiento en torno al programa y al proyecto ya elaborado por Hacienda, obturando cualquier espacio para la iniciativa de los partidos y tampoco para la aparición de nuevos díscolos, facciones o sensibilidades al interior del bloque. La posición ha sido liderada desde el PS por Osvaldo Andrade, quien criticó los reparos esgrimidos por la DC<sup>17</sup> motivando así la intervención del Gobierno para aclarar que “no existen dos voces en el oficialismo”<sup>18</sup>. La incapacidad de los partidos para formular planteamientos de carácter estructural sobre la organización de un sistema tributario que efectivamente sea progresivo (que los que tienen más paguen más), muestra en toda su desnudez su total pérdida de iniciativa, y torna espurio cualquier intento por parte de los partidos de instalar simbólicamente la imagen de una disputa de fuerzas por correr los cercos del programa, sea en la variante de izquierda (El PC como garante de las demandas de la calle) o de centro (la DC como garante de las ideas del centro político).

En cuanto a la derecha, deben distinguirse dos bloques de posiciones articuladas en torno al proyecto: la derecha histórica, que apuesta a un rechazo basado en un dogmatismo principista casi fuera de toda racionalidad política, y el piñerismo, que ha oscilado entre guardar silencio y ser arrastrado por la posición de la UDI. En un tercer lugar se encuentra RN y Amplitud, pero es tal su nivel de fraccionamiento orgánico y político, que no logran constituirse en un bloque que defienda posiciones políticas.

En primer término, hay un sector de la derecha que opera en lógica similar al Tea Party estadounidense. Se trata de un sector histórico (la UDI fundamentalmente), que de forma vehemente, e incluso fuera de todo cálculo político<sup>19</sup>, sale a vetar cualquier reforma que modifique, reinterprete e incluso atenúe cualquiera de los dogmas neoliberales, incluso por pequeña que esta sea. Esta posición, a todas luces extremista y reactiva, entra en la pelea por ganar legitimidad social gracias a que este sector aún conserva niveles importantes de influencia social en medios de comunicación y élites empresariales. Sin embargo, los

16 Emol. (2014, 25 de marzo). Senador Quintana anuncia “retroexcavadora” contra modelo neoliberal. *Emol*. Recuperado en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/03/25/651676/nueva-mayoria-advierde-que-pasara-retroexcavadora.html>

17 Emol. (2014, 21 de abril). Andrade y reparos DC a la reforma tributaria: He tenido piedras mucho más grandes en el zapato. *Emol*. Recuperado en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/04/21/656277/presidente-del-ps.html>

18 Emol. (2014, 21 de abril). Gobierno dice que partidos de la Nueva Mayoría están comprometidos con la reforma tributaria. *Emol*. Recuperado en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/04/21/656363/gobierno-dice-que-partidos-de-la-nuevamayoria-estan-comprometidos-con-la-reforma-tributaria.html>

19 Emol. (2014, 20 de abril). Senador Pérez (UDI) emplaza al Gobierno “a definirse si es o no marxista”. *Emol*. Recuperado en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/04/20/656166/senador-perez-udi-emplaza-al-gobierno-a-definirse-si-es-o-no-marxista.html>

déficits de conducción política al interior del sector, originados por la retirada progresiva del “los coroneles” y su reemplazo por una directiva sin tonelaje político, generan hasta el momento un fracaso en la iniciativa. Siendo más precisos, se genera un triple efecto negativo para el sector: por una parte, no se logra la legitimidad de las ideas propugnadas; por otro lado, se termina arrastrando al resto de los actores del sector a una posición reactiva, y finalmente, y pese a lo deseado, se termina construyendo el colchón de legitimidad social que requiere Bachelet para instalar la razonabilidad de su propuesta. En este sentido, el episodio de los panfletos<sup>20</sup> es una muestra patente de ello. Quizás sea este rasgo el que explica que el Gobierno haya decidido introducir la discusión sobre la despenalización del aborto terapéutico en el reciente discurso del 21 de Mayo.

En el caso del piñerismo, que ha sostenido vocerías a partir de sus ex ministros, la maniobra ha deambulado entre el silencio y el ataque al proyecto (vocería asumida fundamentalmente por Felipe Larraín). Este sector es el llamado dentro de la Alianza a constituir una visión pro mercado con la que disputar hegemonía a la Concertación. Sin embargo, la imposibilidad de articular una visión alternativa que logre penetración en la población a partir de la idea que es mejor crecer más antes que redistribuir por medio de impuestos, deja a este sector sin iniciativa, optando por no tomar palco en la discusión, solo apareciendo ante la opinión pública para defender las medidas adoptadas en la administración anterior.

Por otro lado, RN<sup>21</sup> y Amplitud<sup>22</sup> en su búsqueda por liderar una centroderecha “moderna” se mueven entre la defensa de la “clase media”, criticando los aspectos de la Reforma que la estarían perjudicando (pero planteando posiciones más dialogantes con el fin de negociar algunos puntos del proyecto) y el ser arrastrados a la vorágine de la UDI. Particularmente hoy RN muestra gran fraccionamiento en sus posiciones y liderazgos, dado que aún resiente el golpe interno que le asestara el piñerismo.

Es interesante notar que la derecha en su conjunto no logra articular un discurso coherente pro-mercado acorde a su proyecto histórico, por lo cual tiende a actuar reactivamente frente al escenario de la Reforma, sucumbiendo ante la iniciativa del gobierno. La escasa capacidad de la Alianza de articular un proyecto en torno a la defensa del mercado y de darle conducción al modelo de desarrollo neoliberal para asegurar su continuidad en el largo plazo se ve reflejada en sus diferencias respecto a instituciones internacionales como el FMI que valora positivamente la iniciativa de Reforma Tributaria del Gobierno chileno, por su relevancia para financiar una reforma educacional entendida como una inversión en capital humano absolutamente necesaria para que el país enfrente con éxito sus siguientes etapas de desarrollo en el contexto actual del capitalismo<sup>23</sup>.

20 El Mostrador. (2014, 4 de abril). UDI reparte panfletos para hacer frente a reforma tributaria de Bachelet. *El Mostrador*. Recuperado en: <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/04/04/udi-reparte-panfletos-para-hacer-frente-a-reforma-tributaria-de-bachelet/>

21 Emol. (2014, 22 de abril). Amplitud llama a la Alianza a ponerse de acuerdo y a aclarar cómo votarán reforma tributaria. *Emol*. Recuperado en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/04/22/656528/amplitud-llama-a-la-alianza-a-ponerse-de-acuerdo-y-ser-clara-con-la-ciudadania-respecto-a-su-postura-en-la-reforma-tributaria.html>

22 Emol. (2014, 15 de abril). Renovación Nacional condiciona su votación de la Reforma Tributaria. *Emol*. Recuperado en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/04/15/655516/rn-pone-presion-al-gobierno-y-condiciona-su-votacion-de-la-reforma-tributaria.html>

23 El Mostrador Mercados. (2013, 14 de octubre). Director del FMI para el Hemisferio Occidental y la propuesta tributaria de Bachelet: “Bien diseñada podría ser una muy buena reforma”. *El Mostrador*. Recuperado en: <http://www.elmostradormercados.cl/destacados/director-del-fmi-para-el-hemisferio-occidental-y-la-propuesta-tributaria-de-bachelet-bien-disenada-podria-ser-una-muy-buena-reforma/>

En cuanto al empresariado, la actitud predominante ha sido de un moderado rechazo hacia la Reforma. La estrategia por parte de la dirigencia empresarial de privilegiar la capacidad de diálogo con los gobiernos de turno, plasmada en el nombramiento de Rafael Guillisasti y Carlos Hurtado como vicepresidentes de la SOFOFA en marzo, implicó -a diferencia de los partidos de derecha- no manifestar un rechazo cerrado a las reformas, sino que mantener una actitud expectante respecto a las instancias de diálogo con el Gobierno, que constituirían el espacio apropiado para dar a conocer los reparos al proyecto. Junto con ello, una buena parte del empresariado ha declarado comprender la necesidad de adaptarse al nuevo ciclo político y social que enfrenta Chile, lo que significa asumir la posibilidad de que se realicen reformas importantes. Justamente se trata de la visión de largo plazo de la que careció la UDI, de la que el empresariado se aleja.

Sin embargo, la forma en que el Gobierno ha organizado el diálogo y su estrategia comunicacional (ejemplificada principalmente a través del video publicado para explicar la Reforma) han despertado las críticas del empresariado, que se ha mostrado disconforme con el escaso espacio otorgado y el lenguaje utilizado en la campaña del Gobierno. En este escenario, el empresariado ha comenzado a recurrir a sus redes con parlamentarios de la Concertación histórica, buscando incidir por esa vía en los proyectos de ley que se tramitan en el Congreso<sup>24</sup>.

### III. REFORMA TRIBUTARIA Y CONTINUIDAD DEL MODELO

Una reforma tributaria que realmente apunte al corazón de la desigualdad debería haber disminuido el IVA y haber compensado dicha pérdida de ingresos con impuestos a las grandes riquezas. Sin embargo la reforma no toca este aspecto, y si bien sube el impuesto de primera categoría, lo hace en una proporción que no logra alterar el peso del IVA en el total de Ingresos Fiscales. Por lo cual el IVA, financiado por todos los consumidores, se mantiene como la primera fuente de ingresos fiscales, pese a que, como se explicó, en la práctica implica un impuesto de 19% a un mayoritario sector de la población que no tiene capacidad de ahorro. De hecho, la participación de este impuesto en el PIB es mayor tras la reforma. En lugar de ello, el gobierno contempla rebajar el tramo máximo del impuesto de segunda categoría, lo cual beneficia a todos aquellos que perciban rentas superiores a \$5 millones, cuando dicho monto pudo ser mejor invertido aumentando el tope de renta exenta de impuestos, es decir, beneficiando a los tramos inferiores y no superiores de renta.

Junto con ello, no se articulan medidas que establezcan condiciones de tributación especial, además de lo que se recauda por impuesto de primera categoría, ni a la minería ni a otros sectores de explotación de recursos naturales no renovables. Ese aspecto está completamente ausente de la reforma, lo cual daña gravemente su intencionalidad de corregir el modelo de desarrollo, considerando las enormes pérdidas de recursos fiscales que implica la explotación del cobre en manos privadas, cuestión que no corrige este proyecto.

Por ende, se trata de una reforma que, si bien puede recaudar una cantidad importante de recursos, no altera sustantivamente la estructura tributaria en medida suficiente como para abrir más espacio reformas de mayor hondura, que apunten principalmente a la provisión de

24 Artaza, F. & Faúndez, G. (2014, 10 de mayo). Los puentes del empresariado con la Nueva Mayoría. *La Tercera*. Recuperado en: <http://diario.latercera.com/2014/05/10/01/contenido/reportajes/25-164052-9-los-puentes-del-empresariado-con-la-nueva-mayoria.shtml>

derechos sociales universales financiados por las mayores riquezas. Además, no queda claro el cómo se distribuirán esos recursos, no obstante si la fórmula es más voucher en educación o salud, los recursos terminarán nuevamente en manos del empresariado.

A partir del escenario descrito, y teniendo en cuenta la mayoría con que cuenta en el Congreso, el Gobierno es capaz de llevar adelante sin mayores contrapesos la Reforma, presentándose a sí mismo como la única fuerza política capaz de generar las transformaciones necesarias para iniciar un nuevo ciclo político y social en Chile. Los acotados efectos de esta reforma sobre la estructura del sistema tributario chileno no impiden que sobre su base se erijan todo tipo de maximalismos, incluso planteándose que con esta iniciativa se logrará "acabar con la política del chorreo"<sup>25</sup>.

Resulta sintomático que la iniciativa política de Bachelet sea, en términos gruesos, una repetición del derrotero que siguió en el gobierno anterior en que, con altos niveles de popularidad, y un entorno social propicio y favorable para la introducción de reformas profundas, se optó sistemáticamente por medidas que propiciaron el cierre de la política, privilegiando la estabilidad de la relación con la élite antes que la redefinición en condiciones de mayor equilibrio de los lineamientos del modelo de desarrollo del país. En el escenario de su segundo gobierno, Bachelet enfrenta un contexto aún más propicio a la introducción de reformas de mayor calado, tanto en el campo de la política (con mayoría parlamentaria en ambas cámaras, con partidos completamente subyugados a su iniciativa, sin la más mínima capacidad de ejercer contrapeso, con una derecha que ha perdido peso electoral y que se muestra importantes niveles de desorden entre los movimientos de articulación del piñerismo y la ofensiva de sus sectores más reaccionarios e ideologizados), como en el campo de lo social (con una ciudadanía más activa en la expresión de su malestar, que por ende es fértil a otorgar legitimidad a cualquier medida que apunte a reducir la desigualdad, y con un empresariado que incluso ha mostrado, en algunas de sus facciones cierta apertura a realizar concesiones).

Lo anterior implica que la movilización social, como expresión del malestar, ha generado grietas en la legitimidad del pacto neoliberal, que han hecho posible que demandas que antaño eran fácilmente contra argumentadas y procesadas por la elite, hoy estén presentes contra la voluntad e intentos de cierre del propio sistema político. Y es esa ampliación de los límites de lo posible, que ha operado desde lo social, lo que ha permitido que hoy Bachelet tenga un escenario político inmejorable. Sin embargo, este escenario propiciado desde lo social, en vez de ser utilizado para abrir una iniciativa real de redefinición de la hegemonía neoliberal, termina llevando agua al molino del neoliberalismo sin excesos. En este sentido, más que una disputa con las bases del modelo mismo, la Reforma Tributaria es parte de la disputa por la conducción del neoliberalismo, donde – en un escenario en que la derecha enfrenta un problema histórico en términos de constituirse en representante de una franja social depositaria de una impronta genuinamente pro mercado – la Concertación, en su variante neoliberal revestida de una retórica socialdemócrata, no encuentra mayor oposición en el campo de la política. Dado que la Reforma Tributaria difícilmente logra satisfacer las expectativas de amplios sectores de la población que demandaron democracia y derechos sociales, el que no se desperdicien oportunidades históricas pasa no tanto por el grado en

25 La Tercera. (2014, 12 de mayo). Diputado Walker asegura que toda la DC votará a favor de la reforma tributaria. *La Tercera*. Recuperado en: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/05/674-577713-9-diputado-walker-asegura-que-toda-la-dc-votara-a-favor-de-la-reforma-tributaria.shtml>

que la política sea capaz de interpretar el malestar expresado por la sociedad, sino más bien, por la capacidad de los sectores subalternos de ejercer niveles de presión, y con ello, redefinir los límites de lo que es factible para la política ▼



## SUSCRIPCIONES:

PARA RECIBIR CADA EDICIÓN DE LOS CUADERNOS DE COYUNTURA EN TU DOMICILIO, CONTAMOS CON UNA MODALIDAD DE DONACIONES Y SUSCRIPCIÓN.

### ► ¿CÓMO PUEDES APOYARNOS?

1. Comprometiéndote con un aporte mensual de 5.000, 10.000, 15.000 pesos o una cifra mayor en la medida de tus posibilidades.
2. A todos quienes hagan un aporte mensual de 5.000 pesos o más se les enviará a su domicilio cada versión de los Cuadernos de Coyuntura que editamos bimestralmente.
3. Puedes elegir la modalidad de pago entre hacer un depósito bancario o una transferencia electrónica mensual a la Cuenta Corriente de Fundación Nodo XXI.



### ► ¿QUÉ DATOS NECESITAS PARA HACER TU DEPÓSITO?

- Fundación Nodo XXI - RUT: 65.065.819-1
- Cuenta Corriente N°:  
008000240709 - Banco de Chile
- Correo de confirmación:  
suscripciones@nodoxxi.cl

### ► ¿A QUÉ DESTINAMOS LAS DONACIONES?

- A la elaboración y difusión de material de estudio sobre problemáticas políticas, sociales, económicas y culturales, con una perspectiva de derechos y un enfoque que destaca por su originalidad y compromiso con el cambio social.
- A la organización de actividades de formación de masas críticas a través del debate, la deliberación y construcción de miradas colectivas, especialmente en conjunto con organizaciones y movimientos sociales de relevancia nacional.
- A la elaboración y socialización de propuestas y opiniones relevantes para la apropiación crítica de nuestra realidad, a través de material para medios de comunicación, redes sociales, columnas de opinión y campañas.



# NODOXXI

## FUNDACIÓN NODO VEINTIUNO

[5]

### **POLÍTICA Y NUEVO CICLO**

Entre la restauración y el arranque de una transformación de la política:  
¿Se inicia un nuevo ciclo político en Chile?

[19]

### **SOCIEDAD Y DESIGUALDAD**

Desigualdad en Chile hoy: Entre la realidad y los discursos.

[32]

### **CULTURA Y EDUCACIÓN**

Los intereses privados en la educación chilena: Entre el afán lucrativo y el ideológico.

[43]

### **ECONOMÍA Y REFORMA TRIBUTARIA**

Reforma Tributaria de Bachelet: Alcances de una reforma de baja intensidad.