

# CUADERNOS DE COYUNTURA

Política | Sociedad | Cultura | Economía

---

Número 9. Edición Invierno. Agosto 2015.  
[www.nodoxi.cl](http://www.nodoxi.cl)



## CUADERNOS DE COYUNTURA

Año 3 | número 09

Publicación bimestral | Agosto 2015

**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

Fabián Guajardo

Víctor Orellana

Francisco Arellano

Sebastián Aylwin

Alejandro Fielbaum

Carolina Olmedo

### **Diseño\_**

Yovely Díaz Cea

Javiera Andrade

### **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 ILUSIÓN DEL PROGRAMA Y LA RENUNCIA A LA REALIDAD

*Editorial*



Fuente: [www.t13.cl](http://www.t13.cl).

El conclave de la Concertación terminó por aclarar las ambigüedades programáticas del gobierno de Bachelet. Con ello, se suprime todo elemento progresivo que, la vaguedad de las consignas y la amplitud de la retórica, había permitido a algunas fuerzas de cambio declarar que se iniciaba en Chile una transformación del orden neoliberal.

No es que en el primer año de gobierno de Bachelet se implementaran cambios significativos a los basamentos del neoliberalismo. Pero, al menos, la presión de distintas fuerzas sociales sobre las “zonas grises” del programa había posibilitado mantener una compuerta abierta para introducir reformas que, aunque graduales, podían ir en la dirección correcta (garantizar derechos sociales y profundizar la democracia).

Semanas antes del conclave, el progresismo y los comunistas alegaron que tras el cambio de gabinete, se habían puesto en “riesgo” las reformas y que la “vieja guardia” había retomado el control de la agenda. Al punto que amenazaron con abandonar la Nueva Mayoría si no se enmendaba el rumbo. Pero tras lo señalado por la Presidenta, celebran tranquilos que se retornó a la senda del 2014.

No obstante este entusiasmo, en los hechos, para Bachelet han sido “más reales” los fundamentos de la tecnocracia económica (y sus profecías), los alegatos empresariales (¡que culpan a la incertidumbre de su aversión al riesgo!) y las exigencias valóricas de la Iglesia Católica, que los anhelos de cambio de una inmensa mayoría social que hoy deja de ser representada por la coalición de Gobierno.

Con las precisiones realizadas ahora, sabemos que la prioridad en educación es regular el mercado, diluir la distinción entre educación pública y privada y fortalecer las instituciones acreditadas (Agenda Brunner). Que lo relevante en materia laboral son los pactos de adaptabilidad y mejorar las condiciones de competitividad de las empresas (Agenda José Piñera). Que la delincuencia se resuelve con más seguridad y policías (Agenda Paz Ciudadana), y no con mayor integración social. En tanto,

---

*“para Bachelet han sido “más reales” los fundamentos de la tecnocracia económica (y sus profecías), los alegatos empresariales (¡que culpan a la incertidumbre de su aversión al riesgo!) y las exigencias valóricas de la Iglesia Católica, que los anhelos de cambio de una inmensa mayoría social que hoy deja de ser representada por la coalición de Gobierno.”*

---

en relación a las reformas políticas primará el fortalecimiento de los actuales partidos e instituciones -cuya legitimidad hoy se encuentra por el suelo- (Agenda Boeninger), por sobre una vocación efectiva de democratizar la política.

En ese sentido, la Concertación (la vieja y la nueva) le da un duro portazo a los actores que depositaron sus anhelos de cambio en Bachelet. Pero más grave todavía, se aferra a la ilusión de que el programa (a esta altura una especie de tótem) permitirá los cambios y que, al mismo tiempo, es posible ignorar -al punto de rayar en la irresponsabilidad política-, el malestar que se ha expresado con fuerza desde el 2006.

Una sordera que llega a niveles insospechados. La política de la transición no duda en manipular los casos de violaciones a los derechos humanos (sólo las realizadas en dictadura) para intentar polarizar a los chilenos en la dicotomía del Sí y el No. O bien, utilizar la demanda de las tres causales para legalizar el aborto (que en los hechos, solo la tercera, la relativa a la violación, es propiamente aborto), para polemizar con los “conservadores de siempre”. Si esto pudiera parecer insuficiente, no está demás responsabilizar a la crisis económica y las incertidumbres generales para avivar los clamores del empresariado, y con ello, legitimar su imposibilidad de empujar cambios. Pero tras ello, lo que se esconde es un autoritarismo velado, su irrestricto apego a la “ideología de la gobernabilidad” y de creer que todavía es posible contener las demandas que la sociedad chilena ha manifestado con fuerza en los últimos años.

La crisis de representación que atraviesa el sistema político no puede explicarse, en lo fundamental, por el manejo errático de la política económica (que en lo estructural no ha variado), en la desaceleración económica (cuestión que cíclicamente ocurre) o en la ineficacia de los tecnócratas en los ministerios (que por cierto, existe). El principal problema de la Concertación es no entender las causas de su derrota el 2010, de creer que el malestar del 2011 fue contra Piñera o, peor aún, de suponer que para gobernar es suficiente un buen manejo comunicacional y el “carisma” de su líder.

Con las precisiones hechas por Bachelet, se desechó el último recurso que le quedaba a este gobierno: la realidad misma como fundamento para empujar cualquier transformación de fondo. Es decir, se desahució toda posibilidad de avanzar en la construcción de derechos sociales universales y en el fortalecimiento de la democracia política. En vez de ello, la Concertación decidió aferrarse a la ilusión de su programa y renunció a liderar políticamente al nuevo Chile que surge de las fauces mismas del neoliberalismo. ▼

**Fundación Nodo XXI**  
**Santiago, agosto del 2015**

# LA REGRESIÓN AUTORITARIA

Francisco Arellano • Sebastián Aylwin



Fuente: Agencia uno.

## RESUMEN:

Se profundiza en el cambio de estrategia de gobierno iniciado en La Moneda. El propósito es visualizar formas de articulación concretas para legitimar el giro. Si bien nunca ha estado en cuestión el carácter de las reformas, sí se abandona el relato que decía expresar el descontento social, lo que requiere ser legitimado y reemplazado por un nuevo relato. Se revisa la situación política de la derecha, que si bien no varía sustantivamente, es un actor que merece atención, más allá de su coyuntural desplome. Finalmente, se incorpora un acápite sobre el conflicto educacional y especialmente los riesgos que enfrenta en el nuevo escenario.

## PALABRAS CLAVE:

- Segundo tiempo.
- Realismo sin renuncia.
- Paro docente.
- Progresismo.
- Derecha.

El fin de lo que ha venido en llamarse el “primer tiempo” del Gobierno de Bachelet es el fracaso de un esfuerzo por conducir al malestar social que se ha incubado por los últimos veinte años, enarbolando un discurso de cambios radicales, sin tener la voluntad política de implementarlos realmente y sin incorporar a los actores sociales que se han movilizadopor lograrlas<sup>1</sup>. Esto se concretó, en un primer momento, con un cambio de gabinete en el que se removió a todo el equipo político inicialmente convocado, y en su reemplazo asumieron figuras de un compromiso más claro con el proyecto original de la Concertación. Lo que ha ocurrido con posterioridad es una rearticulación y cambio de estrategia de conducción de la situación política por parte del bloque dominante. Lo que se observa es un esfuerzo consciente y sistemático de parte de diversos actores, actuando con mayores o menores niveles de articulación y concomitancia, por cambiar la agenda pública, desde las reformas inicialmente propuestas por el Gobierno, a temáticas más fácilmente administrables desde los márgenes políticos que fija la transición.

## I. LA NUEVA CONDUCCIÓN DEL GOBIERNO

Los meses de junio y julio han visto la instalación de una nueva línea de conducción en el Gobierno. De la ambigua retórica reformista que caracterizó al primer año de Bachelet, se pasó a un giro que apuesta, centralmente, a contener las expectativas de cambio. De este modo, las principales reformas comprometidas por el Gobierno han sido matizadas, ajustadas o, derechamente, descartadas. La primera fue la promesa de una nueva Constitución: a mediados de julio el nuevo ministro del Interior, Jorge Burgos, señaló que “Michelle Bachelet no podrá implementar una nueva Constitución durante su mandato”<sup>2</sup>. Respecto a la ya escueta reforma laboral<sup>3</sup>, el Gobierno realiza gestiones para reformarla en acuerdo con líderes de la derecha, en un esquema análogo al que se impulsó para la reforma tributaria. A su vez, la misma reforma tributaria está siendo sometida a revisión después de las múltiples críticas que ha recibido por parte del empresariado, y diversos actores políticos. De la misma forma, es incierto el destino de la promesa de la legalización de tres causales de aborto, luego de que la votación del proyecto de ley fuera suspendida en la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados a solicitud de figuras de la Democracia Cristiana. Este partido publicó un documento<sup>4</sup> donde critica dos de las tres causales de aborto comprometidas por el Gobierno, por lo que pareciera difícil que prospere el compromiso original de uno de los proyectos emblemáticos de Bachelet, fuertemente asociado a su papel en la organización de mujeres de las Naciones Unidas.

Sin embargo, el anuncio más emblemático en esta seguidilla de ajustes fue la morigeración de la reforma educacional. En un consejo político que se realizó en el Estadio del BancoEstado, en la comuna de Las Condes, frente a un gran cartel con el mensaje “Todos x Chile!”, y vistiendo chapitas con el mismo slogan, la Presidenta, junto a los miembros políticos de su gabinete, anunció el inicio del “segundo tiempo” de su Gobierno. Señaló que debido a la falta de apoyo que han recibido las reformas impulsadas durante el primer año, producto de que su lenta aplicación no ha permitido a la ciudadanía sentir sus efectos; a la desaceleración económica, que habría disminuido los recursos inicialmente calculados; y a los déficit de gestión producto de una burocracia estatal que no habría estado preparada para procesar cambios estructurales, la reforma educacional deberá ser ajustada. En esa ocasión acuñó la frase “realismo sin renuncia” que se ha convertido

1 Arellano, F. y Aylwin, S. (2015). La desconexión entre sociedad y política. *Cuadernos de Coyuntura*, (8), pp. 5-16.

2 Publimetro. (2015, 17 de julio). Burgos por eventual nueva Constitución: “Es difícil”. *Publimetro*. Recuperado de: <http://www.publimetro.cl/nota/politico/burgos-por-eventual-nueva-constitucion-es-dificil/xIQogq!Af5HRdIXzG3wk/>

3 Para un análisis al respecto ver Boccardo, G. y Goyenechea, M. (2014). Fundamentos del trabajo en el Chile neoliberal y agenda de laboral de Bachelet. *Cuaderno de Coyuntura*, (6), pp. 15 - 26.

4 Von Baer, A. (2015, 7 de julio). Documento DC critica proyecto de interrupción del embarazo y partido pide postergar votación. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=160327>

en el lema del ajuste gubernativo. De este modo, estableció que se priorizará el crecimiento económico por sobre la agenda de reformas originalmente propuestas<sup>5</sup>.

Este anuncio, que ha sido interpretado como la formulación más explícita de la nueva dirección del Gobierno, obliga a detenerse en el conjunto de operaciones políticas desplegadas por la nueva conducción del Ejecutivo, para así poder aquilatar adecuadamente el carácter y hondura de este giro.

## A. LA DESACELERACIÓN COMO HERRAMIENTA POLÍTICA

El 3 de junio el Banco Central volvió a ajustar a la baja las expectativas de crecimiento de la economía, lo que viene realizando desde el 2014 con un llamado de alerta sostenido en el tiempo<sup>6</sup>. En esta ocasión el anuncio tuvo un impacto particular en la política, a saber, la constricción de la discusión sobre las reformas del Gobierno a la cuestión técnica de la economía. En este artículo no se analiza la propia desaceleración, cuestión que fue tratada en un artículo anterior<sup>7</sup>, sino sus efectos políticos. La economía no puede ser soslayada por un mero voluntarismo, pero es relevante señalar que la desaceleración y la discusión sobre sus razones viene desarrollándose desde mediados del 2013. De este modo, se puede ver cómo la discusión particular de cada una de las reformas se ajustó para destacar el aspecto económico de cada una de ellas.

La primera reforma cuestionada fue la tributaria, aprobada el año pasado. Se revivió el debate sobre su impacto en la economía y diversos actores, de oficialismo y oposición, plantearon la necesidad de una ley de corrección de los efectos más regresivo que dicha reforma podría tener, en particular su impacto en la inversión.

La siguiente reforma que tuvo que subir al estrado del tribunal económico fue la reforma laboral. Los gremios empresariales volvieron a la ofensiva básicamente con dos argumentos: la letanía de sus efectos nocivos en la producción, especialmente en un momento donde ésta se debiera impulsar, y lo socialmente peligroso que era en un contexto de desaceleración realizar una reforma que pudiese afectar negativamente el empleo. Inmediatamente la nueva ministra del Trabajo, Ximena Rincón, se abrió a hacer correcciones a la reforma y negó la posibilidad de incluir nuevo temas como la negociación por rama.

La tercera reforma cuestionada fue la educacional, particularmente la promesa de gratuidad en la educación. Al tradicional argumento sobre el carácter regresivo de la gratuidad se sumó la irresponsabilidad de aumentar el gasto público sin tener garantizados los ingresos necesarios para una política permanente. El Gobierno respondió desde Hacienda señalando que los cálculos de la reforma tributaria no consideraron los imprevistos de la economía y desde el Mineduc comenzaron la travesía por la constricción de la gratuidad, sin decir que se abandona.

Finalmente, el debate constitucional transitó del “proceso constituyente” de forma “institucional y participativa”, a ser sacrificado en el “altar del realismo”, esta vez con renuncia, por la incertidumbre que puede generar<sup>8</sup>. Vale la pena mencionar que también ha comenzado a aparecer

5 Castillo, G. (2015, 10 de julio). Presidenta confirma priorización económica por sobre agenda de reformas. *Radio UChile*. Recuperado de: <http://radio.uchile.cl/2015/07/10/presidenta-confirma-priorizacion-economica-por-sobre-agenda-de-reformas>

6 Para una revisión histórica de las predicciones económicas véase Banco Central. (2015, junio). Expectativas económicas. Recuperado de: [http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/series-indicadores/index\\_ee.htm](http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/series-indicadores/index_ee.htm)

7 Caviedes, S. (2014). Desaceleración: ¿la lápida de la Nueva Concertación? *Cuadernos de Coyuntura* (5), pp. 36-45.

8 La Tercera. (2015, 22 de julio). Gobierno saca tema constitucional de cónclave y se aboca a reformas laboral y educacional. *La Tercera*. Recuperado de: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/07/674-639837-9-gobierno-saca-tema-constitucional-de-conclave-y-se-aboca-a-reforma-laboral-y.shtml>

en la discusión económica la preocupación por el desempleo. Si bien este tuvo una baja en los meses de junio y julio que no permitió incorporarlo al debate, hace dieciocho meses que las cifras de desempleo vienen subiendo<sup>9</sup>. Una eventual presencia en el debate público de la disminución de empleos podría tener un efecto en la población que, en un país prácticamente sin seguros sociales de relevancia, es particularmente sensible ante la posibilidad de perder el empleo.

Como puede observarse, la política y los gremios empresariales, con el apoyo de los medios de comunicación, articularon un discurso y conceptos que vinculan las pretensiones de reformas con las complicaciones económicas, constituyendo las segundas como dique de contención de las primeras. “Desaceleración”, “disminución de la inversión”, “baja en la producción”, “falta de recursos para la gratuidad” e “incertidumbre”, en esta ocasión, no son un lenguaje económico, sino más bien uno político. Se buscó también un relato inspirador. Se habló de “restricciones”, “priorizar”, “responsabilidad”, pero sin “moderar” o “abandonar” las reformas. Lo que coronó esta búsqueda fue finalmente el lema de Bachelet “realismo sin renuncia”, cuya interpretación aún está en discusión.

En definitiva, si en el pasado el gobierno estuvo dispuesto a defender su relato reformista incluso ante la desaceleración -con el argumento de que estaba basada principalmente en factores externos- hoy se utiliza como una fórmula de constricción democrática. La orientación del Gobierno se reorienta sobre la base conocida de las fórmulas políticas de la transición: consenso entre los partidos políticos tradicionales, exclusión social, limitación del debate a la técnica y relevancia insustituible del empresariado en la conducción de la economía. En definitiva, la desaceleración se presenta como un *factótum* capaz de decidir y cambiar el destino de todo el país en tan sólo un par de meses.

## B. LA DELINCUENCIA Y EL MIEDO

Un segundo movimiento orientado a redefinir la agenda pública es lo que puede observarse con el tema de la delincuencia. Este ha sido uno de los temas de mayor preocupación de la ciudadanía por los últimos quince años<sup>10</sup>, a pesar de que la tasa de victimización, es decir, el porcentaje de hogares en el que al menos uno de sus miembros ha sido víctima de algún delito, han mostrado una sistemática baja durante el mismo periodo<sup>11</sup>. Sin embargo, en el mes de junio se vivió una sorprendente alza de la preocupación por esta materia. Un interesante registro de este fenómeno se puede apreciar en las cartas al director del diario *El Mercurio*. Aquí se puede ver que durante el mes de mayo, las cartas de personas relatando experiencias personales de victimización fueron cinco en todo el mes. En cambio, en junio, el número se eleva a 17, con una sorprendente publicación periódica de cartas entre el viernes 19 y el lunes 29. Este fenómeno coincidió con un “cacerolazo” convocado para el miércoles 1 de julio, por la agrupación “Queremos vivir en paz”, a través de las redes sociales, en la cual vecinos de los barrios acomodados de Santiago protestaron contra el alza de la delincuencia. Esta manifestación, muy reducida numéricamente en su convocatoria<sup>12</sup>, atrajo la inmediata respuesta de las autoridades de gobierno. De este modo,

9 Diario Financiero. (2014, 24 de julio). Desempleo en el Gran Santiago anota sorpresiva caída pese a estancamiento de la economía. *Diario Financiero*. Recuperado de: <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/gremios-laboral/desempleo-en-el-gran-santiago-anota-sorpresiva-caida-pese-a-estancamiento-de-la-economia/2015-07-23/211251.html>

10 Ver Encuesta CEP abril 2015. Recuperado de: [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_5916\\_3714/EncuestaCEP\\_Abril2015.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5916_3714/EncuestaCEP_Abril2015.pdf)

11 Subsecretaría de Prevención del Delito. ENUCS 2014. Resultados País. Recuperado de: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2015/04/ENUSC-2014.pdf>

12 La Tercera. (2015, 1 de julio). Vecinos de diversas comunas realizan cacerolazo contra la delincuencia. *La Tercera*. Recuperado de: <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2015/07/680-636958-9-vecinos-de-diversas-comunas-realizan-cacerolazo-contra-la-delincuencia.shtml>



la Presidenta se comprometió a darle suma urgencia a la agenda anti-delincuencia, y a los pocos días un grupo de parlamentarios de la alianza junto a ciertos gremios empresariales lanzaron la campaña “Juntos contra la delincuencia”, a la cual también adhirieron diputados oficialistas. No obstante, en el mismo mes, el número de cartas de denuncia publicadas en las páginas de *El Mercurio* se redujo a dos.<sup>13</sup>

### C. EL GALLITO CON LOS PROFESORES

La profundidad y carácter del giro del Gobierno también puede apreciarse en su manejo del conflicto con los profesores. El Colegio respondió con un rechazo de un 96% y un paro de varias semanas al proyecto de ley presentado por el Ejecutivo para reformar la carrera docente. Esto obligó al Gobierno a abrir un espacio inédito de diálogo en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, donde junto con el Gobierno y la dirigencia de los profesores se discutieron posibles ajustes al diseño de La Moneda. Tras una serie de sesiones, los parlamentarios, junto con el Gobierno, presentaron una propuesta de correcciones del proyecto original. Estas modificaciones fueron defendidas como cambios sustantivos por parte de figuras como Camila Vallejo y Giorgio Jackson. Aun así, los profesores mantuvieron su rechazo al proyecto<sup>14</sup>.

Todo esto ocurrió en paralelo al reordenamiento del Gobierno. A partir de entonces, se pudo ver una mano mucho más dura frente a los profesores. Lo primero fue adelantar las vacaciones de invierno, una medida de presión que imposibilita la movilización de los profesores, equivalente al *lock-out* o cierre patronal. Con esto, el 83,5% de los colegios paso a vacaciones, imposibilitando el paro. Del mismo modo, como medida extra de presión, se les aplicaron descuentos a los sueldos de los profesores por los días movilizados. Esto incluso en municipalidades como Santiago Centro o Recoleta. Por último, el Gobierno empujó la votación de este proyecto en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados. Aquí, sin embargo, sufrió un traspie por el desorden al interior de sus filas, debido a que ciertos parlamentarios se abstuvieron de aprobar el proyecto. Esos diputados, Yasna Provoste (DC), Cristina Girardi (PPD) y Rodrigo González (PPD), entre otros, llamaron al gobierno a reconsiderar su decisión de apurar la aprobación del proyecto. No obstante, el Ejecutivo insistió y forzó su votación para el día siguiente en la sala, firmó un protocolo de acuerdo con parlamentarios de derecha y aprobó la idea de legislar.

### D. EL AUTORITARISMO COMO OPCIÓN POLÍTICA

Es importante medir y sopesar bien el alcance de este conjunto de iniciativas que se han visto desplegadas en los últimos dos meses, pues permitirán entender el tipo de ordenamientos y definiciones que están ocurriendo en el escenario político chileno. En este tipo de situaciones, por lo general, es tan apresurado atribuir a la sumatoria de eventos la acción coordinada y consciente de un actor racional, como interpretarlos como meras coincidencias.

Lo concreto es que tras la decisión de abandonar el diseño político inicial del Gobierno, aquel que consistía en conducir al malestar social a través de reformas de ajuste dentro del modelo neoliberal, esta opción ha debido ser reemplazada por otra. El contexto generalizado de vacío político y descrédito institucional que se visibilizó al derrumbarse la credibilidad de la Presidenta abre el espacio para que distintos actores del escenario político, que habían sido desplazados por el empuje inicial del nuevo gobierno de la Concertación, arremetan en búsqueda de

13 Todas las cartas disponibles en <http://impresa.elmercurio.com>

14 Para una valoración sobre el real alcance de estas modificaciones ver Guajardo, F. y Jara, C. (2015, 24 de julio). Reforma a la carrera docente: ¿Dónde quedó la posibilidad de hacer algo diferente? *The Clinic*. Recuperado de: <http://www.theclinic.cl/2015/07/24/columna-reforma-de-la-carrera-docente-donde-queda-la-posibilidad-de-hacer-algo-diferente/>

cuotas de poder y de una reorientación general del escenario político. A esto se suma que el mismo vacío político agudiza la sensación de incertidumbre que provoca la incapacidad de procesar institucionalmente las demandas sociales. Un escenario de creciente incertidumbre es un terreno fértil para promover agendas relacionadas con la seguridad y el crecimiento económico, en reemplazo de aquellas demandas instaladas por las movilizaciones sociales que abogan por un cambio en el sistema educacional. Incluso, responde con mayor violencia a las demandas de los actores sociales. De este modo, tiene cabida una regresión autoritaria en el marco de un gobierno civil, posibilitada, en gran parte, del fracaso de la apuesta inicial del Gobierno.

Es importante resaltar que este cambio en la conducción del gobierno no significa un giro en el carácter del Estado. La alianza social y política que gobierna sigue siendo la misma, y por tanto, su orientación general debería apostar a mantenerse. No es esperable suponer que el Gobierno abandonará todo ánimo reformista. La Concertación, como proyecto, necesita alimentar, promover y, “en la medida de lo posible”, satisfacer, las expectativas de ajuste y cambio al modelo económico que existen en el país. De este modo, tanto como no era esperable suponer que el actual gobierno, debido a su composición social y política, realice reformas que cuestionaran el carácter subsidiario del Estado, tampoco es esperable que este giro autoritario implique el abandono de toda reforma. Lo que cambia, como se ha señalado, es la conducción política de este proceso de reformas. Y es que, como señala Norbert Lechner: “¿qué es el autoritarismo sino un intento por restaurar una certidumbre y, en concreto, restablecer un sentimiento de comunidad en un mundo de disgregación insoportable?”<sup>15</sup>.

Es importante notar que no es en absoluto necesario que los actores que promueven este giro actúen en concomitancia. El escenario de disputa política que habilitan los tropiezos del diseño inicial de Bachelet abre una cancha donde distintos actores pueden disputar encabezar dicho giro, empujando todos a la vez, pero no necesariamente en acuerdo entre ellos. Así, en el caso de las cartas del diario, puede ser que haya habido una maniobra articulada entre la publicación de las cartas, la convocatoria al cacerolazo y la posterior respuesta del gobierno, como puede no haberla habido en absoluto. Saberlo no es relevante para notar el hecho que múltiples actores se despliegan redefiniendo el terreno político a sus pies.

## **II. LA INDOLENCIA DE LA SOCIEDAD ANTE LA DERECHA**

En términos generales, la derecha sigue en un profundo descrédito, tanto como sector al igual que muchos de sus liderazgos personales, producto del estrecho vínculo que la une con el sector empresarial y que lo ha llevado a diversos ilícitos, ya sea en sus formas de financiamiento o la inducción en determinadas votaciones que colindan con el cohecho. Esta crisis continúa en una pendiente que parece no tocar fondo. A los casos conocidos a raíz de los casos Penta-SQM, como los de von Baer, Novoa, Silva, Moreira y otros, se suma el diputado UDI Gustavo Hasbún y el alcalde de Estación Central Rodrigo Delgado del mismo partido, por favorecer, mediante fórmulas de cohecho, al empresario Lorenzo Pérez en una licitación -frustrada- de dicha municipalidad. Se incorpora también, ya de forma definitiva al grupo, el senador UDI Jaime Orpis, por los pagos constantes y sostenidos en el tiempo de la empresa del Grupo Angelini, Corpesca, que se vio altamente beneficiada por la Ley de Pesca -o “Ley Longueira”-, tramitada en la Comisión de Pesca que integrara Orpis y que recibía minutas de la empresa sobre cómo votar e intervenir en la misma.

---

15 Lechner, N. (1988). *Los Patios Interiores de la Democracia*. Santiago: FCE.

El hundimiento de la UDI parece no acabar y, para la ciudadanía la cuestión no es solamente legal -si se configuran o no los delitos por lo que son imputados-, sino la credibilidad de un grupo político que parece ser poco más que un apéndice del poder empresarial en sus formas más abusivas. Así, la sociedad mira con indolencia la seguidilla de escándalos que afectan al partido, como un telón de fondo de la crisis general que afecta al sistema político. Si bien los casos judiciales vinculan particularmente a la UDI, tienen un impacto que envuelve a todo el sector, lo que se demuestra en la Encuesta CEP, donde en abril la Alianza obtiene su más baja aprobación desde el año 2007.

Los intentos de rearticulación del sector no son pocos. Por un lado, Andrés Allamand desde RN apuesta a la formación de un partido único de la derecha, con la intención de disminuir el peso relativo de la UDI como polo binario de la Alianza, y mejorar de esa forma las posibilidades de entendimiento con la DC. Piñera apuesta por no mezclarse en las cuestiones partidarias para mantener a flote su figura y capital político. El ex Presidente se ha mostrado contrario a la formación de un partido único, en el que ve menos posibilidades de ser ungido como candidato presidencial. En vez, ha optado por parapetarse en su fundación Avanza Chile, con sus colaboradores personales, entre los que se encuentran Andrés Chadwick, Cecilia Pérez y Cristián Larroulet. Más allá de estos movimientos, el único paso concreto que la derecha ha tomado es la formación de una coalición más amplia -ya anunciada en enero aunque sin mayor impacto ni existencia real-, pero que en julio se lanzó en la forma de una vocería única entre la UDI, RN, Evópoli y el PRI, manteniendo la exclusión de Amplitud. Una de las primeras intervenciones de esta coalición fue una interpelación a Piñera para que se defina en el nuevo escenario.

### III. EL PROGRESISMO Y EL PARTIDO COMUNISTA

Uno de los grandes afectados por el escenario general descrito más arriba es el progresismo y el Partido Comunista. De distintas maneras, tanto los escándalos de corrupción, como ahora el giro anunciado por el Gobierno, ha afectado y/o complicado las posiciones que asumieron a principio del año pasado estos actores.

Marco Enríquez-Ominami, candidato y figura del Partido Progresista (PRO), ha sufrido una serie de golpes a su credibilidad con el avance de las investigaciones sobre financiamiento a la política por parte de la empresa Soquimich (SQM). En abril pasado se hizo público que la empresa de comunicaciones del ex secretario general del PRO y brazo derecho de Enríquez-Ominami, "Cristián Wagner Comunicaciones, Publicidad y Marketing", recibió \$ 148 millones en facturas de SQM Salar<sup>16</sup>, entre febrero de 2011 y agosto de 2012. Enríquez-Ominami negó toda vinculación con estos pagos. Sin embargo, a finales de junio se conocieron los correos entre la secretaria del gerente general de SQM de esa época, Patricio Contesse, y Wagner, en donde explícitamente se vincula al candidato presidencial con los pagos que realizaba SQM a este último<sup>17</sup>. Las denuncias también afectaron a su padre, Carlos Ominami, a quien Milton Lee Guerrero -militante PS, que debió concurrir ante el fiscal Gajardo por la existencia de múltiples facturas al nombre de su imprenta- lo vinculó con SQM, tras señalar que éste le habría dicho que para su campaña senatorial independiente del 2009 "todo lo de la imprenta lo iba a pagar Soquimich"<sup>18</sup>. Enríquez-Ominami sigue obteniendo relativamente buenos resultados en las

16 Cambio 21. (2015, 11 de mayo). Soquimich Salar pagó casi \$150 millones a empresa de ex asesor de Marco Enríquez Ominami. *Cambio 21*. Recuperado de: <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20150511/pags/20150511174358.html>

17 Cofré, V. (2015, 28 de junio). Los correos que vinculan a MEO con dineros de SQM. *La Tercera*. Recuperado de: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/06/674-636420-9-los-correos-que-vinculan-a-meo-con-los-dineros-de-sqm.shtml>

18 *Ibid.*

encuestas, pero en todas las últimas ha mostrado bajas relevantes<sup>19</sup>. Incluso CADEM publicó que el 81% de sus encuestados no le creía que no hubiese recibido financiamiento de SQM<sup>20</sup>.

Políticamente, el futuro del sempiterno candidato se jugará en la medida que pueda proponer una postura coherente y creíble ante el actual escenario. Con su singular oportunismo, pasó de apoyar al Gobierno de Bachelet a finales del año pasado, a criticarlo, tras su pérdida de popularidad. A la vez, se le ha visto haciéndole guiños a la derecha, al decir que “el sistema capitalista es la base para una sociedad con menos desigualdad”<sup>21</sup>, y también ha enviado mensajes a la izquierda, opinando sobre cómo ésta debe enfrentar el escenario actual<sup>22</sup>. Estos comportamientos han ido minando crecientemente el capital político que arrastra de sus campañas anteriores, y difícilmente será una opción si no articula un discurso y una posición coherente frente al conjunto de disyuntivas que atraviesan actualmente el país y las fuerzas de cambio.

En tanto, Revolución Democrática ha quedado en una situación muy compleja tras el giro anunciado por el Gobierno. El diseño original de la organización, de participar en este sin hacerse parte de la alianza gubernamental, bajo el lema de una “colaboración crítica”, entra en crisis al estar en duda las reformas inicialmente prometidas por Bachelet. Esta contradicción se ha visto expresada en su liderazgo más visible, Giorgio Jackson, quien se ha mostrado, por un lado, criticando fuertemente al Gobierno respecto al tema constituyente y, por el otro, defendiendo el proyecto de carrera docente, a pesar de contar éste con un masivo rechazo de parte del profesorado. De este modo se puede ver como empieza a entrar en crisis ciertos elementos programáticos de este movimiento, como es la demanda por una Asamblea Constituyente, con su presencia dentro de los equipos gubernamentales que impulsan la agenda de gobierno, particularmente el Mineduc. Seguramente esta tensión obligará a Revolución Democrática a tener que tomar decisiones y posturas que difícilmente le permitan sobrevivir en su forma actual, ya sea, saliéndose del Gobierno y construyendo una alternativa por fuera de la Concertación, o aceptando el giro del Ejecutivo e incorporándose a la alianza de la Concertación.

Por último, en una contradicción parecida, pero de mayor complejidad dada sus propias características se encuentra el Partido Comunista. En cuanto desde la misma campaña de Bachelet en 2013, los máximos líderes de este partido han vinculado la decisión de integrarse a la Concertación en la existencia de un “programa” de cambios que ellos apoyan. A pesar de la ambigüedad inicial del programa, y los muchos vacíos e incongruencias que mostró el primer año, los comunistas, con su disciplina característica, mantuvieron su apoyo irrestricto a la Presidenta. Sin embargo, el actual reordenamiento y giro del Gobierno, ha hecho que esta posición empiece a entrar en crisis. De este modo, mientras algunos sectores siguen afianzando su posición en el Ejecutivo, sin importar su carácter neoliberal, como lo ha hecho el ministro Barraza desde el ministerio de Desarrollo Social<sup>23</sup>, otros empiezan a expresar sus críticas. Así, Cristián Cuevas renunció a su cargo de agregado laboral de Chile en España, tras la muerte de un contratista de CODELCO a manos de Carabineros. Además, Camila Vallejo puso en duda la permanencia del Partido Comunista de no cumplirse el programa.

19 En la CEP de abril de 2015, baja 7% de aprobación positiva y 4% en la Cerc-Mori, ante la pregunta del político con más futuro.

20 El Mostrador. (2015, 6 de julio). Cadem: negativo impacto de SQM sobre MEO, *El Mostrador*. Recuperado de: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2015/07/06/cadem-negativo-impacto-sqm-sobre-meo/>

21 Enríquez-Ominami, M. (2015, 18 de mayo). La crisis de la monarquía electiva ya no sirve para fomentar la inversión económica. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://www.elmercurio.com/blogs/2015/05/18/31897/La-crisis-de-la-monarquia-electiva-ya-no-sirve-para-fomentar-la-inversion-economica.aspx>

22 Enríquez-Ominami, M. (2015 21 de julio). Marco Enríquez-Ominami: Las izquierdas del Chile de hoy. *El Desconcierto*. Recuperado de: <http://eldesconcierto.cl/marco-enriquez-ominami-las-izquierdas-del-chile-de-hoy/>

23 Para un desarrollo de este argumento ver Ruiz, C. y Boccardo, G. (2015, 26 de junio). Focalización o derechos sociales, las cosas por su nombre. *The Clinic*. Recuperado de: <http://www.nodoxi.cl/focalizacion-o-derechos-sociales-las-cosas-por-su-nombre-2/>

Más allá de su permanencia en el gobierno, lo verdaderamente relevante es saber si es que el Partido Comunista enfrentará o no su crisis en tanto proyecto de transformación social. Como lo ha demostrado la discusión de la reforma laboral, actualmente carece de la elaboración y práctica necesarias para orientar su acción en vías de favorecer los intereses y condiciones de lucha de la mayoría de los trabajadores del país<sup>24</sup>. En ese sentido, quizás lo más nocivo para los incipientes esfuerzos de construcción de lucha social y política anti-neoliberal sería un Partido Comunista que renuncie al Gobierno, con el solo fin de juntar fuerza social para volver a negociar en mejores condiciones su acceso a cargos de representación. Al contrario, sería muy positivo ver al PC hacer una revisión de lo que ha sido su política los últimos 10 años, a la vez que abriera el debate sobre el estado actual de la lucha de clases en Chile, y pusiera sus fuerzas en función de dicho horizonte.

#### IV. NUEVOS DESAFÍOS PARA LA LUCHA SOCIAL EDUCACIONAL

Estos meses el Mineduc fue nuevamente el centro de la conflictividad social tanto por la organización y sistemática capacidad de movilización de los actores sociales involucrados, como por los anuncios en relación al escenario económico y su impacto en las reformas. Una tormenta perfecta se fue incubando en el ministerio: las tensiones en torno a los tres proyectos anunciados para el año -carrera docente, desmunicipalización y educación superior- se fueron superponiendo, abriendo todos los frentes posibles. En este contexto, Eyzaguirre, que preocupaba a los actores sociales, institucionales y políticos ante la incertidumbre, es blindado desde La Moneda como uno de los hombres fuertes y cercanos a la Presidenta, abandona la cartera de Educación por la Secretaría General de la Presidencia, cargo vacante desde la renuncia de Jorge Insunza. Asume como ministra de Educación Adriana Delpiano, asistente social de profesión y con estudios de postgrado en educación, militante del PPD y ministra de Bienes Nacional durante el gobierno de Frei, del Sernam y luego subsecretaria de Desarrollo Regional en el Gobierno de Lagos e intendenta de Santiago por un año en el primer Gobierno de Bachelet.

El 20 de abril, el gobierno presenta el proyecto de Carrera Docente. Desde la Fundación Nodo XXI se anticipó la tensión que este proyecto iba a representar frente al profesorado<sup>25</sup>. Dicho proyecto es ampliamente aplaudido por la tecnocracia educacional, así como transversalmente por la clase política, a la vez que los diarios *El Mercurio* y *La Tercera* le dedican editoriales de elogio. El Mineduc en esta ocasión incluyó en su estrategia para legitimar el proyecto una serie de mesas de negociación con el Colegio de Profesores, además de concesiones gremiales básicas conocidas como “deuda histórica” aprobadas en enero<sup>26</sup>. Pero la principal plataforma de legitimación fue la iniciativa conocida como Plan Maestro, que reunió a organizaciones como el propio Colegio de Profesores, la organización de secundarios CONES, el CEP, la Vicaría para la Educación, Elige Educar, Educación 2020, etcétera, sin intervención del Gobierno y cuyo principal rostro visible fue la premio nacional de educación Beatrice Ávalos. El ministerio señaló haber recogido el trabajo de esta iniciativa transversal, con lo cual parecía blindado de críticas mayores al proyecto. Pero la realidad del proyecto de ley despertó un malestar profundo en las bases del profesorado que desbordó a la dirigencia del Colegio de Profesores, y al cual se sumaron voces críticas de la intelectualidad educacional, como la propia Ávalos. Es importante relevar, como se señaló más

24 Una revisión sobre este tema disponible en Boccardo, G. (2015). Trabajo y el ocaso de la izquierda histórica en Chile, *Cuadernos de Coyuntura*, (8), pp. 17 - 27.

25 Orellana, V. (2014). La reforma de Eyzaguirre y la Profesión Docente, ¿Continuidad o Cambio? *Cuaderno de Coyuntura*, (6), pp. 27 - 37.

26 Las demandas conocidas como “deuda histórica” se deriva del incumplimiento del reajuste al sector público del año 1981 en razón del traspaso de los liceos a las municipalidades. El Gobierno reconoce indemnizaciones a jubilados y abre un proceso acotado para incorporar a planta a profesores del sistema público que se encuentran bajo la modalidad de contrata.

arriba, cuál es la estrategia del Mineduc ante la deslegitimación de su proyecto. Al igual como ocurrió el año pasado con el proyecto de Inclusión, cuando el Gobierno pierde la legitimidad “reformista” de su iniciativa, opta por confundir y hacer inentendible el debate público, en vez de defender el tipo de reforma que realmente está haciendo.

Los estudiantes secundarios fueron arrastrados por el paro de profesores. No pocos liceos se fueron a “toma” en apoyo a sus profesores y colegios que abrieron instancias de debate sobre la reforma educacional. El proyecto de desmunicipalización es continuamente retrasado por el conflicto con los profesores, pero es probable que, de seguir el Gobierno con la línea actual de la reforma educacional, sea rechazado por los estudiantes secundarios, en particular si no significa un reimpulso real a la educación pública y la posibilidad de ampliación de su matrícula jibarizada. Cuando esto suceda -si algo demuestra el accionar del Gobierno es que es difícil prever plazos-, las organizaciones de secundarios, Cones -con dirigencias de la JJCC, RD y el PPD- y Aces -con discurso marcadamente maximalista-, se verán desafiadas a demostrar su efectiva representación y capacidad de conducción, de lo contrario un desborde de movilización entre los estudiantes secundarios puede conducirlos a estrellarse contra la sordera del Mineduc y la capacidad de exclusión del Ministerio del Interior.

El panorama en educación superior muestra características similares. Con anuncios contradictorios sobre la implementación de la gratuidad que molestan a diversos sectores, como un péndulo, según el contenido, el Mineduc parece decidido a restringir el debate a una cuestión presupuestaria. Ante este escenario el riesgo del corporativismo atrae a rectores y estudiantes. En este sentido, las declaraciones de rectores como Montes (Alberto Hurtado) o Peña (Diego Portales) llegaron a encontrarse con las del Confech, al ser anunciado que la gratuidad partiría sólo en las instituciones del Cruch<sup>27</sup>. Lo anterior, sumado a los anuncios de desaceleración económica, están nublando un debate en vez llevarlo a las cuestiones claves de la reforma a la educación superior: ¿Regular el mercado o responsabilizar al Estado? ¿Continuar la política de cobertura mediante educación privada o transitar hacia una hegemonía pública? ¿Interpretar la autonomía universitaria como libertad para decidir el desarrollo institucional o planificar la vinculación de la educación avanzada con el desarrollo nacional? Y así, una serie de preguntas quedan escondidas bajo la pirotecnia de la cuestión financiera.

Puesta la discusión en términos de números, es probable que el Mineduc se escude en los límites económicos, mientras los actores se disputan la torta de recursos. Algunas luces para salir de este embrollo aparecen cuando el Confech presenta el documento de “Principios para una Nueva Educación Pública”<sup>28</sup> o cuando el Cruch propone la discusión de una Ley Marco de Universidades previa a la planificación de la gratuidad. Cabe mencionar que se observa un repliegue en la movilización de los universitarios, que ante la indolencia del Mineduc apostaron por disputar reformas al interior de sus instituciones a través de mecanismos de movilización y negociación, en donde algunas federaciones muestran resultados positivos, especialmente las universidades Austral -que implementará formas de participación triestamental con voz y voto- y Diego Portales -que además de su histórica movilización consiguió avances similares-. La presencia de la conducción de Izquierda Autónoma y el Frente de Estudiantes Libertarios en las federaciones que consiguen avances, contrastan con el desgaste y frustración que marca la desmovilización en otras instituciones.

En resumen, los desafíos en la lucha educacional están marcados por una capacidad de movilización

27 El Mercurio. (2015, 15 de julio). Mineduc descarta incluir a universidades privadas en la gratuidad para el próximo año. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=15-07-2015%200:00:00&NewsID=331515&dtB=15-07-2015%200:00:00&BodyID=3&Paginald=6>

28 Ver [www.quechiledecida.cl](http://www.quechiledecida.cl)

y presión de los actores sociales e institucionales, frente a un Mineduc decidido a parapetarse en la técnica o el presupuesto para no negociar ni acordar con los actores educacionales que encarnan la demanda por una reforma educacional. En este sentido, si una reforma educacional que haga retroceder el mercado e instale una prótesis social y democrática en el Estado subsidiario es un objetivo que aparece cada vez más lejano, la única posibilidad de mantener viva la necesidad de una reforma educacional ante el desfonde del Mineduc está en la legitimidad de los principios sustentados por el movimiento social educacional, y de esa forma, traspasar los costos del naufragio a la sordera del Gobierno. Si el Mineduc está dispuesto a sacar una reforma ilegítima, los actores de la educación deben transformar su crítica en legítima. Enemigos de esa estrategia son el maximalismo programático y el corporativismo, que permite al Mineduc, a pesar de todo, mostrarse como una entidad racional ante los intereses parciales.

## V. LOS DOMINANTES PASAN A LA OFENSIVA

Una vez realizados los cambios en la gestión política del Gobierno, comienzan a identificarse expresiones concretas del giro estratégico que toma la nueva conducción de La Moneda: el uso político de la desaceleración económica como justificación para ajustes a la “cocinada” reforma tributaria, a la escueta reforma laboral y la contención de expectativas en torno a la reforma educacional. La aparición en agenda del tema delincuencia, con espectacular intensidad, que recibe una especial cobertura y abona la necesidad de un cambio en las prioridades del Gobierno. Un nuevo tratamiento hacia los sectores sociales caracterizado por la decisión del Ejecutivo de sacar adelante sus reformas sin acuerdo de los actores involucrados, aún si es necesario pagar el precio del alto rechazo y deslegitimación de las reformas así impulsadas. Ante este escenario y teniendo como ejemplo la movilización de los profesores, que recibió un intenso ataque por parte del oficialismo, los actores sociales deberán incorporar estrategias defensivas para enfrentar esta cerrazón.

Este escenario tampoco es auspicioso para esfuerzos de constitución política que empujen llevar a cabo las reformas que la sociedad viene exigiendo. El cierre definitivo del Gobierno y su disposición a terminar deslegitimando por completo la posibilidad de reformas que restablezcan la necesidad de la política, por un lado, y las posibilidades de que actores de la Nueva Mayoría -como el PC- vuelvan a las organizaciones sociales para nuevamente acumular capital que les permita transar en su próxima negociación para integrar un nuevo gobierno de la Concertación, son escenario de exclusión antes que de apertura. La capacidad de los actores del bloque dominante -partidos políticos, gremios empresariales, medio de comunicación- de intervenir y definir los términos del debate público no es menor. Sería un error pensar que el desplome en su legitimidad inhibe a estos actores a intervenir con eficacia en la sociedad, excluir las organizaciones sociales y políticas emergentes y generar las condiciones para cambiar el escenario público a un terreno favorable. Una ofensiva expuesta desde los actores que puján por hacer retroceder al mercado puede pecar de voluntarismo. Hay que recordar que las posturas defensivas también tienen una función en la lucha política. ▼

# LOS TRABAJADORES A HONORARIOS COMO UNA ARISTA DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Félix Arredondo



Fuente: José Huerta. [www.elobservatodo.cl](http://www.elobservatodo.cl).

## RESUMEN:

Se revisa el anuncio presidencial acerca del fin de los trabajadores a honorarios en el sector público, cuestionando su alcance efectivo. Se analiza también la emergencia y masificación de esta forma de contratación, caracterizada por su alto grado de precarización, vinculándola con la expansión de una lógica gerencial de administración del Estado como modo necesario para viabilizar el principio de la subsidiariedad en éste. Finalmente, se discute la capacidad de las asociaciones de funcionarios, como organizaciones históricas del sector, para hacerse cargo de esta nueva realidad, en un contexto de emergencia embrionaria de nuevas formas de organización en el propio sector público y en amplios segmentos de trabajadores, expuestos de modo más inmediato a una modernización basada en la precarización de sus condiciones laborales.

## PALABRAS CLAVE:

- Trabajadores honorarios.
- Precarización.
- Modernización.
- Estado.



<sup>1</sup>En su discurso del 21 de mayo el Gobierno anunció el fin de los contratos permanentes a honorarios en el sector público<sup>2</sup>. Un mes antes, la Corte Suprema había resuelto dejar en entredicho, en un fallo considerado como histórico<sup>3</sup>, la práctica generalizada al interior de las distintas reparticiones del Estado de contratar a honorarios para cumplir funciones permanentes. Una práctica basada en una interpretación jurídica, llena de eufemismos, para evitar el cumplimiento cabal de la legislación laboral contenida en el Estatuto Administrativo, el cual señala que, en principio, la contratación a honorarios es sólo para el desempeño de “funciones esporádicas” o “labores accidentales”<sup>4</sup>.

La anunciada medida no sólo parece insuficiente sino que es abiertamente contradictoria, luego de que se conocieran datos de la Dipres respecto al aumento en un 32% de los honorarios durante el año 2014. Lo que corresponde a 11.386 nuevos trabajadores en dicha condición, el incremento más significativo observado desde 2006<sup>5</sup>. Es decir, por un lado se anuncia el fin de los honorarios con bombos y platillos, mientras por otro se radicaliza como política de contratación de trabajadores en el sector público.

Como contracara de esta situación, durante los últimos meses ha emergido de modo creciente la organización en sindicatos y asociaciones gremiales de trabajadores a honorarios, fundamentalmente a nivel de Gobierno Central y municipalidades. Sus manifestaciones y movilizaciones se relacionan con una diversidad importante de demandas, vinculadas al reconocimiento de derechos individuales y colectivos, pero también contra los cambios legislativos que instalaron la obligatoriedad de cotizar en un sistema privado de pensiones rechazado por la mayoría de la población. Esta normativa reducirá de forma notoria sus ingresos líquidos, al restar el costo de la previsión social de la retención de impuestos. Paradójicamente, esta obligación de cotizar no está acompañada de un reconocimiento de los honorarios como trabajadores en tanto tal, precarizando todavía más sus condiciones laborales.

De hecho, el vínculo que establecen los trabajadores a honorarios con el Estado constituye una práctica en la cual se invisibiliza la relación laboral, como si se tratase de una relación comercial. En ella, se reemplaza la condición de trabajadores por la de “prestadores de servicios”, a pesar de estar sujetos a una relación de subordinación y dependencia. En ese marco, a los honorarios no se les reconocen derechos laborales mínimos (como previsión, salud, protección a la maternidad, vacaciones o indemnización por años de servicio), lo que viola sistemáticamente sus derechos fundamentales, más aun considerando que pueden ser despedidos en cualquier momento, sin mediar justificación alguna. Esta forma de contratar se ha masificado y naturalizado durante los últimos años a lo largo de los servicios públicos, por lo que no es exagerado afirmar que se trata de una política de Estado de contratación: se estima que en la actualidad, alrededor de 250.000 trabajadores se encuentran a honorarios en el sector público, cerca de un tercio de la dotación total<sup>6</sup>.

1 El autor agradece los comentarios y observaciones del sociólogo Eduardo Toro.

2 Bachelet, M. (2015, 21 de mayo). Cuenta Pública. Recuperado de: [http://www.gob.cl/cuenta-publica/2015/2015\\_mensaje\\_presidencial.pdf](http://www.gob.cl/cuenta-publica/2015/2015_mensaje_presidencial.pdf)

3 Fierro, P. (2015, 18 de abril). Fallo pone en vilo a la contratación a honorarios en el sector público. *La Tercera*. Recuperado de <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2015/04/655-625959-9-el-fallo-que-pone-en-vilo-la-contratacion-a-honorarios-en-el-sector-publico.shtml>

4 Véase Ley Nº 18.834 sobre *Estatuto Administrativo (texto refundido)*, en específico su artículo 11. Recuperado de: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=236392&idVersion>

5 Peñaforde, M. (2015, 10 de julio). Gobierno eleva en 11.386 el número de trabajadores a honorarios en un año. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=10-07-2015%200:00:00&NewsID=330272&dtB=02-08-2015%200:00:00&BodyID=2&Paginald=2>

6 Unión Nacional de Trabajadoras y Trabajadores Públicos a Honorarios de Chile (2014, 26 de noviembre). *Declaración Pública I Congreso Nacional de Trabajadoras y Trabajadores Públicos a Honorarios*. Santiago.

El problema no se agota sólo en las condiciones contractuales diferenciales entre distintos tipos de trabajadores del sector público, sino que remite al carácter social del Estado chileno<sup>7</sup>, que adopta una particular concepción del trabajo, extensiva a todo ámbito de relaciones laborales, independientemente del sector institucional donde se lleve a cabo éste. De ese modo, se precarizan y flexibilizan los vínculos entre empleadores y trabajadores, incluso negándoles a estos últimos su condición de tales.

El propósito de este artículo es mostrar en qué medida el crecimiento de los trabajadores a honorarios es expresivo de la “modernización” del nuevo Estado gerencial chileno. En ese sentido, pese a que el anuncio del gobierno podría significar una sensación de mayor protección para esta franja de trabajadores<sup>8</sup>, no implica un viraje sustantivo en el carácter de la acción estatal.

## I. LA MODERNIZACIÓN GERENCIAL DEL ESTADO

Tempranamente, los gobiernos de la Concertación aceptaron los principios centrales que la dictadura había implantado en la sociedad chilena. Asumieron que el papel del Estado era el de asegurar la competitividad sistémica, el proceso de inserción en la economía internacional y continuar el camino de privatización de las empresas públicas, entre otras reformas que apostaron a consolidar un particular “capitalismo a la chilena”<sup>9</sup>. Si bien se afirmaba que en dicho proceso el papel del Estado debía ser residual en la sociedad, lo que se hizo en la práctica fue dismantelar los lógicas estatales vigentes hasta 1973 (lo que en la literatura se conoce como “Estado de Compromiso”), avanzando en la construcción de otras, de carácter subsidiario. Se instaló el mito del Estado mínimo, visión que primó fuertemente durante gran parte de la década de los noventa: para aumentar la eficiencia de la acción estatal, éste debía tener el menor tamaño posible. Pero este mito escondía que el Estado crecía y se fortalecía para unos grupos sociales, mientras se debilitaba para otros<sup>10</sup>.

Ahora bien, la primera política de modernización del Estado, explícitamente formulada en esos términos, se desarrolló en el gobierno de Frei, quien hizo de la reforma del aparato estatal una parte integrante del proyecto de modernización general. Así, se consolidaba una trayectoria que se movía desde una democratización restringida de la política en el gobierno de Aylwin (“en la medida de lo posible”), a una modernización tecnocrática en el gobierno de Frei marcada una imagen de los “expertos” en la política<sup>11</sup>, dejando de lado cualquier atisbo de democratización de las relaciones sociales en la base de la sociedad, especialmente las vinculadas al trabajo, donde cualquier tipo de deliberación sobre la forma de organizar a los trabajadores simplemente no tenía cabida, apareciendo fuera del ámbito de lo racional.

Una de las primeras iniciativas llevadas a cabo se refiere a los Programas de Modernización de la Gestión (PMG), dirigidos a la incorporación de reformas por medio de la introducción de incentivos de incremento de las remuneraciones, vinculadas al cumplimiento de metas de desempeño de cada servicio público involucrado<sup>12</sup>.

Con posterioridad, en el gobierno de Lagos, la política de modernización del Estado se profundizó, al señalarla como la salida, negociada con la derecha, a la crisis abierta en el gobierno por los

7 Faletto, E. (1998). La especificidad del Estado en América Latina. *Revista de la Cepal*, (38), pp. 161-200.

8 No se debe perder de vista que la principal diferencia entre personal a contrata y personal a honorarios es sólo jurídica, ya que los primeros igualmente están sujetos a inestabilidad e inexistencia de indemnización por años de servicio.

9 Solimano, A. (2012). *Capitalismo a la Chilena y el bienestar de las elites*. Santiago de Chile: Catalonia.

10 Ruiz, C. y Boccardo, G. (2013). Discriminación en la acción estatal y producción de la desigualdad social. *Revista Análisis del Año*, (16). Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, pp. 25-46.

11 Garretón, M. A. (2012). *Neoliberalismo Corregido, Progresismo Limitado*. Clacso.

12 De acuerdo a Dipres, “Los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos tienen su origen en la Ley N° 19.553 de 1998, y asocian el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios”. En: <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-15230.html>.

casos de corrupción destapados en la opinión pública<sup>13</sup>. Básicamente se trataba de mecanismos por medio de los cuales altos funcionarios de gobierno recibían remuneraciones irregulares por medio de la triangulación de recursos, bajo la inverosímil justificación de que los sueldos de los directivos en el sector público eran muy bajos. La salida a esta crisis la propuso Longueira, líder de la derecha en ese momento, que junto a la coalición gobernante, firmaron los “Acuerdos Políticos Legislativos para la Modernización del Estado, la transparencia y la promoción del Crecimiento”, conocidas también como “Las 49 medidas”<sup>14</sup>. En estos acuerdos se impulsaron medidas tendientes a aumentar la profesionalización del aparato público, se creó el Consejo de Alta Dirección Pública y se establecieron “mecanismos transparentes, objetivos y despolitizados para el nombramiento de altos funcionarios públicos”, además del fortalecimiento de “la licitación pública como el procedimiento general para las compras del Estado”<sup>15</sup>, y el reforzamiento de la transparencia fiscal<sup>16</sup>.

En su formulación teórica, esta visión se nutre principalmente de la perspectiva de la nueva gestión pública que busca la adaptación de las formas de organización empresarial a la gestión de los servicios públicos<sup>17</sup>. Demostrativo de este hecho resulta la expansión tanto de la formación de educación superior orientada bajo esta lógica, como en la de la influencia de los nuevos “gerentes públicos” que transitan de manera bastante fluida entre la gestión de grandes empresas, vinculadas a grupos económicos, y altos puestos de responsabilidad política y administrativa a lo largo del aparato estatal<sup>18</sup>.

Pero la modernización del Estado no solo tiene que ver con la respuesta a casos de corrupción, ya que, al menos desde el año 1998, se comienza a cuestionar la visión de que la acción del Estado en la sociedad debía ser “residual”. Comienza a ser un problema relevante para los gobiernos de la región que pujan por imponer las reformas neoliberales el producir cambios institucionales que las hicieran viables desde el punto de vista de la acción estatal<sup>19</sup>. Dirigir el Estado bajo esta nueva orientación requería introducir una nueva racionalidad en la gestión y, por lo tanto, la producción de un nuevo tipo de burocracia. Este llamado “neoinstitucionalismo” forma parte de un social-neoliberalismo vinculado al llamado “Consenso de Washington”<sup>20</sup>. En efecto, tanto el Banco Mundial como el BID, han promovido en la región desde fines de la década de los noventa la implementación de programas para combatir la extrema pobreza bajo una concepción de inversión en capital humano. De esta forma, se plantea una política social que actúa de manera focalizada solamente ante las “fallas” de mercado, priorizando aquellos sectores sociales que presentaban déficit para una adecuada inserción en un modelo basado en el “mérito” y la “competencia”<sup>21</sup>.

13 Los más relevantes fueron conocidos como “Caso Coimas” y “Caso MOP-GATE”.

14 Olavarría, N. (2013). *La Institucionalización y Gestión Estratégica del Acceso a la Información y la Transparencia Activa en Chile*. Editores Banco Interamericano de Desarrollo Consejo para la Transparencia.

15 *Ibid.*

16 Actualmente el mecanismo de designación de altos directivos se encuentra vigente para un total de 211 cargos de primer nivel jerárquico, 110 se encuentran adscritos a la designación por ADP y de los 1045 cargos de segundo nivel jerárquico, 839 se encuentran adscritos al sistema de ADP. En Servicio Civil. (2013). *Reporte Estadístico Trimestral Alta Dirección Pública*. Mayo – Junio.

17 Para más detalles revisar en Waissbluth, M. (2005). *La reforma del Estado en Chile 1990-2005. Diagnóstico y Propuesta de Futuro*. Universidad de Chile. Centro de Gestión. Departamento de Ingeniería Industrial; CLAD. (1999). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (13), Febrero, Caracas.

18 En el caso SQM, vinculado al financiamiento ilegal de la política se ha cuestionado recientemente al director del Consejo para la Alta Dirección Pública. Ver Correa, P. (2015, 4 de junio). Parlamentarios piden aclarar vínculos de presidente de Alta Dirección Pública con SQM. *Radio UChile*. Recuperado de: <http://radio.uchile.cl/2015/06/04/parlamentarios-piden-aclarar-vinculos-de-presidente-de-alta-direccion-publica-con-sqm>

19 Ruiz, C. (2013). *Estructura Social, Estado y Modelos de Desarrollo en América Latina Hoy*. Elementos para una interpretación sociológica de la transformación reciente. Santiago: Tesis para optar al grado de Doctor en Estudios Latinoamericanos en Universidad de Chile.

20 Según Puello-Socarrás y Gunturiz, (2013) “El Consenso “Post-Washington” se concentraría en el crecimiento económico en el largo plazo, el “buen” desarrollo institucional y regulatorio del sistema financiero, la corrección de los fallos del mercado bajo la complementariedad estatal y la mayor efectividad en el ejercicio del “buen” gobierno que, en suma, asegurarían el “éxito” de la economía de mercado”.

21 Para una revisión crítica de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y el vínculo con un neoliberalismo

Una especie de nuevo decálogo comienza a orientar la reforma del sector público, en la que destacan los siguientes elementos<sup>22</sup>: a) separación de las funciones de formulación y dirección de las políticas de aquellas vinculadas a la provisión directa de bienes y servicios a la sociedad, de las que el gobierno debe ser un catalizador; b) el problema no son los funcionarios públicos y su ineficiencia, sino que los sistemas y las estructuras rígidas centradas en procedimientos que inhiben la capacidad creativa, por lo que para solucionar los problemas se debe involucrar de manera participativa a la sociedad, especialmente a los afectados; c) el gobierno debe inyectar competitividad en la prestación de servicios mediante la eliminación de monopolios estatales y la liberación de las fuerzas del mercado; d) la nueva burocracia debe aumentar la capacidad de innovación superando una tradición procedimentalista; e) es mejor entender a los ciudadanos como clientes de servicios, de esa manera, esta nueva burocracia debe observar su satisfacción; f) un gobierno previsor debe incorporar las formas de planificación estratégica que se emplean en el sector privado; g) también comienza a oponer a la jerarquía de un gobierno organizado burocráticamente, un gobierno descentralizado, en el que existen formas horizontales y participativas de trabajo; h) y en definitiva, el gobierno debe generar los cambios por medio de la apertura de las decisiones hacia las lógicas del mercado.

El nivel efectivo de implementación de estas medidas, formuladas por el neoinstitucionalismo debe ser evaluado caso a caso. Pero llama fuertemente la atención cómo algunos de estos principios han orientado en la práctica las transformaciones de la política pública de un Estado subsidiario en el caso chileno, convirtiéndose varios de ellos en “sentido común”.

En el caso chileno, los principales elementos explícitos de la política de modernización de la gestión pública que parecen ser relevantes son: a) una gestión orientada a resultados, principalmente por la vía del presupuesto; b) la mayor cercanía posible a los criterios de gestión empleados en el mercado; c) la despolitización y tecnificación de las decisiones de los directivos públicos<sup>23</sup>.

Lo que subyace a esta política es la promoción de un nuevo actor, ya mencionado: el gerente público, el único capaz de llevar adelante la introducción de una racionalidad técnica y supuestamente neutra, necesaria para la modernización de la acción estatal, en tanto se lo considera un sujeto desprovisto de “pasiones partidarias” que, ancladas en los viejos clivajes de clase del Chile nacional-popular, ya no representan la nueva realidad que emerge de la revolución capitalista chilena. En este marco, la desregulación y flexibilidad organizacional, introducida por la dictadura en la organización del mercado del trabajo privado, es un objeto deseado y forma parte del sentido común gerencial: organizar con la mayor flexibilidad posible la gestión de resultados por medio de incentivos individuales y colectivos,<sup>24</sup> lo que se traduce en la implementación de distintas formas de flexibilidad al interior del aparato estatal<sup>25</sup>.

En este contexto, la externalización de partes del proceso de producción de bienes y servicios públicos ha tenido como consecuencia un aumento creciente de la subcontratación en los estamentos auxiliares o bien de servicios profesionales<sup>26</sup>. Por ejemplo, a partir de la expansión del

---

heterodoxo ver Puello-Socarrás, J. y Gunturiz, M. (2013). ¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada. *Política y Cultura*, (40), pp. 29-54. En este artículo se destaca que la lógica de estas intervenciones buscan entregar transferencias, pero a condición de probar si el beneficiario es meritorio.

22 Para revisar en detalle la formulación de las propuestas neoinstitucionalistas ver Osborne, D. y Gaebler, T. (2002). *La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Ediciones Paidós Ibérica: Barcelona. Para una crítica a esta formulación ver Boccardo, G. (2014). *Neoliberalismo avanzado en América Latina. Los casos de Colombia, México y Perú*. Santiago: Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Chile.

23 *Op. Cit.* 9.

24 Los incentivos colectivos están formulados como métricas indicativas de dimensiones del desempeño individual y organizacional, es decir, son una variante de las metas individuales, ya que la misma lógica de la acción estatal ha hecho imposible que se estructure su funcionamiento en base al desempeño individual. Ver Buchanam, J. (2003). *Elección Pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación*.

25 Ver De La Garza, E. (2000). La flexibilidad del trabajo en América Latina. En De La Garza, E. *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. México: FCE, pp. 148-178.

26 Por ejemplo, toda la creciente demanda de certificaciones y estudios que, en vez de apoyarse en centros académicos estatales como las universidades públicas, se entregan por medio de licitaciones a organismos privados, abriendo paso a

“tercer sector” o de aquellas organizaciones sin fines de lucro que desarrollan políticas públicas. De esta manera, se modifica la identidad entre lo estatal y lo público. El viejo Estado del periodo desarrollista no solo ha sido desmantelado, sino que se ha transformado completamente.

A la privatización de las empresas públicas, los recursos naturales y sectores estratégicos de la economía que habían sido desarrollados por el Estado, le sigue la privatización de los servicios sociales, principalmente la salud, la educación y la previsión social, que pasan a ser resueltos por medio de mecanismos mercantiles. También en gran medida la política social dirigida a enfrentar la pobreza, la exclusión social y sus consecuencias, se realiza por medio de formas externalizadas, muy similares a la subcontratación. En esos términos, una política definida estatalmente es ejecutada por una empresa privada –muchas de ellas declaradas sin fines de lucro– y ejecutada por trabajadores que no son funcionarios públicos. Simbólicamente se reduce el aparato estatal, sin embargo, en términos materiales resulta de una incidencia bastante considerable para la conformación de las relaciones sociales<sup>27</sup>.

Junto con este mecanismo de externalización de las funciones públicas del Estado, la contratación de los trabajadores a honorarios se presenta como la posibilidad de expandir una gestión individual de recursos humanos, sin las rigideces legales de la burocracia tradicional.

Por lo demás, este proceso aporta a la pérdida de peso de los partidos políticos en la canalización de intereses sociales hacia la construcción del Estado, que históricamente tuvieron en la vieja burocracia estatal una fuente importante de cuadros. Este proceso se aprecia como un nuevo espíritu del capitalismo,<sup>28</sup> vinculado al *management* y la gestión empresarial, colonizando la formación estatal.

En esta subjetividad gerencial es fundamental una crítica al papel de la burocracia tradicional y como respuesta a ella, conceptualiza formas de gestión y administración crecientemente preocupadas por alinear los llamados “intangibles”<sup>29</sup> con los fines de la política pública<sup>30</sup>. Apareciendo de este modo como un actor comprometido con no hacer crecer y potenciar la burocracia estatal, que es considerada la mayoría de las veces ineficaz e ineficiente no sólo por ellos, sino que también por una ciudadanía que experimenta la negación de derechos sociales y económicos básicos.

Esta estrategia de modernización cuenta con una herramienta de racionalización por medio de la búsqueda de la medición de procesos, productos y resultados y, en definitiva, señales que permitan un aumento de la productividad colectiva e individual. En ese contexto, el crecimiento del segmento a honorarios estaría relacionado con: 1) la creación de programas para implementar una restringida política social focalizada; y 2) la posibilidad de implementar una gestión que introduzca mayor flexibilidad en la contratación y despido de personal.

En este sentido, resulta relevante apuntar el crecimiento de un modelo de inversión en el cual la implementación de muchos programas financiados por servicios públicos del gobierno central es ejecutada por municipalidades que precarizan gran parte de los empleos que generan. Además

---

nuevos nichos de negocio.

27 A modo de ejemplo, se pueden nombrar programas vinculados a SENAME, mayoritariamente ejecutados por las llamadas “instituciones colaboradoras”, o los programas de seguridad pública y prevención del delito que siguen la misma lógica. Así también, el FOSIS opera con este modelo, tal como lo hace el Programa Puente.

28 Para revisar una investigación sobre la nueva ideología empresarial que domina el proceso de reestructuración y triunfo del capitalismo desde los últimos décadas, especialmente en el contexto de la sociedad francesa y europea, ver Boltanski, L. y Chiapello, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.

29 Referidos principalmente al desarrollo del “capital humano”, poniendo especial énfasis en las capacidades y formación del personal, la introducción de tecnologías de la información y la gestión de las motivaciones y compromisos del cuadro administrativo.

30 Kaplan y Norton desarrollan a inicios de los años 90 una de las principales perspectivas de la planificación estratégica, que llaman cuadro de mando integral o balance scorecard. En Kaplan, R. y Norton, D. (2004). *Mapas Estratégicos, produciendo. convirtiendo los activos intangibles en resultados tangibles*. Edición Gestión 2000.

se crean “corporaciones municipales”, principalmente para prestar los servicios de educación y salud, en las que se precariza a los trabajadores por medio del uso intensivo de la contratación a honorarios, además de generarse “zonas grises” con respecto al uso de los recursos, contratación de personal y remuneraciones<sup>31</sup>.

Incluso han sido los trabajadores a honorarios quienes vienen planteando una crítica al “Proyecto de Ley que modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo”<sup>32</sup>, ya que bajo la propuesta de creación de una descentralizada nueva ley de plantas municipales, no se toca el tema de regularización a honorarios bajo subordinación y dependencia, ni el problema de la inseguridad laboral, dejando en evidencia lo limitado de la reforma propuesta.

Un último tema es el problema de la reorientación de la acción estatal. El análisis de los pesos cuantitativos de las burocracias más orientadas a las funciones de control social y regulación del mercado, por sobre las burocracias que se centran en la entrega de derechos sociales a la ciudadanía es un tema emergente,<sup>33</sup> en un marco donde resulta muy importante para evaluar no sólo los diferentes estamentos del aparato estatal y burocrático, sino que además el carácter de la acción estatal que estos sostienen.

## II. EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO: EL CRECIMIENTO DE LOS HONORARIOS

Para comprender el escenario del trabajo en el sector público, lo primero es observar que se encuentran regulados por múltiples ordenamientos jurídicos, siendo el más relevante el Estatuto Administrativo<sup>34</sup>. A continuación, se presenta una descripción simplificada de los distintos tipos de trabajadores públicos y los niveles de precarización laboral asociados.

El cargo de planta corresponde a una designación que se realiza por medio de un concurso público y que regula una función permanente vinculada a una carrera funcionaria en la administración del Estado, representando claramente una figura de empleo público tradicional. En segundo lugar, esta normativa prevé la existencia de hasta un 20% de los cargos en condición de contrata, que corresponde a un funcionario que se designa para cumplir funciones esporádicas. En tercer lugar, en el estatuto se contempla la contratación de trabajadores a honorarios para cumplir funciones accidentales y no permanentes. Es de señalar, en todo caso, que esta disposición es modificada año a año en la Ley de Presupuesto, donde se plantea que esta disposición legal no se aplicará<sup>35</sup>. De esta manera, se han ampliado los cargos a contrata que son renovados discrecionalmente año a año por la autoridad del gobierno con la aprobación del Congreso, tanto para la administración pública del gobierno central como la que se desempeña en municipios y servicios públicos descentralizados como salud y educación.

31 Consejo para la transparencia. (2015, 15 de junio). Consejo para la transparencia solicita sumario para 25 corporaciones municipales. Recuperado de: <http://www.consejotransparencia.cl/consejo-para-la-transparencia-solicita-sumario-para-25-corporaciones-municipales-por-bajo-desempeno-en-transparencia-activa/consejo/2015-06-15/105151.html>. Un reportaje detallado sobre el tema fue realizado por el diario *La Tercera*, titulado “El lado más oscuro de la gestión municipal”, el día 14 de junio de 2015. Recuperado de: <http://papeldigital.info/ltrep/2015/06/14/01/paginas/016.pdf>.

32 Presentación realizada el 13/07/2013 por la Coordinadora de Trabajadores/as a Honorarios del Sector Público Región de Valparaíso, en el marco de la discusión del Proyecto de Ley de Descentralización y Modernización de los Municipios participó en la Comisión del Senado de Gobierno, Regionalización y Descentralización.

33 Ruiz, C. y Boccardo, G. (2014). *Los chilenos bajo el neoliberalismo. Clase y conflicto social*. Santiago: Ediciones El Desconcierto-Fundación Nodo XXI.

34 Ley N° 18.834, Sobre Estatuto Administrativo, pero también introducen especificidades el estatuto de atención primaria y el de funcionarios municipales

35 En la Ley de Presupuesto se deja sin efecto el artículo 10 de la ley 18.834 cuando se autorizan las partidas presupuestarias para los distintos ministerios y servicios públicos.

De esta manera, se han ampliado “legalmente” figuras que en un inicio eran más bien excepcionales: los trabajadores a contrata y honorarios, modificando materialmente los estamentos que conforman la burocracia del Estado,<sup>36</sup> instalando, por la vía de los hechos, el fin de la carrera funcionaria. Por una parte, los trabajadores a contrata y honorarios son inestables, mientras que, por otro lado, los de planta son inamovibles, aunque en su gran mayoría no han accedido a una carrera efectiva, ya que las otras formas menos estables son las predominantes. A pesar de ello, la paradoja es que gran parte de estas personas contratadas a honorario y a contrata se encuentran ejerciendo su labor hace ya muchos años (llegando a ser en algunos casos todos los periodos de gobierno desde el fin de la dictadura). Por otra parte, cabe señalar que esta forma de contratación precaria, *de facto* permanente pero jurídicamente inestable y no protegida, constituye una importante posibilidad del tratamiento del Estado como “botín electoral”, es decir, de la instalación de empleos por mecanismos clientelares.

### III. UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

Para observar esta ampliación, en especial la de los contratos a honorarios, existe un vacío de información importante que hace imposible en la actualidad obtener con certeza el total de trabajadores en dicha condición contractual en el sector público. Por un lado, los datos entregados por la Dirección de Presupuesto (Dipres), consideran al Gobierno Central y en su último informe -de noviembre del 2014- registran 36.850 trabajadores a honorarios. Sin embargo, este número solo considera al personal civil de la administración central, Contraloría General de la República, Poder Judicial, Congreso Nacional y Ministerio Público<sup>37</sup>.

Los datos de las encuestas oficiales de empleo tampoco permiten una aproximación tan certera, debido a que este tema resulta demasiado específico, escapando de sus objetivos principales, además de la subdeclaración que se produce por la forma en que las preguntas del cuestionario conforman el subgrupo de honorarios en el sector público<sup>38</sup>. Aun así, usando datos de la Encuesta Nacional del Empleo (ENE) es posible observar la tendencia al alza de los contratos a honorarios, sobre todo con el comienzo del segundo gobierno de Bachelet, en el trimestre marzo-mayo del 2014.

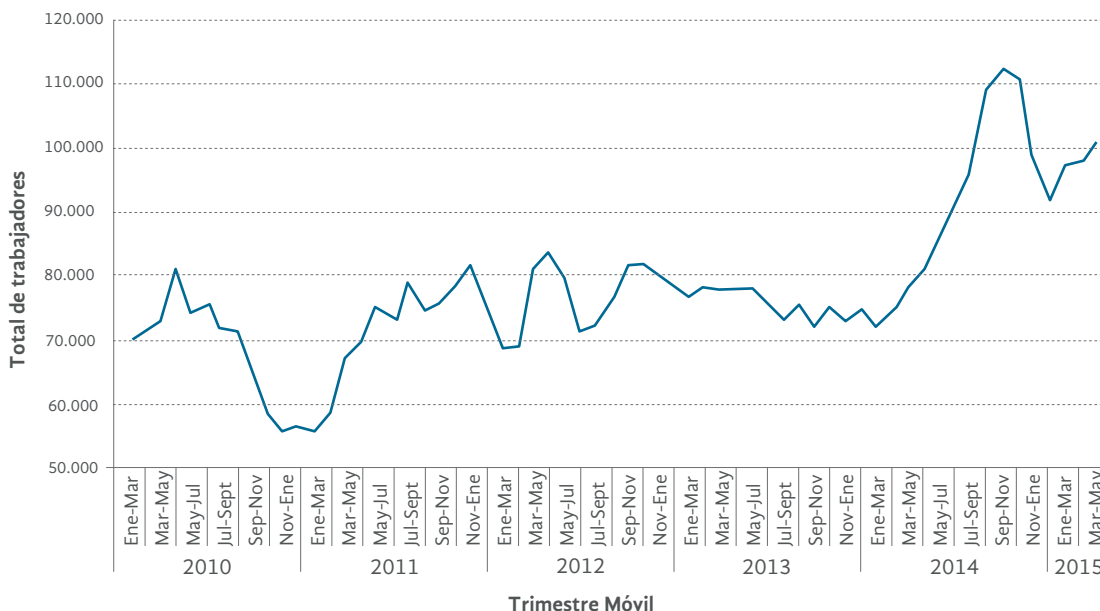
A nivel de tendencia, se observa con claridad que el fenómeno de los honorarios está en alza dentro del sector público, lo que se contradice con los anuncios del 21 de mayo respecto a su regularización (ver Gráfico 1). La causa de esta expansión podría relacionarse con un aumento de la dotación de personal en el Estado, en miras de cumplir con los distintos compromisos del Programa de Gobierno y que, como se vio en el apartado anterior, establece los parámetros de implementación bajo los preceptos de la gerencia pública y de la modernización del Estado en su forma neoinstitucional. De esta forma, se produce una paradoja en la que se pretende combatir las desigualdades del país precarizando el empleo público.

36 Hacia el año 2007, los trabajadores a honorarios en el Gobierno Central eran 25.521. Ya en el año 2014 habían aumentado a 36.580. Por su parte, el personal a contrata dentro del gobierno central creció de 33.415 trabajadores en 1995 a un total de 131.705 trabajadores al año 2013. Mientras el personal de planta se redujo de 91.965 trabajadores en 1995 a 84.819 al año 2013. Fuentes: Dipres. (2005). Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público. 1995-2004. Ministerio de Hacienda. Gobierno de Chile; Dipres. (2014). Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público. 2003-2014. Ministerio de Hacienda. Gobierno de Chile.

37 Dipres. (2014). Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público. 2003-2014. Ministerio de Hacienda. Gobierno de Chile.

38 Las distorsiones se relacionan con que la pregunta que diferencia a los asalariados en el cuestionario de la Encuesta Nacional del Empleo sólo considera la distinción “estatal”, “privado” y “hogar particular”, por lo que depende de la comprensión de los límites de lo estatal por parte del informante que este se declare como trabajador del sector público.

Gráfico 1: Trabajadores a honorarios en el sector público 2010-2015.



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional del Empleo del INE.

Con los datos de la Encuesta Nacional del Empleo es posible obtener algunas características de los trabajadores a honorarios del sector público. Respecto al trimestre marzo-mayo de 2015, es posible señalar que son mayoritariamente mujeres (55%), corresponden en su mayoría a personas menores de 40 años (64%) y en un número considerable corresponden a personas con educación superior completa (41%). Trabajan en su gran mayoría a jornada completa (83%).

Esto habla del carácter de este funcionario público que realiza labores bajo supervisión directa de su empleador a jornada completa. Pero que, además, son jóvenes y que concentran un alto nivel educativo. En definitiva, lo que ocurre es una expansión de una nueva burocracia estatal, funcionarios permanentes que incluso pueden cumplir funciones de mayor responsabilidad dentro del Estado, pero con un alto grado de precarización.

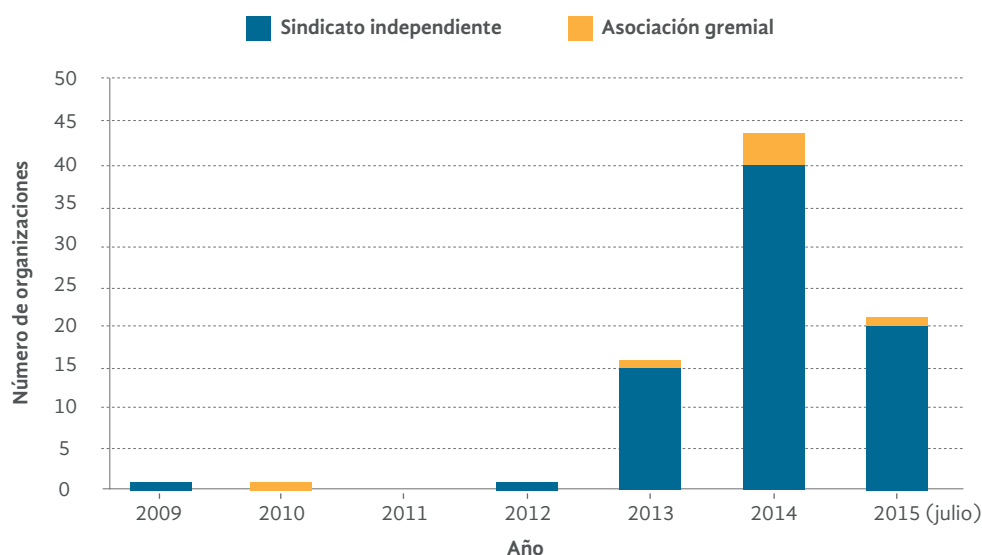
#### IV. EL CONFLICTO RECIENTE DE LOS HONORARIOS EN EL SECTOR PÚBLICO

La Mesa de Negociación del Sector Público ha sido por años el principal espacio en que se enfrentan las posturas de los trabajadores del Estado y el Gobierno. Su funcionamiento es permanente y agrupa a distintas asociaciones de funcionarios del sector, todas pertenecientes a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Entre estas se encuentra la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), que considera a los funcionarios de servicios públicos ministeriales y servicios dependientes de ministerios; también participan de la mesa de negociación la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH) y la Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud (CONFENATS), entre otras. Año tras año, es esta mesa la que negocia el reajuste salarial y otras condiciones laborales para los funcionarios del sector público.

Los trabajadores a honorarios no pueden ingresar a ninguna de estas asociaciones, dado que legalmente no son funcionarios públicos y tampoco trabajadores. A pesar de esto, la Mesa del Sector Público es la que ha negociado con el gobierno la situación de los trabajadores a honorarios en el Estado. La demanda histórica de la CUT ha sido la carrera funcionaria y el paso de los contrata a la planta funcionaria. Sumado a esto, su demanda respecto de los honorarios es la regularización de su situación laboral mediante el paso a contrata.



Gráfico 2: Organizaciones de trabajadores a honorarios formalizadas 2009–2015.



Fuentes: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía: Unidad de Asociaciones Gremiales, de Consumidores y Martilleros (2015) y Dirección del Trabajo (2015).

El año 2013 el Gobierno de Piñera firmó un protocolo de acuerdo con la CUT en el que se comprometió a una incorporación a la contrata para los honorarios del sector central en funciones permanentes. Es decir, trabajadores que desempeñen labores a jornada completa, en dependencias de servicios públicos y que se han desempeñado de manera continua a contar del 1 de enero del 2008. Dicho acuerdo es el antecedente inmediato del anuncio de Bachelet este 21 de mayo.

Durante todo este periodo, el sector de honorarios no poseía mayor organicidad, con excepción de algunas experiencias acotadas en sindicatos y asociaciones gremiales vinculadas a municipalidades. Sin embargo, a partir del proyecto de ley que establece obligatoriedad de las cotizaciones de previsión social se produce un aumento de la organización de los trabajadores, empujado principalmente porque esta cotización obligatoria implicaría una reducción del salario líquido en casi un 20% (ver Gráfico 2).

La principal agrupación de asociaciones gremiales y sindicatos de honorarios es la Unión Nacional de Trabajadores a Honorarios Públicos de Chile (en adelante Unión). En su primer congreso, la Unión establece como demanda reivindicativa<sup>39</sup>: la creación de una nueva y única forma de contratación de trabajadoras y trabajadores del Estado, es decir, el reconocimiento de su condición de funcionarios públicos. Además, la homologación de derechos entre honorarios, contratas y plantas, el libre acceso al sistema de salud sin condiciones previsionales, el rechazo a la cotización obligatoria en AFP y el cambio del sistema previsional a un sistema solidario. A lo anterior, se agrega la demanda por una mesa de trabajo específica para tratar la problemática de los trabajadores a honorarios con el Gobierno.

La Unión fue bastante crítica con el protocolo de acuerdo del sector público a fines del 2014, realizando un llamado a los dirigentes presentes en la Mesa del Sector Público para no validar como solución la propuesta del Gobierno frente a los honorarios. En primer lugar, porque el paso de 8.800 trabajadores de honorarios a contrata sólo incorpora a los que pertenecen al Gobierno

39 Declaración Pública del 22 de Noviembre del 2014. Recuperado de: <http://sindical.cl/2014/12/forman-union-nacional-de-trabajadores-publicos-a-honorarios-de-chile/>

Central, dejando fuera a municipios, corporaciones municipales y sectores descentralizados del Estado. En segundo lugar, porque aún dentro del Gobierno Central representa un porcentaje de menos del 20% de los trabajadores honorarios.<sup>40</sup>

A pesar de esto, el Protocolo de Acuerdo de la ANEF con el Gobierno firmado el 2 de julio del 2015 establece como parte del acuerdo el traspaso de estos 8.800 trabajadores en un período de tres años. Este acuerdo marca un antecedente importante para la relación entre los sindicatos tradicionales y los nuevos trabajadores públicos organizados: la ANEF establece un protocolo de acuerdo respecto a los trabajadores a honorarios sin considerar a sus sindicatos y asociaciones gremiales dentro del gobierno central, las cuales mayoritariamente se agrupan en la Unión.

Y es que esta relación entre sindicatos tradicionales y nuevos trabajadores públicos organizados tiene una serie de aristas interpretativas de gran relevancia para la comprensión de la acción estatal y su transformación. En primer lugar, las asociaciones de funcionarios tradicionales y la Unión representan a dos sectores que han crecido en dos modelos de Estado distintos. Aquello implica diferentes improntas respecto a su posición como trabajadores del sector público. Por un lado, la burocracia pública tradicional se forja en un Estado que intervenía decidida y centralmente en muchos más ámbitos de los que hoy le está permitido. Asimismo, este empleado público lograba su estabilidad con la carrera funcionaria, conformando así una visión estamental del trabajo en el sector público, esto es, un servicio al país de por vida, en similitud con otros estamentos como las Fuerzas Armadas y de Orden. Por el otro, los trabajadores a honorarios, que crecen al alero de la modernización del Estado implementada por la Concertación, constituyen un nuevo tipo de funcionario público. Uno que no se reconoce como parte de la burocracia tradicional y que se ve sujeto a formas de control y subordinación similares a las del sector privado. Al igual que la generalidad de los trabajadores asalariados, ellos conviven permanentemente con la rotación laboral y la inestabilidad.

En segundo lugar, la profundización de una crítica legítima hacia la burocracia tradicional que logra permear a los nuevos funcionarios públicos. Del lado de la gerencia pública, esta crítica se presenta organizada en un discurso de la modernización del Estado y la eficiencia, como se explicó en apartados anteriores. Desde el lado de estos nuevos funcionarios públicos, está la vida laboral cotidiana y la permanente sensación de que el trabajo es el mismo o más que el de los funcionarios de la burocracia tradicional, pero los bonos, reajustes y derechos laborales no sólo son para ellos.

En tercer lugar, presenciamos una arista del agotamiento de la izquierda histórica<sup>41</sup>, referida a la dificultad del sindicalismo tradicional y los partidos históricos de izquierda para organizar a los nuevos trabajadores del sector público. Al igual que sucedió con el paro docente, el sindicalismo tradicional se ve superado cuando aparece un conflicto enraizado en una amplia base de actores sociales movilizados y se constituyen en nuevas formas organizativas.

De alguna manera, los dirigentes del sindicalismo tradicional en el sector público naturalizaron la negociación sin conflicto, según un calendario impuesto año a año por el gobierno. Este calendario tiene hitos claramente definidos, como la movilización del Día del Trabajador y el paro de fin de año por el reajuste. El sector de honorarios, en cambio, representa como contracara una masividad que les ha permitido instalar sus demandas, pero también una experiencia embrionaria de formas organizativas de trabajadores que se encuentran en una

40 Declaración Pública del 26 de Noviembre del 2014. Recuperado de: [http://issuu.com/honorariospenalolen/docs/declaracion\\_sector\\_publico\\_union\\_na](http://issuu.com/honorariospenalolen/docs/declaracion_sector_publico_union_na)

41 Boccardo, G. (2014). Trabajo y el ocaso de la izquierda histórica en Chile. *Cuadernos de Coyuntura*, (8), pp. 17-27.

situación atípica para el sindicalismo tradicional y que los mantuvo fuera de sus asociaciones por años.

## V. ELEMENTOS PARA PENSAR LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

Los anuncios del Gobierno son insuficientes respecto a la situación de los trabajadores a honorarios en el Estado porque, como las mismas organizaciones del sector han manifestado, sus eventuales efectos se reducen a un porcentaje menor de trabajadores: aquellos que pertenecen exclusivamente al Gobierno Central.

El carácter social del Estado está fuertemente marcado por la existencia de una franja de funcionarios que no son reconocidos como tales y que están sujetos a la inestabilidad en sus puestos de trabajo: los llamados honorarios y contrata. Por otra parte, existen resabios de una burocracia tradicional que bajo la lógica de la carrera funcionaria es inamovible, pero que ha visto estancada la promesa de carrera. De esta manera, en los hechos, se ha puesto fin a la carrera funcionaria, incidiendo además en las condiciones institucionales para que los puestos de la burocracia sean vistos principalmente como un botín. Pero en el mismo periodo la expansión de cargos de alta dirección, que pujan por introducir una modernización gerencial en la gestión pública del Estado subsidiario, ha permitido introducir una racionalización que hace viable la acción estatal, en su forma actual.

Asimismo, la modernización del Estado implica una reflexión de los grupos dirigentes en torno a las funciones sociales que un Estado subsidiario en un modelo neoliberal debe realizar y que se encuentran alineados con la conformación de un discurso tecnocrático, que sustrae, por lo tanto, las definiciones del ámbito público y democrático.

Por otra parte, las asociaciones tradicionales no se hacen cargo del problema, en tanto plantean posturas más bien conservadoras y de resistencia. Estas se hacen parte de una negociación rutinizada donde no se logra, ni muchas veces se quiere, incorporar a este funcionario *de facto* que ha sido negado *de jure*, en la conformación de sus organizaciones.

En este escenario, la lucha por el reconocimiento de los honorarios como trabajadores del Estado abre aristas importantes para repensar el trabajo en el contexto de una modernización del Estado, alternativa a la que se nos presenta actualmente como hegemónica por parte de la gerencia pública formada al alero del Estado subsidiario.

En primer lugar, porque vuelve discutir los límites de lo público y de la democracia. A contrapelo de la permanente reducción de los límites del Estado impuestos por las externalizaciones de servicios, las licitaciones, la implementación de programas a través de corporaciones y organizaciones no gubernamentales, la demanda de los trabajadores a honorarios vuelve a ensanchar los límites del Estado en cuanto se entienden como trabajadores de un sector público que no los reconoce como tal.

En segundo lugar, porque pone en entredicho el proceso de modernización del Estado, mostrando la precariedad laboral y las formas de disciplinamiento y control que se han implementado en el sector público con menor regulación que la presente en el mundo privado. En ese sentido, se convierten también en una fuente de justificación ideológica respecto de la precariedad promovida en toda la sociedad.

Para la formación de una izquierda radical y con vocación de poder, estos elementos son centrales para comenzar a trazar líneas gruesas y abrir un debate sobre la transformación del Estado y su papel en la sociedad que queremos construir. ▼

Más allá del subsidio y la “diversidad”:  
**APUNTES PARA UNA POLÍTICA DE  
LA CULTURA DE CARÁCTER PÚBLICO**

Alejandro Fielbaum • Carolina Olmedo



Fuente: Cristián Bueno. [www.emol.com](http://www.emol.com).

### **RESUMEN:**

El artículo parte revisando las políticas culturales durante el siglo XX, las que pasan del intento de construir una democracia cultural, capaz de ampliar los limitados públicos del arte, a un estado subsidiario que deja las producciones culturales a la deriva del mercado. Las posteriores políticas concertacionistas pasan a considerar la producción cultural como un modo de reproducción de los valores compartidos de la democracia pactada, lo que se traduce en políticas subsidiarias en las que el Estado asegura, junto al problemático discurso ciudadanista, la circulación de una diversidad de bienes culturales. A partir de la centralidad de los Fondos de Cultura, el Estado se concibe como proveedor de un servicio más, sin considerar la especificidad de los productos culturales ni la precarización de los profesionales de la cultura. Frente a ello, se concluye afirmando la importancia de la producción cultural crítica y pública para la construcción de otra democracia.

### **PALABRAS CLAVE:**

- Cultura.
- Políticas públicas.
- Democratización.
- Ministerio de Cultura.

No es extraño notar hoy, a nivel mundial, dentro de las producciones académicas que desean vincularse a la construcción de una izquierda política, una creciente preocupación por la cultura. Desde hace algunas décadas, a partir de ciertas relecturas de Gramsci, se ha insistido en la importancia del análisis cultural dentro de una posición marxista, incluso desde posturas que ya no parecen tan cercanas al autor italiano.<sup>1</sup> Tales discusiones, ciertamente necesarias para debatir los procesos neoliberales de conformación de nuevas formas de hegemonía, han tendido a desatender la pregunta por las políticas culturales que podrían surgir a partir de la crítica que han instalado. En particular, las reflexiones realizadas en Chile se han dirigido a ejercitar la crítica cultural de formas artísticas con las cuales pensar otra lógica fuera de la neoliberal, antes que a imaginar otras formas de política cultural en la que tales obras pudiesen circular de otro modo.<sup>2</sup>

Esta carencia muestra su impotencia a la hora de encarar las posibles discusiones políticas que emergen esporádicamente en torno a la institucionalidad cultural del Estado, o relacionadas al Estado a través de espacios privados que se vinculan a éste mediante fondos y subvenciones. Dado que la propia idea de “política cultural” puede comprenderse de más de una forma<sup>3</sup>, es necesario reflexionar acerca de qué podría significar una política de la producción cultural para el contexto actual, con tal de imaginar otras políticas posibles. Pese a que buena parte de los productores y críticos de la cultura se identifican con posiciones de izquierda, escasean las formas de concebir una política cultural que exceda las formas de administración neoliberal<sup>4</sup>. Se espera, en lo que sigue, abrir ciertas líneas de discusión, aún muy incipientes, en torno al futuro de tales políticas, a partir de una esquemática exposición del pasado y presente de las políticas culturales en Chile.

## I. DE LA CULTURA NACIONAL AL NEOLIBERALISMO

A lo largo del siglo XX, la mayoría de los Estados latinoamericanos implementó variadas políticas culturales con la doble finalidad de construir un espacio artístico que pudiese gozar de cierto reconocimiento ante sus pares europeos y constituir identidades nacionales.<sup>5</sup> Tras las insuficiencias de los deseos de modernización cultural liderados por las élites liberales del siglo XIX, son los Estados de vocación nacional-popular los que movilizan tales desarrollos, creando distintas instituciones que buscan establecer espacios culturales que no se limiten a las élites culturales. De esta forma, se aspiraba a una cierta noción de democratización cultural. Esto no solo se entiende, por cierto, como la preocupación por que existan más objetos o producciones culturales, sino como una ampliación del posible público, a partir del deseo de masificar ciertos discursos e imágenes. Contra quien argumentase, desde cierto discurso de la “alta cultura”, que el arte es materia de élite y el espectáculo asunto de masas, la política que se despliega busca un inédito encuentro entre las obras que poseen calidad artística y un público menos restringido que el de las élites culturales. En la historia chilena, como momento cúlmine de este proceso de apertura social de las producciones culturales, muchos elementos del programa cultural de la Unidad Popular se embarcaron en la búsqueda de diversos caminos para lograr esta ansiada democratización.<sup>6</sup> Este proceso no buscó una mera ampliación de espectadores, sino que

1 Ver Butler, J. (2000). El marxismo y lo meramente cultural. *New Left Review*, (2).

2 Evidentemente, parte del rendimiento crítico de las obras de neovanguardia que pueden rescatarse en las últimas décadas se juega en su capacidad de cuestionar, a través de las mismas obras, la posibilidad de su administración. En ese sentido, no se trata de pedir a las obras que pierdan la opacidad que las constituye, sino de imaginar otros modos posibles de relacionar esa opacidad con otra forma de espacio público.

3 Ochoa, A. M. (2003). *Entre los deseos y los derechos. Un ensayo crítico sobre políticas culturales*. Bogotá: La Silueta.

4 De hecho, cada año se pueden leer variadas y sensatas críticas a las ciertamente cuestionables cantidades y mecanismos de reparto de los Fondos Culturales, pero no se cuenta con ideas para elaborar una política cultural que aspire a construir otra forma de comprender qué tipo de obras e investigaciones habrían de financiarse y, de modo más decisivo, qué relación habría de tener el Estado y la sociedad ante la siempre laxa categoría de la cultura.

5 Miller, T. y Yúdice G. (2004). *Política cultural*. Barcelona: Gedisa.

6 Entre los años 1971 y 1973, múltiples iniciativas persiguieron una modernización de las artes en la dirección de su masificación, ampliando el acceso tanto a los objetos y producciones culturales como a los discursos a través de los cuáles eran

también la transmisión de aquello que el Estado chileno consideró como "la" cultura que debía difundirse. De este modo, la necesidad de asegurar la promoción de un "arte chileno" (musical, escénico, visual) que pudiera hacer justicia a ambas palabras se volvió fundamental. Esto es, una producción cultural original en su construcción de formas que, a partir de su comprensión y reelaboración de la cultura de la élite y de la cultura de masas, pudiera establecer tanto circuitos artísticos modernos (al día respecto a las vanguardias metropolitanas) como gestar una imagen nacional. Es decir, su objetivo fue la gestación de una inédita combinación entre vanguardismo e inserción popular.

Ciertamente, ambos deseos no podrían ser saciados inmediatamente, dada la imposibilidad de asegurar -por ejemplo- que una pintura fuera una pintura "realmente del pueblo chileno", en el marco de una posición periférica respecto de los centros de producción cultural. Esta imposibilidad abre la necesidad de trazar, una y otra vez, distintas estrategias de producción. Situadas en un contexto que no permite inicialmente más que rescatar producciones metropolitanas y generar nuevas estrategias para su circulación entre un público "en formación", las producciones culturales se sitúan en tensiones que abren la posibilidad de distintos proyectos políticos asociados a la cultura. Con esta apertura se entran a discutir tanto las imágenes de nación que se han construido, como las formas de generar tales imágenes, a partir de la búsqueda de nuevos canales de expresión que pudieran vincularse de modo no elitista con las mayorías. Ejemplo de ello son las experiencias del Canto Nuevo en lo musical o de la Brigada Ramona Parra en las artes visuales, entre otras. En este contexto cultural y político, los museos adquieren un rol ejemplar, cumpliendo una labor que también es apoyada por los programas de extensión cultural de las universidades. Éstas últimas, dentro de su autoconcepción como instituciones públicas, aspiraron a dar a conocer al público no perteneciente al contexto universitario las distintas producciones que de allí surgían, a partir de su labor de formación de artistas y especialistas en cultura<sup>7</sup>. Buena parte de las producciones de vanguardia artística que se dan en el siglo XX chileno, en efecto, surgen dentro y no contra -como en el caso europeo, leído esquemáticamente- las instituciones universitarias.

De modo predecible, la dictadura cívico-militar desactiva tales circuitos culturales, y no solo a través de la censura y exilio de buena parte de las obras y artistas que allí se presentan, sino también mediante la implantación de una comprensión de la cultura vinculada a las lógicas del mercado. El desdén ante el rol del Estado y la politización de las producciones culturales desplaza el discurso estatal de la cultura hacia una retórica vinculada a los valores nacionales y católicos provenientes del imaginario hacendal decimonónico<sup>8</sup>, con su respectivo rechazo hacia las producciones antes respaldadas por el Estado, y ante una producción cultural situada en torno al Estado. Este viraje es manifiesto en las escasas políticas culturales promovidas durante la época. El Estado entonces inicia una retirada paulatina de la promoción de las producciones

---

generados: el ingreso del arte popular y callejero a los museos; el establecimiento de mecanismos de participación y encuentro del espectador y los artistas en el marco de estas últimas instituciones; la realización de talleres artísticos gratuitos impartidos por los propios artistas en espacios de exhibición convencionales y sectores habitacionales (principalmente poblaciones y barrios); la creación de colecciones de arte popular y arte moderno; y, por supuesto, la continuidad en la importación de nuevas formas de hacer arte, esta vez desde otras experiencias político-visuales de izquierda en América Latina. Ver Olmedo, C. (2012). Reflexiones en torno al muralismo comunista en Chile: exposición retrospectiva de las Brigadas Ramona Parra en el Museo de Arte Contemporáneo de Santiago. En *1912-2012 El siglo de los comunistas chilenos*. Santiago: Instituto IDEA, Universidad de Santiago, p. 304. Un buen ejemplo, por cierto, de la forma proyectual que toma este impulso es el programa "El tren de la Cultura" (1971), en el cual poetas y cantantes de la talla de Quilapayún o Inti Illimani recorrieron los poblados de buena parte del territorio nacional con financiamiento del nuevo gobierno, utilizando como medio de transporte los ferrocarriles del Estado, exhibiendo sus obras a un público otrora privado del acceso a tales producciones. Ver Albornoz, C. (2005). La cultura en la Unidad Popular: Porque esta vez no se trata de cambiar un presidente. En J. Pinto (Editor). *Cuando hicimos historia: la experiencia de la Unidad Popular*. Santiago: Lom Ediciones.

<sup>7</sup> Subercaseaux, B. (2011) *Historia de las ideas y la cultura en Chile. Tomo III. Vol. V*. Santiago: Editorial Universitaria.

<sup>8</sup> Donoso, K. (2012). Discursos y políticas culturales de la dictadura cívico militar chilena, 1973-1988. Recuperado de: [http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/chile\\_donosofritz.pdf](http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/chile_donosofritz.pdf)

culturales, bajo el supuesto de que es en la interacción entre privados dónde se debe decidir qué bienes son consumidos, a partir del bienestar individual que pueda brindar uno u otro consumo. La construcción de un público o una cultura nacional, por ende, parecen ser efectos posibles, y no objetivos centrales, del intercambio de productos culturales. Las antiguas empresas estatales destinadas a promover la producción cultural (Quimantú o Chilefilms, entre otras) son cerradas o privatizadas, limitándose el Estado a la mantención de una cantidad mínima de instituciones (el Ballet Folclórico Nacional y la Orquesta Sinfónica, por ejemplo).

A partir de la crítica al carácter elitista de quien pudiese sostener que una pintura de vanguardia vale, por ejemplo, más que un partido de fútbol, y por ende una crítica a quien justificase que el Estado financie lo primero y no lo segundo, surge un nuevo contexto en el que las producciones culturales deben entrar a competir junto con otros bienes para poder subsistir. Esto explica, por ejemplo, que comience a aplicarse, desde 1976, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los libros y a los discos. Esta transformación vertical y autoritaria genera un problemático acercamiento entre cultura y espectáculo en el contexto de un muy empobrecido escenario cultural de intervención y censura.<sup>9</sup> Desde la lógica neoliberal, las dificultades económicas que podría tener una producción de vanguardia pasan a ser comprendidas como parte de la torpeza de producciones incapaces de ser comprendidas o entretener al espectador individual. La exploración artística resuelta así coartada, simultáneamente, por los valores conservadores y la concepción mercantil del valor. Con esto, las decisiones del consumo individual se imponen como el criterio de valoración de la calidad entre una u otra producción. En el contexto dictatorial, el Estado chileno intervino escasamente, y cuando lo hizo su inversión se dirigió a eventos cuyo alto impacto mediático permitieron cierta capitalización política<sup>10</sup>.

Estas transformaciones, por cierto, no son exclusivas de Chile. Ya a fines de la década del ochenta, Néstor García-Canclini acusaba la irrefrenable aparición de un mercado de bienes simbólicos ligados al mercado para el contexto latinoamericano, dirigido por la creciente presencia del capital privado que emerge ante los recortes del apoyo estatal a producciones no rentables<sup>11</sup>. Los procesos latinoamericanos de neoliberalización radicalizaron esta tendencia en las nuevas democracias restringidas. Ante la progresiva retirada del Estado en el campo de la producción cultural, esta queda arrojada a los vaivenes de un mercado que no podría distinguir entre las producciones culturales y otras formas de mercancía.

## II. LAS POLÍTICAS CULTURALES DE LA TRANSICIÓN

Esta situación comienza a objetarse en la postdictadura, en el marco de un contexto internacional en el que la supuesta homogeneización cultural impuesta por la mundialización neoliberal genera cierta demanda por la identidad que no solo aparece en términos de la defensa ideológica de las identidades nacionales, sino que comienza a valorizarse como valor de cambio, al alero del

9 Al caracterizar el escenario cultural chileno de la dictadura como “empobrecido”, se hace referencia a los elementos en dicha escena que remiten al tema de este escrito: las políticas públicas del Estado desplegadas en un programa cultural que active para el espectador las instituciones creadas y sostenidas para ello. Lo cual no impidió, por cierto, que en espacios de resistencia al Estado se hayan desarrollado circuitos minoritarios de rescatable producción. Es por este motivo que si bien no se concuerda con las posturas que hablan de un “apagón cultural” durante esos años, sí resulta fundamental describir un escenario limitado, censurador e irregular de acción de las políticas públicas existentes, así como un contexto autoritario de creación de nuevas políticas culturales.

10 Un ejemplo de lo descrito es la importancia adquirida por el Festival de la Canción de Viña del Mar durante el régimen militar, auge devenido de la combinatoria entre la rentabilidad que genera para la televisión local la invitación de artistas importantes dentro de la industria cultural mundial, y su relevante rol local como ilusión veraniega de la existencia de cultura en un país dictatorial.

11 García-Canclini, N. (1987). *Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano*. En N. García-Canclini (Editor). *Políticas culturales en América Latina*. México D.F.: Grijalbo.

desarrollo de las políticas de defensa del patrimonio y las redes turísticas que allí se emplazan. En ese sentido, Harvey explica la capacidad del mercado de apropiarse incluso de producciones singulares que parecieran combatir los discursos neoliberales.<sup>12</sup> De este modo, la rentabilización de los productos culturales ya no parece darse a través de la construcción de obras estandarizadas, como se denunciaba en los años sesenta, esto es, al modo de la industria cultural hollywoodense. Ahora serán las producciones diferenciadas las que comienzan a adquirir valor económico. No es casual, en ese sentido, que desde los años noventa se instale, al alero del discurso estatal, la preocupación por el patrimonio cultural,<sup>13</sup> no obstante el creciente rendimiento económico en el mundo privado. Esto se desarrolla a través del flujo de políticas y dineros internacionales, lo que no solo lleva a un vuelco hacia la producción de imágenes que respondan a los deseos exotizantes del Primer Mundo, sino que además se desatienden aquellas zonas y formas culturales que no pueden ser objeto de tales deseos. En el caso chileno, esto es claro en ciertos barrios de Valparaíso, los que, al alero de la patrimonialización y el discurso de la cultura, comienzan a generar un lucrativo negociado turístico que contrasta radicalmente con la pobreza del resto de la ciudad.

De este modo, de los años noventa en adelante, mientras el discurso neoliberal comienza a rescatar la creatividad como un factor de emprendimiento, lo que se cristaliza en sus versiones más radicales en el discurso de las industrias creativas, las posiciones progresistas comienzan a valorar las producciones simbólicas por la posibilidad que brindan de equilibrar la modernización neoliberal con valores universales o identidades locales. Así, por ejemplo, un reciente discurso de la UNESCO insiste en el valor económico que puede tener la cultura en la superación de la pobreza, el desarrollo sustentable o la equidad de género<sup>14</sup>. En ese marco, el proyecto concertacionista construye una política cultural distinta a la de la dictadura –lo cual no solo se traduce en las alianzas entre el mundo artístico y el mundo político, que tristemente recordamos en cada nueva franja de elecciones presidenciales–, sino también en la composición de una nueva institucionalidad cultural, al alero de un discurso que insiste en la importancia que posee, para el país, la cultura.

Quien ha teorizado más seriamente al respecto parece ser el sociólogo Manuel Antonio Garretón, quien considera que la cultura ha de comprenderse de modo dual, considerando tanto un sustrato, ligado a ciertos valores y concepciones de mundo compartidas, como ciertas instituciones que cristalizan, en el campo de lo simbólico, esas preguntas y respuestas, dentro de las cuales se halla la creación artística y las industrias culturales, así como la ciencia, la educación o la tecnología.<sup>15</sup> El rol del Estado, en ese marco, es el de generar instituciones que permitan la transmisión de los valores de una comunidad. Es allí donde se enmarca la importancia de las producciones culturales, especialmente si estas logran construir algo más que un espacio artístico. En esa línea, Garretón señala que el Estado debe pasar de una política de la institucionalidad a una política del sustrato. Contra quien defendiese una eventual neutralidad valórica del Estado, afirma que este debe preocuparse de construir ciertos consensos que unifiquen a la sociedad, además de permitir la expresión de su diversidad.<sup>16</sup> El valor de una creación, en esa línea, no residiría en la expresión individual, sino en su posibilidad de transmitir cierta mirada del mundo que debiese ser compartida. De ahí, entonces, que el Estado deba priorizar la transmisión de ciertos valores. Esto es, una política que, sin objetar la autonomía de los creadores, dé centralidad a ciertos valores

12 Harvey, D. (2013). El arte de la renta. En *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.

13 Fielbaum, A. (2010). La emergencia del discurso sobre el patrimonio en Chile (1997-2009). *Museología e patrimonio*, 3(2).

14 Bokova, I. (2013). The power of culture for development. Recuperado de: <http://en.unesco.org/post2015/sites/post2015/files/The%20Power%20of%20Culture%20for%20Development.pdf>

15 Garretón, M. (2008a). El espacio cultural latinoamericano revisitado. En N. Miranda y L. Rubim (Orgs). *Transversalidades da cultura*. Salvador: EDUFBA.

16 Garretón, M. (2008b). Las políticas culturales en los gobiernos democráticos en Chile. En A. Albino y R. Bayardo (Comps.). *Políticas culturais na Ibero-América*. Salvador: EDUFBA.



que no solo afirmen las identidades existentes, sino que además puedan transmitir valoraciones propias de un mundo globalizado.<sup>17</sup>

Siguiendo tal argumento, ciertas producciones simbólicas poseen un valor distinto al de otras mercancías, por lo que resulta legítimo que el Estado procure asegurar su amenazada subsistencia. Con ello no solo habría de generarse un espacio artístico de mayor nivel, sino también un país en el cual puedan circular significados necesarios para la democracia pactada. Esto no se ha traducido tanto en la generación de instituciones estatales de producción cultural como en la generación de subsidios a la oferta cultural realizada por privados, a partir del supuesto de la necesidad de cuidar la diversidad que habría de asegurar un mercado que ofrezca una variedad de productos. No es casual, por ello, que el Estado haya priorizado en construir espacios donde pueden exponerse obras, al modo del GAM, y no en la conformación de nuevas instituciones dispuestas para la producción. En estas políticas de construir espacios públicos en los que comparecen museos y tiendas, las alianzas con capitales privados no han sido pocas, ni problematizadas. En efecto, en un influyente texto coordinado por el mismo Garretón, se ha destacado que el aumento de la inversión estatal suele ir acompañado de un aumento de la inversión privada en cultura.<sup>18</sup>

Así, parte del rendimiento de la inversión estatal se juega en su capacidad de construir un orden en el que su presencia no sea la única, y quizás tampoco la más importante. De este modo, el carácter subsidiario del Estado en el orden neoliberal se manifiesta, en términos de las políticas culturales, en la ayuda económica a quienes no pueden sobrevivir en el mercado. Tal ha sido el modelo instalado y profundizado por los gobiernos concertacionistas, los que han buscado generar un mercado en el que los distintos productores puedan participar. Ya a fines de los años ochenta, Brunner contraponen la antigua centralidad del Estado a lo que denomina un modelo liberal de políticas culturales, capaz de combinar agentes privados y públicos, regulados por el mercado, la administración y la comunidad. Sin precisar lo que podría significar lo último, su texto es síntoma de un claro desplazamiento con respecto a la forma de concebir lo que antes el Estado impulsaba como una democratización cultural. Se trata de lo que Brunner destaca como la multiplicación de las estructuras de oportunidades de una u otra expresión cultural: antes que determinar alguna forma específica de expresión, el Estado habría de promover la multiplicidad de proyectos, constituyendo un espacio que no parece poder entrar a disputar una democracia ya delimitada. Explicita Brunner, en efecto, que estas políticas no habrían de alterar los aspectos básicos del orden institucional ya existente.<sup>19</sup>

Las políticas que se instalan en la postdictadura son coherentes con lo allí propuesto. Según Subercaseaux, grupos vinculados al PPD se impusieron en la elaboración de políticas culturales durante el gobierno de Aylwin, valiéndose de un liberalismo suspicaz ante la acción del Estado, con el cual se privilegiaba una política cultural descentralizada, respetuosa de la iniciativa privada y sustentada en la creación de espacios antes que en determinar la producción cultural.<sup>20</sup> De hecho, ya en 1990 surge la Ley Valdés, cuyo propósito es fomentar el mecenazgo cultural de las empresas como forma de pago de impuestos. Junto a ello, progresivamente se han construido instituciones estatales vinculadas a la cultura. En particular, el gobierno de Lagos construye la institucionalidad aún vigente, es decir, el Consejo Nacional de las Artes y la Cultura (CNCA).<sup>21</sup> Otorgando una inédita centralidad discursiva a la cultura, su gobierno traza las instituciones

17 Garretón, M. (2013). Cultura y democratización en Chile: los nuevos desafíos. *Comunicación y medios* (27).

18 Garretón, M. (Coord.). (2003). *El espacio cultural latinoamericano. Bases para una política cultural de integración*. Santiago: FCE.

19 Brunner, J. J. (1988). *Un espejo trizado. Ensayos sobre cultura y políticas culturales*. Santiago: FLACSO.

20 Subercaseaux, B (1994). Políticas culturales: balance de la transición. *Proposiciones*, (25).

21 Navarro, A (2006). *Cultura: ¿quién paga? Gestión, infraestructura y audiencias en el modelo chileno de desarrollo cultural*. Santiago: RIL Editores.

y discursos que siguen orientando hasta la actualidad la mirada de la Concertación sobre las políticas culturales. En el documento programático Chile quiere más cultura se trata de explicar el deseo que indica el título al señalar la necesidad de situar a la cultura en el centro del desarrollo, partir de la alianza entre lo público y lo privado que no imponga, por sobre el "libre albedrío de las audiencias" (sic), el tipo de cultura que le conviene a la sociedad.<sup>22</sup> Antes bien, de lo que se trata es de construir un orden cultural en el que pueda reconocerse, en su diversidad, una unidad nacional efectivamente existente, la cual no solo permitiría a los chilenos reconocerse como tales, sino también a los extranjeros conocer a los chilenos. En efecto, así lo señala, años después, el propio Lagos: "Hay un espíritu nacional en que la cultura consiste y que, a la vez, es forjado por ésta, de una manera tan intangible como real, y cuya visibilidad y aprecio allende nuestras fronteras naturales constituye el bien por excelencia que podemos exhibir a quienes quieran conocernos"<sup>23</sup>.

### III. SUBSIDIOS AL CIRCUITO, CIRCUITO DE SUBSIDIOS

Lo descrito se ha traducido en políticas en las que no ha existido continuidad en las iniciativas de democratización de las formas de producción y exhibición. En este sentido, el papel de un eventual Ministerio de Cultura resultaría fundamental. Es antigua, por cierto, la promesa de un nuevo ministerio que reemplazaría al CNCA, el cual se presenta en los debates el año de su creación (2003) como una entidad pública dedicada exclusivamente a los asuntos culturales, pero aún dependiente en términos ejecutivos del Ministerio de Educación. Como una suerte de "transición" de la cultura desde su espacio de dependencia original a una institucionalidad autónoma y moderna, el CNCA posee vínculos administrativos con la Presidencia de la República, los ministerios de Educación y Relaciones Exteriores, y el Consejo de Monumentos Nacionales, entre otras entidades estatales. Su espacio se ha desplazado desde un sistema de financiamiento dependiente del MINEDUC en la década del noventa, en torno a los hoy denominados Fondos de Cultura, a una asesoría de la presidencia en cultura.

Actualmente, los criterios y mecanismos de evaluación de los Fondos deben ser cuestionados. Por un lado, el tamaño reducido de la escena cultural chilena ofrece un bajo número de evaluadores de Fondos de Cultura por área, lo que genera en la actualidad serios cuestionamientos a la transparencia y objetivo del concurso desde la sociedad civil. Si bien hoy los Fondos de Cultura no son la única vía de financiamiento ofrecida por el CNCA, es sin duda su principal instrumento de democratización de las producciones culturales. Su permanencia en el tiempo es una muestra clara de su consolidación como un espacio de trabajo en cultura, así como también podría ser un reflejo del acomodo clientelar entre los agentes culturales y los partidos políticos gobernantes de turno, que múltiples actores acusan a partir de la administración de Ricardo Lagos<sup>24</sup>. La evaluación de dicho uso "vicioso" del instrumento de financiamiento impulsó su complejización a lo largo de los años, en términos de requisitos cuantitativos y cualitativos de los proyectos a postular. En los años que suceden a la creación del CNCA, se presencia la reorganización de los criterios de financiamiento cultural por esta vía. Esta discontinuidad es visible en el hecho de que hoy la mayor y única instancia de debate sobre cultura, fuera del CNCA, es la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados, un espacio habitualmente abocado a temas menores que durante los últimos años se ha visto exigido a una discusión mayor en relación al destino del futuro Ministerio de Cultura. Este espacio, en el cual participan también representantes de agrupaciones privadas

22 Consejo Nacional de las Artes y la Cultura (2005). *Chile quiere más cultura. Definiciones de política cultural*. Santiago: CNCA.

23 Lagos, R. (2011). La cultura es desarrollo. En Varios autores. *Cultura. Oportunidad de desarrollo*. Santiago: CNCA.

24 Este rol se constituyó brevemente en el cargo de Asesor Presidencial de Cultura, plaza ocupada brevemente por el Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales Agustín Squella durante el Gobierno de Ricardo Lagos.

a través de la invitación de los parlamentarios involucrados, se ha acogido un debate importante en torno a la modernización institucional en los últimos años.

¿Qué implica tener un Ministerio de Cultura en relación con la realidad institucional antes existente? La propuesta que hoy se discute, sin un proyecto claro que podamos conocer, es problemática en muchos sentidos. El primero de los problemas refiere a una de las dificultades históricas a la hora de generar políticas culturales en Chile: la cuantificación y cualificación de la cultura. Este deseo transforma al arte y al patrimonio como campos medibles de la producción de objetos, y es derivado de la falta de reflexión acerca de los rendimientos específicos que podría tener la producción cultural en un proyecto de desarrollo. En efecto, no existe claridad con respecto a qué se entenderá por desarrollo cultural, quiénes deben ser los beneficiarios de dicho desarrollo y cómo las incuantificables dimensiones inmateriales del desarrollo cultural deben traducirse en acciones y producciones de carácter material. Las políticas públicas de la última década han apuntado reiteradamente a potenciar índices y aspectos cuantificables de desarrollo cultural, en desmedro de aspectos “no cuantificables” dentro de su producción. Este error surge del prurito de proveer a la ciudadanía de un conjunto determinado de “bienes culturales” que, en su acumulación, nos arrastren a un eventual desarrollo cultural. Así, la producción cultural no es concebida, conceptualizada y producida de un modo del todo distinto de la producción agrícola, minera o pesquera. Si acusamos esto no es porque consideremos que las producciones culturales sean más o menos importantes, sino porque su importancia ha de pensarse de otro modo. Esta falta de reflexión ha llevado a que los aumentos y mejoras en la infraestructura de museos y centros culturales, así como a la multiplicación del número de proyectos de creación con resultados a mediano y corto plazo, y a la regulación de los vínculos comerciales entre diversos privados, se haya desplegado sin una política cultural en la que tal aumento pueda entenderse dentro de un proceso global, de carácter público, de desarrollo cultural.

Por otra parte, es claro que la producción cultural puede contabilizarse como una dimensión de la economía nacional. Si bien no tiene la centralidad de otras actividades como la minería o la agricultura en el PIB, durante los últimos años se ha reconocido la importancia de los rendimientos económicos que se producen en su quehacer. Un ejemplo son los resultados de una investigación realizada por el Consejo Nacional para la Innovación y la Competitividad durante el año 2007, que advertía que las industrias creativas eran uno de los sectores con más potencial de crecimiento para la década siguiente<sup>25</sup>. A partir de ello, el CNCA incorporó como nuevos campos de producción cultural al diseño, la arquitectura, los nuevos medios y las artes circenses<sup>26</sup>. A pesar de este auspicioso panorama, el debate actual acerca del arte, la cultura y el patrimonio sigue presentándose en términos del eje entre consumo e industria, y su correlato como una relación entre el productor y el espectador, limitando el rol del Estado y sus políticas culturales al mero rol de proveedor de un servicio. En estos debates, hasta en sus versiones más recientes, no se avanza en la caracterización de la cultura, el arte y el patrimonio como actividades económicas y productivas en el ámbito nacional, y al específico rol que podrían tener dentro de un proyecto de desarrollo económico y político. Este aspecto sigue sin ser definido, pese a que múltiples sectores profesionales de la cultura y el patrimonio se ocupan activamente de ello en la actualidad, instalando temas ignorados históricamente en los debates del CNCA, particularmente en torno a la precarización del empleo cultural en todos los niveles y la subcontratación de profesionales de la cultura en espacios subvencionados por el Estado.

25 CNIC. (2007). Hacia una estrategia nacional de innovación para la competitividad. CNIC. Recuperado de <http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=104>

26 Ampuero, R. (2014). Presentación. *En Mapeo de las industrias creativas en Chile. Caracterización y dimensionamiento*. Santiago: CNCA.

Dos de las entidades involucradas en uno de los estudios más recientes sobre cultura y trabajo en Chile son el Observatorio de Políticas Culturales (OPC) y el Proyecto Trama / Red de Trabajadores de la Cultura: dos entidades que, pese a participar de los debates en la comisión de cultura de la Cámara Baja, no han podido imponer su posición respecto de este tema al interior de los últimos debates sobre el nuevo ministerio.<sup>27</sup> Vale decir entonces que, a pesar del tono ciudadano de los debates llevados a cabo en las instancias legislativas y dentro del propio CNCA, la persistencia de esta omisión ratifica que la aparición de un Ministerio de Cultura apuntaría a moderar o regularizar los aspectos vinculados al consumo cultural y la creación de industrias culturales, ya ofrecidos por el modelo anterior, sin tocar en ningún momento la comprensión del rol del Estado como el proveedor de un servicio en el marco del cual subcontrata a parte de la ciudadanía para atender a la otra. Los "objetos de cultura" producidos en tales transacciones se presentan, como ya observamos antes, en términos materiales, como bienes acumulables e intercambiables, posibles de ser transferidos desde el Estado a través de una inversión a agentes culturales individuales capaces de "multiplicar la inversión inicial" otorgada en forma de subsidio. Las recientes políticas y discusiones tienden a construir, con la compañía de la retórica tecnocrática, un sector intermedio que, ubicado entre el Estado y el productor cultural, ofrezca un "emprendimiento cultural" en lugar de un producto determinado. Esta promesa de una industria cultural invisibiliza las dificultades y aumenta la precarización del ámbito profesional de la cultura, al asignar premios cada vez más altos a una cantidad menor de agentes que funcionarán de subcontratantes de otros que antes podían acceder a dicha precarización, de manera directa a través de los Fondos de Cultura preexistentes.

En tercer lugar, debe discutirse la recurrente idea del valor de la cultura como un elemento de integración de la diversidad cultural en nuestro país: una suerte de herramienta a través de la cual el Estado busca alcanzar un horizonte democratizante de participación ciudadana exigido por la coyuntura actual, de carácter progresista. Dicho tono, que ha teñido varias de las intervenciones relacionadas con el Ministerio de Cultura en la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados, apunta a instalar los conceptos de diversidad y democratización como aparatos conceptuales que colaborarían a un tránsito expedito de la institución desde el CNCA a un ministerio, perfilando a la cultura como una práctica que en su multiplicidad se configura como un problema-país. La reciente apertura de una línea de los Fondos de Cultura bajo el rótulo de "Interculturalidad y migrantes" ejemplifica esta mirada. La importancia que ha tomado el recurso a la cultura puede notarse en el reciente anuncio, realizado en abril de 2015, de la creación de una comisión de cultura en el Senado como consecuencia de "los problemas de gestión" de la existente en la Cámara Baja. Con ello, se aspira a elevar a la cultura como tema nacional, con lo cual habría de nacer un marco institucional que responda eficazmente al deterioro patrimonial provocado por los diversos desastres naturales que han acontecido en Chile, así como también a actualizar una institucionalidad juzgada en su conjunto como anacrónica. Pese a ello, el proceso de modernización de las políticas culturales en Chile, lejos de abandonar las viejas prácticas clientelares de financiamiento, parece querer reorganizarlas a través del establecimiento de nuevas jerarquías entre los agentes que participan de ellas. El oneroso presupuesto destinado año a año a la construcción y mantención de espacios privados o semi-públicos y un modelo que apunta a que ellos eventualmente sean "llenados" por propuestas ciudadanas a través del uso de dichos fondos públicos para la subcontratación de profesionales evidencian los límites del lenguaje ciudadano, y anulan cualquier posibilidad de observar dimensiones de transformación social o participación democrática en la nueva institución.

27 La presentación de Francisco Villarroel -director de *En Medio*- en la sesión temática sobre la creación del Ministerio de Cultura dentro de la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados puede clarificar cuál es la postura de los sectores ciudadanos que han participado en dicha instancia, a través de sus vínculos con los partidos Socialista y Revolución Democrática. El video puede consultarse en: <https://youtu.be/Ga5eCpb7AeQ>

#### IV. CULTURA Y CRÍTICA AL ORDEN NEOLIBERAL

Sin una adecuada problematización de estos puntos, la discusión sobre políticas culturales se termina volcando a un debate acerca de cuántos recursos y qué estatuto burocrático ha de tener la cultura, sin habernos preguntado por qué debiese existir un Ministerio de Cultura. Tal discusión ha de darse de modo abierto, con los distintos actores de la cultura, y no como una elaboración que apele al conocimiento experto. Poco sentido tendría aquí, por tanto, que se buscara dar otra propuesta de institucionalidad más, antes del diálogo con otros actores. Antes bien, interesa concluir repensando ciertas tensiones.

En particular, el modelo neoliberal de “democratización de la cultura” puede ser cuestionado, a grandes rasgos en dos flancos. En primer lugar, porque valora las producciones culturales en tanto confirmación de valores compartidos por el orden neoliberal, a partir de una concepción de la democracia como un orden ya establecido en el cual las obras de arte refuerzan los valores que encarnan las instituciones<sup>28</sup>. Con ello, el arte pierde parte de su rendimiento crítico, a saber, el de interrogar los límites, las formas y los valores de lo que se considera una comunidad, abriendo la posibilidad de imaginar otros modos de convivir. Si el Estado debe promover ciertas producciones culturales no es porque con ellas se pueda reconocer como chilenos, sino porque su espesor interroga uno u otro discurso del sentido, ya determinado, de una comunidad. Esto, evidentemente, no se juega tanto en el hecho de que tales producciones brinden otros contenidos a la imagen de nación imperante, sino también en las siempre singulares formas que puede adquirir un producto cultural. Es esa especificidad la que puede distinguir un discurso artístico de, por ejemplo, las ciencias sociales. En ese sentido, el arte puede tener un rol desnaturalizador necesario para construir un espacio público capaz de interrogarse por sus formas de constituir el sentido. Si un orden democrático es aquel que es capaz de discutir sobre sí mismo infinitamente, las producciones culturales resultan necesarias para mantener la apertura que constituye la democracia, en tanto pueden motivar la reflexión acerca de los significados sociales hegemónicos. De esta manera, tales producciones contribuyen a que los actores sociales puedan construir otros significados sociales, distintos a los que sustentan el orden imperante. Evidentemente, resulta algo ingenuo pedir al actual Estado subsidiario que fomente la crítica al orden social, puesto que se trata de un Estado montado para reproducir el orden neoliberal. Allí se revela, en términos de las políticas culturales, su límite, y la necesidad de pujar, desde una mirada crítica al Estado presente, más allá del neoliberalismo, con el propósito de constituir políticas culturales que tiendan a construir un orden democrático. En ese sentido, es posible imaginar las políticas culturales como un fomento a la circulación de discursos que puedan mostrar, una y otra vez, las fisuras del orden social.

Por ello, no resulta indiferente qué tipo de obra pueda o no recibir apoyo por parte del Estado, ni tampoco cómo se piensa tal apoyo. En efecto, parte de lo que debe comenzarse a pensar, para imaginar otras políticas culturales, es cómo el apoyo estatal puede reforzar, en lugar de contener, niveles de autonomía en los distintos momentos de producción y circulación de los productos culturales. En ese sentido, la importancia del Estado en las políticas culturales no debiese generar un modelo en el cual todo momento de la producción pase por el Estado, sino, al contrario, otra forma de relacionar públicamente al Estado, las producciones culturales y la sociedad. Justamente porque es en su capacidad de interpelar siempre de otro modo que las obras de arte pueden tener cierto rendimiento crítico, no podría determinarse de antemano qué forma de arte es la que habría de fomentarse.<sup>29</sup>

28 En ese sentido, las recientes aperturas al fomento de distintas formas artísticas, vinculadas a la cultura popular y a la crítica a la concepción de que el Estado “lleva” la cultura a las poblaciones, resultan igualmente conservadoras, pues también supone que ya se sabe cuáles son las comunidades y cuáles las prácticas artísticas que se encarnan en una u otra producción cultural.

29 En efecto, no puede determinarse con seguridad si una producción cumple o no este criterio, y asegurar un límite claro, por así decirlo, entre arte y espectáculo, y es eso lo que abre el debate que todo producto cultural puede suscitar. Y quizás

Esta cuestión se halla conectada con el segundo punto por discutir, vinculado a la lógica individualizante que supone la concepción de las oportunidades culturales antes descrita. Lo público en la producción cultural se pasa a entender en términos del origen del financiamiento, y no del modo en el que se produce. Desde la lógica neoliberal, se comprende la experiencia ante la producción cultural como consumo cultural, esto es, como una relación en la que un sujeto individual presenta cierta creación ante otros sujetos individuales. Así, se considera que el financiamiento de una producción ha sido exitoso en la medida en que hayan sido más las personas que hayan podido acceder a ella. El hecho de que hoy existan programas vinculados a comunidades determinadas –como fondos regionales– no objeta esta lógica, sino que simplemente la focaliza hacia un mercado más reducido. Una orientación pública de la producción cultural, por el contrario, no se juega en el hecho de que la producción cultural se presente en barrios que no estén en los principales circuitos artísticos o en que no se cobre por acceder a esta, aun cuando estas sean medidas destacables. Para que una producción pueda preciarse de ser pública, y así susceptible de apoyo estatal, debe pensarse para poder circular por más espacios que los del sistema artístico instituido. Aquello requiere, por ejemplo, una articulación entre la producción cultural y los espacios educativos, así como espacios de mediación en los que quienes no provienen de los circuitos artísticos puedan interesarse por lo presentado. La pregunta, por ende, no es si han de promoverse o no producciones especializadas sino cuánto hace un proyecto por ampliar su público más allá de quienes ya podrían haber estado interesados en asistir, por ejemplo, a una galería de exposiciones. Si bien es cierto que las distintas políticas de financiamiento han tendido a exigir mayor circulación de las producciones culturales que se apoyan, esto se comprende como una posibilidad antes que una necesidad. Por lo mismo, no se ha impedido que las políticas culturales sigan siendo formas de financiamiento para la reproducción de élites culturales que producen y consumen en el campo cultural. Contra ello, resulta necesaria una política cultural en la que las producciones se piensen, necesariamente, en espacios de circulación que pueden ir ampliándose más allá de los estrechos públicos hoy existentes.

En ese sentido, resulta necesaria una política cultural de carácter público que sobrepase las actuales instituciones y los actuales públicos que hoy pueden celebrar la existencia de nuevos proyectos de instituciones culturales. La celebración de la cultura que parece ser sostenida transversalmente por los distintos actores políticos del orden neoliberal expresa el consenso tácito del duopolio político ante un Estado subsidiario que se ha ido consolidando durante las últimas décadas en el campo de la producción cultural. En lugar de ser otro espacio de reproducción del orden social, una política cultural de carácter de público ha de ampliar, una y otra vez, los públicos y modos de reflexión pública sobre lo público. Es necesario, por ello, un proceso amplio de discusión con los distintos actores de la cultura, que permita construir otra forma de concebir la producción cultural para otra democracia. ▼

# LA RED DE ARRASTRE ESTATAL: LA INFLUENCIA EMPRESARIAL DEL GRUPO ANGELINI

Sebastián Caviedes • Andrés Bustamante



Fuente: [www.movimientoporladefensadelmar.wordpress.com](http://www.movimientoporladefensadelmar.wordpress.com).

## RESUMEN:

Se indaga en el proceso que da origen a la formación del Grupo Angelini, desde sus inicios en la pesca hasta su consolidación tras la adquisición de empresas reprivatizadas durante la dictadura, analizando el significativo peso que tiene el apoyo del Estado en el proceso que lo catapulta a los primeros lugares de riqueza en el país. Ello permite, además, entender la forma en que el grupo se relaciona con el Estado, dando cuenta de las redes que vinculan al grupo con la política y que han sido visibles, de modo transversal, por la defensa abierta de sus intereses tanto en el sector pesquero como forestal-celulosa.

## PALABRAS CLAVE:

- Gran empresariado.
- Subsidio estatal.
- Grupo Angelini.
- Concentración económica.

<sup>1</sup>Si bien la relación entre el interés empresarial y la política es una condición inherente a la propia constitución y mantención de los grupos empresariales chilenos, han sido los escándalos de los últimos años los que han resituado el tema, en base a los estragos causados por las boletas “ideológicamente falsas”. En el último tiempo, la hebra más visible de tal vínculo ha tenido al caso Corpesca y a los aportes de empresas a la pre-campaña de Bachelet como ejes del debate. Su punto en común, evidenciar el accionar de uno de los principales grupos empresariales en la política chilena: el Grupo Angelini.

Aunque retratado por la prensa como un emprendedor alejado de la contingencia y de la vida social, tales hechos, así como las permanentes apariciones que ha debido realizar a propósito de la defensa de sus intereses pesqueros y forestales, muestran que Anacleto Angelini y el conglomerado que fundara han gozado de una capacidad de interlocución con la política tanto o más aceptada que la de otros grupos económicos, aun cuando sus redes parezcan menos visibles que las de grupos como Matte o Luksic.

Por este motivo, se indaga en el modo en que los Angelini se han insertado en el entramado del poder, dando cuenta de los principales rasgos de su proceso de instalación y crecimiento, y del tipo de estrategia de inserción económica que han usado para adquirir el tamaño con que se presentan hoy en día. Tales preguntas, sin embargo, no pueden responderse sin caracterizar la forma en que el grupo se ha relacionado con el Estado y la política, relaciones que han operado como eficientes instrumentos para impulsar su proceso de acumulación capitalista.

## I. HACIÉNDOSE UN NOMBRE: LAS ESTRATEGIAS EMPRESARIALES DEL GRUPO ANGELINI

Nacido como hijo de un comerciante de trigo, la historia empresarial de Anacleto Angelini comienza en 1935 cuando se instala en Abisinia (en la actual Etiopía), colonia recientemente anexada por la Italia de Mussolini, y estudia ingeniería comercial dedicándose paralelamente al comercio de sal. Durante dicha estadía estalla la Segunda Guerra Mundial, tomando los británicos el control de la región africana, mientras Anacleto acaba en un campo de concentración. En 1945 logra escapar en un barco y volver a Italia, aunque viendo las escasas posibilidades de un país en ruinas, decide emigrar a Chile, al parecer por recomendación de algunos amigos italianos. Se instala en Santiago en 1948<sup>2</sup>.

Ya en Chile, una de sus primeras incursiones empresariales es la creación de Pinturas Tajamar, en alianza con socios italianos y chilenos, cuestión que logra al traer maquinarias y equipos desde Italia, a partir de un capital inicial de US\$ 100.000 que obtuvo como préstamo de un amigo italiano a quien conoció en su periplo por África. Tras tres años de funcionamiento, Anacleto vende su participación a sus socios chilenos y al año siguiente (1952), junto a su amigo y socio Giuseppe Franchini, crea la Empresa Constructora Franchini y Angelini Limitada, dedicada a la construcción de edificios tanto residenciales como comerciales. La participación en esta empresa es cedida a su socio en 1959, para dedicarse a sus otras áreas de negocio que crecían de manera significativa<sup>3</sup>.

1 Para profundizar en los acápites 1 y 2, ver Caviedes, S. (2015). *Caracterización económica y política Grupo Angelini*. Asesoría parlamentaria al Diputado Gabriel Boric.

2 Pérez, X. (2002, 29 de noviembre). La receta millonaria de don Cleto. Revista *El Sábado El Mercurio*. Recuperado de <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={da1491c0-6f9c-475f-8bcd-971b37f8d539}>

3 Testimonios. Don Anacleto Angelini Fabbri. 1914-2007. Recuperado de <http://www.antarchile.cl/antarchile/files/>



Durante este periodo, Angelini también participa en la creación del Banco Nacional del Trabajo, aunque posteriormente no haya orientado la acción del grupo hacia el sector financiero. Junto con ello, incursiona en el rubro agrícola al adquirir parte del fundo La Fortuna de Curicó y al desarrollar algunas plantaciones frutales en la zona central a través de Inversiones Siemmel.

Es su irrupción en la pesca, sin embargo, la que le permite dar uno de los dos saltos que impulsan al grupo a formar parte del gran empresariado nacional. En 1956, junto a su hermano Gino, viaja a Arica para concretar su primer gran negocio al ingresar como socios a la Empresa Pesquera Ricardo de Varenne (Eperva), por recomendación de su propietario, quien buscaba una inyección de capital para revitalizar el negocio. Tras constatar el precario estado en que se encontraban las instalaciones, Anacleto viaja al Perú para interiorizarse sobre el proceso de producción de harina de pescado. Aquello significó la incorporación de nueva tecnología a la industria, incluyendo cascos metálicos a los barcos de madera, redes industriales y grúas motorizadas. Los buenos resultados de este acierto en las costas ariqueñas llevaron al Gobierno de Jorge Alessandri a solicitarles desarrollar la pesca en Iquique, impulsando la apertura de una segunda planta de Eperva en dicha ciudad. A ello se sumó que la Corfo, a mediados de los sesenta, le entregara la administración de la Pesquera Indo, en ese momento en quiebra, de la cual compró el 40% en 1968, controlándola en su totalidad años más tarde<sup>4</sup>.

En este contexto, a fines de los años setenta el Grupo Angelini –conformado por Anacleto y su hermano Gino– aparece consolidado en el cuarto lugar de los grupos económicos nacionales, como parte de los 17 grupos económicos menores tras los 3 de mayor tamaño (Cruzat-Larraín, BHC y Matte)<sup>5</sup>. Su patrimonio se calculaba en US\$ 140 millones de la época, cifra que si bien se alejaba de los US\$ 1.000 millones con que lideraba el Grupo Cruzat-Larraín, los hacía relevante toda vez que tal fortuna contaba con el resguardo del bajo endeudamiento, fortaleza que les haría resistir de mejor forma la crisis económica que entre los años 1981-82 reconfiguró el mapa de la extrema riqueza. El salto logrado por Angelini durante la década era evidente: si al comienzo controlaba cuatro empresas (Pesquera Eperva, Pesquera Indo, Cholguán y Grace y Cía.), al terminar los sesenta participaba en un total de 26, controlando 16 de ellas.

Si bien este salto implicó también su apertura hacia otros rubros, como el de los seguros (controla el 59% de Seguros Cruz del Sur y el 96% de Seguros La Previsora) y el aumento de las empresas ligadas al sector forestal (adquiere el 18% de MASISA, el 100% de Sociedad Forestal Siberia y el 25% de Laminadoras de Maderas), la pesca siguió siendo su principal fuente de acumulación: a Pesquera Eperva e Indo (en las que aumenta su participación de 51% a 63% y de 38,% a 89%, respectivamente), sumó Empresa Pesquera Iquique y Empresa Pesquera Chilemar<sup>6</sup>. En conjunto, a 1978, estas cuatro empresas representaban un patrimonio de aproximadamente US\$ 101 millones, de los cuales casi US\$ 76 millones correspondían al grupo<sup>7</sup>. Angelini se consolidaba como líder del sector.

---

attachment/attachment/Biografia\_AAF.pdf

4 *Ibid.*

5 Dahse, F. (1979). *Mapa de la extrema riqueza. Los grupos económicos y el proceso de concentración de capitales*. Santiago: Editorial Aconcagua.

6 *Ibid.*

7 *Ibid.*

## A. EL “NEGOCIO DE SU VIDA” NO NECESITA RIESGO

Así llamó *El Mercurio*, en una crónica del año 2002, al negocio que Anacleto Angelini logró concretar en 1985, a los 72 años, y que significó catapultar al conglomerado a la cima del ranking de millonarios locales: la compra de Copec<sup>8</sup>. Una compra que se hizo, al igual que otras privatizaciones y reprivatizaciones de empresas del “área rara” de la economía, en condiciones muy ventajosas y a precios módicos, generando un subsidio tan significativo a la riqueza privada, que rompió con los moldes de su supuesto “espíritu emprendedor”.

Tras sortear con éxito la crisis de principios de los ochenta, los Angelini observaron el derrumbe del Grupo Cruzat-Larraín, propietarios de Copec en ese entonces. Previamente, la compañía se había expandido fuera del negocio de los combustibles, adquiriendo en 1976 las empresas que actualmente conforman Celulosa Arauco y Constitución (Celco), así como la Pesquera Guanaye en 1980, y algunas empresas de distribución eléctrica a partir de la licitación de Endesa en el mismo año. La caída en desgracia de sus propietarios supuso para Angelini la posibilidad de comprar a la Corfo el 14% de las acciones del conglomerado, a un precio muy por debajo del valor libro<sup>9</sup>.

Siguiendo a Fazio<sup>10</sup>, la reprivatización de Copec se produjo del siguiente modo: en primer lugar se llamó a una licitación pública, pero el gran paquete accionario fue vendido días antes de que la misma se realizase, con un precio menor al del patrimonio valorizado. Posteriormente, fueron vendidos nuevos paquetes a un precio mucho mayor al pagado por Angelini. En un tercer movimiento, Angelini se asoció con capitales extranjeros para la compra de un porcentaje del paquete original, pagando un precio cuatro veces mayor al pagado por el grupo anteriormente. La consecuencia fue que las utilidades generadas por Copec en esa época permitieron a Angelini recuperar rápidamente la inversión inicial<sup>11</sup>.

En 1987, en el marco de esta misma operación, Angelini creó junto a Carter Holt Harvey, Inversiones Los Andes, propiedad de ambos grupos en partes iguales. Tras un aumento de capital, se logran cancelar las deudas de Copec y comprar nuevos paquetes accionarios, lo que permite que esta sociedad logre el control del 60% de la empresa. Adicionalmente, debido al desconocimiento del negocio de los empresarios neozelandeses, se cedió a Angelini la administración de Copec y sus filiales por 20 años<sup>12</sup>. Este pacto de accionistas se vio cuestionado cuando Carter Holt Harvey quebró y fue adquirida por la International Paper en 1993, esta última una de las líderes internacionales del negocio forestal. Tras una serie de batallas judiciales, Angelini logró comprar la participación de sus socios para hacerse con el control mayoritario de Copec, pagando US\$ 1.233 millones.

De esta forma, Angelini logró hacerse del control de una empresa que, al año 2005, tenía un patrimonio bursátil de US\$ 9.807 millones<sup>13</sup>, fortaleciendo su posición dominante en el sector pesquero, a la vez que asumía un dominio absoluto del sector forestal a través de Celco. Todo ello explica que, a principios de los noventa, Angelini rompa la barrera de los US\$ 1.000 millones de riqueza personal, logrando su aparición en el ranking Forbes<sup>14</sup>.

8 *Op. Cit.*, 3.

9 Fazio, H. (1997). *Mapa actual de la extrema riqueza en Chile*. Santiago: Lom Ediciones.

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*

12 *Ibid.*

13 Fazio, H. (2005). *Mapa de la extrema riqueza al año 2005*. Santiago: Lom Ediciones.

14 *Ibid.*

## B. LA HERENCIA Y LA DESACELERACIÓN DE ANGELINI

Antes del fallecimiento de Anacleto Angelini, producido en agosto de 2007, se había comenzado a delinear la sucesión en la administración de las empresas de su propiedad. Dado que su matrimonio con María Nosedá no dejó hijos, serían los hijos de su hermano Gino, Roberto y Patricia, quienes asumirían esta función. En efecto, a medida que Anacleto declina en su participación en los negocios, Roberto comienza a asumir protagonismo. A principios de esa década se crea Inversiones Angelini, a través de la cual se manejarán las diferentes operaciones del grupo y de la cual Anacleto poseía un 21%, mientras su esposa contaba con un 15% y sus sobrinos con un 12% cada uno. A la muerte del fundador, una serie de hitos legales se suceden, comenzando en 2007 con la apertura de su testamento, el cual deja instrucciones detalladas respecto del criterio de sucesión. En la ejecución de lo estipulado, la viuda de Angelini reduce su participación en la mencionada sociedad a un 10,94%, mientras Roberto y Patricia administran el 74,32% de la misma, dado que, además de su participación directa, administran de manera fiduciaria el 33,1% que heredaron sus 7 hijos -o “sobrinos nietos” de Anacleto-, quienes solo podrán disponer de esas participaciones al morir sus padres<sup>15</sup>.

En la actualidad, los Angelini agrupan sus activos fundamentalmente a través de AntarChile. De ella se derivan, a través de una serie de relaciones de propiedad, Corpesca y Empresas Copec. Respecto de la primera, durante el ejercicio 2014, logró una utilidad de US\$ 16,6 millones y ventas consolidadas por US\$ 805 millones. En la pesca extractiva se capturaron 755 mil toneladas de especies pelágicas y se procesaron 627 mil toneladas. En cuanto a la producción, la empresa produjo el 37% de la harina de pescado a nivel nacional (141 mil toneladas) y el 7% del aceite de pescado (10 mil toneladas)<sup>16</sup>. Empresas Copec, por su parte, se estructura a partir de los segmentos Forestal (Celulosa Arauco y Constitución) y Combustibles (Copec, Abastible, Metrogas), además de otras inversiones. Al cierre del ejercicio 2014, exhibe un patrimonio de US\$ 10.336 millones y una ganancia de US\$ 855 millones, de las que el sector Forestal aporta el 50,5% (US\$ 431 millones) y el sector Combustibles el 33,6% (US\$ 287 millones)<sup>17</sup>.

La mirada general sobre el patrimonio también muestra otro rasgo de este período. No obstante su liderazgo indiscutido en varios sectores de la economía, el Grupo Angelini ha ido cediendo terreno frente a la arremetida de otros grupos económicos. En el ranking Forbes de 1996, Anacleto Angelini figuraba como la mayor riqueza del país, con US\$ 2.300 millones, seguido de cerca por Andrónico Luksic (US\$ 2.200 millones) y Eliodoro Matte (US\$ 1.700 millones). Ya en el ranking del año siguiente, el liderazgo lo asumió Luksic, con US\$ 2.600 millones frente a los US\$ 2.200 millones de Angelini. Por otra parte, las cifras del Centro de Estudios en Economía y Negocios (CEEN) de la UDD permiten estimar el patrimonio bursátil del Grupo Angelini en US\$ 3.310 millones, muy por debajo de los US\$ 10.390 millones del Grupo Luksic y los US\$ 6.665 millones del Grupo Matte<sup>18</sup>. Si bien tanto las cifras como las posiciones relativas pueden mostrar variaciones importantes en el corto plazo, dependiendo de las características del ciclo económico y por ende afectando el rendimiento que tengan los diferentes sectores de la economía, es claro que la apuesta de Luksic por la minería y el sector financiero ha cambiado el ordenamiento que existía durante los noventa.

15 Mendoza, L. (2013, 3 de mayo). Viuda de Angelini traspasa el holding a la segunda y tercera generación familiar. *La Segunda*. Recuperado de <http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2013/05/844117/viuda-de-angelini-traspasa-el-holding-a-la-segunda-y-tercera-generacion-familiar>

16 Corpesca (2014). Memoria Anual 2014. Recuperado de <http://www.corpesca.cl/wp-content/uploads/2014/08/Memoria-Anual-2014.pdf>

17 Empresas COPEC (2014). Memoria Anual 2014. Recuperado de <http://www.empresascopec.cl/wp-content/uploads/2015/04/Memoria-Anual-2014.pdf>

18 Ver Ranking Patrimonio Bursátil Grupos Económicos CEEN UDD <http://negocios.udd.cl/ceen/files/2015/06/RGE-14-12-rev.pdf>. Patrimonio convertido al dólar observado al 30/12/2014.

## II. LOS ANGELINI ANTE LA POLÍTICA Y EL MEDIOAMBIENTE

Aun cuando Anacleto Angelini siempre quiso mostrarse como un empresario de bajo perfil y emprendedor, quizá su conglomerado sea el más expuesto y más rentista de todos. Como en todo ascenso veloz –sobre todo con una dictadura de por medio-, el tamaño del poder y la riqueza alcanzada por el Grupo Angelini no es fortuito ni fruto solo del esfuerzo personal. Se construye, por el contrario, sobre una sistemática renovación de beneficios económicos estatales, que le otorgan acceso a explotar los recursos naturales bajo condiciones privilegiadas –en términos tributarios, laborales y de inversión- y, no pocas veces, oligopólicas. Hoy, de la mano de su sobrino Roberto, aquello vuelve a reflejarse. Cuando la senda de crecimiento iniciada a comienzos del nuevo siglo comienza a agotarse, la urgencia por un reimpulso para iniciar un nuevo ciclo de acumulación capitalista reactiva los canales por los han sido logrados y defendidos tales beneficios.

### A. LA LEY DE PESCA EN TRES ACTOS

Tras lo avanzado en dictadura, el Grupo Angelini necesitaba de un sustento político en democracia para mantener sus beneficios. El tránsito para lograrlo implicó un mayor involucramiento en la política contingente del empresario italiano, tanto para defender la posición dominante lograda previamente como para profundizarla con la venia de las fuerzas políticas concertacionistas. El vínculo con estas últimas se construyó sobre el propio nacimiento de la coalición. En efecto, Angelini prestó apoyo económico a la campaña del *No*, siendo uno de sus más conspicuos y secretos financistas<sup>19</sup>. Lo unía a la naciente Concertación, sin embargo, un nexo aún más antiguo, originado en la simpatía de Angelini por el proyecto demócratacristiano de los años sesenta y que le granjeó una amistad con Eduardo Frei Montalva, a quien llegó por intermedio de la familia Zaldívar Larraín, una de las más tradicionales de la Falange<sup>20</sup>.

Manteniendo el carácter pragmático y no “ideológico” de su adhesión a los gobiernos de turno, en su relación con la Concertación los miembros de esta familia han sido fundamentales. Ellos han sido clave, además, para la mantención de su posición dominante en el sector pesquero, del cual la propia familia se ha visto beneficiada. Mientras, varios miembros trabajan o son accionistas de las pesqueras del grupo, tanto Andrés como Adolfo Zaldívar –fallecido en 2013- han actuado a favor del Grupo Angelini en el Congreso.

Dentro de los episodios que dan cuenta de esto, el primero se produce a comienzos de los noventa, cuando Patricio Aylwin trata de impulsar una nueva normativa pesquera. La sola decisión generó la reacción inmediata de los industriales que denunciaron un “cambio en las reglas del juego”, a pesar de la escasa regulación existente en el sector. Allí se inició un fuerte *lobby* del propio Angelini sobre el Presidente de la República<sup>21</sup>, a la vez que desde el propio partido oficialista el clan Zaldívar ejecutaba maniobras comunicacionales y en el Senado buscando convencer a sus pares de la utilidad de mantener las condiciones de la industria pesquera. No era casualidad, Felipe y Javier, hermanos de los senadores, ejercían como gerente general de Eperva y como asesor de la Corporación de Pesca, respectivamente. Lo que se legisló finalmente fue la Ley de Pesca y Acuicultura de 1991, que, sin embargo, no cumplió su objetivo de controlar la explotación pesquera industrial, por cuanto aunque fue limitado el número de naves por

19 La Nación. (2007, 2 de septiembre). El secreto mejor guardado de Angelini. *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.cl/noticias/vida-y-estilo/el-secreto-mejor-guardado-de-angelini/2007-09-01/232621.html>

20 La Tercera. (2002, 1 de diciembre). Los vínculos entre los Zaldívar y Anacleto Angelini. *La Tercera*. Recuperado de: [http://www.archivochile.com/Poder\\_Dominante/grem\\_empre/PDgremios0011.pdf](http://www.archivochile.com/Poder_Dominante/grem_empre/PDgremios0011.pdf)

21 *Ibid.*

empresa y su capacidad de bodega<sup>22</sup>, estas aumentaron sus niveles de captura invirtiendo en tecnologías que dieron mayor eficiencia y autonomía a sus flotas, a la par que desarrollaban un agudo proceso de reorganización que les permitió disminuir sus costos al reducir el número de trabajadores. En el caso de Angelini, aquello dio inicio a la fusión de sus empresas<sup>23</sup>.

Hacia el año 2000, nuevamente se planteó regular la pesca industrial, ahora por la vía de cuotas de pesca global anuales que permitieran enfrentar el visible agotamiento de recursos pesqueros como el jurel<sup>24</sup>. El *lobby* volvió a ejercerse desde el lado de los Angelini, aunque esta vez para evitar que tales cuotas fueran establecidas en la I y II regiones –controladas por el grupo–, y se limitaran solo desde la III región hacia el sur. Lo que no calcularon los asesores de Angelini, sin embargo, fue que su celo extremo les impidió disfrutar de una medida que, paradójicamente, se convirtió en un buen negocio para las grandes empresas. La regulación desechada por Angelini consistía en un régimen transitorio que introdujo los Límites Máximos de Captura por Armador (LMCA) –sucesores de las antiguas Cuotas Individuales Transferibles–, distribuyendo anualmente la cuota global anual de captura, tanto para los pescadores industriales como para los artesanales<sup>25</sup>. La regulación, no obstante, otorgó cuotas desmedidas a los industriales –especialmente a las empresas de mayor tamaño–, dejando a los artesanales con un reducido espacio para pescar<sup>26</sup>.

Dos años después, el error buscó ser “enmendado” a través de un proyecto presentado por el presidente del Senado, Andrés Zaldívar, para ampliar las cuotas hacia el norte<sup>27</sup>. El proyecto fue conocido como la Ley “Corta” de Pesca, siendo además impulsado desde La Moneda por Ricardo Lagos como parte de la Agenda Pro Crecimiento acordada con la Sofofa. La extensión de la medida, a pesar de la presión ejercida por la industria y el Gobierno debió enfrentar la protesta de los pescadores artesanales. El Ejecutivo, sin atender a las demandas sociales, prefirió plantear como proyecto alternativo la prórroga de esta fase transitoria por diez años más. Aquello radicalizó el conflicto, el cual no acabó sino cuando un grupo transversal de diputados y senadores suscribieron un acuerdo para rechazar la propuesta. Acuerdo que finalmente no se cumplió, aprobándose la prórroga. Desde el Grupo Angelini, tanto sus abogados como el presidente de Empresas Copec, Felipe Lamarca, habían instalado presión<sup>28</sup>. Por su parte, entre los Zaldívar los intereses eran extensos y variados: mientras Felipe presidía Eperva, otros seis integrantes de la familia –incluidos los dos senadores– fungían como accionistas de la empresa, con porcentajes que, a pesar de ser minoritarios, resultaban cuantiosos por el carácter oligopólico de la industria pesquera. Además, en cada avance del proyecto crecía el precio de las acciones del holding de Angelini, aumentando las ganancias del grupo. Sin importar las acusaciones, tanto el Gobierno como los parlamentarios cerraron filas con los senadores Zaldívar<sup>29</sup>.

22 Ver Ley General de Pesca y Acuicultura (Nº 18.892 y sus modificaciones) en: [http://www.subpesca.cl/normativa/605/articles-516\\_documento.pdf](http://www.subpesca.cl/normativa/605/articles-516_documento.pdf)

23 *Op. Cit.*, 9.

24 Pescar por debajo de la talla mínima legal –en el caso de los jureles, 26 centímetros–, interrumpe el proceso reproductivo, poniendo en peligro a la especie. Ver Figueroa, J. (2012, 25 de enero). Los nueve dueños del mar chileno. *Ciper*. Recuperado de: <http://ciperchile.cl/2012/01/25/los-duenos-del-mar-chileno/>

25 Ver Ley Nº 19.713 en: <http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/Ley-de-L%C3%ADmites-M%C3%A1ximos-de-Captura-por-Armador.pdf>

26 Jofré, J. y Wetli, L. (2003, enero). Pescadores desafían a “tiburones” del mar. *Punto Final*, (535). Recuperado de: <http://www.puntofinal.cl/535/>

27 Skoknic, F. (2015, 25 de junio). La mano derecha de Angelini que entregó los fondos para la pre-campaña de Bachelet. *Ciper*. Recuperado de: <http://ciperchile.cl/2015/06/25/la-mano-derecha-de-angelini-que-entrego-los-fondos-para-la-pre-campana-de-bachelet/>

28 *Op. Cit.*, 20.

29 *El Mercurio*. (2002, 26 de noviembre). Gobierno cierra filas en torno a Andrés Zaldívar. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2002/11/26/99358/gobierno-cierra-filas-en-torno-a-andres-zaldivar.html>

Por tercera vez la normativa debió renovarse en 2012, ahora atendiendo a los cambios experimentados por el rubro industrial pesquero. El más importante: la oligopolización de la explotación pesquera en unas pocas grandes empresas controladas por nueve grupos económicos dueños del 90% de la pesca industrial de jurel, anchoveta y sardina. La razón: el marco legal surgido de la LMCA dividió el mar chileno en cuatro grandes zonas y basó la asignación de cuotas en el historial pesquero reciente y en la capacidad de bodega de las empresas. Esto benefició a los grandes pesqueros, a la vez que incentivó la concentración al entregar pequeñas cuotas a sus competidores, a los cuales se les hizo imposible seguir operando, debiendo vender sus barcos y cuotas a las grandes empresas<sup>30</sup>. La tan esperada regulación estatal, por tanto, tuvo el efecto de favorecer la concentración del sector, sin que estos grandes “competidores” tuvieran que arriesgarse en el mercado para crecer.

Luego de una tibia disputa entre las grandes pesqueras industriales, dada la incertidumbre que generaba desconocer el mecanismo para la renovación de las cuotas (si se mantenían o se subastaban), ellas terminaron actuando conjuntamente a través de sus organizaciones gremiales: Sornapesca y Asipes. En la “Mesa de Trabajo Pesquero” de 2011, liderada por el ministro de Economía, Pablo Longueira, y su subsecretario de Pesca, Pablo Galilea, estas organizaciones impusieron los términos de la negociación al Gobierno y los pescadores artesanales, hasta altura, divididos en dos agrupaciones gremiales resultado de la negociación previa: la Confepach (los beneficiados de la LMCA) y la Conapach (los perjudicados)<sup>31</sup>. Esta, si bien significó una mejora en el porcentaje de los artesanales respecto a la cuota global anual de pesca –que para la zona norte dominada por Angelini creció un 2% la cuota de pesca de anchoveta y sardina, y un 5% la de jurel<sup>32</sup>–, no hizo sino reconocer legalmente la concentración *de facto* que ya existía, sellándose que las cuatro zonas de pesca se conviertan en una suerte de “fundos marítimos”<sup>33</sup>, al contrario de lo que pensara Anacleto Angelini en 1991 cuando habló de “una suerte de reforma agraria, pero en el mar”, ante el intento regulatorio<sup>34</sup>.

Paradójicamente, este escándalo volvió a visibilizarse este año, no por las consecuencias medioambientales que trae consigo para las zonas costeras o por el nivel de concentración que supone, sino por ligarse a los casos de financiamiento empresarial de la política. Particularmente, ya en 2013 se conoció de los pagos que Corpesca hizo al jefe de gabinete de la entonces diputada Marta Isasi (IND-UDI), por supuestos estudios vinculados a la ley de pesca<sup>35</sup>. Esto significó la salida del gerente general de la empresa, Francisco Mujica, quien de todos modos ha vuelto a dar explicaciones, ahora por los pagos al senador Jaime Orpis (UDI) entre 2008 y 2013, que incluyen el periodo de tramitación de la última ley de pesca<sup>36</sup>. Así como por el hecho de que asesores de Pablo Longueira habrían entregado boletas por servicios que nunca prestaron a estas grandes empresas pesqueras.

30 *Op. Cit.*, 27.

31 *Ibid.*

32 Ver “Acuerdo Mesa Pesquera” en: <http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/ACUERDO-MESA-DE-LONGUEIRA.pdf>

33 *Op. Cit.*, 27.

34 *Op. Cit.*, 20.

35 Ciper. (2013, 10 de mayo). Ex asesor de diputada Marta Isasi revela pagos de Corpesca para financiar campañas políticas. *Ciper*. Recuperado de: <http://ciperchile.cl/2013/05/10/ex-asesor-de-diputada-marta-isasi-revela-pagos-de-corpesca-para-financiar-campanas-politicas/>

36 Toro, P. (2015, 24 de mayo). Ex gerente de Corpesca afirma que Orpis pidió fondos por deudas de campaña. *La Tercera*. Recuperado de: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/05/674-631047-9-ex-gerente-de-corpesca-afirma-que-orpis-pidio-fondos-por-deudas-de-campana.shtml>

## B. EL AVANCE FORESTAL DE ANGELINI Y EL CONFLICTIVO “DESARROLLO”

En la actividad forestal, los Angelini -junto al Grupo Matte- acumulan buena parte de la masa boscosa del territorio chileno, como resultado no sólo de la concentración del sector, sino también de una ininterrumpida subvención estatal. Ella surge durante la dictadura, a partir del proceso de reapropiación de tierras entregadas a campesinos y comunidades mapuche, a las que se les cambia el uso de suelo para reasignarlas a la industria forestal. Legalmente, este proceso incluyó el Decreto Ley 701 o “Ley de Fomento Forestal”, que buscó incentivar la conformación de una industria forestal por la vía de subsidios y exenciones tributarias<sup>37</sup>. Pese a su carácter transitorio, tal medida ha seguido operando en democracia como un mecanismo estatal para la acumulación empresarial, a través del cual las forestales se han apropiado de bosques y ecosistemas del sur de Chile. La industria ha defendido arduamente el decreto, agrupada en su organización patronal, la Corporación de la Madera (Corma), teniendo en Celco y CMPC a los líderes de este esfuerzo, sobre todo porque el tipo de negocio extractivo que desarrollan tiene como límite orgánico la necesaria expansión hacia nuevos terrenos en donde realizar reforestaciones.

En 2012 expiró el Decreto Ley 701, con la consiguiente movilización de las fuerzas empresariales para revitalizarlo. Fue durante el gobierno de Piñera que hubo un primer intento, el cual fue frustrado por la exigencia impuesta por el Convenio 169 de la OIT -suscrito en 2008 por Chile-, que obliga a consultar las legislaciones con las comunidades indígenas que se vean afectadas. Por estar la industria emplazada entre las regiones del Biobío, La Araucanía y Los Lagos, se realizó una consulta a los mapuche, que lo rechazaron por existir territorios que consideran ancestrales<sup>38</sup>. Pero sin importar este rechazo, la actual administración Bachelet ha obviado una nueva consulta -alegando falta de financiamiento-, para inmediatamente darle urgencia al proyecto que proroga la iniciativa de “Fomento Forestal”, el cual ya ha sido aprobado en la Cámara de Diputados. Tal situación significa que, en los hechos, se facilita la incorporación al negocio forestal, vía subsidio a la plantación de pino y eucaliptus, de cerca de dos millones de hectáreas de tierra aún disputadas por Angelini y Matte a los pueblos originarios<sup>39</sup>.

La iniciativa, además, legitima el avance de la “recolonización” de la zona mapuche, que a través de la militarización del conflicto, ha permitido controlar socialmente la región, a la vez que revertir los efectos redistributivos de las reformas de los años sesenta. Al igual que con los pescadores artesanales, lo que parece ser la falta de una interlocución legítima de las demandas sociales de los sectores subalternos, no es sino el resultado de la propia acción estatal encaminada a superponer el interés empresarial por sobre el de otros grupos y organizaciones. Es la producción de la desigualdad desde el propio Estado, que se identifica en una acción discriminatoria al momento de enfrentarse intereses diferentes<sup>40</sup>.

Existen también efectos medioambientales derivado del agotamiento del recurso hídrico proveniente de las napas subterráneas, a partir del cultivo intensivo en terrenos muy amplios. A lo que se suma la destrucción del bosque nativo, generada por la tala indiscriminada y la reforestación masiva con especies funcionales al negocio forestal<sup>41</sup>. Como recordado ejemplo

37 OIT (2012, diciembre). *El Trabajo Decente en la Industria Forestal en Chile*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_206093.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_206093.pdf)

38 Walder, P. (2009, agosto). Angelini y Matte, dueños de La Araucanía. *Punto Final*, (692). Recuperado de: <http://www.puntofinal.cl/692/angelini.php>

39 García Huidobro, L. (2015, 23 de julio). DL 701 en trámite: la radicalización del conflicto forestal. *El Mostrador*. Recuperado de: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/07/23/dl-701-en-tramite-la-radicalizacion-del-conflicto-forestal/>

40 Ruiz, C. y Boccardo, G. (2014). Discriminación en la acción estatal y producción de la desigualdad social. *Revista Análisis del Año*, (16). Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, pp. 25-46.

41 *Op. Cit.*, 39.

de esta depredación, en 2005 se produjo el cierre temporal de la planta de forestal-celulosa de Celco en Valdivia, exigida por la Corama. En aquella oportunidad, grupos ecologistas denunciaron la muerte de alrededor de 120 cisnes de cuello negro y la migración de otros tres mil leños de los límites del humedal del río Cruces, a causa de los residuos vertidos por la empresa del Grupo Angelini<sup>42</sup>. Pero tal como ha ocurrido recientemente con el desembolso voluntario de los impuestos adeudados por los dineros empresariales destinados a la política, aquella vez el grupo decidió voluntariamente cerrar temporalmente sus faenas, a la espera de aclararse las condiciones necesarias para su funcionamiento, en uno de los pocos desencuentros del gobierno de Lagos con Angelini.

La presencia de estos efectos sociales y medioambientales suele justificarse como si fueran “externalidades” propias (y necesarias) del estratégico rubro forestal chileno. La evidencia, sin embargo, indica que el impulso dinamizador de la industria forestal-celulosa en las regiones en que se emplaza está lejos de significar un “desarrollo” con réditos para las zonas que circundan a los gigantes forestales. El beneficio, más bien, sólo es recibido por los grupos económicos que las controlan. Particularmente, como señalan Falabella y Gatica<sup>43</sup>, la cadena forestal-celulosa ubicada en la región del Biobío aporta poco y nada a la actividad comercial del Gran Concepción y de la zona del secano interior, que circunda los bosques y ecosistemas que controlan estas empresas. Esto, por cuanto lo único consumido localmente por empresas como Celco o CMPC son materias primas –coníferas, eucaliptus, etc.–, provenientes de las zonas boscosas que ya controlan con la anuencia del Estado subsidiario chileno, sin que aquello suponga el encadenamiento de sus procesos productivos a la actividad comercial de las zonas forestales locales, ni a los flujos económicos provenientes del Gran Concepción. Vale decir, como un producto de la concentración oligopólica del sector forestal, lo que se impone es un enclave productivo de forestal-celulosa que opera sin conectarse con la región, y por tanto, sin traspasarle más que costos –medioambientales y sociales–, y no beneficios a la zona.

### C. DE ANACLETO A ROBERTO

El reducido número de miembros de la familia y la falta de redes familiares y políticas tradicionales fueron rasgos determinantes en el comportamiento político del fundador del grupo, quien no sólo tuvo extremo cuidado al heredar sus posesiones, sino que debió salir personalmente a enfrentar reiteradamente las contingencias políticas asociadas a sus intereses. Para ello contó con el apoyo de una serie de consejeros claves que ejercieron como sus representantes en la política formal, algunos de ellos hoy investigados como facilitadores de los dineros para la precampaña de Bachelet<sup>44</sup>. Ellos mismos, generalmente directores y gerentes de las empresas del grupo, han cumplido además un papel de contención frente a los potenciales costos políticos que pudieran afectar a los principales controladores y accionistas. Así, si el gerente general de Celco dejó su cargo en 2005, sindicado como responsable del derrame de residuos al río Cruces, hace poco el ex gerente general de Corpesca y un histórico colaborador del grupo como José Tomás Guzmán, han debido asumir la responsabilidad de los aportes ilegales a las campañas políticas<sup>45</sup>.

Ahora bien, si algunos de estos rasgos de Anacleto permanecen en la conducción de su sobrino Roberto, lo cierto es que su liderazgo parece diversificarse. De esto dan cuenta los vínculos

42 El Mercurio. (2004, 16 de diciembre). Gobierno protegerá a los cisnes en Valdivia. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2004/12/16/167108/gobierno-protegera-a-los-cisnes-en-valdivia.html>

43 Falabella, G. y Gatica, F. (2014, abril). Sector forestal-celulosa, agricultura de secano e industria en el Gran Concepción: ¿encadenamiento productivo o enclave? *Revista de la CEPAL*, (112), pp. 197-215.

44 *Op. Cit.*, 27.

45 *Ibid.*



con figuras como Orpis, Isasi o Longueira —a la espera de más antecedentes—, en tanto los lazos políticos no tienen solo un destino concertacionista. Esto se potencia con el hecho de que Roberto Angelini ejerce, desde hace bastante tiempo, como consejero del Centro de Estudios Públicos (CEP), del que, además, se ha convertido recientemente en uno de los más importantes benefactores<sup>46</sup>, justo cuando esta institución busca potenciar su posición en la venidera discusión constitucional.

Roberto, además, ha debido liderar las inversiones del grupo en el extranjero, como consecuencia del tamaño alcanzado en los últimos años, aunque siempre privilegiando los rubros que controlan<sup>47</sup>. Mantiene, de todos modos, el estilo cauteloso de su tío, tal como lo expresara en su última carta a los accionistas del grupo, a quienes señaló que “mientras sigan las reglas claras, seguiremos adelante”<sup>48</sup>, en referencia a las intenciones reformistas que amagó la Concertación. La misma cautela muestra al apoyar a von Mühlenbrock para presidir la Sofofa, haciéndose parte del ala más dura del empresariado industrial<sup>49</sup>.

Un último punto que destaca en su gestión es la preocupación que muestra por las innovaciones tecnológicas que pudieran integrarse al grupo. En 2014, y tras una importante donación de US\$ 15 millones a la Pontificia Universidad Católica, ambas organizaciones inauguraron el Centro de Innovación UC “Anacleto Angelini”, buscando la promoción de la innovación y el emprendimiento, en diálogo con las entidades productivas<sup>50</sup>. Nuevamente, por tanto, se ha alimentado el mito del emprendimiento ligado a la familia Angelini, que, por cierto, no es del todo falso. Y es que el empresario italiano tuvo el mérito de invertir en el norte del país cuando nadie lo hacía, instalando los cimientos del grupo que hoy lleva su apellido. Pero tal reconocimiento no se condice con el rentismo posterior de las empresas Angelini, favorecidas, como se ha dicho, con incentivos estatales permanentes. El mito es puesto en duda, además, en tanto el valor agregado de sus productos de exportación se remite, como en el caso de la pesca, a bienes intermedios como el aceite o la harina de pescado —este último, una proteína que sirve de alimento a otros animales—, con la única excepción de la reciente producción de Omega 3 con que proveen a la industria farmacéutica y cosmética<sup>51</sup>. En el caso forestal-celulosa, la producción de rollizos y paneles de madera apenas procesados, es lo habitual.

Ambas actividades —y proyectos como el de las cinco minas de carbón a tajo abierto en la Isla Riesco, impulsado por Copec<sup>52</sup>—, al contrario de innovar, dependen para ser rentables de la práctica extractiva en amplios territorios. En buena medida, eso es lo que les da su “valor agregado” y les permite competir externamente haciendo valer las “ventajas comparativas” del modelo económico chileno. Pero en realidad, como un mal chiste, por efecto de la concentración

46 Cárdenas, L. (2015, 11 de febrero). Angelini pide a la justicia civil autorización para donar \$2.490 millones al CEP. *Pulso*. Recuperado de: <http://www.pulso.cl/noticia/empresa---mercado/empresa/2015/02/11-58567-9-angelini-pide-a-la-justicia-civil-autorizacion-para-donar-2490-millones-al-cep.shtml>

47 *Diario Financiero*. (2011, 18 de diciembre). Grupo Angelini quiere exportar su modelo a AL. *Diario Financiero*. Recuperado de: <http://eleconomista.com.mx/industria-global/2011/12/18/grupo-angelini-quiere-exportar-su-modelo>

48 *El Mercurio*. (2015, 22 de abril). Roberto Angelini y reformas: “Mientras sigan las reglas claras, seguiremos adelante”. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://www.emol.com/noticias/economia/2015/04/22/713768/roberto-angelini-copec-mientras-sigan-las-reglas-claras-seguiremos-trabajando.html>

49 Celedón, S. (2015, 26 de abril). Cenas, mails y visitas a empresas marcan las últimas jornadas de von Mühlenbrock y Navarro en la carrera por presidir la Sofofa. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=141452>

50 Peña, N. (2014, 7 de junio). Lanzan Centro de Innovación UC Anacleto Angelini. *La Tercera*. Recuperado de: <http://diario.latercera.com/2014/06/07/01/contenido/negocios/10-166276-9-lanzan-centro-de-innovacion-uc-anacleto-angelini.shtml>

51 Gutiérrez, M. y Sottovia, C. (2015, 26 de enero). Grupo Angelini expande negocio de soya en Brasil y apuesta al cultivo del “salmón del norte”. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=134418>

52 Abarzúa, P. y Urquieta, C. (2011, 16 de febrero). Por unanimidad se aprueba mina de carbón en isla Riesco. *La Tercera*. Recuperado de: <http://diario.latercera.com/2011/02/16/01/contenido/pais/31-59473-9-por-unanimidad-se-aprueba-mina-de-carbon-en-isla-riesco.shtml>

de la economía chilena provocada por posiciones dominantes como las de los Angelini y otros grandes grupos empresariales, la innovación que tanto promueven en su discurso público no podría realizarse sino de modo subordinado a las necesidades de las grandes empresas, que, irremediablemente, absorberían estas buenas ideas. Es que mientras en Chile no existe una “competencia” de mercado, sino evidentes subsidios estatales que apalancan un vacío “desarrollo” atribuido al esfuerzo empresarial, la realidad demuestra que lo que alguna vez fue el “emprendimiento” de un recién llegado como Angelini, ahora no podría replicarse por la monopolización existente. Esto, a pesar de la faramalla y los fuegos de artificio desplegados en los medios de comunicación y en todo el circuito empresarial e intelectual del *management* chileno.

### **III. EMPRENDER CON LA GANANCIA ASEGURADA**

Detrás de Angelini, así como de la mayoría del gran empresariado nacional, ha sido tejido un mito en torno a la capacidad emprendedora de los líderes de los conglomerados empresariales y su aporte al desarrollo del país. El Grupo Angelini, especialmente bajo la conducción de su fundador, se diferencia del perfil de los grandes especuladores surgidos durante la primera etapa de privatizaciones de la dictadura, a la vez que tiende a insertarse en sectores de la “economía real”, dejando de lado cualquier objetivo de constituir un ancla financiera, incluso a contrapelo de la práctica habitual de los demás grupos económicos. Los rasgos de apostar por la producción y privilegiar el bajo endeudamiento, propios de un perfil emprendedor, le permitieron alcanzar el liderazgo en el sector de la pesca. Dicho sector, sin embargo, actualmente reporta un bajo nivel de utilidades en comparación a lo aportado por otros sectores como el forestal o combustibles, además de tener una proyección limitada dada la escasez del recurso pesquero.

Pero el meteórico ascenso de su patrimonio no puede explicarse sin el subsidio de la acción estatal entregado con motivo de tres momentos en la historia del grupo: la adquisición de Copec por la vía de una privatización irregular que permitió que privados se hicieran de activos del Estado a un muy bajo precio; la legislación propiciada durante la dictadura que subvencionó la actividad privada, con la cual el grupo se benefició en el rubro forestal; y, por último, gracias al accionar de la Concertación, que no solo no ha modificado en lo sustancial las políticas neoliberales heredadas del período anterior, sino que se han hecho parte de una verdadera red de protección del interés empresarial, posible de observar tanto en las gestiones para extender las políticas de Fomento Forestal, como en la ya conocida defensa de los intereses de los grandes industriales pesqueros. De tal suerte, si el subsidio a la ganancia empresarial se extiende por la fuerza en dictadura, el carácter rentista del Grupo Angelini se profundiza en democracia, ahora con la fuerza de una presión ejercida desde dentro del sistema político y en concomitancia con los gobiernos concertacionistas.

El apoyo financiero a la política de parte de grupos como este, por tanto, no debe considerarse solo como una estrategia para obtener beneficios estatales, sino, invirtiendo el argumento, como una capacidad económica construida desde el Estado que ahora se despliega para mantener los beneficios con que siempre han operado estos grupos. En consecuencia, en el capitalismo chileno el mito del emprendedor que crea valor, no es más que el mito del “visionario” que logra aprovechar la oportunidad de asegurar ganancias gracias al Estado. Esto último, a costa de disponer de la maquinaria del sector público para la acumulación de los sectores dominantes, antes que para ser expresión de un pacto de derechos sociales que asegure el bienestar general de los chilenos. ▼

## 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 CRISIS**  
La regresión autoritaria.

[16]  
**SOCIEDAD Y TRABAJO**  
Los trabajadores a honorarios como una arista de la modernización del Estado.

[28]  
**CULTURA Y POLÍTICAS CULTURALES**  
Más allá del subsidio y la “diversidad”: Apuntes para una política de la cultura de carácter público.

[39]  
**ECONOMÍA Y GRUPOS EMPRESARIALES**  
La red de arrastre estatal: la influencia empresarial del Grupo Angelini.