

# CUADERNOS DE COYUNTURA

Política | Sociedad | Cultura | Economía

---

Número 4. Edición Invierno. Agosto 2014  
[www.nodoxxi.cl](http://www.nodoxxi.cl)



## CUADERNOS DE COYUNTURA

Año 2 | número 04 |  
Publicación bimestral |  
Agosto 2014  
**Fundación Nodo XXI**  
Santiago | Chile  
www.nodoxxi.cl

**Presidente\_**  
Carlos Ruiz E.

**Director\_**  
Giorgio Boccardo

**Equipo de Investigación\_**  
Daniel Allende  
Andrés Bustamante  
Matías Goyenechea  
Fabián Guajardo  
Víctor Orellana  
Rodrigo Retamal  
Nicolás Romero  
Felipe Valenzuela

**Diseño\_**  
Yovely Díaz

**Suscripción y contacto\_**  
suscripciones@nodoxxi.cl

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



## › EDITORIAL

El vértigo inicial del segundo Gobierno de Bachelet se ha detenido. Ya no se enarbolan banderas refundacionales y se debe recurrir a dirigentes históricos de los noventa para destrabar los proyectos de ley enviados. Ante ello, los nuevos socios de la Concertación alegan exclusión y que se abandona el programa original. En tanto, el progresismo que hoy está fuera se ofrece para apuntalar a una Presidenta que ha sido abandonada. No obstante este escenario, se omite (por oportunismo o ingenuidad) un hecho esencial de la actual coyuntura: la colonización empresarial de la política formal torna poco sustantiva la acción que ejercen los partidos. En ese contexto, la legitimidad de las instituciones decae a niveles significativamente bajos y los empresarios le ponen su rúbrica al accionar del Ejecutivo.

El propósito general de este Cuaderno de Coyuntura Nº4 es explicar que la “colonización empresarial” sobre la política institucional condiciona la orientación de la gran mayoría de las iniciativas de ley enviadas por Bachelet. El ejemplo más diáfano en la negociación de la Reforma Tributaria en que el actuar del Senado recuerda a aquellas “Repúblicas Bananeras” en que los políticos son meros títeres de los intereses empresariales nacionales o extranjeros.

Esta tendencia ha sido observada también en la soterrada negociación de la Agenda Energética que busca disminuir los costos de producción del empresariado sin ajustar la matriz productiva a variantes más sustentables de desarrollo. En tanto que la bullada reforma educacional todavía sigue sin “corazón” y los proyectos de ley enviados apuntan a regular mercados; particularmente, en el caso de la calidad se siguen potenciando mecanismos (como el Simce) para

fortalecer la competencia entre instituciones y no la colaboración. Finalmente, la creación de una AFP estatal, además de legitimar el sistema de previsión vigente, fortalece la acción regulatoria y focalizada del Estado sin potenciar el papel de éste como garante de derechos.

La actual coyuntura política da cuenta de que la Concertación acepta procesar institucionalmente el reclamo de un sólo interés social, a saber, el empresarial. De ahí que seguir insistiendo que el problema de Bachelet para empujar un programa de cambios sustantivos se resuelva combatiendo a los políticos más conservadores o autocomplacientes del conglomerado no resuelva el problema de fondo que hoy enfrenta la política chilena. Tampoco se soluciona creando una gran “entente progresista” que se imponga en las futuras primarias presidenciales de la Concertación.

En definitiva, mientras el único interés social que pueda procesar sus demandas en la política institucional sea el empresarial no arrancará un nuevo ciclo político. Las esperanzas de cambio sustantivo están en la constitución de proyectos políticos que fuercen a que los intereses de las fuerzas subalternas se hagan presentes y, con ello, comience un largo curso de transformaciones que de paso a un proyecto alternativo al neoliberal.

**Fundación Nodo XXI**  
Santiago, 1 de agosto del 2014.

## La nueva política de los acuerdos: **EL EJECUTIVO Y EL EMPRESARIADO**

Giorgio Boccardo • Nicolás Romero\*

### RESUMEN

Los dilemas que presenta el actual Gobierno para impulsar reformas sustantivas radican en la exacerbada colonización empresarial que sobre él pesa. Ni el obstruccionismo de la derecha política, ni el escaso apoyo recibido de parte de las fuerzas estudiantiles, ni el supuesto retorno de los políticos de la transición son las claves que explican la “baja intensidad” de las reformas impulsadas por Bachelet. Más bien, el entrapamiento se explica por la centralidad que adquieren ciertos grupos empresariales en momentos en que se dirimen los aspectos sustantivos de cada reforma. Esto ha tornado poco trascendente a todos los partidos políticos y lleva a umbrales insospechadamente bajos la legitimidad de la política formal y la propia democracia. Las fuerzas políticas, sin embargo, hacen caso omiso a esta realidad y en la Concertación comienzan a fraguarse diversos reacomodos internos para posicionarse en la futura contienda electoral.

### Palabras clave >

Acuerdos, colonización empresarial, política formal, democracia.



Todavía no se cumplen seis meses del nuevo gobierno de Michelle Bachelet y su diseño político inicial comienza a naufragar. Algunos han precisado que la situación es consecuencia del sostenido obstruccionismo de la derecha política; las nuevas burocracias de Gobierno han alegado el escaso apoyo recibido de la fuerza estudiantil a los proyectos de ley enviados, pese a incorporar, según ellos, las demandas de la calle; el progresismo en tanto ha reclamado que los “conservadores” y “neoliberales” de la Concertación torpedean una vez más las reformas con el propósito de recuperar las riendas del conglomerado.

Es el inicio de un acalorado debate entre quienes advierten que el retorno de la “política de los consensos” entrapará las reformas de Bachelet y, con ello, el inicio de un nuevo ciclo, y aquellos que defienden la necesidad de los “acuerdos transversales” para continuar por la senda del “exitoso” modelo chileno. No obstante estos alegatos, existen una serie de rasgos de novedad en la actual coyuntura que hacen cuestionable sostener que el problema central en la política nacional este dado por el retorno o no de los consensos de la transición.

Más allá de los discursos y la retórica socialdemócrata utilizada en la instalación del Gobierno, su gestión se ha caracterizado por el inédito peso que ostentan ciertos grupos empresariales dentro del Ejecutivo, los ministerios y sobre figuras de la propia Concertación<sup>1</sup>. En efecto, hoy el empresariado alcanza tal centralidad en la política institucional que se torna imprescindible en momentos que se dirimen los aspectos más sustantivos de cada reforma. En tanto que los partidos políticos, sin excepción, quedan excluidos de todo debate, al punto que la legitimidad del sistema político formal llega a umbrales insospechadamente bajos. Así quedó demostrado en la reciente negociación del proyecto de Reforma Tributaria, pero también parece ser el derrotero que seguirá la agenda energética, la minera, en obras públicas, productividad y, posiblemente de no intervenir las fuerzas educacionales, la reforma educacional.

### 1. LA DERECHA POLÍTICA EN CRISIS

El acuerdo tributario alcanzado en el Senado entre la Alianza y la Concertación hace suponer el retorno de la “política de los acuerdos” y revive la idea de una derecha política con poder de veto pese a su minoría parlamentaria. Este argumento ha sido esgrimido tanto por el progresismo situado dentro (PS y PPD) y fuera de la Concertación (PRO), como por sus nuevos integrantes (PC, la IC y el MAS). Lo que habría ocurrido, dicen, es una demostración de fuerza de la DC y figuras históricas del “partido transversal de la Concertación” que, a condición de recuperar el protagonismo político, sacrificaron los elementos progresivos que contenía la reforma al sistema tributario originalmente enviada por el Ejecutivo.

El escenario descrito, sin embargo, no concuerda con el estado actual de fuerzas de la derecha, que han demostrado total incapacidad para rearticularse tras la derrota electoral de 2013. De hecho, la UDI ha sostenido un rechazo ideológico a las reformas mientras que RN muestra un comportamiento errático condicionado por la flexibilidad con que Amplitud alcanza acuerdos con el Ejecutivo, como ocurrió en el caso de la reforma al binominal.

La apuesta más novedosa del sector es el intento por liderar las movilizaciones de grupos que se oponen por diversas razones a las reformas tributaria y educacional. Justamente, las nuevas organizaciones de PYME, la Confederación de Padres y Apoderados de Colegios Subvencionados y los propios sostenedores de estos colegios, han contado con el respaldo activo de parlamentarios de RN y la UDI. Pero, más que esfuerzos por anclarse en estas franjas de la sociedad o una estrategia de construcción de fuerzas sociales, lo que prima es la manipulación oportunista de intereses desesperados de cientos de miles de emprendedores y apoderados que confiaban en la política subsidiaria de la Concertación.

\*Giorgio Boccardo  
Sociólogo de la Universidad de Chile.  
Docente en la Facultad de Ciencias  
Sociales de la misma Universidad y  
Director de la Fundación NodoXXI.

\*Nicolás Romero  
Abogado de la Universidad de Chile  
y Director de la Fundación Decide.

1 Boccardo, G. & Romero, N. (2014, junio). ¿Se inicia un nuevo ciclo político en Chile? Entre la restauración y el arranque de una transformación de la política. *Cuadernos de Coyuntura*, (3), pp. 4-17.

## \_ LA CRISIS DE LOS PARTIDOS Y LA IRRUPCIÓN DE PIÑERA

La reciente renovación de la conducción política de la UDI muestra al poco andar su inoperancia. En momentos en que se ha requerido negociar con el Ejecutivo materias de interés nacional, son los “coroneles” quienes siguen asumiendo desde fuera dichas tareas. Primero fue Longueira quien retornó fugazmente a la primera línea política para respaldar la Agenda Energética impulsada por el ministro Pacheco. Luego el propio Longueira y el senador Coloma se sumaron a la negociación tributaria, cuando la conducción oficial del partido había organizado una campaña del terror contra cualquier modificación impositiva por considerarla contraria a la ortodoxia neoliberal. Pero la reforma tributaria original<sup>2</sup> y el acuerdo alcanzado entre la Comisión de Hacienda del Senado y los empresarios no modifican el carácter regresivo de la política tributaria. Eso lo saben los coroneles, de ahí que apuesten, como en otras ocasiones, al pragmatismo político, esperando que se configuren mejores condiciones para una ofensiva partidaria. Es una actitud que contrasta con el liderazgo de un Novoa empeñado en la defensa identitaria de una UDI que se ha quedado sin iniciativa política.

En tanto, Cristián Monckeberg asumió la presidencia de RN en plena crisis partidaria producto de la fuga de militantes hacia el movimiento Amplitud y por la carrera presidencial desatada por Allamand y Ossandón. La nueva conducción intentó mantener influencia sobre el curso de la reforma al binominal en la línea del acuerdo alcanzado con la DC en 2013, pero la irrupción de Amplitud en la coyuntura los terminó excluyendo de la negociación. Al igual que en la UDI, son figuras históricas del partido, como Allamand, las que participan en las negociaciones más relevantes con el Gobierno, dejando fuera a las vocerías oficiales. Lo anterior ha sido resistido por un grupo de parlamentarios del partido que manifestó su rechazo al acuerdo tributario. Al parecer, sin embargo, hoy resulta mucho más efectivo políticamente un vínculo personal con el Ejecutivo o con algún grupo empresarial que un cargo de representación popular. En definitiva, RN se ve tensionada por la necesidad de mantener a la oposición unida, evitar el desangre interno hacia Amplitud y, al mismo tiempo, construir acercamientos al sector más conservador de la DC para así ensanchar la centroderecha y tener opciones de volver al gobierno en 2017.

Piñera en cambio proyecta su carrera presidencial posicionándose en los grandes debates y alejado de las pugnas internas de los partidos. Para esto cuenta con Amplitud y la Fundación Avanza Chile y, en caso de ser necesario, no duda en minar el camino de RN o la misma UDI. De ahí que mantenga una posición sumamente crítica del acuerdo tributario alcanzado, al cual no fue convocado, a diferencia de los partidos de derecha. Pero a través de Amplitud se adelanta al eventual acuerdo entre RN y la DC y se pliega a la reforma del binominal. En definitiva, su comportamiento obedece al de un candidato que busca convertirse en la única alternativa posible para la derecha en la presidencial 2017 y no al de un líder político que encabeza un proyecto de renovación del sector y sus partidos. Lo paradójico es que para lograr imponerse como candidato debe atizar la descomposición de los partidos de la derecha pero para ganar la elección requiere de su participación activa.

<sup>2</sup> Más detalles sobre la reforma tributaria en Equipo de Investigación Nodo XXI. (2014, junio). La Reforma Tributaria de Bachelet. Alcances de una reforma de baja intensidad. *Cuadernos de Coyuntura*, (3), pp. 42-54.

## 2. ¿HACIA UNA CONCERTACIÓN 3.0?

El diseño político original formulado por Bachelet para su segundo periodo ha enfrentado serias dificultades. En parte por la ineptitud de las nuevas burocracias para elaborar e impulsar proyectos de ley efectivos como por las dificultades que han tenido varios de los ex dirigentes estudiantiles, hoy convertidos en asesores ministeriales, para materializar lo que prometían sus reclutamientos: representar los intereses del malestar 2011.

Un supuesto clave en el diseño original era que el ingreso del PC a la coalición de Gobierno y de Revolución Democrática al Ejecutivo ayudaría a darle una mayor legitimidad social a las iniciativas legislativas de La Moneda. Pese a las expectativas de la Concertación, estos sectores no han conseguido alinear con la iniciativa del Gobierno a las organizaciones sociales cuyas direcciones conducen, como la FEUC y el Colegio de Profesores, que han mantenido una posición crítica ante los anuncios en educación. Este último, de hecho, pese a los esfuerzos de su presidente de afiliación comunista, terminó distanciándose de los proyectos de ley anunciados y convocó a movilizaciones para manifestar su rechazo. La CUT, en tanto, liderada también por el PC, aceptó un reajuste del sueldo mínimo inferior al que la multisindical exige hace años, decisión que desató férreos reclamos en varias de sus asociaciones regionales. Al esfuerzo de comunistas y erredés por defender las reformas propuestas, tal vez para fortalecer su posición dentro del Gobierno, se suma la crítica abierta de sus cuadros insertos en la burocracia estatal a las actuales conducciones estudiantiles por cuanto no sabrían “reconocer” sus triunfos y caen en la “intransigencia”, al negarse a apoyar al Gobierno por pequeños cálculos políticos.

La Moneda, en tanto, decidió no esperar más y recurrió a operadores de fuste -Andrés Palma (DC) y Harold Correa (PPD)- para intervenir el Mineduc e impulsar, ahora sí, las reformas entrampadas en los primeros trámites legislativos. En todo caso, producto de las fuerzas involucradas en la arena educacional, el escenario sigue abierto y no se descarta una negociación directa entre el Gobierno y las fuerzas educacionales. En tanto, se instruyó a políticos de trayectoria en el Senado a vehiculizar acuerdos con la oposición y, así, reanudar el tranco del programa. Este comportamiento indica la renuncia al uso de las mayorías parlamentarias y abre espacio a los fustigados “hombres de la transición”. Ello modificaría, alegan los nuevos socios de la Concertación, aspectos sustantivos de los proyectos de ley. Finalmente, a fin de destrabar las tensiones de la propia Concertación y tener mayores opciones para impulsar el resto del programa, Bachelet instruye al ministro Peñailillo para que incorpore a RN en el acuerdo de reforma al binominal<sup>3</sup>, pese a tener comprometidos los votos de Amplitud y parlamentarios independientes.

La arremetida de figuras de la transición en la coyuntura y la apertura del Gobierno a buscar acuerdos con la derecha política abre un debate en el seno de la Concertación que recuerda la polémica entre “autocomplacientes” y

<sup>3</sup> *Op. Cit.* 1.



“autoflagelantes” ocurrida a fines de los ‘90. De tal suerte, los primeros abrían logrado frenar, una vez más, las aspiraciones de cambio de los segundos. En todo caso, para varios concertacionistas el “corazón” de las reformas no está siendo afectado pese a reconocer problemas en la “forma” o en el cómo se han “comunicado” las negociaciones y acuerdos alcanzados. Para otros, en cambio, se están modificando aspectos sustantivos de las iniciativas de ley, que originalmente eran progresivas, motivo por el cual, concluyen algunos progresistas situados dentro y fuera de la Concertación, se debe impulsar una cruzada que le dé bríos transformadores al futuro Gobierno. En el actual, la sombra de la transición impediría aún impulsar reformas sustantivas, por lo que se deben buscar nuevos aliados fuera del conglomerado que, de una vez por todas, permitan imponerse a los “autocomplacientes”.

Alegar inoperancia, incapacidad de conducir vocerías, escaso apoyo de las fuerzas estudiantiles o el peso que aún tienen los “hombres de la transición”, desconoce un hecho esencial de la política chilena actual: el creciente peso de grupos empresariales sobre la política institucional y el declive de los partidos e instituciones políticas. No es que en el pasado los grupos empresariales no intervinieran en política, pero lo hacían a través de un sistema de partidos políticos robusto que aseguraba el desarrollo del programa neoliberal y, al mismo tiempo, la desarticulación de intereses sociales y políticos ajenos a los de los grupos dominantes. En consecuencia, más explicativo de este derrotero es la capacidad que hoy muestra el empresariado para representar directamente sus intereses en la política y mandar a la Concertación a fórmulas de pacto que son vedadas sistemáticamente a otras fuerzas sociales.

Suponer que la coyuntura política chilena se explica todavía a partir del eje “retorno o no de la política de los acuerdos” resulta entonces un argumento acomodaticio para impulsar una nueva restauración espuria de la Concertación (la primera se denominó “Nueva Mayoría”), y configurar tempranamente un escenario presidencial 2017 en que las fuerzas sociales y políticas estén obligadas a definirse, una vez más, entre Montescos y Capuletos.

#### **EL CONSENSO DE LAS REFORMAS CON EL EMPRESARIADO**

Uno de los rasgos más característicos de la actual coyuntura política es la crisis de legitimidad que afecta a todos los partidos políticos exacerbada todavía más producto de la férrea colonización del empresariado sobre la política. A la ya revisada “bancada ministerial empresarial”<sup>4</sup> se constatan, una vez más, los conflictos de interés entre la alta dirección pública concertacionista y el mundo de los negocios. Esta vez fueron cuestionados el esposo de la ministra del Trabajo por su arribo (frustrado) a la multinacional Barrick Gold y los emprendimientos educacionales de la esposa (a los que renunció) del nuevo asesor del Mineduc Andrés Palma. No obstante, el caso más emblemático, no tanto por su secretismo sino por sus alcances, es la negociación llevada adelante entre la Comisión de Hacienda del Senado y los representantes empresariales que concluyó con un “pacto social” cuya duración está garantizada, según algunos senadores, por un mínimo de veinte años.

La activa participación del empresariado en política no se expresa únicamente a partir de su incidencia en el bullado acuerdo tributario, también se evidencia en el activo pero

silencioso proceso de negociación de la reforma energética encabezada por la cartera de Energía. A esto se agrega el anuncio de Bachelet que posterga el inicio de la discusión sobre nueva Constitución y que, probablemente, no concluirá en su mandato. De esta forma, el empresariado, a pocos meses de instalado el Gobierno, marca con fuerza el contenido y la dirección de las más emblemáticas reformas de La Moneda. En ello radica la “baja intensidad” que estas alcanzan y no, como se ha insistido, en el retorno de los políticos de la transición.

#### **a\_ El acuerdo tributario**

La instalación del Gobierno estuvo marcada por la decisión de implementar rápidamente reformas “estructurales” entre las que se encontraban la reforma educacional y la tributaria. Esta última, cuya recaudación pero sobre todo su impacto en la tributación fue considerado transversalmente como de “baja intensidad”, fue aprobada luego de una brevísima discusión en la Cámara de Diputados, cuestión que fue celebrada en el discurso pronunciado por la presidenta el 21 de mayo. Pero esta fue sólo la primera etapa de un escenario en el que progresivamente se impondrá el peso específico del gran empresariado.

Los máximos dirigentes de la CPC, la Sofofa y la ABIF desplegaron una ofensiva que contempló la activa participación de economistas neoliberales en el debate público, ácidas declaraciones de dirigentes gremiales y grandes empresarios en la prensa, la organización de seminarios y foros, y el despliegue de videos informativos. Su propósito fue dejar en claro que, pese a que la reforma original no modificaba en lo fundamental la estructura de tributación, no estaban dispuestos a ser vapuleados por un Parlamento que apenas les dio “15 minutos” para exponer sus reparos. Para ello no dudaron en calificar la reforma de inconstitucional y alegaron que tendría una serie de dificultades en su implementación. También denunciaron el daño que esta causaría a la “imagen país”, el desaliento que significaría para el arribo de nueva inversión extranjera directa como también los efectos catastróficos que causaría a los miles de medianos y pequeños emprendedores.

Desde ese momento, en conjunto con el ministro Arenas, se diseñó un plan que permitiera modificar algunos rasgos de la reforma original, como la figura de la renta atribuida, a partir de un proceso de consulta a diversos expertos y gremios empresariales. También se acordó la necesidad de que dicho acuerdo fuera aprobado formalmente en la Comisión de Hacienda del Senado, de allí también la urgencia de incorporar a representantes de una alicaída derecha que hasta ese momento, principalmente en el caso de la UDI, se había opuesto radicalmente a la reforma. Del lado de la Concertación se recurrió a líderes históricos como el ex presidente Lagos y Gutenberg Martínez. En representación de la derecha participó Allamand por RN, el ex ministro de Economía de Piñera, Juan Andrés Fontaine, y por la UDI los coroneles Longueira y Coloma.

Formalmente la negociación fue encabezada por los senadores de la Comisión Zaldívar, Lagos Weber, Montes, Ruminot y Coloma, quienes, bajo la retórica de “los acuerdos transversales” encubrieron a los grandes artífices de la negociación:

4 Op. Cit. 1.

el Ejecutivo y los gremios empresariales. En efecto, la incapacidad de la derecha para articularse coherentemente dificulta pensar que el acuerdo obedeciera a su presión, en tanto que la bancarrota general de los partidos políticos desdibuja las reacciones escandalizadas del progresismo por el acuerdo alcanzado. Estos últimos más que alegar por el carácter empresarial del pacto logrado, reclamaron por su exclusión de la negociación.

En definitiva, este golpe empresarial logró reducir todavía más los alcances originales de la reforma tributaria, pero sobre todo fue una demostración de fuerza que desnuda los límites en los que la Concertación podrá operar para impulsar las actuales y futuras reformas que emprenda.

#### *b\_ La silenciosa discusión de la agenda energética<sup>5</sup>*

El tema energético no ocupó un papel protagónico durante la campaña presidencial y tampoco ha copado la agenda pública, pero es consenso transversal en el empresariado que de su resultado depende en buena medida la reactivación del crecimiento chileno. Es por ello que el ministro Pacheco lleva tiempo discutiendo con diversos actores empresariales la Agenda Energética. La nueva política sectorial contempla, tal como señaló Bachelet en la Cena Anual de la Energía, revertir el reducido número de nuevos proyectos en el sector. La Presidenta ofrece transferencia de fondos públicos para impulsar nuevas inversiones y garantías de no ceder ante la presión social, como sí ocurrió bajo la gestión de Piñera. Se señala que su mandato careció de un plan de desarrollo energético y que cedió a las presiones de sectores ambientalistas que se oponen al desenvolvimiento de proyectos de gran impacto.

La actual gestión busca, básicamente, reducir el costo de la energía y, de esa forma, volver lo suficientemente atractivo el margen de utilidades para la inversión extranjera directa. Una que, por esta razón, ha migrado en los últimos años a competidores directos del modelo chileno como son Perú o Colombia. Esta inversión, en todo caso, volverá a situarse en los rubros de minería, construcción y la propia energía, que producto de su especificidad reinstalarán dilemas de orden socio ambiental. De momento los grupos medioambientales y comunidades locales han logrado frenar proyectos emblemáticos como Hidroaysén o Barrancones, pero la nueva Agenda Energética impulsará decididamente un volumen de producción que difícilmente se sustentará en energías renovables y cuyo impacto equivale a varias reformas tributarias o educacionales. En ello radica, en buena medida, el espaldarazo empresarial al ministro Pacheco y la porfiada aceptación de una parte del empresariado al programa de Bachelet.

#### **\_EL REORDENAMIENTO DE LA CONCERTACIÓN: LOS DE “ADENTRO” Y LOS DE “AFUERA”**

El entrampamiento inicial de la gestión de Bachelet abre una disputa al interior de la Concertación que busca sindicarse responsables de la actual situación. Pero dicha polémica rebasa los límites formales del conglomerado e incluye fuerzas políticas que de una u otra forma buscan incidir en la coyuntura a través de éste.

<sup>5</sup> Más detalles sobre la Agenda Energética revisar “Una Agenda Energética para un nuevo ciclo de acumulación empresarial” en este mismo Cuaderno.

La DC, liderada por la alianza Walker-Martínez, se vio inicialmente sobrepasada por la “hegemonía progresista” de la Concertación y encabeza una tenaz oposición política a la gestión de Bachelet. Alegando exclusión y matices con el programa, ha sorteado con éxito la excomuniación inicial del partido de posiciones claves en el Gobierno y, paulatinamente, empieza a recuperar poder dentro de éste. No obstante aquello, la disidencia liderada por Cornejo y Pizarro le dificulta a la conducción demócratacristiana sostener una posición cohesionada. Además, ha debido sortear la presión de algunos sectores “DC neoliberales” que comienzan a ser representados por Fuerza Pública, liderada por Andrés Velasco.

El presidente del PS, Osvaldo Andrade, ha abierto puentes con el progresismo liderado por Carlos Ominami para discutir una eventual ampliación de la coalición y obtener nuevos apoyos a las reformas que promueve el Gobierno. En tanto, Ricardo Solari (actual presidente de TVN) comienza a “medir el ambiente” para las negociaciones municipales en las que propone considerar un pacto con el PRO. De ahí en más, la estrategia apunta a la participación de este último partido en las primarias parlamentarias y presidenciales. Ello considera que el PS -de momento sin candidato para 2017- enfrente con MEO las primarias concertacionistas con figuras del PPD (Tohá, Lagos Weber e incluso Peñailillo), de la DC e, incluso, de Fuerza Pública.

De la otra vereda, se constata la reciente ofensiva de los Ominami, el PRO y la Fundación Progresista por apoyar algunas reformas de Bachelet. Al punto que en diversas ocasiones no han dudado en señalar una “alianza estratégica” con su programa y su disposición a enfrentar a los “conservadores” de la Concertación. Este progresismo ha sido abiertamente crítico con el papel reactivo que ha jugado el PC y RD en el Gobierno, al mismo tiempo que plantea su disposición para construir una gran alianza de centro izquierda que inicie un ciclo de reformas sustantivas. El candidato presidencial permanente del PRO ha manifestado públicamente su disposición a participar en las primarias de la Concertación contra el otro posible candidato del conglomerado, Andrés Velasco (Fuerza Pública). En todo caso, desde el PRO se afirma que antes de ponderar una alianza con la Concertación se debe construir una tercera fuerza política, unida al Partido Humanista y al Partido Liberal.

Más allá de qué candidato se posiciona en la interna de la Concertación o qué “alma” termina condicionando más la orientación del programa, de lo que se trata es de un intento por prolongar la vida de este conglomerado en el poder sin abrirse a pactos con otras fuerzas sociales. Un reacomodo que intenta definir quiénes serían los de “adentro” y los de “afuera” que iniciarán el nuevo ciclo político, pero en la medida que sigue desconociendo la necesidad de incorporar intereses sociales distintos al empresarial, termina por prolongar a la desgastada Concertación.

#### **4. LA PORFIADA INSISTENCIA DE LAS FUERZAS ESTUDIANTILES**

Las fuerzas estudiantiles, los rectores, profesores y diversos intelectuales han insistido que el corazón de la reforma educacional debe ser el fortalecimiento de la educación pública. Una en que predomine la colaboración, la planificación

y la democracia. En ese sentido, consideran que la eliminación del lucro, el copago y la selección son condiciones necesarias pero no suficientes para una reforma en la que debe prevalecer una orientación anti subsidiaria. También se ha insistido en que el diseño de la reforma debe incorporar la participación efectiva de las fuerzas sociales implicadas. Lo anterior junto a las críticas de los partidos de la Concertación al manejo político de Eyzaguirre, se tradujeron en cambios drásticos en el Mineduc, la intervención de Interior y de la DC, además del veto de algunos asesores.

Las fuerzas estudiantiles paradójicamente han tenido que resistir los embates no de una derecha en crisis, sino de un progresismo que desde dentro y fuera de la Concertación, critica su incapacidad de comprender la “justeza” de las reformas impulsadas desde el Gobierno. Pese a esto, los estudiantes han logrado sostener una decidida posición orientada a incidir en el curso de la reforma sin dejarse atrapar por las dinámicas internas de la política gobiernista. La aprobación del acuerdo tributario sellado con el empresariado ha puesto nuevamente en alerta a este actor. Ya desde el Senado uno de los íconos del progresismo, el senador Montes, que debe su elección al discurso de representación de los intereses de la calle, se encuentra en una campaña abierta por generar acuerdos con la derecha en materia educacional.

En todo caso, el Mineduc sigue desarrollando una política errática que no logra concitar el apoyo decidido de los estudiantes ni tampoco convence al interior de la Concertación. Busca sumar apoyo de los estudiantes anunciando la derogación del decreto dictatorial que impide la participación estudiantil en órganos directivos de las universidades y al mismo tiempo anuncia que la gratuidad en educación superior sólo será parcial, para luego desdecirse. El debilitamiento de la figura de Eyzaguirre, quien ha sido duramente golpeado por El Mercurio, lo obliga a abrirse a un entendimiento con las fuerzas estudiantiles, particularmente con la Confech.

En definitiva, las fuerzas estudiantiles abogan por una incidencia efectiva en el curso de la reforma educacional pero en un escenario sumamente zigzagueante, donde el Gobierno promueve con un discurso socialdemócrata reformas que apuntan principalmente a la regulación del mercado de la educación. De su capacidad de movilización, propuesta y de forzar un pacto social con el Gobierno en esta materia depende la posibilidad de que exista una reforma sustantiva.

## **5. SIN PACTO SOCIAL NO HABRÁN REFORMAS SUSTANTIVAS**

Todo indica que el principal obstáculo del nuevo gobierno es la exacerbada colonización empresarial que padece, impidiendo desde un inicio que las reformas propuestas amenacen alguno de los pilares de la política social subsidiaria y avancen en una dirección alternativa a la neoliberal.

De momento, las fuerzas políticas que ingresaron para “renovar” la Concertación, sea participando directamente en ella o como burocracia en alguna cartera ministerial específicas, han demostrado su incapacidad para elaborar y ejecutar reformas de “baja intensidad”. Tampoco han podido representar políticamente intereses sociales excluidos por la vieja Concertación y, por ende, no han logrado concitar el apoyo a las reformas de una ciudadanía cada vez más crítica de la política dominante.

La baja intensidad de las reformas planteadas tanto en su versión original como en aquella variante aggiornada por las negociaciones con el empresariado, que no significan en ninguna variante modificaciones sustantivas al modelo neoliberal, han dado paso a la producción de un discurso que intenta legitimar este entrampamiento y proyectar la necesidad de un nuevo liderazgo concertacionista que sostenga el futuro del programa para el próximo gobierno.

A diferencia de lo que han señalado sectores del progresismo, fuera y dentro de la Concertación, esta dificultad no remite a las pugnas entre “autoflagelantes” y “autocomplacientes” con el modelo, tampoco a una disputa entre conservadores y liberales. Menos se resuelve agregándole una nueva sigla partidaria a las próximas primarias. Seguir creyendo que ahí radica el eje sustantivo del actual escenario político es desconocer, por ingenuidad u oportunismo, la hondura que alcanza la transformación del Chile neoliberal en los últimos cuarenta años. Y sobre todo, es ignorar que las nuevas fuerzas sociales hoy no tienen cabida en el actual diseño político.

Como se argumentó, el nuevo escenario está marcado por el poder que ejercen ciertos grupos empresariales que colonizan tanto a la vieja como a la nueva Concertación, al punto que ya comienzan a dibujarse nuevos rostros para liderar el conglomerado y, de esa forma, prolongar la vida política de la “democracia de los acuerdos”. Pero no ya entre fuerzas políticas institucionales constituidas, sino que abiertamente entre el Ejecutivo y los grupos empresariales. Es decir, una alianza política que se niega a forjar pactos sociales con las fuerzas sociales subalternas.

En ese sentido, el dilema del Gobierno no se encuentra en el escaso apoyo otorgado por las fuerzas sociales a su programa de reformas; más bien, en la negativa de enviar proyectos de ley que se hagan cargo del malestar ciudadano contra la política social subsidiaria. Pero esa incapacidad no pasa por formular mejores proyectos, comunicarlos adecuadamente a la ciudadanía o nutrir de nuevos rostros la primera fila de las burocracias bacheletistas. El problema radica en que “los padres de las reformas” impiden ajustes de mayor envergadura. En consecuencia, a lo único que puede apelar el Gobierno es a regular los excesos del mercado, tal como lo ha exigido en forma urgente una parte del gran empresariado. Suponer algo diferente significaría que la política de la transición se abre a pactos con fuerzas sociales excluidas. Y a ese propósito no parece estar abocada la presidenta Bachelet ▼



# AFP ESTATAL: EL HOSPITAL DEL MERCADO

Daniel Allende • Matías Goyenechea\*

## RESUMEN

La creación de una AFP estatal es una política pública focalizada que busca, desde la perspectiva de lo planteado por la Concertación, aumentar la cobertura del sistema de pensiones e imprimir mayor competencia al mercado. Considerando como posición a la base que esta reforma no desancla al sistema de pensiones de los paradigmas neoliberales en el área de la seguridad social, y que por ende está en las antípodas de hacer de la previsión un derecho social, se trata de un intento por perfeccionar el sistema que incluso es extremadamente limitado desde la perspectiva de su objetivo original. Por ende, la única función que desempeña la medida de Bachelet es legitimar, desde la acción estatal, un sistema creado en Dictadura y concebido para la acumulación de los grupos económicos.

### Palabras clave ›

Seguridad social, pensiones, competencia, regulación, focalización.



El 17 de junio de este año el Gobierno ingresó un proyecto de ley que crea una AFP estatal. La Ministra del Trabajo Javiera Blanco explicó que el proyecto busca aumentar la cobertura en sectores a los que las aseguradoras privadas no llegan y la competitividad en el mercado de las administradoras de fondos de pensiones, medida que implicaría una baja de las comisiones a las personas. Por otra parte, José Piñera, el mismo economista que ideó el sistema de administración de pensiones, ha planteado que la creación de una AFP estatal es una validación del sistema de previsión social creado durante la dictadura. Asegura, además, que la AFP estatal no disminuirá las lagunas ni aumentará la cobertura, pero que sí obligaría al Estado a incurrir en un gasto innecesario además de complicar su papel fiscalizador al ser parte del negocio.

Más allá de la discusión anterior, la respuesta del Gobierno es que la AFP estatal, a pesar de funcionar bajo las mismas reglas de los privados y mantener como horizonte el principio de capitalización individual, refuerza el papel público del Estado en el tema de las pensiones. Además, éste sería un cambio puntual y espera que la transformación general del sistema resulte de las conclusiones de la recién creada “Comisión Bravo”.

¿En qué medida esto es así? Ello implica preguntarse por un lado cómo un “cambio puntual” que valida el sistema de AFP podría inscribirse en una gran reforma al sector. Pero por otra parte, es posible preguntarse incluso si el pretendido aumento de competencia y cobertura es factible, considerando las características de la actual

propuesta. En este sentido, el presente artículo plantea que las limitaciones de la AFP estatal en cuanto a aumento de la competencia y cobertura sólo dejan como explicación para el proyecto su intención de otorgar la esquiiva legitimidad social al sistema, echando por tierra cualquier esperanza que la instancia mayor de revisión del sistema previsional se apoye en una lógica distinta a la de la capitalización individual, lo cual constituye un buen ejemplo de que la expansión de la acción estatal no significa, en la práctica a la que nos tiene acostumbrados la Concertación, expansión de lo público y la democracia.

## 1. ENFOQUES SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL: ¿DERECHOS O MERCADO?

Para comprender la discusión en torno a la AFP Estatal, el marco general de la discusión debe situarse en las reformas de 1980, que buscaron introducir al mercado como la mejor alternativa para el diseño e implementación de las políticas de seguridad y protección social, y que en esencia constituyeron un esquema inalterado durante los gobiernos democráticos neoliberales posteriores.

Los diagnósticos que se prepararon tanto en las instituciones internacionales como los “Chicago Boys” en Chile respecto a la seguridad social existente en esa época, apuntaban a demostrar que su diseño era de alto costo, en tanto implicaban un alto porcentaje de las rentas individuales, así como un alto costo para el Estado. Se entendía además al sistema de reparto como injusto debido a que se montaba en algunas cajas de previsión gremiales<sup>1</sup> y por lo tanto su legislación no era uniforme. Este juicio descansaba en la idea de que los beneficios sociales se generan en base a grupos de presión políticos y gremiales de diverso carácter “que tendían a ampliar el campo de los beneficios y prestaciones cada vez con mayor generosidad, incluyendo los beneficios de otros grupos, sin atender a su estructura jurídica, financiera o administrativa y superponiendo un régimen con otro, un sistema con otro, y aún más, incorporando sectores sociales a distintas cajas de previsión”<sup>2</sup>.

En este sentido, las reformas a la seguridad social implementadas en el proceso de “reformas modernizadoras” de los ochenta, al basarse en un principio de Estado Subsidiario que reconoce derechos individuales y no colectivos, apuntaron a redefinir la seguridad social, tanto en pensiones como en la salud. Sus objetivos declarados buscaban generar una “adecuada” redistribución del ingreso, la universalidad, calidad y equidad en los beneficios sociales<sup>3</sup>. No obstante, la evidencia apunta a que la privatización y la introducción de mecanismos de mercado, lejos de lograr los objetivos que se declararon originalmente, los han bloqueado, generando insatisfacción en las necesidades de la población en cuanto al cuidado y la salud, como a la supervivencia económica digna durante la vejez.

1 Se olvida con frecuencia que el sistema de cajas previsionales fue diseñado por Arturo Alessandri Palma en 1924, a la manera de los sistemas de seguridad social segmentados de la Alemania de Bismark. El sistema de reparto que funcionaba antes de la reforma neoliberal correspondía a un rediseño posterior en los sesenta que buscaba establecer derechos sociales universales en temas de seguridad social. Y por lo tanto, avanzaba paulatinamente a unificar las cajas de previsión y eliminar la segmentación.

2 De Castro, S. (1992). El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

3 *Ibid.*

\*Daniel Allende  
Sociólogo de la Universidad de Chile.  
Profesional del Departamento de  
Estudios Sociales del Instituto Nacional  
de Estadísticas, INE Chile.

\*Matías Goyenechea  
Cientista Político, experto en economía  
de la Salud y Director de la Fundación  
Creando Salud.



En cuanto a las pensiones, las modificaciones introducidas significaron el paso de un régimen basado en el reparto, con beneficios definidos y administrados mayoritariamente por el Estado, a uno de capitalización individual, con contribuciones definidas y administradas por privados: las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Este modelo no ha carecido de problemas, destacando los relacionados con la cobertura. El sistema de reparto llegó a un histórico 79% de cobertura efectiva en 1974, mientras el sistema privado alcanzó casi el 60% a fines de 2013.

Las AFP operan con grandes “fallas de mercado”, escasos actores -configurando un mercado oligopolizado- y de altos costos transaccionales, dados los cobros relacionados con la administración que deben ser pagados directamente por los “beneficiarios”. Esta modalidad tiene efectos sobre el ahorro nacional, por cuanto los fondos de pensiones quedan expuestos a los vaivenes de la economía internacional. En 2009, por ejemplo, se perdieron fondos debido a la crisis económica de Estados Unidos. Respecto al aporte al mercado de capitales, los fondos de pensión han servido para financiar a los principales conglomerados empresariales, dotándolos de capital a bajo costo para su expansión. Asimismo, han permitido mantener las tasas de ahorro nacional elevadas, tornando el mercado chileno atractivo para el financiamiento externo de proyectos de inversión privada nacional y extranjera.

Los problemas ligados al modelo impulsado en la dictadura versan por un lado, en la baja capacidad del mercado de AFP en pagar pensiones justas. Según datos de la Fundación Sol un 90% de las pensiones pagadas por las AFP están por debajo de los 142 mil pesos y sólo un 10% de las pensiones están por encima de este valor<sup>4</sup>. Esto es un elemento delicado dado que las AFP no estarían asegurando una vejez digna considerando el tamaño de las pensiones que son capaces de producir.

En el primer gobierno de Bachelet se hizo una reforma al sistema de pensiones que apuntó a generar subsidios focalizados a aquellos sectores que no eran capaces de financiar por sí mismos una pensión, por otro lado se amplió la cobertura incorporando a los trabajadores independientes, que también comienzan a aportar sobre sus ingresos. Esta fue una reforma homologable a lo que hizo la cuenta RUT del BancoEstado, que ha implicado una expansión de la bancarización. En ese sentido, la reforma propuesta por la “Comisión Marcel” se enmarca dentro de la misma lógica con la que se impulsan las “reformas modernizadoras” en la década del ochenta, incluso perfeccionan la lógica neoliberal dado que en la década de los ochenta y noventa no se impulsaron políticas de “competencia regulada” y más bien el papel regulador del Estado subsidiario es incompleto.

## 2. LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

En el contexto de los cambios menores que ha experimentado nuestro sistema previsional, y que como hemos visto no han implicado cuestionamiento alguno a la lógica de capitalización individual, aparece el Proyecto de Ley de AFP estatal. Esta iniciativa es bastante simple en cuanto a las modificaciones que introduce en la ley,

4 Durán, G. (s.f.). Antecedentes de los actuales Sistemas de Trabajo, Previsión, Salud y Educación en cifras [diapositivas en PowerPoint]. Recuperado de: <http://defiendeytransforma.cl/?wpdmact=process&did=MTIuaG90bGluaw==>

por cuanto sólo implica la incorporación de un nuevo inciso en el artículo 1 del Decreto Ley 3.500, en que establece que el Estado podrá desarrollar actividades empresariales en el área de la previsión.

La argumentación del proyecto, por otra parte, es bastante más decidora en cuanto a los objetivos que la Concertación persigue al impulsar este cambio institucional. En primer término, establece que el principal problema pendiente en el sistema es el incremento de la competencia real entre los operadores del sistema. Es por ello que, desde la perspectiva del proyecto, “se hace urgente contar con un operador público que, en igualdad de condiciones jurídicas con los operadores privados, tenga como objeto exclusivo administrar fondos de pensiones y otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece el decreto ley N° 3.500, de 1980, sujeto a las mismas regulaciones y al mismo régimen de supervisión y fiscalización que los operadores privados”<sup>5</sup>. Dado este marco general, los objetivos de la AFP estatal son los siguientes<sup>6</sup>:

- › Contribuye a generar más competencia en un industria altamente concentrada.
- › Implica una presión para que se genere competencia en precios (por la vía de disminuir la comisiones).
- › Aumenta la fe pública y confianza en el sistema.
- › Otorga la posibilidad de optar a las personas entre un operador privado o público.

Sólo con la lectura de los objetivos, especialmente el tercero, es meridianamente claro que el Gobierno concibe los problemas asociados a la previsión sin salirse de los lineamientos impuestos por la Dictadura, a saber, concibe a la previsión como un problema de mercado antes que como un derecho social. Del mismo modo es claro que, estando los operadores público y privado sometidos al mismo ordenamiento jurídico, la posibilidad de elección de las personas es una cuestión meramente administrativa. El corazón de la nueva institución pasaría a ser entonces su potencial para bajar las comisiones y su posibilidad de aumentar la cobertura del sistema. ¿Es ello posible?

## 3. EL ESTRECHO ESPACIO DE CRECIMIENTO DE LA AFP ESTATAL

Si bien el foco de la AFP estatal no busca aportar al otorgamiento de derechos sociales para las personas, sí busca cumplir con un aumento de la cobertura, intentando llegar a un sector de la población que para el mercado es económicamente poco rentable y, junto con ello, presionar los precios de las comisiones a la baja. En este sentido, cabe preguntarse cuál es el estado actual de la cobertura del sistema, y de manera conjunta, cuál es la realidad efectiva en cuanto a la evolución de las comisiones.

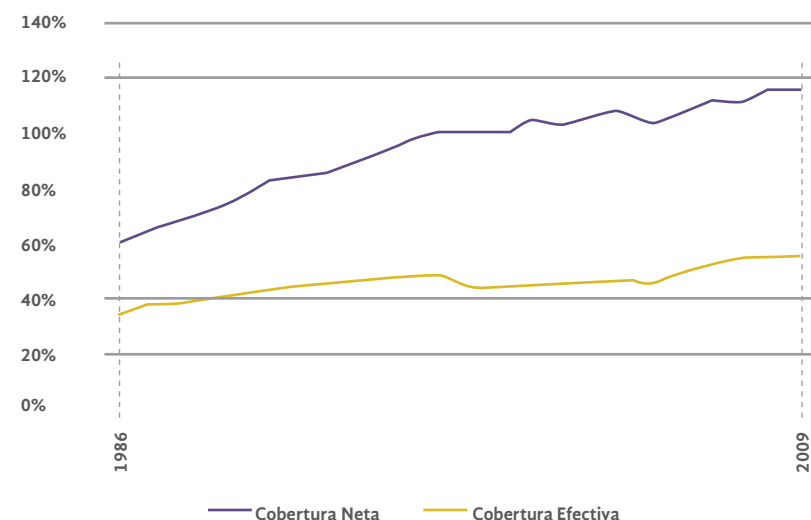
En primer término, la cobertura de un sistema de pensiones se puede establecer utilizando como población base la fuerza de trabajo del país. Esta metodología es utilizada por CEPAL y por la Superintendencia de AFP de Chile. De ella se desprenden dos indicadores relevantes para analizar la cobertura: el primero es

5 Cámara de Diputados de Chile. (2013, 24 de enero). Proyecto de Ley AFP estatal. Recuperado de: [http://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=9210&prmBL=8804-13](http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9210&prmBL=8804-13)

6 *Ibid.*

la relación entre la cantidad de afiliados sobre la fuerza de trabajo, esto es, la cobertura neta del sistema, y el segundo es el total de cotizantes respecto de la fuerza de trabajo, lo que se conoce como cobertura efectiva del sistema.

Gráfico 1: Evolución de la cobertura sistema AFP 1986-2009.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Superintendencia de AFP y la Encuesta de Empleo del INE.

En el gráfico 1 se observa la cobertura del sistema para los años 1986 a 2009<sup>7</sup>. El aumento de la cobertura neta y efectiva ha sido sistemático. Desde el año 1997 la cobertura neta supera el 100%, fenómeno que se explica por la incorporación de personas que entran y salen de la fuerza de trabajo como jóvenes con trabajos esporádicos y mujeres que salen del mercado laboral para el cuidado de los hijos. Por otra parte, los datos de 2010 a 2013, que se muestran en el cuadro 1, exhiben una cobertura efectiva que se aproxima al 60%.

Cuadro 1: Cobertura neta y efectiva del sistema de pensiones chileno 2010-2013<sup>8</sup>.

AÑO	COBERTURA NETA	COBERTURA EFECTIVA
2010	109,55%	55,34%
2011	110,20%	57,08%
2012	112,57%	59,17%
2013	112,98%	59,21%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Superintendencia de AFP y la Encuesta de Empleo del INE.

<sup>7</sup> Los datos respecto de la cantidad de afiliados y cotizantes corresponden a un registro administrativo de la Superintendencia de AFP, por otra parte, el dato de Fuerza de Trabajo es una estimación realizada por la Encuesta de Empleo del INE. De esta forma se obtiene que cobertura neta = (afiliados/fuerza de trabajo) y cobertura efectiva = (cotizantes/fuerza de trabajo).

<sup>8</sup> La serie de datos es separada en 1986-2009 y 2010-2013 debido al cambio metodológico de la Encuesta de Empleo del INE, esto impacta en la estimación del tamaño de la Fuerza de Trabajo lo que imposibilita la comparabilidad de los datos.

A partir de estos datos cabe preguntarse: ¿qué sectores sociales están fuera del sistema? ¿Son estos sectores los que verán propiciada su incorporación al sistema por medio de la AFP Estatal? Al respecto, la encuesta Casen 2011 permite establecer algunas características de las personas que no están afiliadas al sistema de pensiones.

El cuadro 2 muestra que la mayor parte de las personas no afiliadas al sistema son las personas entre 15 y 30 años y las mujeres.

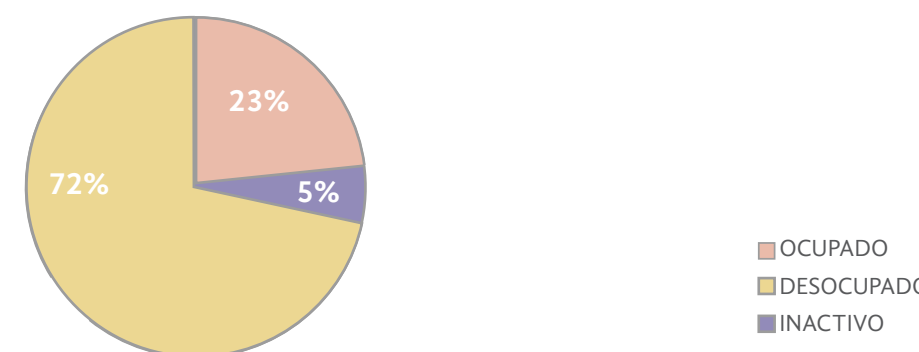
Cuadro 2. No afiliados por sexo y tramo de edad.

		ENTRE 15 Y 20 AÑOS	ENTRE 21 Y 30 AÑOS	ENTRE 31 Y 40 AÑOS	ENTRE 41 Y 50 AÑOS	ENTRE 51 Y 60 AÑOS	61 AÑOS O MÁS	TOTAL
Sexo	Hombre	783.714	412.650	149.275	163.306	159.682	145.341	1.813.968
	Mujer	778.594	636.491	327.078	444.625	434.079	588.578	3.209.445
TOTAL		1.562.308	1.049.141	476.353	607.931	593.761	733.919	5.023.413

Fuente: Elaboración propia a partir de Casen 2011.

Al observar por otra parte la condición de actividad de los no afiliados, se observa que el 72% son personas inactivas. A grandes rasgos, personas que no trabajan ni buscan trabajo. El 23% está ocupado y el 5% desocupado o desempleado.

Gráfico 2: Condición de actividad de los no afiliados.



Fuente: Elaboración propia a partir de Casen 2011.

El Cuadro 3 identifica el tipo de ocupación entre los ocupados no afiliados al sistema de pensiones. Se observa que el 53,7% son trabajadores por cuenta propia, el 29,7% son empleados del sector privado y el 9,4% servicio doméstico puertas afuera.

Cuadro 3: Tipo de Ocupación de los no afiliados ocupados.

CATEGORÍA OCUPACIONAL	FRECUENCIA	%
Patrón o empleador	30.013	2,6%
Trabajador por cuenta propia	621.108	53,7%
Empleado u obrero del sector público	20.429	1,8%
Empleado u obrero de empresas públicas	13.025	1,1%
Empleado u obrero del sector privado	343.724	29,7%
Servicio doméstico puertas adentro	1.989	0,2%
Servicio doméstico puertas afuera	109.138	9,4%
FF.AA. y del Orden	2.669	0,2%
Familiar no remunerado	14.901	1,3%
TOTAL	1.156.996	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Casen 2011.

El gráfico 3 muestra el ingreso autónomo para las personas no afiliadas, es decir, ingresos del trabajo, rentas, pensiones y transferencias corrientes entre hogares. Se observa que el 66% de las personas no tuvo ingreso autónomo el mes anterior a la encuesta y que el 19% declaró ingresos autónomos por un monto inferior a \$200.000 pesos.

Gráfico 3: Ingreso Autónomo para los no afiliados.



Fuente: Elaboración propia a partir de Casen 2011.

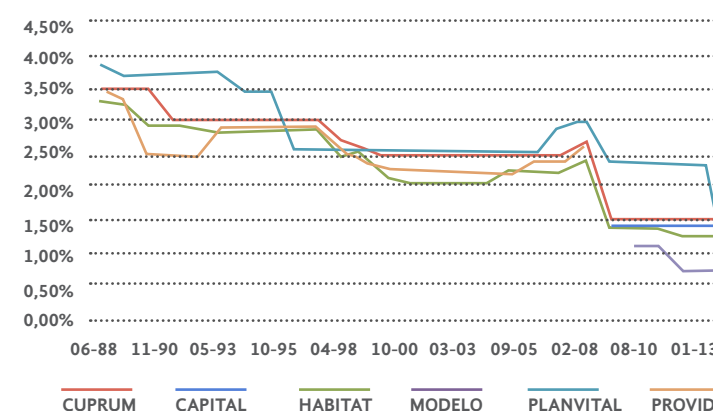
En síntesis, la AFP estatal buscaría aumentar la cobertura hacia las personas que se encuentran fuera del sistema que son mayoritariamente mujeres y jóvenes de 30 años o menos. Principalmente inactivos y sin ingresos autónomos, trabajadores por cuenta propia, servicio doméstico y personas que, o no generan ingresos, o los generan en montos menores a \$200.000 pesos. En este sentido, los datos son claros en mostrar que el crecimiento del sistema no choca con un techo debido a la ausencia de un operador público. Más bien llega a un límite al lidiar con situaciones propias del segmento informal de la economía y que ha sido históricamente “atendido” por la política social focalizada del Estado.

Lo paradójico en este punto es que el propio Gobierno ya generó soluciones de mercado al problema de falta de cobertura. La propia Reforma Previsional de 2008 estableció la incorporación gradual y obligatoria de los trabajadores independientes al sistema de AFP. Esta incorporación gradual se hace efectiva para el 100% de los trabajadores de esta categoría a contar del año 2015, año en que la licitación de nuevos afiliados garantizará, por ley, su ingreso a la AFP PlanVital. Esta política, que en la práctica implica no sólo un “ahorro forzoso” sino además un subsidio directo a la liquidez de las AFP y los Grupos Económicos, implica un universo potencial de nuevos afiliados cercano a las 400.000 personas<sup>9</sup>. Vistas las cosas desde este punto, y considerando que el mayor potencial de crecimiento del mercado ya tiene garantizado destino privado, la imagen de la AFP estatal entrando con fuerza en el mercado hacia nuevos sectores aparece como una promesa bastante espuria.

Siendo el crecimiento de la AFP Estatal bastante cuestionable, resta analizar la segunda promesa asociada a esta iniciativa: la entrada de un operador público que, en el fragor de la competencia, hace disminuir de manera sustancial los costos de las comisiones. Este efecto puede graficarse en las palabras del subsecretario de Previsión Social, Marcos Barraza (PC), quien afirmó que “la sola virtualidad de la existencia de una AFP estatal ha generado un efecto competencia”<sup>10</sup>.

Sin perjuicio de lo poco relevante que es el precio de las comisiones frente al problema de las bajas pensiones, es razonable mirar la evolución de este cobro. El gráfico 4 exhibe la tendencia desde 1988 a 2014:

Gráfico 4: Comisión de las AFP (como porcentaje de la renta imponible) 1988 – 2014<sup>11</sup>.



Fuente: CIEDESS, en base a Datos de la Superintendencia de Pensiones.

9 CIEDESS. (2011, diciembre). 2ª licitación de cartera de nuevos afiliados. Nota Técnica (22). Recuperado de: [http://www.educacionprevisional.cl/content/bin/LJFLdr23i2/NOTA\\_N%C2%BA\\_22.pdf](http://www.educacionprevisional.cl/content/bin/LJFLdr23i2/NOTA_N%C2%BA_22.pdf)

10 Estrategia. (2014, 15 de julio). Cambios en la Industria de Pensiones. Estrategia. Recuperado de: [http://www.estrategia.cl/detalle\\_noticia.php?cod=99653](http://www.estrategia.cl/detalle_noticia.php?cod=99653)

11 A contar de julio de 2009, las AFP cobran la prima del Seguro de Invalidez y sobrevivencia que corresponde a 1,87%. En el caso de empresas con 100 o más trabajadores dependientes, dicha prima del seguro es de cargo del empleador. Del mismo modo, a contar de julio de 2010, las AFP cobran la prima del Seguro de Invalidez y sobrevivencia que corresponde a 1,49%. En el caso de empresas con 100 o más trabajadores dependientes, dicha prima del seguro es de cargo del empleador.

En general el gráfico muestra varios elementos interesantes. En primer término, la mayor y más extendida baja de las comisiones en el sistema se produce con los cambios de 2009, en que una parte de la comisión es cobrada directamente al empleador. Luego de ello, los precios de las comisiones se mantienen con bastante estabilidad, pese a que la Reforma Previsional implementa, a contar de 2010, las licitaciones de carteras de nuevos afiliados. Las dos primeras, en los años 2010 y 2012, son ganadas por Modelo, que oferta una comisión de 1,14 y 0,77%, respectivamente. La tercera es adjudicada a PlanVital, que oferta, bajando un 80% del valor de su comisión, un 0,47%.

Llama la atención que, pese a que los adjudicatarios de las licitaciones ofertan valores más bajos, el resto de los actores de mercado no modifiquen sus comisiones. En ese período solo lo hace Habitat<sup>12</sup>, y PlanVital, esta última claramente motivada por una estrategia de acaparar nuevos segmentos de mercado. Esta realidad puede indicar que el nivel de concentración de la industria es tal, que los actores de mercado no se ven amenazados ante comisiones más bajas.

La reflexión anterior puede también apoyarse en evidencia que muestra que el efecto de la competencia en comisiones es bastante marginal. La Encuesta de Protección Social del año 2009, al consultar a los encuestados las razones de elección de la AFP, muestra que las razones asociadas al valor de la comisión ocupan los últimos lugares<sup>13</sup>. En dicho escenario, una comisión a la baja está teniendo un nulo efecto en cuanto a los traspasos entre Administradoras, lo cual disminuye al mínimo el incentivo de las AFP a modificar sus precios.

Por otra parte, la atrevida apuesta de PlanVital parece dejar al Estado en una posición en que es cada vez más difícil comprometer una disminución de precios. Ello explica que el Subsecretario Barraza pasara, de hablar de comisiones cero en Marzo<sup>14</sup>, a mencionar en junio que la AFP estatal tendrá una comisión que permita su funcionamiento<sup>15</sup>.

12 Habitat es una AFP que, al amparo de la Cámara Chilena de la Construcción, en el último tiempo ha montado una estrategia de defensa del modelo de AFP por medio de propuestas que actualicen y legitimen el sistema, muchas veces a contrapelo de la opinión de los restantes actores de la industria, lo cual le ha valido el calificativo de AFP "díscola". En Cárcamo H. (2014, 3 de abril). AFP Habitat en su día más político: propone pensión "mutualizada" y advierte urgencia por cambios. En El Mostrador. Recuperado de <http://www.elmostrador.cl/negocios/2014/07/04/afp-habitat-en-su-dia-mas-politico-propone-pension-mutualizada-y-advierte-urgencia-por-cambios/>

13 CIEDESS. (2011, noviembre). Evaluación de comisiones de las AFP. Nota Técnica (21). Recuperado de: [http://www.educacionprevisional.cl/content/bin/LJFLdr23i2/NOTA\\_N%C2%BA\\_21.pdf](http://www.educacionprevisional.cl/content/bin/LJFLdr23i2/NOTA_N%C2%BA_21.pdf)

14 Toro, P. (2014, 20 de marzo). Marcos Barraza y AFP estatal: Hay que estudiar la posibilidad de llegar a una comisión cero; puede ser. Pulso. Recuperado de: <http://www.pulso.cl/noticia/economia/economia/2014/03/7-40353-9-marcos-barraza-y-afp-estatal-hay-que-estudiar-la-posibilidad-de-llegar-a-una-comision-cero>

15 Emol. (2014, 7 de junio). Subsecretario Barraza y AFP estatal: Hay margen para abaratar costos, pero no será gratis. Emol. Recuperado de: <http://www.emol.com/noticias/economia/2014/07/07/668734/subsecretario-de-prevision-social-y-afp-estatal-hay-margen-para-que-compita-por-precio.html>

## CONCLUSIONES

Dado lo expuesto, es claro que la AFP estatal no viene a cambiar nada sustantivo. En ese sentido, refuerza la práctica de la Concertación, que ha sido consistente en defender el problema de las pensiones como un problema individual y resuelto por el mercado. Esto hace prácticamente incuestionable la lógica de la capitalización individual, pese a que el sistema muestra, a vista de todos los chilenos, extraordinarias utilidades a costa de pensiones cuya tasa de reemplazo no está ni remotamente cerca del 70% prometido antes de la entrada en vigencia del sistema<sup>16</sup>.

La AFP estatal promete mayor cobertura y competencia, en un escenario en que los datos muestran un limitado potencial de crecimiento: primero, producto de que el sistema previamente había resuelto que los nuevos cotizantes independientes irán a parar a PlanVital; segundo, de la población que está fuera del sistema casi un 70% no genera ingresos; tercero, el efecto de las comisiones es casi nulo en cuanto a condicionar la conducta de los operadores de mercado.

Despejado lo anterior, el único objetivo plausible para esta iniciativa es el de dotar de mayor legitimidad, por la vía de la acción estatal, al sistema privado de pensiones. En este sentido, cuesta imaginarse que en el marco de la Comisión Bravo se aprueben modificaciones demasiado estructurales al sistema de AFP, habida cuenta que el actor convocante de la Comisión, el Estado, resolvió tener la propia. La Concertación, de manera para nada sorpresiva, vuelve a propiciar una nueva fuente de seguridad y estabilidad para la acumulación de capital, renovando una vez más su irrestricto compromiso político e ideológico con el Estado Subsidiario ▼

16 LA OCDE estima tasas de reemplazo para Chile de 52% en hombres y 42% en mujeres. En Emol. (2013, 26 de noviembre). OCDE: Jubilación en Chile alcanza tasa de reemplazo de 52% en hombres y 42% en mujeres. Emol. Recuperado de: <http://www.emol.com/noticias/economia/2013/11/26/631654/ocde-tasa-de-reemplazo-de-pensiones-en-chile-alcanza-el-52-en-hombres-y-el-42-en-mujeres.html>



# Medición para la competencia, calidad para el mercado: EL SIMCE EN EL MERCADO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR CHILENA

Víctor Orellana\*

## RESUMEN

En el contexto de la reforma educacional se analiza el papel que juega el Simce como estructurador de un mercado de la educación. En específico, el énfasis que éste tiene como instrumento de información para la competencia entre escuelas y no como medio de apoyo a la toma de decisiones pedagógicas. Se plantea que en la actual discusión del Simce –y en su eventual modificación- lo que está en juego, es la validez del relato de modernización técnico-pedagógica de la Concertación, esto es, la fórmula que en nombre de la modernización ha expandido sistemáticamente el mercado de la educación en Chile.

## Palabras clave ›

Calidad, Simce, educación, valor.



La reforma educacional aparece hoy en una encrucijada: es presionada tanto desde los actores sociales que protagonizaron los movimientos de 2006 y 2011 como desde la derecha y los poderes fácticos. El discurso público de la Concertación vacila en dejar conformes a los distintos bloques y a las disputas que la tensionan internamente. Sólo en educación escolar se habla en las últimas semanas de la necesidad de acabar con el lucro por medio de la compra de escuelas, como de establecer un sistema de expansión de las subvenciones a los sostenedores privados que podrán proveer educación con opción de copago de los padres hasta 10 años más. O

cómo se pasa de generar “una agenda corta” con fondos de rescate y fortalecimiento de la educación municipal, a responderle al Arzobispado y la Democracia Cristiana (DC) sobre el compromiso de fortalecimiento de los proveedores privados.

En medio de esta incertidumbre, destaca la ausencia de una preocupación genuina por el mejoramiento de la calidad de la educación. Caballo de batalla de la derecha, en la medida que es un dispositivo de contención a las reformas que apuntan a fortalecer un sistema de derecho público, la calidad sólo ha sido discutida por su

ausencia de la agenda. Ello ha abierto un flanco más a la reforma propuesta por este gobierno, el que intenta ser subsanado con un plan de revisión del sistema de evaluaciones de la calidad de la educación en Chile, específicamente, el Simce.

Hace pocas semanas el Mineduc ha convocado a un grupo de expertos para revisar el sistema de evaluación de aprendizajes (Simce). Este grupo de expertos entregará, a fines de este año, un informe que permitirá al Ministerio proponer modificaciones al sistema de evaluaciones. Es decir, a las condiciones en que se define la calidad y la medición de la calidad en el sistema escolar. Pero, ¿qué implicancias tiene esto?

A continuación se explica que el carácter de la calidad educativa que presenta la reforma del Gobierno es coherente con la medición de valor para guiar la competencia. En particular, desentraña el velo ideológico que cubre las modificaciones al sistema de evaluaciones de la educación escolar chilena, en especial el papel que juega el Simce como estructurador de un sistema de mercado de la educación.

## 1. LA CUESTIÓN DE LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD EN LA REFORMA DEL SISTEMA EDUCATIVO

Hasta ahora la discusión sobre la calidad en la reforma ha sido escasa. Y ha estado fijada por la posición de los actores del *establishment* concertacionista, en el plano de optimizar técnicamente los criterios que construyen la correcta evaluación de la calidad.

Los actores sociales en educación y organizaciones como “Alto al Simce” han puesto el acento en cómo el funcionamiento del Simce fomenta una visión estrecha de la calidad de la educación, que atenta profundamente a los sentidos de una educación como derecho social y, como señalan en su declaración, está a la base de la comprensión de la educación como un bien de consumo<sup>1</sup>.

Pese al desprestigio de este medio de estandarización como determinante de la calidad, tanto las autoridades del Mineduc como los principales expertos convocados a redefinir el sistema de evaluaciones, valoran la herramienta actual. La opinión general es que el problema del Simce “son los usos”, y no la prueba “en sí misma”. Desde esta mirada, el Simce y los medios de estandarización que se le asocian –cuestionarios para alumnos y apoderados- constituyen instrumentos valiosos para la comprensión y mejoramiento de los procesos educativos, en la medida que entrega información para la elección de los agentes claves y sobre las condiciones de la calidad a nivel nacional, lo que es relevante para la focalización de políticas públicas.

1 “Esta medición, a la que nos hemos acostumbrado y se ha vuelto natural en la educación chilena, es una herramienta central de la comprensión de la educación como un bien de consumo”. Recuperado en: <http://www.alto-al-simce.org/2014/06/firma/>

\*Víctor Orellana  
Sociólogo de la Universidad de Chile.  
Investigador Asistente CIAE. Docente en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la misma Universidad y Director de la Fundación NodoXXI.

De este modo, lo que se defiende desde el ejecutivo es el papel que juegan las pruebas en el engranaje de un sistema de *accountability* en educación: registros centralizados de información; información clara para la toma de decisión de los agentes del sistema; responsabilidad respecto a los resultados; y creación de indicadores de valor agregado<sup>2</sup>. Y, en paralelo, se intenta terminar con los “malos usos de mercado” del Simce, como la realización de ranking al momento de la entrega de resultados.

Asimismo, se ponen en cuestión las condiciones y legislación que determinan el uso de la información (clasificación de escuelas e incentivos), pero no la herramienta de información agregada que entrega el Simce como medida de la calidad. El problema estaría en los usos: políticas como el proyecto de ordenación de escuelas -presentes en el articulado de la ley que crea el Sistema de Aseguramiento de la Calidad<sup>3</sup>-, la creación de ranking que efectúan los medios de comunicación y la estructuración de incentivos (y penalizaciones) a los establecimientos según los resultados obtenidos; y no en el instrumento en sí mismo.

Desde la posición que han representado históricamente los principales involucrados en el rediseño del sistema de evaluaciones, se enfatiza que manifestarse por el fin del Simce sería equivalente a negar el potencial de las pruebas estandarizadas. Esto es, posicionarse -en definitiva- en contra de la modernización educativa de carácter técnico. Es ese el énfasis que se da al momento de querer descartar posiciones más críticas, por ejemplo, como las planteadas por el movimiento de Alto al Simce<sup>4</sup>.

Lo anterior conduce a que, en la práctica, la reforma en esta área -salvo excepciones- sea conducida por los principales defensores de las pruebas estandarizadas y de los mecanismos de mercado que han funcionado hasta hoy. En sintonía con lo observado en el acuerdo tributario, se cita a la masa de expertos a parte de los responsables del último gobierno -Bárbara Eyzaguirre<sup>5</sup>- de la profundización del *accountability* en las escuelas. Y se deja afuera, una vez más, a representantes del mundo social, los que serán “consultados”, según definan los expertos.

Algo similar ocurre con el gesto del ministro Eyzaguirre de derogar el DFL2 que prohíbe la participación estudiantil en los gobiernos de las universidades, posteriormente “compensado” con la propuesta de crear *boards* -especies de gobiernos corporativos- en las universidades chilenas<sup>6</sup>. Una vez más, un avance formal que deja la sensación de un saludo a la bandera al fortalecimiento de una educación pública de calidad.

2 Al presentar al equipo de expertos la actual subsecretaria “valoró la información que hoy entrega el sistema de evaluación, porque orienta la toma de decisiones de los diversos actores”.

3 Ley 20.529 que en el párrafo 3º señala el procedimiento por el cual se crea un sistema de clasificación (“ordenación”) de los establecimientos educacionales, en base a sus resultados, estableciendo los incentivos y consecuencias para las escuelas clasificadas en los niveles más bajos de desempeño. A la postre, la consecuencia mayor es la determinación de pérdida del reconocimiento oficial de una escuela en caso de permanecer más de 4 años en la clasificación más baja del sistema.

4 En octubre de 2013 el Ceppe difundió una presentación en la que cuestiona las críticas que el movimiento “Alto al Simce” efectuaba. La presentación estuvo a cargo de Lorena Meckes, que actualmente encabeza el equipo de expertos que redefinirán el sistema de evaluación. Ver más detalles en: <http://www.elmostrador.cl/media/2014/07/wordaltoalsimce.pdf>

5 Responsable de la confección de los estándares de aprendizaje y estándares de desempeño de las escuelas.

6 En la bullada entrevista de Carlos Peña al Ministro Eyzaguirre el domingo 20 de julio: <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/07/20/23672/Eyzaguirre-devela-el-misterio.aspx>

## 2. EL VALOR DEL SIMCE: HERRAMIENTA DE MERCADO PARA LA COMPETENCIA

Mostrar a los críticos de las políticas neoliberales en educación -en este caso al Simce- como opuestos a la modernización ha sido uno de los relatos predilectos de la Concertación para justificar la implementación de su obra. En educación, este relato permite separar aguas con dos conservadurismos distintos: los de la izquierda, asociados a la nostalgia del siglo XX y su “Estado docente”; y los de la derecha, vinculados a la tradición pre-secular. Así la Concertación no sólo se autoafirma -y por ende, conquista el centro político-, sino además, proyecta su imagen de fuerza progresista que hace avanzar la historia, y no va “hacia atrás” como -consciente o inconscientemente- las fuerzas conservadoras.

El grado más alto de elaboración de este argumento referido a la discusión educacional puede encontrarse en la obra de J.J. Brunner. El investigador de la UDP fustiga contra los conservadores que defienden la vieja educación pública, aquella gobernada por corporaciones y oligarquías académicas refractarias a la racionalización de sus procedimientos. Brunner crítica, además, a los conservadores que defienden el mercado autorregulado como verdad revelada, convocándolos a aceptar que el mercado es esencialmente irracional. Para el investigador, es el Estado quien debe guiar al mercado a través de instrumentos bien calibrados -por ejemplo, el Simce-, llevando a la educación a la prometida modernización, la que no puede llegar ni de la mano del viejo Estado ni tampoco del mercado auto-regulado.

Para justificar su posición, recurre incluso a Marx:

*“...el Estado emerge en las nuevas condiciones como el único órgano potencialmente capaz de proveer conducción estratégica a la sociedad. De erigirse, se podría decir, en el “intelectual orgánico” del mercado, para complementar y aprovechar la capacidad innovadora de éste que un día llevó a Marx a admirar su capacidad de producir obras muy superiores a las pirámides de Egipto, los acueductos romanos y las catedrales góticas”.*

Pero el relato modernizante de la Concertación es eso, un relato. Una ideológica “verdad sentida” para sus intelectuales, que en vez de traer la modernidad, permitió encubrir un proceso permanente y cada vez más intenso de mercantilización de las vidas de los chilenos. En el último tiempo la sociedad ha puesto en cuestión la eficacia de este relato, y por lo mismo, hizo visible lo que esta ideología escondía.

## 3. EL SIMCE Y LA PRIMACÍA DE LA MERCANTILIZACIÓN SOBRE LA MODERNIZACIÓN PEDAGÓGICA

Una condición básica de un mercado educacional es contar con información fiable respecto de la calidad de los proveedores. Ante un servicio cuya calidad es difícil de observar en el momento, el Estado establece una medida técnica de cantidad que permite ordenar los proveedores desde el mejor hasta el peor. Como resulta lógico, hay dos condiciones que deben cumplirse en este caso. Primero, que la medida

7 Brunner, J. J. (n.d.). Con ojos desapasionados (ensayo sobre cultura en el mercado).

logre ordenar los proveedores del mejor al peor eficazmente (no arbitrariamente). Y, segundo, que pueda aplicarse universalmente a todos los proveedores. A lo largo de los últimos 25 años eso intentó inicialmente el PER<sup>8</sup> y luego el Simce.

Estos puntos son los valores fundamentales por los cuales, indican los expertos en educación, se debe defender el Simce, en tanto instrumento que permite medir, recoger información y emitir un juicio de valor agregado.

Pero como hoy sabemos, la medida del SIMCE -como de cualquier prueba estandarizada- es espuria pues no mide la calidad de la escuela (lo que los economistas de la educación llaman de hecho “valor agregado”); sino, principalmente, las condiciones previas de los estudiantes expresadas en sus desempeños. Con mucha dificultad los investigadores tienen que aislar el “efecto escuela” del “efecto familia”, produciendo entonces la medida en cuestión: el “valor agregado” de cada institución.

En ese mismo sentido, propiciar el desarrollo de otros indicadores de la calidad -como los considerados en los actuales cuestionarios adicionales del Simce<sup>9</sup>- únicamente representa, en su plan original, intentos para hacer más sofisticada la clasificación de escuelas. Ciertamente, desvinculados de un proceso de ordenación, pueden ser instrumentos que caractericen de mejor manera la provisión de educación del sistema<sup>10</sup>. Pero eso aún no ocurre.

Una condición básica para aplicar pruebas estandarizadas en educación es, como resulta lógico, definir previamente su estandarización y niveles de logro. Una escala simple nos permite ordenar las unidades de análisis según su desempeño, no obstante, no nos dice nada sobre si su desempeño es suficiente o no en un sentido pedagógico. Podemos conocer el mejor, el peor, el promedio, la desviación típica, la mediana y la moda (y en realidad, todos los indicadores que la estadística nos provee), pero ninguno de ellos nos dirá si el desempeño es suficiente o no. En su formulación original, el Simce no tenía niveles de logro asociado. Los gobiernos de la Concertación, conscientes del déficit, los elaboraron ex post, así como también modificaron en varias oportunidades su estandarización.

Asimismo, los estándares que se han creado refieren a objetivos generales y no entregan información en detalle para la toma de decisión de los actores pedagógicos de una escuela (otro criterio fundamental para la estandarización en educación). Los profesores, actualmente, después de años de evaluaciones -con, por ejemplo, 15 pruebas aplicadas el año 2013- aún no logran saber de manera específica qué habilidades aprenden o dejan de aprender sus estudiantes cuando contestan los ítems de las pruebas. Los informes actuales de Simce entregan resultados de estándares de aprendizajes generales que se refieren, por ejemplo, a que sus estudiantes cumplen con objetivos en comprensión

8 Primera prueba estandarizada aplicada como medición de la calidad de la educación escolar en los años ochenta.

9 Que se aplican a alumnos que rinden la prueba y a otros miembros de la comunidad, pero que aún son indicadores en fase de prueba por parte del Mineduc. Los otros indicadores de la calidad resultan en una distribución relativa, además de que no existe claridad de cuáles son los niveles adecuados de cada indicador. Fueron creados para ser índices complementarios a los resultados académicos al momento de clasificar a las escuelas.

10 En lo que estipula la Ley 20.529 del Sistema de Aseguramiento de la calidad, ante un procedimiento de ordenación de escuelas, estos otros indicadores de calidad sólo podrán representar una parte menor del instrumento de clasificación de las escuelas. En ese sentido, seguirá siendo el Simce y, sus estándares generales de aprendizaje, el principal instrumento de clasificación.

lectora. No obstante, los docentes no saben qué procesos o habilidades específicas están involucradas en el logro (o no) de esos aprendizajes generales. Además, el criterio de creación de los estándares ha sido ex post, porque ha interesado más no perder la serie estadística que fijar de cero los criterios o parámetros de calidad.

La mayoría de las pruebas estandarizadas en educación -además de tener niveles de logro formulados *ex ante*- son muestrales. Es decir, se aplican a una muestra representativa, porque dan cuenta de la situación general de logro, sin que sea relevante marcar a cada unidad como mejor o peor que otra. Importa la educación y menos la competencia entre escuelas, al contrario de como ocurre en Chile. Tales sistemas educativos se basan en la colaboración entre instituciones, y por lo mismo, sus fines son compartidos, no competitivos.

La diferencia entre una prueba estandarizada orientada educativamente y una señal para la competencia se ve con mayor nitidez en el abismo que separa, por ejemplo, a las pruebas que establecen otros países de la OCDE como Reino Unido, Canadá o Nueva Zelanda y la PSU chilena.

La PSU chilena no posee estándares de logro, y se aplica universalmente, ese es todo su sentido. Por lo mismo resulta un despropósito pretender medir la calidad de la enseñanza media a través de sus resultados, cuando sólo sirve para ordenar la competencia entre los individuos a efectos de la selección universitaria. El Simce está más cerca de ser una PSU de colegios que un instrumento con sentido formativo. Es más un instrumento que identifica posiciones relativas en un mercado y su distribución, que uno sofisticado en sentido pedagógico que entregue información de valor para la toma de decisiones. El Simce fue pensado originalmente como una regla de operación del mercado, consistente con la reforma dictatorial a la educación, porque además de ser de aplicación universal (léase, a todas las escuelas), carecía de niveles de logro asociados que permitieran establecer distinciones categoriales. Dicho en simple, el Simce permitía ordenar las escuelas de mejores a peores, pero no decía mucho sobre si el rendimiento obtenido era suficiente o no en virtud de los resultados esperados.

La Concertación siempre supo de estas limitantes del Simce. Schiefelbein las puso por escrito en 1992, planteando el sinsentido de su carácter universal<sup>11</sup>. El problema de la estandarización y los niveles de logro fue resuelto posteriormente en la década de los dos mil. Un grupo de expertos interpretó determinados niveles de logro como una “línea base” de resultados respecto de los cuales observar incrementos posteriores, lo que involucró la ponderación de pesos distintos para diferentes preguntas. Desafortunadamente, ello no implicó la creación de un nuevo sistema, esta vez, correctamente estandarizado y con niveles de logro adecuados -además de fortalecer la medición cualitativa de la calidad-. Se prefirió parchar la obra dictatorial -el Simce mismo- en lugar de superarla.

11 Schiefelbein, E. (1992). Análisis del SIMCE y sugerencias para mejorar su impacto en la calidad. FLACSO. En Gómez S. (Ed.), La realidad en cifras. Estadísticas sociales (241-280). Santiago: Flacso.



#### 4. CONCLUSIÓN

Al establecer el carácter principalmente de orientación de mercado del Simce, por sobre sus posibilidades de uso pedagógico (que son como se ha dicho limitadas), lo que está en juego, es la validez del relato de modernización técnico-pedagógica de la Concertación. Esa fórmula, que vuelve a relucir en la discusión de la reforma, permite encubrir mercantilización como modernización. Como ayer la Concertación, hoy la Nueva Mayoría, si quiebra críticamente con su principal instrumento de medición de la calidad, queda al desnudo como promotora del mercado antes que de la “calidad”. De ahí que las opciones inmediatas de ajuste son la suspensión o revocación de los pesos punitivos de las evaluaciones y los procedimientos de clasificación, cuestiones más propias de una agenda de derecha clásica.

Esta misma lógica de mostrar las cosas como lo que no son -lo que antiguamente se llamaba “ideología”- fue en realidad el sello de la Concertación. La mercantilización y bancarización de la vida fue proclamada como justicia social vía expansión del consumo; la Constitución de 1980 como “democrática” tras el cambio de firma del 2005; la focalización del gasto social -política de derecha en todas partes del mundo- como “discriminación positiva” de contenido socialdemócrata; en fin, los ejemplos son infinitos.

El mercado en educación no acaba únicamente con la desaparición del lucro sino que está profundamente ligado a la noción de competencia. Esta discusión sobre un tema parcial expresa buena parte del problema que hoy enfrentan las fuerzas sociales y políticas que luchan por derrotar la herencia dictatorial. Se les intenta poner en un polo ficticio del “retardismo”, antimodernización, cuando en realidad los que se posicionan apropiándose del progreso, no cumplen ni siquiera la promesa de procesos que apunten a la mejora de sus prácticas. Es más, propician la creación de dispositivos de control de mercado que lo legitimen como gestión moderna.

Si algo han descubierto los expertos en sus constantes análisis estadísticos del Simce, es que no saben por qué mejora el rendimiento de los estudiantes -al menos no es por el “efecto escuela”- ni qué significa categorialmente dicha mejora. Las escuelas que gracias al Simce se han identificado como de mejoramiento sostenido, y que no segregan ni seleccionan, representan un porcentaje ínfimo de las casi 12 mil escuelas que existen en el país<sup>12</sup>.

En la actualidad el principal conocimiento extraído del Simce no es pedagógico. Se debe de hecho al cuestionario que contestan los padres en el que indican su nivel socio-económico. Tal herramienta ha permitido a los expertos ver lo que las fuerzas sociales estudiantiles les venía diciendo hace años: la segregación educacional es mayor que la segregación residencial. Pero claro, para aplicar un cuestionario socio-económico a las familias, no tenemos por qué pasar antes por el Simce como hoy lo conocemos.

12 Bellei, C. & Valenzuela, R. et. al. (2014). Lo aprendí en la escuela ¿cómo se logran procesos de mejoramiento escolar? Santiago: Universidad de Chile.

El enfoque aquí propuesto no asume que sea imposible extraer conocimiento del Simce, ni que dicho conocimiento sea irrelevante. Simplemente que no tiene caso seguir defendiendo el Simce como esencialmente un instrumento técnico-pedagógico, puesto que es, en realidad, una deficiente guía para el mercado.

El problema con el Simce surge entonces desde sus fundamentos. Es primero información para la competencia entre escuelas, y sólo en segundo término un medio de apoyo a la toma de decisiones pedagógicas. De esto naturalmente ni los números ni los estándares tienen la culpa. Los expertos y técnicos proclives a la Concertación, deben optar si seguir en el camino irracional -presentado como el “más racional”- de la tecnocracia del mercado, o avanzar en una efectiva preocupación científica y de modernización por la educación. En ella, lógicamente, el uso de los números, la estadística y la estandarización son bienvenidos si se usan en su justa medida.

Es toda la idea de conocimiento científico sobre la educación -que pasa ineludiblemente por un mayor desarrollo de la pedagogía- aquello cuyo desarrollado es limitado por el mercado y sus instrumentos. El mercado lleva sólo al empobrecimiento sistemático del conocimiento racional sobre los procesos educativos, puesto que lo reduce y simplifica en extremo, orientándolo a emitir una medida de valor genérico -termómetros de valor económico para un ajuste eficaz entre servicio devengado (como valor) y precio- en lugar de comprender la complejidad de los procesos educativos que lo producen. De ahí la voracidad con que los enfoques económicos han suplantado a los propiamente pedagógicos en la investigación sobre educación en Chile, sin que nadie parezca advertirlo.

A menudo, cuando queda expuesta la íntima vinculación entre mercadización y el relato “modernizante” de la Concertación, sus intelectuales más importantes declaran que las tendencias de avance del mercado son inexorables. Que, o conducimos al mercado, o salimos de la historia. Pero el sometimiento a tendencias inexorables que nos llevan por el camino de la ideología se parece más al pensamiento pre-secular que a una verdadera defensa de la modernidad, no importa cuántas veces Brunner cite a Marx. Si algún legado tenemos de ella, es el de la libertad y la autodeterminación, fuerza que está

detrás no sólo de la democracia política, sino también de la ciencia.

Los expertos tienen mucho que aportar en múltiples planos si toman conciencia de la libertad democrática de la sociedad chilena para definir sus destinos. No obstante, ello implicaría salir del culto a la econometría y sociometría -las formas predilectas del mercado para categorizar nuestras vidas- para desarrollar otras formas de pensamiento racional que fueron dejadas de lado, entre ellas, la propia pedagogía.

Los expertos deben elegir entre proyectar su sacerdocio del mercado, o avanzar en una efectiva preocupación científica y técnica por la educación, la que sólo será posible por la expansión de la democracia y de lo público, aquél espacio mediante el cual somos capaces de definir el destino de nuestra vida en común.

En definitiva, en un sistema en que la educación es comprendida como un bien público -un derecho social- el Estado, necesariamente, deja de ser un simple agente informante de las credenciales de calidad del sistema. Y pasa a ser responsable de la provisión de un derecho y, su calidad, se transforma de facto en el estándar del sistema. Esta preocupación por la calidad está ausente de la reforma planteada, y pasa, necesariamente, por la construcción de una nueva educación pública▼



# Una Agenda Energética PARA EL NUEVO CICLO DE ACUMULACIÓN EMPRESARIAL

Equipo de Investigadores NodoXXI

## RESUMEN

Se analizan las principales aristas en materia de producción energética, dado el impacto que este problema genera sobre el imperativo empresarial de retomar la senda del crecimiento. Siendo Piñera derrotado en cuanto a la gestión de la energía, una Concertación colonizada por los empresarios intenta recomponer este panorama y, con ello, dotar de legitimidad a los mecanismos de desarrollo de proyectos de generación energética. Para ello se nombra como ministro a Máximo Pacheco y se define una Agenda Energética que, no obstante su semántica participativa, no ataca la excesiva concentración del mercado energético, no incrementa significativamente el papel del Estado ni equilibra las asimetrías de poder entre las generadoras y las comunidades afectadas por los proyectos.

## Palabras clave >

Medio ambiente, energía, fuerzas sociales, concentración económica.



A fines del 2010 no dejó de llamar la atención una penetrante y ampliamente difundida campaña publicitaria en que se alternaban dos situaciones: por un lado, un partido de fútbol a estadio lleno jugado con iluminación artificial, y del otro una mujer que enciende un secador de pelo, el cual al activarse ocasiona el apagón de las torres de iluminación del estadio. Con esta propaganda el empresariado buscaba alertar del supuesto caos energético que se avecinaba si no se cambiaba radicalmente el rumbo de la política energética. Pese a haber convocado a una Comisión

Asesora para el Desarrollo Eléctrico, a partir de la cual el Gobierno lanzó la Estrategia Nacional de Energía 2012-2030<sup>1</sup>, las imágenes que rememora el empresariado son otras: por un lado las masivas movilizaciones contra el Proyecto Hidroaysén que surgen como reacción a la aprobación del proyecto por parte de la Comisión de

1 La Segunda (2012, 28 de febrero). Piñera fija estrategia de energía al 2030: Más hidro y renovables. La Segunda. Recuperado en <http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2012/02/725275/Pinera-anuncia-Estrategia-Nacional-en-Energia-Queremos-llegar-al-2020-consumiendo-un-12-menos>

Evaluación Ambiental de Aysén en 2011; y por otro, un año antes, cuando el mismísimo Ministro del Interior, descolocado ante la interpelación realizada en pantalla por Felipe Camiroaga sobre el Proyecto Barrancones cerca de Punta Choros, acusa recibo de la petición e indica que conversará el tema con el presidente Piñera<sup>2</sup>.

Lo cierto es que, ya a fines del gobierno de la Coalición por el Cambio, cundía en el empresariado chileno una mala evaluación del desempeño de Piñera en materia energética, que resultó incapaz de retomar las riendas en esta materia y quebró relaciones con el gran empresariado. Esas coyunturas, sumadas a la oposición activa de las comunidades locales involucradas en estos proyectos, evidencian el creciente malestar con la forma de llevar adelante proyectos de desarrollo energético. Efectivamente, se instala, como en otras áreas de la vida social, un reclamo de amplias franjas de la sociedad que denuncian, aunque de manera menos nítida que en el conflicto educacional, la subsunción de la calidad de vida frente al poder incontrarrestable de los intereses empresariales. Malestar que, además, la institucionalidad política no es capaz de procesar.

Este nuevo escenario de incertidumbre no sólo golpea a una parte del empresariado, específicamente a aquel ligado a esta rama de la economía, y que goza de los beneficios de un mercado altamente concentrado; más profundamente, significa un golpe directo a la pretensión elitaria de retomar el esquivo camino del crecimiento económico sostenido. Este estancamiento se explica por razones estructurales como la baja productividad de la economía, una fuerza laboral poco calificada y una reducida capacidad de agregar valor más allá de la extracción de recursos naturales; pero también por el alto precio de la energía y por las dificultades para aprobar nuevos proyectos de inversión.

A continuación se interroga respecto al papel que cumple la Agenda Energética presentada por Bachelet. Una respuesta tentativa puede ser que esta política busca resolver la diversificación de la matriz energética, en particular la reducción de la participación de combustibles fósiles en ella; la elevada concentración del mercado energético; y la tensión entre las necesidades del crecimiento económico y el desenvolvimiento de un modelo de desarrollo sustentable. En cambio otra puede ser que la Agenda Energética es una forma de cumplir con la demanda empresarial, en orden a movilizar los recursos y la autoridad del Estado para destrabar los conflictos que impiden el despliegue de este sector. En un escenario, el Estado lleva adelante un proyecto de sociedad, tomando decisiones estratégicas que resguardan los intereses de toda la población; mientras que en el otro, lejos de la imagen instalada en torno a la prescindencia estatal en la actividad económica, este se pone al servicio de regular los conflictos que impiden la concreción de los intereses empresariales, a saber, retomar el tranco del crecimiento económico.

2 Buscaglia, C. (2010, 25 de agosto). Camiroaga se enoja e interpela a Hinzpeter por aprobación de termoeléctrica. El Mostrador. Recuperado en: <http://www.elmostrador.cl/pais/2010/08/25/camiroaga-se-enoja-e-interpela-a-hinzpeter-por-aprobacion-de-termoelectrica/>

## 1. LA IMPORTANCIA DE LA ENERGÍA PARA EL EMPRESARIADO CHILENO

El neoliberalismo chileno enfrenta hoy una serie de desafíos estratégicos que buscan desatar una serie de nudos que dificultan el ensanchamiento de la capacidad productiva nacional. El empresariado, al menos a nivel de sus principales conducciones, es consciente de este proceso, y una buena síntesis del conjunto de demandas que este sector de la sociedad plantea, se encuentran en la presentación que Andrés Santa Cruz (mandamás de la CPC) realizó en ENADE 2013<sup>3</sup>. En ella, son claramente identificables los siguientes elementos:

- › El desarrollo implica incrementar la capacidad de crecimiento potencial de la economía a un 5%.
- › Ello requiere un incremento de las tasas de inversión a un 28% del PIB.
- › Adicionalmente se requieren reformas a la institucionalidad laboral, al sistema educativo y al de capacitación.
- › Ello requiere de un proceso de modernización del Estado que incremente la fortaleza institucional, en un marco basado, en palabras de Santa Cruz en “confianza, acuerdos y respeto”.
- › Se necesita con urgencia destrabar las inversiones en el sector energético.

El reclamo empresarial por una política energética clara se ha vuelto crítico, dado que se intersecta con varias de las áreas del programa con el que interpelan al Estado. Por un lado, la falta de proyectos implica un aumento en los costos y por ende una menor producción, impactando negativamente en el crecimiento de la economía<sup>4</sup>. Pero junto con ello, la movilización de las comunidades y la judicialización de los proyectos han erosionado al máximo la institucionalidad diseñada para procesar este tipo de conflictos. Por ende, el escenario actual implica mayores barreras de entrada tanto a inversiones productivas que requieren energía como insumo, como a inversiones directamente asociadas a energía.

A partir del diagnóstico anterior, el empresariado ha instalado con fuerza que la inestabilidad del escenario energético se explica por falta de inversión asociada a la judicialización de los proyectos y a la oposición tenaz de las comunidades. Ambos elementos conspirarían no sólo contra la tramitación de los proyectos vigentes, sino que representan un fuerte desincentivo al ingreso de nuevos proyectos de inversión que han migrado a países como Colombia, México o Perú. Por otra parte, ambos elementos son parte de un escenario que, a juicio de los empresarios, se ha agudizó por responsabilidad del gobierno de Piñera.

3 Santa Cruz A. (2013, 17 de octubre). “Plus Ultra”. Desafíos para cruzar el umbral del desarrollo [diapositivas de PowerPoint]. Recuperado de [http://www.icare.cl/images/biblioteca/20131017113333\\_andres-santa-cruz-enade2013pdf.pdf](http://www.icare.cl/images/biblioteca/20131017113333_andres-santa-cruz-enade2013pdf.pdf)

4 Diario Financiero (2014, 13 de enero). Déficit energético podría hipotecar hasta en un 1% el crecimiento potencial de Chile. Diario Financiero. Recuperado de <https://www.df.cl/noticias/empresas/energia/deficit-energetico-podria-hipotecar-hasta-en-un-1-el-crecimiento-potencial-de-chile/2014-01-10/220041.html>

## 2. LAS COMPLEJIDADES ACTUALES DEL MERCADO DE ENERGÍA EN CHILE

Para comprender mejor el funcionamiento del mercado energético chileno y sus actuales complejidades, cabe recordar que a partir de las reformas implementadas en 1982, el sistema se organiza en tres fases separadas: generación, transmisión y distribución de energía. Estas tres actividades son desarrolladas íntegramente por capitales privados, en un contexto de altísima concentración de mercado. Un estudio encargado por la Fiscalía Nacional Económica<sup>5</sup> para caracterizar los niveles de competencia en este sector, afirma que tanto los mercados del Sistema Interconectado Central como del Sistema Interconectado del Norte Grande son altamente concentrados, sin la entrada de actores relevantes durante los últimos años a excepción de cambios en la propiedad de las compañías que ya dominan el sector. Entre 2001 y 2012, afirma el estudio, las tres empresas controladoras del mercado (Endesa, Colbun y AES Gener) representan cerca del 90% de la capacidad instalada total del SIC. Por otra parte, si se observa la venta de contratos en el mismo período, las tres generadoras mantienen la misma participación.

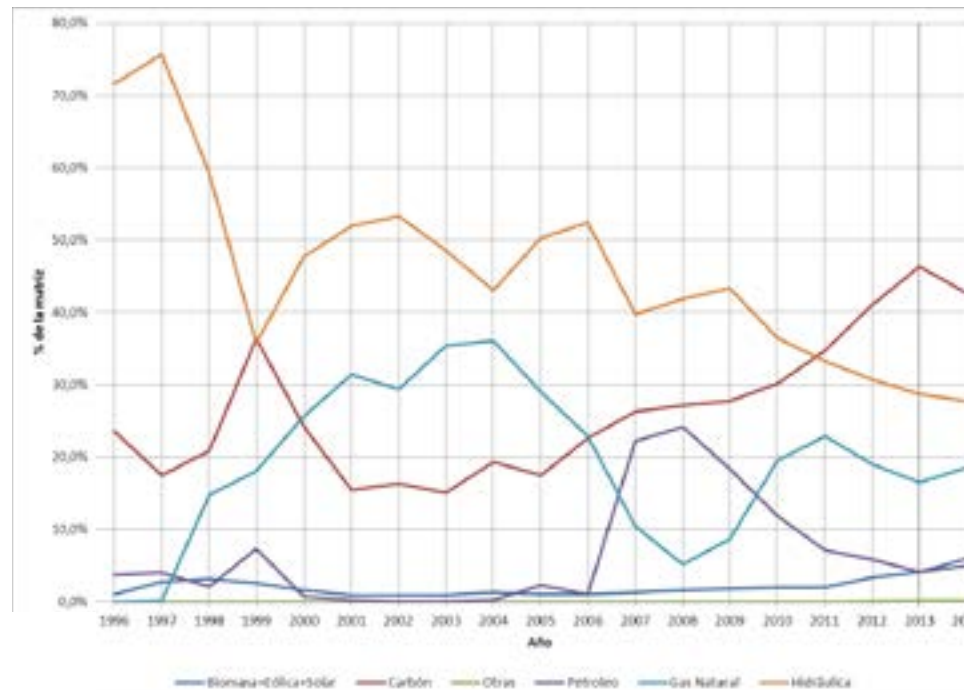
Esta situación, que de acuerdo a los autores es de carácter oligopólica, implica que “las empresas son conscientes del impacto que tienen sus decisiones sobre los equilibrios de mercado. (...) Por ello, los inversores eléctricos no sólo basan sus decisiones de inversión sobre series históricas de precios, o previsiones futuras, sino que también tienen en cuenta consideraciones estratégicas que están ligadas a la intensidad de la competencia en el mercado. En otras palabras, los precios de la electricidad pueden ser elevados sin que ello incite necesariamente la expansión de la capacidad”<sup>6</sup>. Es en este escenario de un mercado dominado por tres actores, donde tienen lugar algunos de los rasgos más conocidos sobre la situación energética del país: el aumento en los precios, el cambio en la composición de la matriz energética con un fuerte crecimiento del carbón, el aumento creciente de la demanda, y la movilización activa de las comunidades y organizaciones sociales para oponerse a los proyectos.

Tal vez el indicador más visible de las complejidades de la producción de energía es el del aumento de precios. Por un lado, afecta a toda la población chilena, que ve incrementarse los precios de las cuentas de electricidad, y por otro significa el reclamo permanente del empresariado por el aumento en los costos que implica esta alza, con el consiguiente efecto en cuanto a disminución del potencial de crecimiento económico y pérdida de competitividad, situación que es frecuentemente expuesta por los medios de comunicación. Por ejemplo, La Tercera, en su edición del 7 de junio de 2012, muestra datos de la OCDE y la Agencia Internacional de Energía, para resaltar que los precios de electricidad para hogares son en Chile un 60% más caros, en relación al promedio de los países de la OCDE. Ello además en el contexto de un alza de estos precios de un 365% entre 1998 y 2012.

5 Fabra, N., Montero, J. & Reguant, M. (2014). La Competencia en el Mercado Eléctrico Mayorista en Chile. Santiago: Informe Fiscalía Nacional Económica. Recuperado de [http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2014/01/informe\\_final\\_FNE\\_Enero13\\_2014.pdf](http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2014/01/informe_final_FNE_Enero13_2014.pdf)

6 *Ibid*

Gráfico 1: Participación de distintas fuentes en la matriz energética SIC – SING 1996-2014.



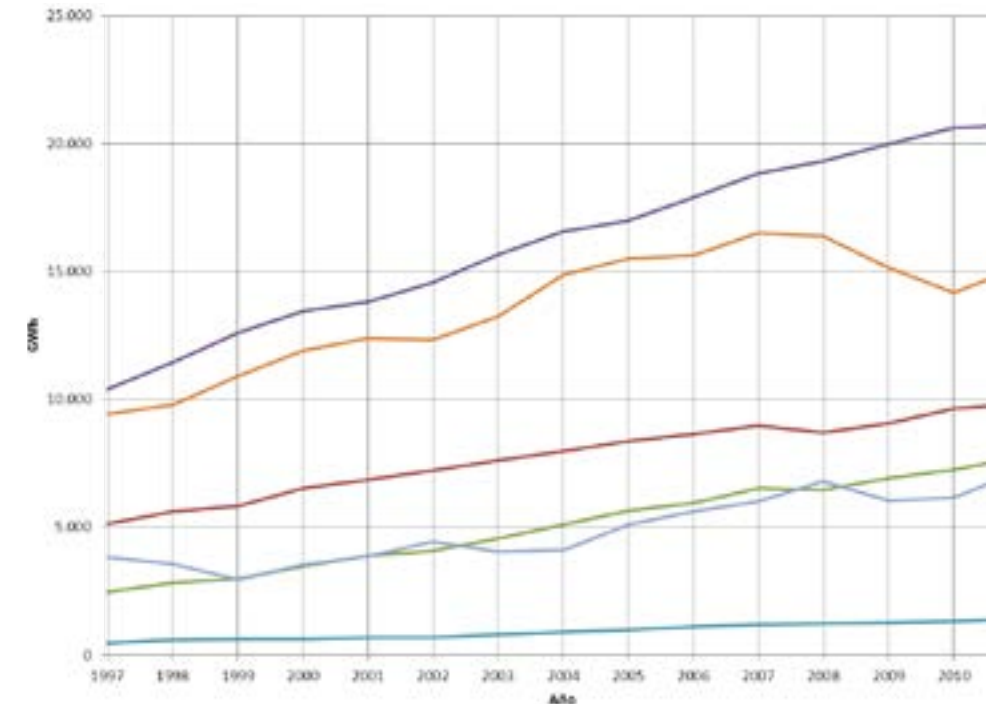
Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas de Generación Bruta SIC – SING, Comisión Nacional de Energía.

Este contexto de precios altos se relaciona también con los cambios que ha experimentado la matriz energética a partir de circunstancias externas, cuestión que puede observarse en este contexto de precios altos se relaciona también con los cambios que ha experimentado la matriz energética a partir de circunstancias externas, cuestión que puede observarse en el gráfico 1. En él se aprecia que, a contar de la segunda mitad de la década de 2000, comienza un proceso de carbonización de la matriz energética, originado como respuesta a la crisis de abastecimiento del gas argentino. Dado el hecho que en Chile las decisiones de política energética se toman en el mercado, resulta obvio que el interés empresarial optara por la tecnología más económica en términos de inversión inicial, y menos riesgosa como inversión en términos de la disponibilidad del recurso (a diferencia de tecnologías como por ejemplo la hidráulica o eólica, en que la disponibilidad del recurso depende de factores climáticos). Todo ello generando, por supuesto un nocivo efecto ambiental, que percibe la sociedad en general y en particular las comunidades directamente afectadas por este tipo de proyectos.

Otro de los elementos que agrega mayor complejidad y que pone en jaque el objetivo empresarial es el aumento de la demanda. En relación a este aspecto, un estudio de la Universidad Mayor<sup>7</sup> plantea que al proyectar un crecimiento de 4% del PIB en los próximos diez años, es posible vislumbrar una demanda del doble de la actual. Para ilustrar esta tendencia, el gráfico 2 muestra la evolución del consumo de energía eléctrica:

<sup>7</sup> Betancour, M. (2009, agosto). Demanda y fuentes de suministro energético. Estudio CIGE-Universidad Mayor (4). Recuperado de <http://www.umayor.cl/cige/descargables/estudio4.pdf>

Gráfico 2: Distribución de energía eléctrica por tipo de cliente 1997-2011.



Fuente: Elaboración propia en base a Series Mensuales Generación y Distribución Eléctrica, INE.

En el gráfico 2 se aprecia, por un lado que la tendencia al aumento en el consumo es transversal en todos los consumidores de energía eléctrica. Pero junto con ello, muestra que la minería e industria explican en conjunto el 60% de la demanda eléctrica, mientras que el consumo residencial demanda solo el 16% del total. La minería, por su parte, consume un 30% de la electricidad generada en el país. Esto último, si bien es consistente con la relación entre demanda eléctrica y crecimiento del PIB en un país minero como Chile, implica un subsidio implícito de los hogares hacia la actividad económica. En efecto, el escenario de alzas en los precios afecta tanto a la actividad económica como al consumo residencial, en circunstancias que es la minería el principal destino de la energía generada. Energía que en el caso de la minería privada implica un costo adicional que pagan los hogares para sostener una actividad extractiva que deja exiguos ingresos fiscales.

Finalmente, este escenario es coronado por masivas movilizaciones sociales, organización activa de comunidades afectadas, y una estrategia de judicialización de proyectos de generación de energía, que han hecho visibles los numerosos ripios y enormes vacíos de las instancias de evaluación ambiental. Fundamentalmente, son reclamos que apuntan a un deterioro de la calidad de vida de las comunidades producto de la modalidad de desarrollo primario exportadora vigente, y, en la medida que son atendidos por los tribunales, golpean significativamente los intereses empresariales. Las empresas generadoras estiman que por proyectos “judicializados” hay cerca de 8500 MW detenidos, asociados a una inversión equivalente de US\$ 25.000 millones<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Generadoras Eléctricas A.G. (2013, 2 de octubre). Desafíos eléctricos para Chile [diapositivas de PowerPoint]. Recuperado de <http://generadoras.cl/wp-content/uploads/Microsoft-PowerPoint-Seminario-La-Serena-RENE-MUGA-S%C3%B3lo-lectura.pdf>



La suma de todos estos elementos implica un obstáculo abierto al despliegue del interés empresarial, especialmente en lo relacionado con la movilización social, que establece un contrapeso al primero y le resta legitimidad social. En este escenario, el gobierno de Piñera implicó además el debilitamiento temporal de la relación entre empresariado y Estado, con el primero mostrando incapacidad de orientar la política estatal, y el segundo cediendo a la presión ciudadana para recuperar la esquivada popularidad, pero sin capacidad real de imponer una agenda que fuese representativa de esos intereses sociales.

### **3. LA RESPUESTA DE LA CONCERTACIÓN: MÁXIMO PACHECO Y LA AGENDA ENERGÉTICA**

Frente a este escenario de estancamiento energético, Bachelet incorpora dentro de su programa de Gobierno la idea de elaborar una Agenda de Energía como compromiso para los primeros 100 días. Y junto con ello, en el marco de su pretensión de dar inicio a un nuevo ciclo político y social, instala la necesidad de un desarrollo energético que sea capaz de conciliar la protección del medio ambiente y el interés de las comunidades, con el requerimiento de incrementar la producción y así satisfacer la demanda requerida para encaminarse al crecimiento económico. Ya instalada en el gobierno, la primera señal que entrega es de tranquilidad para el empresariado: Máximo Pacheco, ex director del Grupo Luksic, amigo de Andrónico Luksic y Bernardo Matte, compañero de colegio y amigo de Rafael Guilisasti (ex presidente de la CPC), y sobrino de los jefes del Grupo Matte, es nombrado Ministro de Energía<sup>9</sup>, con lo cual se garantiza línea directa entre Gobierno y empresariado.

¿Qué valor tiene esta señal en cuanto a los contenidos de la hoja de ruta que se propone el Gobierno? Tras una serie de reuniones con distintos actores y trabajo de equipos técnicos, el 15 de mayo del presente año se da a conocer la Agenda Energética, cuyos ejes más sustantivos son:

- › Establecer un nuevo papel del Estado, que sea capaz de articular una visión común y de largo plazo sobre política energética. Para ello, las líneas de acción más relevantes son:
  - i. El fortalecimiento de la institucionalidad del Ministerio de Energía.
  - ii. El fortalecimiento de ENAP como empresa de hidrocarburos del país (reformando el gobierno corporativo y comprometiendo una capitalización de la empresa).
  - iii. La elaboración de una Política Energética basada en un proceso de diálogo amplio.
  - iv. El apoyo al Ministerio del Medio Ambiente en el mejoramiento de la regulación ambiental.
  
- › Reducir los precios de la energía, a partir de mayor competencia, eficiencia y diversificación en el mercado energético. Para ello se definen como líneas específicas:
  - i. El rediseño de las licitaciones de suministro de clientes regulados.
  - ii. La promoción del uso del GNL en la matriz energética en reemplazo del diésel.

<sup>9</sup> Para un perfil de las redes políticas y empresariales de Pacheco ver Pérez X. (2014, 3 de febrero). Máximo Pacheco tiene un millón de amigos. El Mostrador. Recuperado de <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/02/03/maximo-pacheco-tiene-un-millon-de-amigos/>

- › El desarrollo de recursos energéticos propios, para lo cual plantea:
  - i. El apoyo al desarrollo hidroeléctrico con criterios de sustentabilidad.
  - ii. Estimular la integración de las Energías Renovables No Convencionales (ERNC) para el cumplimiento de la Ley que fomenta su uso.
  - iii. Promover el desarrollo de un mercado de ERNC de autoconsumo; iv) promover el desarrollo de la energía geotérmica.
  
- › Mejorar la conectividad de la transmisión energética. Para ello apunta a:
  - i. Realizar estudios que determinen cambios al marco regulatorio del sistema de transmisión del país.
  - ii. La interconexión entre el SIC y el SING.
  - iii. Fortalecimiento de la interconexión regional.
  
- › En materia de eficiencia energética, plantea:
  - i. Una Ley de Eficiencia Energética.
  - ii. Medidas para masificar la creación de proyectos de eficiencia energética.
  
- › Establecer un impulso a la inversión en Infraestructura Energética.
  
- › Incorporar participación ciudadana por medio de un proceso de ordenamiento territorial y el diseño de estándares e institucionalidad para el desarrollo participativo de proyectos.

Tras la difusión de la agenda, las voces críticas han sido muy tenues. Y llama poderosamente la atención el grado de unanimidad con que el empresariado ha recogido la propuesta. En ese sentido, hay una serie de hitos que dan cuenta de cuál es el sector mayormente favorecido con este conjunto de iniciativas. En primer término, el día 10 de junio, el Comité de Ministros anunciaba el fin definitivo del Proyecto HidroAysén. Y mientras figuras de la política de manera transversal celebraban la noticia, entre las cuales por ejemplo el ex candidato presidencial del PRO “felicitaba al Gobierno por su decisión”<sup>10</sup>, un día antes era aprobada una termoeléctrica en Cabrero, respecto de la cual el alcalde alega que ello se hizo sin un estudio de impacto ambiental<sup>11</sup>.

Un par de semanas después, Bachelet, Pacheco y otros ministros asisten, en Casa Piedra, a la Cena Anual de la Energía. Esta verdadera cumbre político-empresarial marca por un lado, la validación y el respaldo que el empresariado casi al unísono le entrega a la Agenda Energética. A modo de ejemplo, el gerente de Enersis, indicó en dicha instancia: “Necesitamos energía competitiva, barata, y entre todos tenemos que remar en la misma dirección (...) Los plazos que se han marcado son correctos y creo que todos somos capaces de conseguirlos”<sup>12</sup>. Pero por otra parte, y en una cuña que Estrategia recoge en su edición del 30 de julio, es la propia Bachelet la que en dicha Cena apunta:

<sup>10</sup> UPI. (2014, 4 de agosto). Enríquez-Ominami y rechazo a HidroAysén: “Felicitamos al gobierno por su decisión”. El Mostrador. Recuperado de: <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/06/10/enriquez-ominami-y-rechazo-a-hidroaysen-felicitamos-al-gobierno-por-su-decision/>

<sup>11</sup> La Segunda. (2014, 12 de junio). Anuncian protestas y acciones judiciales en Cabrero tras aprobación de central termoeléctrica de 20Mw. La Segunda. Recuperado de: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2014/06/941503/cabrero-en-alerta-tras-aprobacion-de-central-termoelectrica-de-20-mw>

<sup>12</sup> Pérez, C. & y Jara, S. (2014, 26 de junio). 10 líderes empresariales instan al Gobierno a concretar la agenda. La Tercera. Recuperado de: <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2014/06/655-584058-9-energia-10-lideres-empresariales-istan-al-gobierno-a-concretar-agenda.shtml>



“Nos esforzaremos para que se puedan incorporar a nuestra matriz de generación eléctrica cuanto antes, proyectos convencionales que ya cuentan con una favorable Resolución de Calificación Ambiental y que cumplan con la normativa vigente. También nos jugaremos por las iniciativas de generación que actualmente están incorporadas en el plan de obras de la Comisión Nacional de Energía”<sup>13</sup>. La misma nota recoge que este paquete ha sido visto por el empresariado como un “nuevo escenario”, dada la capacidad de la Agenda de transformarse en una hoja de ruta efectiva y que puede despejar las incertidumbres del pasado. En este marco, los tres actores que controlan el mercado, vuelven a dar difusión a planes de inversión que entre las tres empresas totalizan inversiones por más de US\$ 12.000 millones. Sólo mirando esos números, es claro que la agenda energética no implica reducir su participación, sino más bien apuntalar y volver a dotar de legitimidad social su papel en el mercado de la energía.

#### 4. ENERGÍA Y MATRIZ PRODUCTIVA

El problema energético en Chile, además de los elementos de mercado que han sido mencionados, es un problema fundamentalmente político, en el sentido de remitir a agudos desequilibrios de poder. Las decisiones sobre cuánta energía producir y bajo qué tecnología hacerlo no las define la sociedad a través del Estado, sino un conjunto de empresarios que sólo se basan en criterios de utilidad, sin considerar ni el interés general ni la dimensión medioambiental. Y ese mismo actor dominante radicaliza el desequilibrio al usar su poder y con ello impedir la entrada de nuevos actores, comprometiendo incluso la lógica de librecambio neoliberal.

Por otra parte, la institucionalidad ambiental es débil, tanto en los estándares que utiliza como en cuanto a la capacidad que tiene de resistir presiones políticas o empresariales. Ya en 2012 se elaboraron informes que mostraban que en los Estudios de Impacto Ambiental “la información presentada sobre la modelación era muy escasa o inexistente, no cumpliendo con los requisitos mínimos de confiabilidad, esto es, que los resultados sean reproducibles y los supuestos revisables por la autoridad”<sup>14</sup>. Como botón de muestra de lo permeable que es el sistema, el 28 de Julio el Ministro de Medio Ambiente, Pablo Badenier, le pidió la renuncia al Seremi de Medio Ambiente de la Región de Tarapacá, Juan Carlos Liendo, aparentemente por la oposición de este último al proyecto minero Cerro Colorado. En este escenario, las comunidades quedan desprotegidas y muchas veces sometidas al chantaje empresarial de la elección entre tener empleo o cuidar el medio ambiente.

En el marco de la presente Agenda Energética, vista desde el prisma del problema político subyacente, la iniciativa es débil en varios sentidos:

- › La mayor presión sobre la matriz energética la pone el propio modelo de desarrollo, que extrae recursos naturales (que no quedan en Chile en su gran mayoría) y no es capaz de agregar valor, generando actividades económicas que sean menos intensivas

<sup>13</sup> Estrategia. (2014, 30 de julio). Los Proyectos de los “Tres Grandes” Que Podrían Frenar el Alza en el Precio de la Energía. Estrategia. Recuperado de [http://www.estrategia.cl/detalle\\_cifras.php?cod=9410](http://www.estrategia.cl/detalle_cifras.php?cod=9410).

<sup>14</sup> González, R. (2012, 22 de septiembre). Estudios de Impacto Ambiental en la mira: Informe encargado por el gobierno revela que “no cumplen con requisitos mínimos de confiabilidad”. La Segunda. Recuperado de [www.lasegunda.com/Noticias/Impreso/2012/09/782680/estudios-de-impacto-ambiental-en-la-mira-informe-encargado-por-el-gobierno-revela-que-no-cumplen-con-requisitos-minimos-de-confiabilidad](http://www.lasegunda.com/Noticias/Impreso/2012/09/782680/estudios-de-impacto-ambiental-en-la-mira-informe-encargado-por-el-gobierno-revela-que-no-cumplen-con-requisitos-minimos-de-confiabilidad)

en energía Este hecho termina afectando a los ciudadanos comunes que ven incrementado el costo de las tarifas eléctricas. Por ende, la discusión de matriz energética requiere ineludiblemente la discusión de la matriz productiva.

- › La Agenda apuesta a generar mayor competencia en el mercado y el ingreso de nuevos actores, pero no define metas específicas ni horizontes en cuanto a la desconcentración efectiva del mercado.

› La agenda podría haber optado, en la línea de corregir este desbalance que hoy opera a favor de los controladores del mercado, por la participación del Estado en la generación eléctrica, generando competencia efectiva y la definición de objetivos energéticos considerando criterios más amplios que los de mercado. A modo de ejemplo, el mercado eléctrico de Estados Unidos funciona con un conjunto de generadoras públicas, e incluso en la discusión programática de Bachelet, los integrantes del comando del Área Energía sugirieron incorporar en el programa la ampliación del giro de ENAP y su transformación en la Empresa Nacional de Energía<sup>15</sup>, lo cual finalmente fue descartado por ella.

› Por otra parte, la Agenda hace una mención muy vaga de los criterios con los que se reformularía la Evaluación Ambiental. Por lo menos no hay una mención explícita de esta herramienta como clave en equilibrar el poder de generadoras y comunidades, protegiendo a estas últimas del abuso de poder de mercado de las empresas. En lugar de ello, la Agenda valida explícitamente a aquellos proyectos que actualmente hayan aprobado la evaluación ambiental, lo cual es una mala señal para las comunidades que se oponen a los proyectos y un tremendo espaldarazo al plan de inversiones de las generadoras.

› Finalmente, el esbozo de la incorporación de la participación de las comunidades aparece como accesorio y no vinculante. El resguardo del interés general demandaría instrumentos que establezcan legalmente la participación vinculante de las comunidades, no sólo en el ordenamiento territorial, sino en criterios de definición de matriz energética en el marco de Planes Regionales.

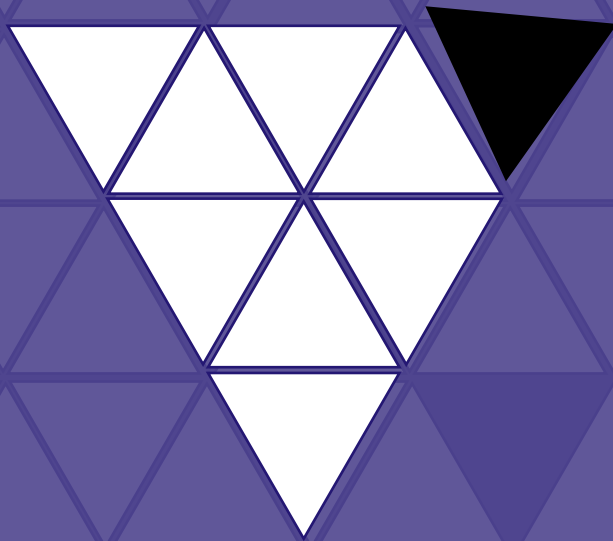
De manera coherente con lo que sucede en los demás campos de la política gubernamental, la Concertación, revistiéndose de una semántica asociada a derechos sociales, objetivos colectivos y alusiones a nuevos ciclos, termina encubriendo el carácter eminentemente pro empresarial de su programa. En este caso, el Estado termina siendo el actor que elimina los cuellos de botella y de alguna manera hace uso de su capital político para dirimir los términos de un conflicto, y con ello garantizar las inversiones del empresariado.

Lo anterior implica volver a insistir en una idea central para la interpretación del actual momento político: el Estado brinda al empresariado los frutos de su acción diligente y en la práctica reinaugura un pacto social con este, mientras que el

<sup>15</sup> Ahumada, M. & Pardo, G. (2013, 24 de septiembre). Comisión de Bachelet propone transformar ENAP en Empresa Nacional de Energía. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://www.elmercurio.com/blogs/2013/09/24/15521/Comision-de-Bachelet-propone-transformar-Enap-en-Empresa-Nacional-de-Energia.aspx>

mismo Estado se niega a regular los conflictos que afectan a los sectores subalternos, y específicamente en el tema energético, se niega a definir una matriz productiva y energética sustentable en el tiempo. En ese sentido, por más veces que el Ministro Pacheco mencione la palabra diálogo, el Estado se mueve en la dirección opuesta a un proceso de recomposición de lo público y expansión de la democracia, el cual implicaría redefinir quién y cómo se toman las decisiones.

En definitiva, no debe evaluarse la agenda energética sólo desde la perspectiva de incorporación o no de las propuestas de sectores ambientalistas o de las comunidades organizadas en la defensa su calidad de vida. En la medida que la agenda no resitúa el papel del Estado como representante de la sociedad como un todo, ni apunta a corregir el abismante desequilibrio de poder entre las empresas generadoras y el resto del país, es fácil derivar que el objetivo explícito de esta iniciativa es más bien el liberar las trabas que tiene el empresariado para seguir con su proceso de acumulación ▼



# NODOXXI

FUNDACIÓN NODO VEINTIUNO

[4]

Política y colonización empresarial

La nueva política de los acuerdos:

**ENTRE EL EJECUTIVO Y EL EMPRESARIADO**

[14]

Sociedad y seguridad social

AFP ESTATAL:

**EL HOSPITAL DEL MERCADO**

[24]

Cultura y educación

Medición para la competencia, calidad para el mercado:

**EL SIMCE EN EL MERCADO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR  
CHILENA**

[32]

Economía y reforma tributaria

Una agenda energética

**PARA EL NUEVO CICLO DE ACUMULACIÓN EMPRESARIAL**