

CUADERNOS DE COYUNTURA

Política | Sociedad | Cultura | Economía

Número 2. Edición Otoño. Abril 2014
www.nodoxxi.cl



CUADERNOS DE COYUNTURA

año 2 | número 02 |
publicación bimestral |
Abril 2014

Fundación Nodo XXI.

Santiago | Chile
www.nodoxxi.cl

Presidente_

Carlos Ruiz E.

Director_

Giorgio Boccardo

Equipo de Investigación_

Daniel Allende
Fabián Guajardo
Víctor Orellana
Rodrigo Retamal
Felipe Valenzuela

Diseño_

Yovely Díaz

Suscripción y contacto_

contacto@nodoxxi.cl

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

CUADERNOS DE COYUNTURA

Número 2

Edición Otoño | Abril 2014

[5]

Política y poder

¿EL OCASO DE LA POLÍTICA DE LA TRANSICIÓN?

Balance político del gobierno de Piñera

[17]

Sociedad y trabajo

EL MUNDO DEL TRABAJO BAJO EL GOBIERNO DE PIÑERA

[27]

Cultura y educación

DE LAS ZANAHORIAS A LOS GARROTES

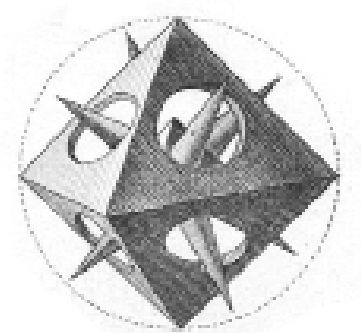
Balance de la discusión educacional 2010-2013

[37]

Economía y balance económico

TRAS LAS RIENDAS DEL NEOLIBERALISMO CHILENO

Balance económico del gobierno de Piñera



Uno de los mitos más difundidos del neoliberalismo es que su avance depende de la reducción total de la acción estatal en la sociedad y economía, al punto de minimizar su papel a un carácter subsidiario. No obstante este ideologismo, el neoliberalismo requiere, para su instalación y desenvolvimiento, de una activa regulación estatal que asegure el “libre” funcionamiento de los mercados. Más todavía en una sociedad como la chilena en que reinan los oligopolios empresariales y el mercado se expande a esferas que históricamente fueron de dominio democrático. En efecto, gracias a esta exagerada concentración del poder, reclamada por organismos internacionales como la OCDE y el Foro Económico Mundial, hoy el capitalismo local alcanza ribetes continentales; pero, al mismo tiempo, esta condición se convierte en el talón de Aquiles para sostener los ritmos del crecimiento. De ahí que el gobierno de Sebastián Piñera apostara, consecuentemente con su ideario, por limitar los “excesos” del empresariado y avanzar hacia una genuina sociedad de mercado.

Para alcanzar ese propósito no dudó, por paradójal que resulte siendo él un exitoso empresario, en fustigar los abusos empresariales, aumentar los mecanismos de fiscalización y regulación de los mercados y promover la defensa de los consumidores. Si a ello se agregan una serie de políticas que aumentaron beneficios a sectores medios y populares –en educación y salud–, sin modificar el carácter subsidiario de las políticas sociales, su gobierno avanza en líneas que la Concertación jamás se atrevió siquiera a explorar. Pero la irrupción de la revuelta estudiantil 2011 abre las compuertas para que se exprese un malestar largamente incubado en la sociedad chilena contra la política institucional de la transición y la negación de derechos sociales. Lo que coloca en tela de juicio, ante los poderes fácticos, su capacidad para asegurar la celebrada gobernabilidad nacional.

La inusitada fuerza que alcanzan las protestas sociales, sobre todo la estudiantil, no obedeció a que desembarcara en el gobierno la derecha política. Más bien, es la fórmula de gobernabilidad –o bien, de desarticulación social– forjada durante la transición, y tan eficazmente aplicada por los gobiernos de la Concertación, lo que termina por agotarse. He ahí el drama del quinto gobierno democrático neoliberal: Piñera intentó desarrollar un gobierno genuinamente “pro mercados” y la sociedad respondió exigiendo “derechos sociales”. Derechos que durante veinticinco años han sido sistemáticamente negados por la democracia neoliberal a la sociedad; a excepción, por supuesto, de las protecciones y subvenciones estatales a la ganancia de las que se beneficia el gran empresariado oligopólico nacional y extranjero, única fuerza social que tiene acceso constante a la acción estatal.

Las fuerzas sociales subalternas que puján por iniciar un nuevo ciclo político, uno que no se sustente en la restauración de los viejos partidos de la transición –hoy en crisis–, lo deben tener claro: regular el mercado no es menos neoliberalismo, como rezan hoy algunos fariseos vestidos de socialdemócratas, más bien resulta más. La posibilidad de iniciar una transformación radical del excluyente modelo de desarrollo neoliberal chileno no se resuelve regulando los mercados, más bien, desmercantilizando, es decir, devolviéndoles a los chilenos y chilenas la soberanía sobre sus vidas.

Fundación Nodo XXI
Santiago, Abril de 2014

¿EL OCASO DE LA POLÍTICA DE LA TRANSICIÓN?

Balance político del gobierno de Piñera



RESUMEN

El arribo de Sebastián Piñera a la Moneda representó un signo de continuidad, en términos de la orientación que asume el modelo de acumulación neoliberal en democracia. Tras el éxito inicial del “gobierno de los gerentes” la arremetida estudiantil del 2011 profundiza una crisis de representación del sistema político chileno, que se expresa en tres rasgos que ya se han observado en gobiernos anteriores. Primero, el agotamiento de los modos de procesamiento de conflictos imperantes desde el retorno a la democracia que niegan toda participación de las fuerzas sociales subalternas en la política. Segundo, el debilitamiento del sistema político institucional, en particular los partidos políticos que pactan la transición chilena. Tercero, el fortalecimiento del denominado circuito extra institucional del poder, en específico, del gran empresariado. Se concluye que el radical debilitamiento del sistema de partidos políticos dificulta volver atrás, pero ello no asegura la emergencia de nuevas fuerzas sociales subalternas que se proyecten en la política. De momento, se consolidan liderazgos personales que prescinden, cada vez más, del sistema político formal.

Palabras clave >

Partidos políticos, poderes fácticos, fuerzas sociales.

Tras veinte años en el poder, la Concertación es derrotada electoralmente por la Alianza en una estrecha elección marcada más por la baja votación que por el triunfo electoral de Sebastián Piñera. Pero una vez instalado, el “gobierno de los gerentes” intentó captar las banderas de la Concertación, distanciándose así de los partidos políticos de la Alianza. Una política que no necesita mayor novedad. Basta seguir varias líneas cuya concepción es, precisamente, neoliberal. Ideas con las que la Concertación gobernó veinte años hasta sepultar todo ideario socialdemócrata, y que Piñera apostó a administrar con mayor eficiencia tecnocrática. Así, inicialmente, tras el terremoto eleva impuestos a las empresas, frena la instalación de una central

termoeléctrica por consideraciones medioambientales, amplia los criterios de focalización de la pobreza y más tarde aprueba una ley de posnatal de 6 meses, la eliminación del gasto del 7% en salud para los adultos mayores e instala la obligación a los médicos de recetar medicamentos genéricos.

Los problemas de Piñera se produjeron en otros ámbitos. El 2011 irrumpe un malestar largamente acumulado, que remite a las privatizadas condiciones de vida que alcanza la sociedad chilena y que estallan en el ámbito medioambiental, regional y, con inusitada fuerza, en el educacional. Es un malestar encabezado precisamente por los jóvenes nacidos en el periodo democrático neoliberal, de ahí el desconcierto de las elites de todo el espectro político. Los jóvenes que se toman las calles son el genuino resultado de ese proceso e irrumpen contra varios de sus pilares fundacionales. El enorme y activo apoyo que concita la revuelta es el punto más nítido en el que decanta, cruzando a vastos sectores de la sociedad, un desencanto con la política de la transición y la sistemática privatización de derechos sociales.

LA POLÍTICA ENSIMISMADA Y EL MALESTAR SOCIAL

El 2011 el conflicto estudiantil le estalla en la cara al gobierno de Piñera, pese a su arranque arrollador. Es una protesta que se caracteriza porque las fuerzas sociales y sus demandas entremezclan viejos y nuevos elementos, bajo la diversidad que emana de la transformación de la sociedad chilena. Ejemplo de ello es que, pese a que los liderazgos más visibles del movimiento provienen de la FECH y la FEUC, federaciones de mayor tradición organizativa, el rasgo distintivo es la masiva participación de estudiantes pertenecientes a grupos medios emergentes, producto de la expansión de la educación superior privada. Éstos, venidos de universidades de una matrícula muy superior a las antiguas instituciones estatales y privadas tradicionales, desbordan los intentos por alcanzar un rápido acuerdo, como los realizados por el Partido Comunista con el ministro Joaquín Lavín.

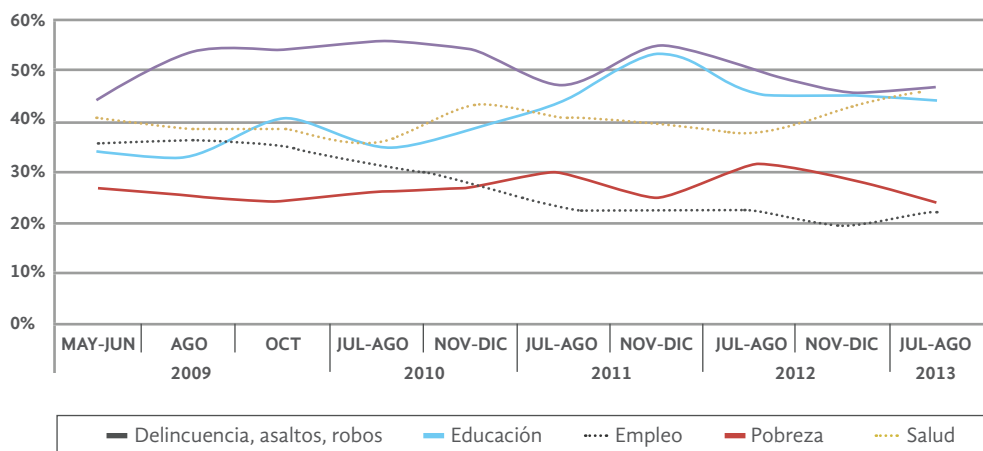
La ciudadanía, y no sólo los estudiantes como inicialmente se argumentó, comienza a exigir una mayor intervención del Estado en el ámbito de la educación y la salud, en detrimento de los problemas sociales abordados tradicionalmente por el Estado subsidiario, como la pobreza o los asociados a la seguridad pública (Gráfico 1), que de todas formas sigue siendo una relevante preocupación de la ciudadanía. En ese sentido, los estudiantes canalizan una demanda de representación política de vastos sectores medios, asfixiados por las duras condiciones de privatización que les impone el neoliberalismo criollo.

Pese a la negativa inicial de la política institucional a intervenir en este conflicto, la amplitud que alcanza la movilización los obliga a actuar. La primera respuesta del ministro Lavín fue ofrecer una educación más subsidiada y la respuesta mayoritaria de los estudiantes fue la necesidad de educación garantizada como derecho universal. Este conflicto rápidamente deriva en la impugnación al lucro, que de facto se produce pese a estar legalmente prohibido en las universidades, lo que coloca la crisis educacional más allá de los dilemas de política pública. Abarca los modos de acumulación de un “capitalismo de servicio público” acostumbrado

a lucrar con las subvenciones estatales, los excluyentes términos políticos que impone la transición y su capacidad para mantener un control a pesar del malestar acumulado. Eso terminó por explotar y fueron los hijos del neoliberalismo quienes abrieron las compuertas.

Gráfico 1: Problemas que debe solucionar el gobierno, mayo 2009-agosto 2013.

*¿Cuáles son los tres problemas a los que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el Gobierno?
[total, 5 categorías con mayor mención]*



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CEP.

Tras el éxito inicial del “gobierno de los gerentes” la arremetida estudiantil obliga al gobierno a ceder cupo a la fracción más conservadora de la derecha, al punto que la UDI pasa a copar el gobierno. Con ello se apagan los atisbos de una derecha moderada anunciados en un principio. Se impone un “autoritarismo tecnocrático” que acaba con todo intento de diálogo social. Las posturas entre el gobierno y los estudiantes resultan irreconciliables. Pero la presión social, los conflictos de interés de algunos integrantes del gobierno y el oportunismo de sectores de la Concertación –reclamando contra prácticas gubernamentales realizadas por ellos mismos en gobiernos anteriores- hacen caer al ministro de educación, Joaquín Lavín, luego a otro, Felipe Bulnes, y finalmente a un tercero, Harald Beyer. Ello estanca el avance en soluciones educacionales que excedan los marcos del Estado subsidiario y, es más, éste se perfecciona¹.

El movimiento estudiantil de 2011 en el transcurso del propio conflicto termina por expresar una demanda de representación política de los nuevos y tradicionales sectores medios, aquellos que sufren las contradicciones más agudas del modelo educacional y los patrones culturales dominantes. En particular, la promesa de ascenso en torno a un régimen meritocrático inexistente. En ese sentido, si la derecha en el gobierno creyó más simple la tarea de gobernar, fruto de los desgastes de la propia Concertación y de sus capacidades de gestión aprehendidas en el mundo empresarial, terminó por encontrarse con un malestar muy extendido que cuestiona, no sólo su capacidad de administrar el Estado subsidiario sino la concepción misma de las políticas sociales de la transición, es decir, la esencia de la herencia dictatorial y concertacionista.

¹ Más detalles respecto a la política educacional del gobierno de Piñera revisar artículo de educación de este mismo Cuaderno de Coyuntura.

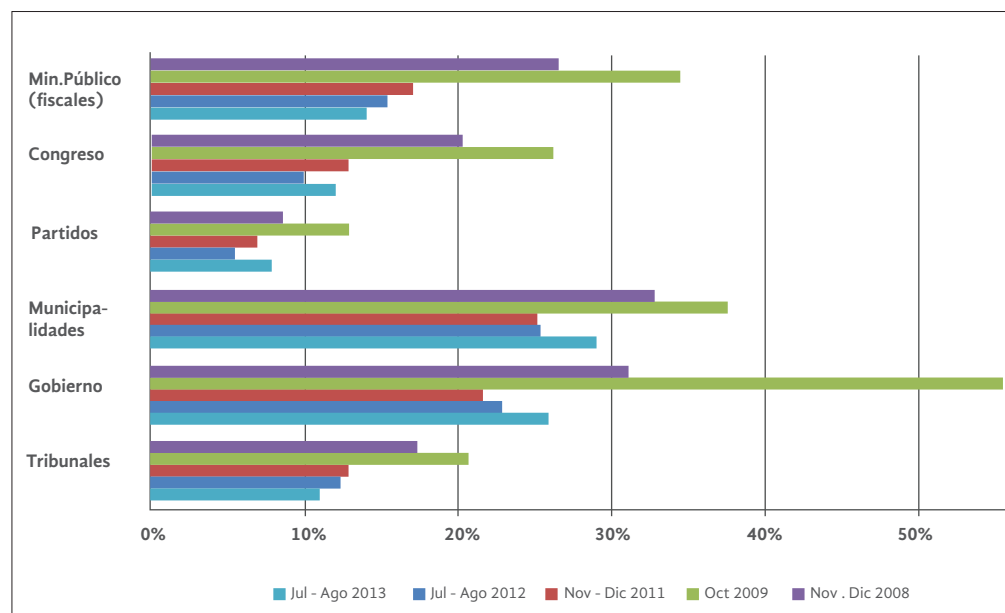
El precio de la desarticulación social y una elite política ensimismada e impermeable a todo clamor social, acaban por configurar un escenario en el que el procesamiento de la protesta social se dificulta, pero no desaparece. Volverán a expresarse con menos intensidad en 2012 y 2013 estudiantes universitarios y secundarios, organizaciones ambientales, a favor del reconocimiento y el respeto a la diversidad sexual, movimientos regionalistas que reclaman por una mayor descentralización y, más recientemente, los trabajadores portuarios y municipales.

En definitiva, el desborde, a manos de la movilización de estos hijos de la modernización neoliberal, remite a la efectividad de los diques de contención instalados por la restrictiva alianza dominante que condujo la transición a la democracia.

EL LARGO DESGASTE DEL SISTEMA DE PARTIDOS DE LA TRANSICIÓN

Uno de los rasgos más característicos del periodo 2010-2014 es el debilitamiento del sistema político institucional chileno. No sólo en su participación electoral², sino que como un espacio legítimo para procesar conflictos entre las diversas fuerzas sociales y el Estado. En específico, la confianza de la población ha disminuido drásticamente en instituciones como los partidos políticos, tribunales de justicia y el Congreso, no obstante la totalidad de las instituciones del sistema político formal alcanzan hoy niveles de confianza inferiores al 30% (Gráfico 2). Siendo las municipalidades y el gobierno, encabezados por un liderazgo personal, aquellas instituciones que registran una menor desconfianza. Esto conlleva a que la ciudadanía exprese su adhesión a heterogéneas demandas de fuerzas sociales, adhiera a liderazgos personales de izquierda y derecha o simplemente sienta desafección por la política.

Gráfico 2: Confianza en las instituciones del sistema político formal.



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CEP.

A_LA ALIANZA

Desde el inicio del mandato de Piñera se instala un conflicto entre los “técnicos” y los “políticos”, tensión que permitió, inicialmente, la proyección de una única figura política en la derecha: el presidente Piñera. La inexperiencia de los “ministro-gerentes” y el remezón que significó el 2011, obligó a abrir espacios en el ejecutivo para importantes cuadros político-partidarios como Chadwick (Segegob), Longueira (Economía), Allamand (Defensa) y Matthei (Trabajo). Pero más que ingresar con ellos sus respectivos partidos al Gobierno, lo que terminó ocurriendo durante el año 2012 fue la proyección individual de políticos con el propósito de alcanzar una posición privilegiada en la carrera presidencial.

El 2013 los partidos que componen la Alianza tuvieron dificultades para pactar una candidatura presidencial única que pudiera enfrentar a Bachelet. El convencimiento de que no era posible vencerla desata las carreras personales de sus principales figuras por el posicionamiento para las presidenciales de 2017. Ejemplos de ello son la aventura de Golborne, Allamand y Matthei, siendo quizás una excepción el intento de Longueira por mantener unida a la UDI. Este proceso llevó a una voraz lucha de facciones que aceleró la descomposición de los dos partidos de la Alianza.

Pero la razón fundamental de la caída de los partidos de derecha se asocia a su incapacidad, como gobierno, para hacerse cargo de un heterogéneo conjunto de demandas ciudadanas. Si bien la gestión resulta económicamente exitosa y avanza en políticas más progresistas –dentro de los márgenes del neoliberalismo– que la propia Concertación, los heterogéneos reclamos y movilizaciones ocurridas durante el periodo 2010-2014 le restaron apoyo a Piñera en particular y al sector en general. Alegatos que van desde una crítica a los modos autoritarios y tecnocráticos de procesamiento de conflicto, los excesos en que incurre el empresariado hasta la demanda por políticas en una línea no subsidiaria.

En el caso de la UDI fracasa el proyecto “popular” –pese a los intentos de Longueira por reinstalarlo mediante su candidatura presidencial– en favor de posiciones que defienden el ideario valórico conservador más elitario y las doctrinas económicas monetaristas más ortodoxas. En todo caso, la ruptura se produce a mediados del 2011 cuando parte de la dirigencia histórica del partido decide desembarcar en el gobierno de Piñera y apoyar su “progresismo neoliberal” (Chadwick, Longueira y Matthei, además del ministro Larroulet) mientras que otra decide abandonar el gobierno (como Lavín) y mantener una férrea crítica desde el Congreso (como Novoa). En todo caso, la UDI sigue siendo electoralmente el partido más grande del país, quedando abierta la posibilidad de un recambio generacional que proyecte, en forma articulada, el conservadurismo valórico, la ortodoxia monetarista y el anclaje popular.

En el caso de RN fracasó toda proyección del liberalismo político al interior del partido. Ni Allamand ni Ossandón reivindican esas posiciones. El primero hizo una apuesta con los poderes fácticos –parte del Ejército y de la Iglesia, El Mercurio y fracciones del empresariado como los Matte–, en tanto el segundo, proyectó

una crítica oportunista al gobierno de Piñera e intentó reverdecer una suerte de proyecto “oligárquico popular”. Por su parte Piñera apostó decididamente contra los partidos y proyectó su figura para 2017 por fuera de éstos y con el apoyo de su círculo de ministros y parlamentarios más cercanos. La fuga de diputados y senadores se concretó una vez ocurrida la elección presidencial 2013: hoy dos senadores (Horvat y Pérez) y tres diputados (Browne, Godoy y Rubilar) se encuentran fuera del partido.

La mayoría de los desertores pro-Piñera han recalado en el movimiento Amplitud, agrupación que se perfila como la base política de la apuesta del ex Presidente. Otro espacio de proyección menor que se posiciona como un intento de “polo socio-liberal” de “centroderecha” es Evópoli, liderado por el diputado Kast. Sin embargo, su apoyo a Allamand, luego a Matthei y la poca densidad de su planteamiento dan cuenta de las ataduras que todavía mantiene con la derecha histórica.

Todo indica que la desarticulación y descomposición de los partidos políticos de la derecha se mantendrá, salvo proyecciones personales como las que pueden jugar Ossandón, Allamand y el propio Piñera. Quizá lo más preocupante como intento de reeditar las tentativas tipo Longueira –que reclaman mayor democratización social sin democratización política- se pueden expresar en la figura del senador y ex edil de Puente Alto, Ossandón. De tomar nota los poderes fácticos existen condiciones –una base popular de apoyo y el carisma elitario- para que se proyecte un liderazgo populista. Incluso por fuera del sistema de partidos de la derecha tradicional, como lo demostró la intentona de Parisi.

B_LA CONCERTACIÓN (AHORA NUEVA MAYORÍA)

Tras la debacle electoral de 2009 la Concertación no sólo queda atónita con el triunfal inicio del gobierno de Piñera. Al poco andar, sus burocracias partidarias se dividen respecto a las interpelaciones que provienen de las diversas protestas sociales que irrumpen desde el 2011. Algunos defienden irrestrictamente el legado neoliberal de los gobiernos anteriores mientras que otros rasgan oportunistamente vestiduras. Ahora bien, no se trata, como en otros momentos, de una disputa entre “autocomplacientes” y “autoflagelantes”, más bien de la ausencia total de debate y de un oportunismo flagrante que tentó a varios a proponer ¡que la calle mande! Pero las fuerzas sociales que asomaron durante las revueltas estudiantiles, medioambientales y regionales, apuntan a los ex presidentes Lagos y Bachelet como los principales responsables de las desigualdades que se producen bajo el neoliberalismo chileno, instalando una desconfianza generalizada sobre los partidos políticos y su capacidad de procesar las demandas sociales dentro de los marcos institucionales.

La arremetida conservadora de la UDI, los conflictos de interés de varios ministros y las revueltas que mantuvo el 2012 y 2013 el movimiento estudiantil, permitieron abrir brechas para la crítica concertacionista e incluso la destitución oportunista de un ministro de educación. Pero la razón fundamental que explica que el histórico conglomerado se mantuviese unido es la figura de Bachelet. La inminencia de su retorno inhibió que se desatara radicalmente la carrera por el sillón presidencial.

Resulta llamativo en todo este proceso que, pese a que el malestar interpelaba a la política neoliberal de la Concertación, la figura de la ex presidenta se mantuvo incombustible y la transformó, pese a la propia Concertación, en la única posibilidad del conglomerado para retornar a La Moneda. Al punto que se articuló una nueva alianza electoral que dio vida a una contradictoria y heterogénea “Nueva Mayoría”.

Los partidos que componen la Nueva Mayoría -Concertación más el PC- también se ven afectados por los fenómenos de descomposición descritos, pero a diferencia de la Alianza la figura de Bachelet “tapa”, parcialmente, el descalabro, al punto que se erige por encima de los partidos y las figuras históricas de la Concertación. Sin embargo, tras su figura, se presenta la débil capacidad de administrar toda la heterogeneidad de las fuerzas que sustentan su candidatura. Desde empresarios como Luksic, Giolisiasti (ex Mapu y ex presidente de la CPC) y Awad (DC y presidente de ABIF), pasando por figuras de los partidos de la DC, el PS, PPD, PR, el retorno de Navarro (MAS) y Aguiló (IC), hasta el PC. A ello hay que agregar el apoyo de una serie de centros de pensamiento como Dialoga, Res Pública (vinculado a Luksic), Espacio Público (Velasco y Engel) y Educación 2020; que, en su conjunto, representan una mayoría matemática que no queda claro si será capaz de constituirse en mayoría política, y de ese modo, impulsar los tres ejes fundamentales de su programa: nueva constitución, reforma educacional y reforma tributaria. A ello debe agregarse el “punto oculto” del programa, pero central para apalancar los ritmos de crecimiento del modelo neoliberal chileno, a saber, la reforma energética.

La DC, pese a una recuperación electoral explicada por los ajustes internos de la negociación parlamentaria de la Nueva Mayoría, sufre la caída del sector más conservador liderado por Gutemberg Martínez (expresado en la derrota electoral de la senadora Soledad Alvear). Esto abre espacio para la proyección de liderazgos nuevos, más “chascones”, como los de Rincón, pero éstos no han sido capaces de perfilarse más allá de las carreras personales. Más bien, priman liderazgos como los de Pizarro o Cornejo que apuestan a proyectarse en base a lealtades con la figura de Bachelet. En todo caso queda abierta la interrogante respecto al vacío que deja o no la caída de uno de los estandartes de la política de los acuerdos de los noventa –“el gutismo”- y por qué espacio se podrán vehiculizar ahora las presiones de los poderes fácticos.

El PPD resulta hoy uno de los espacios más expresivos de las carreras personales y la ausencia de proyecto colectivo, al punto que conviven corrientes como el “girardismo” (Girardi, Quintana) y el “laguismo” (Lagos Weber, Tohá, Harboe, Bitar, Vidal) que hoy detienen sus pugnas internas en pos de la proyección de cada una de las figuras que componen estas “corrientes”.

El PS aparece como el partido menos dañado por la descomposición de la política de la transición. No obstante aquello, la caída de Escalona ha abierto espacios de reacomodo interno que son copados por otros miembros de la Nueva Izquierda, como el presidente del partido (Andrade) y el Subsecretario de Interior (Aleuy); el tercerismo con Solari como director de TVN, de no poca influencia sobre Bachelet; y Grandes Alamedas con la presidenta del Senado (Isabel Allende). En todo caso,

son reacomodos pragmáticos que proyectan al partido –o bien a sus liderazgos- en el marco de la instalación del nuevo gobierno y no un giro sustantivo.

El PR es un partido en extinción que se mantiene a punta de una figura como Gómez, algunos bastiones regionales y el escaso poder que le queda a la masonería chilena.

El PC disminuye su peso electoral y sus vocerías sociales en el mundo estudiantil, no así en el Colegio de Profesores y la CUT. Pese a ello maximiza su capacidad de negociación en la plantilla parlamentaria y conquista 6 diputados. En esa misma línea aseguró vocerías en la vicepresidencia de la Cámara y cargos en el Gobierno –ministerios sectoriales, subsecretarías, gobernaciones y gabinetes entre otros-. Ello, a condición de apoyar irrestrictamente el programa de gobierno. El retorno de los “díscolos PS”, a saber, Navarro y Aguiló, y sus respectivas organizaciones, el MAS y la Izquierda Ciudadana, expresan el fracaso de la proyección articulada de un frente de izquierda anti neoliberal.

C_PROGRESISMO Y LAS IZQUIERDAS ANTI NEOLIBERALES

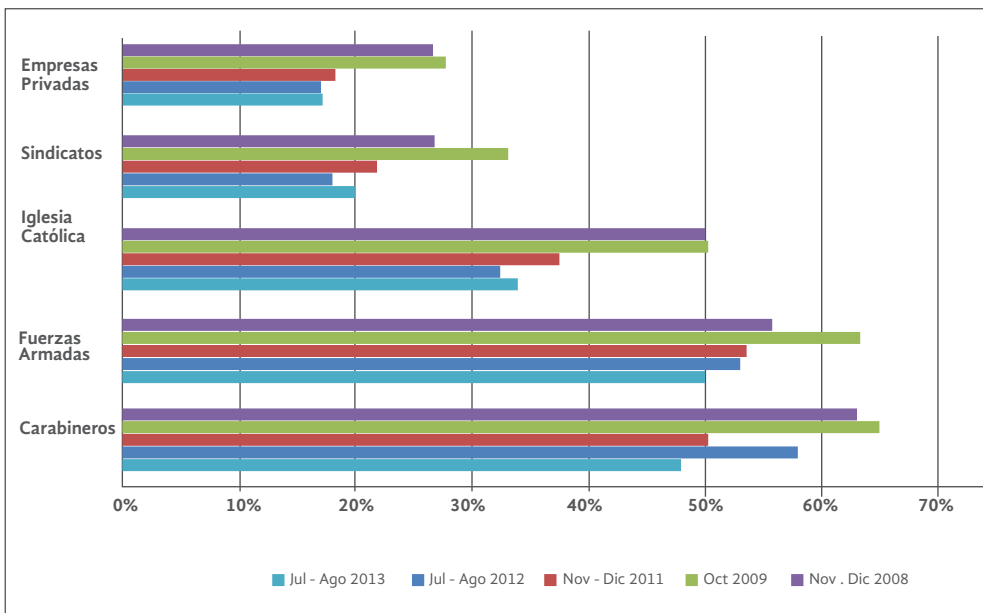
El progresismo se articula principalmente en torno a Marco Enriquez-Ominami y el PRO. Pero el éxito obtenido en las elecciones del 2009 (donde obtiene un 20,12% de los votos) se ve reducido en 2013 al 10,96%. Su problema no se reduce exclusivamente a la caída electoral, sino a su incapacidad de proyectar políticamente el malestar social que busca interpretar con su discurso y de articularse con el resto de las fuerzas políticas de izquierda anti neoliberal. En efecto, sus distintas expresiones (Partido Humanista, el Partido Verde e Igualdad) intentaron infructuosamente levantar alternativas presidenciales que articularan un frente unitario de los distintos malestares expresados desde 2011.

La inexplicable estrategia de llevar tres candidaturas con programas similares minó cualquier posibilidad de proyección electoral de estos esfuerzos, cuya derrota no se encuentra precisamente en el “efecto Bachelet”, como tratan de explicar algunos. La derrota de la izquierda histórica responde, más bien, a la honda desarticulación política que sufre y su nula capacidad para volver a imaginarse al calor de las nuevas condiciones que impone el neoliberalismo chileno.

REACOMODOS EN EL CIRCUITO EXTRA INSTITUCIONAL DEL PODER

La crisis que atraviesa la política institucional no se traduce en un vacío de poder. Más bien, en un contexto en que todavía no emergen fuerzas sociales y políticas subalternas, parte del proceso decisional se traslada a espacios que se han denominado como el “circuito extra institucional del poder”. En ese sentido, vale la pena revisar la fisonomía de estos poderes fácticos, que alcanzan una legitimidad frente a la ciudadanía mayor a la que ostentan hoy las instituciones políticas formales.

Gráfico 3: Confianza en instituciones sociales 2008-2012.



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CEP.

A_EL EMPRESARIADO

A comienzos de 2013 se realizaron las elecciones de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC). La decisión de Andrés Concha –otrora presidente de la SOFOFA- de no postularse obligó a los líderes de las ramas empresariales a buscar un nuevo candidato de consenso y, con ello, evitar someter a la entidad gremial al ejercicio democrático que tanto se le exige a otras instancias corporativas de la sociedad chilena. Andrés Santa Cruz, ex presidente de la Sociedad Nacional Agrícola (SNA), alcanzó el apoyo mayoritario de las ramas empresariales y se erigió como candidato de unidad. Recuperando para los rurales la presidencia de la CPC, tras once años, cuando la encabezó Ricardo Ariztía (2000-2002), último líder comprometido ideológicamente con la “obra” de la dictadura.

Lo que en principio apareció como el retorno de los sectores más duros del empresariado responde más bien a la necesidad de mantener la denominada “línea Claro”. Esto es, avanzar en un entendimiento con el gobierno de turno y, al mismo tiempo, dar una clara señal de unidad empresarial frente al “enrarecido” clima de negocios gatillado, en parte, por las diversas protestas sociales de los últimos años y de la que se hicieron eco los distintos candidatos presidenciales. Pero sobre todo poder enfrentar la incertidumbre gatillada por las dificultades de aprobación medioambiental de proyectos energéticos y mineros, y la agenda “anti abusos” del gobierno de Piñera.

El hecho esencial que explica que Santa Cruz liderará la CPC es el apoyo recibido de altos personeros de la industria como Guilisastí, Phillippi y del propio Andrés Concha. Si a ello se agrega un entorno familiar democratacristiano, sus vínculos con todas las ramas del empresariado y sectores políticos de la Alianza y la Concertación, pareciera que la estrategia inaugurada por los ex mandamases de

la multi gremial -Claro y Phillippi- de “grandes entendimientos” con el gobierno de turno se mantendrán, a la espera que éste último sea capaz de imponer su voluntad, mediante la acción del Estado, al resto de los sectores sociales evitando así nuevos focos de conflicto. En suma, la apuesta de la entidad gremial es seguir demandando, por paradójico que resulte, regulaciones estatales que eviten los “excesos empresariales” y aseguren el adecuado funcionamiento del modelo neoliberal, pero excluyendo explícitamente de estas protecciones –de las que el empresariado se beneficia- a la fuerza laboral.

Esto último se expresa, por ejemplo, en la apertura mostrada por la CPC y la Sofofa a una reforma tributaria. En palabras del propio Andrés Santa Cruz el programa de la Nueva Mayoría es “razonable”. Sus principales diferencias se expresan en la eliminación del FUT y la falta de claridad en el tema energético, que con la llegada del Ministro, Máximo Pacheco Matte, parecen aclararse. En una línea similar, Hermann von Mühlenbrock, presidente de la Sofofa, se abre a la discusión de cómo implementar estas medidas, más que oponerse a ellas. Ambos líderes se mantendrán en el cargo hasta 2015.

Por otro lado, en el último año asistimos a un reacomodo de los principales grupos económicos y su relación con los conglomerados políticos. Emergen con fuerza empresarios que han podido afianzar su posición en el mercado nacional y latinoamericano –como resultan el grupo Cueto, Paulmann, Luksic, Cuneo y Solari-, mediante una expansión orgánica de capital o alianzas con firmas internacionales, en detrimento de otros, vinculados todavía a aquellos conglomerados que emergen en dictadura y apuestan a modalidades más rentistas de acumulación, como por ejemplo, el grupo Ponce, Cruzatt, Vial y, en menor grado, el poderoso grupo Matte. Tensiones que los han enfrentado por años y que los llevan, recurrentemente, a toparse en tribunales, amén de acusarse mutuamente de atentar contra el “libre” funcionamiento de los mercados. Un ejemplo de esto fue el reciente caso que enfrentó a CMR Falabella –Cuneo Solari- y MisCuentas.com –propiedad de Cruzatt- dedicado al cobro de servicios de distintas empresas. La segunda se apropió indebidamente de US\$ 40 millones en pagos de clientes que utilizan tarjetas de crédito Falabella y que, presumiblemente, habrían sido utilizados para alivianar los balances financieros que afectan las disminuidas propiedades de Cruzatt.

Estas proyecciones y disputas empresariales desembarcaron con inusitada visibilidad en el escenario electoral de 2013. En el caso del grupo Matte se produce una paradójica participación, primero, en el golpe de timón del Centro de Estudios Públicos para llevarlo desde una posición política liberal a la defensa cerrada del modelo económico y, segundo, una intervención más activa en las candidaturas presidenciales de la derecha. En tanto el grupo Luksic desembarcó mediante altos ejecutivos en Canal 13 –de su propiedad- como Cortázar y Eyzaguirre y miembros del grupo Res Pública en los comandos programáticos de Bachelet, para así contrapesar los cantos de sirena que reclamaban “más Estado” para fracciones sociales distintas al empresariado. En cambio, el grupo Saieh apostó, en un grado mucho menor que el 2009, por la candidatura de Marco Enriquez-Ominami, pero los traspiés de las empresas SMU, Corp Banca, Corp Group Vida, y la suspensión indefinida de su apuesta televisiva 3TV, además del fracaso electoral del candidato del PRO, dificultaron su proyección, más allá del mundo financiero y del retail.

Finalmente, durante el gobierno de Piñera se observó tanto en las entidades gremiales como también en los principales grupos empresariales un accionar destinado a frenar todo intento de expansión del regulacionismo estatal a esferas distintas a las empresariales de los grandes grupos económicos. Esto relativiza al extremo la supuesta prescindencia de lo estatal en el neoliberalismo chileno, pero también refleja que el demandado regulacionismo se distribuye en forma totalmente asimétrica a partir del peso que detentan cada una de las fuerzas y grupos sociales en la estructura de poder.

B_IGLESIAS

El monseñor salesiano Ricardo Ezzati mantendrá su posición de liderazgo en la Iglesia Católica durante el próximo periodo presidencial. El religioso es actualmente Arzobispo de Santiago y mientras fue Arzobispo de Concepción medió conflictos sociales en las forestales y huelgas de hambre mapuches, pero ha mantenido estricto silencio ante casos de violaciones y de pedofilia en los que se ha visto involucrada la Iglesia en los últimos años. Es probable que juegue un papel significativo en la reforma educacional e intente una defensa cerrada de los intereses económicos que tiene la Iglesia en este ámbito. Ahora bien, la crisis que atraviesa la Iglesia Católica fruto de los escándalos de pedofilia y abusos fue capitalizada por las iglesias evangélicas que lideraron la agenda valórica conservadora, siendo capaces de condicionar los proyectos de ley enviados durante el gobierno de Piñera y los programas de los principales candidatos presidenciales.

C_CENTROS DE PENSAMIENTO

En el último tiempo los centros de pensamiento se han convertido en canteras de profesionales que emigran al ejecutivo cada vez que hay cambios de gobierno. Ocurrió en los gobiernos de la Concertación con entidades como Cieplan desde donde emergieron figuras como Alejandro Foxley y René Cortázar, y de Expansiva con Andrés Velasco. Similar situación ocurrió con Cristián Larroulet (Libertad y Desarrollo), María Luisa Brahm (Libertad) y Harald Beyer (CEP). Pero sobre todo, han dado lugar a importantes acuerdos políticos transversales que luego se expresan en proyectos de ley del ejecutivo al legislativo, constituyéndose en espacios en los que se producen acuerdos políticos.

Los *think tanks* históricos como el CEP y Libertad y Desarrollo se han debilitado. El primero, golpeado por la abrupta salida de su director histórico, Arturo Fontaine, y el segundo por la crisis que vive la propia UDI. En cambio, otros como Espacio Público (liderado por Engel, Bitrán y de Gregorio), Res Pública (Schmidt-Hebbel) y Educación 2020 (Waissbluth) alcanzan una importante visibilidad. No obstante, a diferencia del papel jugado por el CEP, que articulaba los intereses de diversos poderes fácticos y la política institucional, estas nuevas instituciones se han reducido a espacios de proyección de sus figuras a diversos ministerios.

D_FUERZAS ARMADAS

Durante el periodo 2014-2017 se producirá un recambio generacional que inicia con el liderazgo del general Oviedo en el Ejército. No obstante tras el gobierno de Lagos, en el que el general Cheyre inicia la modernización de las Fuerzas Armadas y el perdón institucional por las violaciones a los DDHH, no han existido cambios

sustantivos en la forma en que éstas se relacionan con la sociedad y las instituciones políticas. En ese sentido, las FF.AA se alejan definitivamente del apoyo irrestricto que mostraron en los noventa con la obra del general Pinochet. Un ejemplo de ello fue la neutralidad que estas mostraron cuando Piñera ordenó cerrar el exclusivo Penal Cordillera.

BALANCES Y PERSPECTIVAS

Durante el gobierno de Piñera se prolonga el debilitamiento del sistema político institucional y se refuerzan los liderazgos personales como principales fórmula de proyección política, en un contexto en que las protestas sociales no encuentran todavía espacios institucionales para procesar sus demandas. Son protestas de amplio espectro que aglutinan intereses en torno a problemas medioambientales, regionales, de diversidad sexual, y por supuesto, a la carencia de derechos en educación. Estos fenómenos no son nuevos en la política chilena. Ya desde comienzos de los años dos mil se instala un agotamiento de la política de los acuerdos. Su antecedente directo fue la “revolución pingüina” de 2006 y el “mochilazo” de 2001. Pero en ese momento el sistema político institucional todavía tenía capacidad de procesar y desarticular el conflicto. En la actualidad, la fórmula concertacionista para asegurar la gobernabilidad del modelo neoliberal ya no da resultados.

La derrota electoral de Piñera no se explica porque haya gobernado con ideas muy distintas a las de la Concertación, que en varios ámbitos administró mejor. Su problema es precisamente ese: que intentó ser el quinto gobierno neoliberal en democracia en una situación que el malestar social y la desafección política dificultan como nunca antes la proyección de la vieja política de la transición. El radical debilitamiento del sistema de partidos políticos dificulta volver atrás. Pero ello, no asegura la emergencia de nuevas fuerzas sociales subalternas que se proyecten en la política. De momento, la constitución de nuevas fuerzas sociales aparece sin canales institucionales para proyectar sus demandas de transformación política.

Los mecanismos de control hasta hace poco efectivos se han agrietado, aunque no anulado, y la desarticulación social todavía hace aparecer la irrupción del malestar movilizado como fácilmente manipulable por la élite. Esa parece ser la apuesta del gobierno de la Nueva Mayoría.

En el actual escenario, el fortalecimiento de los poderes fácticos -en particular, del empresariado- y el debilitamiento de los partidos políticos favorecen la proyección de liderazgos personalistas y de sello elitario; en específico, aquellos que garantizan cierto margen de gobernabilidad. Ahora bien, el remozamiento del viejo sistema de partidos políticos no resuelve el laberinto en que se encuentra actualmente la política chilena. De su transformación radical, impulsada por la proyección de fuerzas sociales subalternas en la política, dependerá el arranque de un nuevo ciclo histórico, despojado de los cerrojos de la transición, que logre genuinamente transformar el Estado subsidiario ▼

EL MUNDO DEL TRABAJO

bajo el gobierno de Piñera



RESUMEN

Se analizan los principales cambios y continuidades del mercado del trabajo chileno durante el gobierno de Piñera, en particular la fisonomía que alcanza el millón de empleos creados en 2010-2014, así como también las elevadas tasas de rotación que estos puestos de trabajo alcanzan. Asimismo se examinan las modalidades de conflicto laboral que se producen en el periodo y las orientaciones de los eventuales cambios que la Nueva Mayoría impulsará durante su mandato. Esto con el propósito de advertir tendencias de constitución –y sus grados de dificultad- de fuerzas sociales articuladas en el mundo del trabajo chileno.

Palabras clave ›

Calidad del empleo, rotación laboral, asalariado nómade, opacidad social.

Durante el gobierno de Sebastián Piñera la política laboral se caracterizó por su continuidad respecto a la impulsada por los gobiernos de la Concertación, a saber, la ausencia del Estado en materia de regulaciones laborales. A diferencia de otros ámbitos que han sido crecientemente reglamentados, como son el sistema bancario o el financiero, para proteger los intereses de los propietarios afectados por los abusos que efectúan los controladores mayoritarios; en la vereda del trabajo se mantienen los marcos neoliberales heredados de la Ley Laboral de 1979. Marco regulatorio que, como se sabe, reduce el poder sindical al ámbito de la empresa y el papel del Estado a una suerte de “ministro de fe”, otorgando una serie de prerrogativas que defienden unilateralmente los intereses de los empresarios. En ese sentido, el gobierno de Piñera apostó, fiel al ideario neoliberal, a que los problemas del trabajo, reducidos a la creación de empleo y el alza de las remuneraciones, se resolvieran a través de políticas que estimularan el crecimiento económico y la capacitación de la fuerza de trabajo.

De esta forma, más allá de regulaciones al trabajo doméstico sometido a condiciones cuasi serviles y del aumento de fiscalizaciones mediáticas para potenciar políticamente a la entonces Ministra del Trabajo, el principal logro del gobierno en este ámbito fue la creación de cerca de un millón de empleos en 2010-2014. Pero tras lo alentador de estas cifras que situaron el desempleo en niveles no observados desde la crisis asiática 1997-1998, se abrió un intenso debate respecto a la calidad que este millón de empleos alcanza. Asimismo, se discute si sus principales características responden a una tendencia estructural del mercado del trabajo o si, más bien, resulta una modalidad típica de una fase expansiva de la demanda de ocupaciones en el neoliberalismo.

En términos del conflicto social, el mundo laboral todavía se caracteriza por su fragmentación y opacidad social. Pese a las diversas escaramuzas que se producen en este periodo, en el que destacan los paros de la minería, de servicios bancarios, retail, sector público municipal y la huelga del sector portuario, todavía los trabajadores no se constituyen como una fuerza social articulada con capacidad negociadora. Menos resulta capaz de convocar el apoyo de las franjas medias y los sectores populares. Luego, los conflictos laborales siguen funcionando tras una lógica económica reivindicativa que hoy resulta incapaz de sumar y articularse con otros sectores.

¿CUÁLES SON LAS CARACTERÍSTICAS DE ESE NUEVO MILLÓN DE EMPLEADOS¹?

Durante el gobierno de Piñera se generaron cerca de 990 mil empleos, cifra muy cercana al millón de empleos prometidos durante su campaña. Para concretar este objetivo se implementaron año tras año bonos de capacitación e incentivos a la contratación de mujeres y jóvenes. Pero el hecho esencial que explica esta expansión es el sostenido crecimiento económico alcanzado durante el periodo, el cual alcanzó un 5,4% entre el 2010 y el 2013. En ese contexto es la iniciativa privada, en particular la gran empresa, la que sustenta la significativa creación de nuevos puestos de trabajo.

De esos empleos creados el 55,7% fueron ocupados por mujeres lo que expande la feminización de la fuerza de trabajo; el 65,0% son trabajos a tiempo completo siendo el resto subempleo; el 23,5% corresponden a trabajos por cuenta propia, es decir, sin empleador y sin protección del código laboral; y el 72,1% de los nuevos puestos de trabajo corresponden a asalariados, constituyendo el componente principal de la fuerza laboral chilena.

Del total de los 714.177 trabajos asalariados creados, el 56,8% corresponden a empleos dentro de la gran empresa y el 55,4% corresponden a empleos por subcontratación. Del total de los 395.739 empleos asalariados subcontratados que se crearon sólo el 21,1% corresponde a subcontratación de bienes y servicios el 78,9% restante corresponde a formas de suministro de trabajadores².

1 Las cifras presentadas en este apartado son una elaboración propia en base a las bases de datos de la Encuesta de Empleo del INE para los trimestres móviles Enero-Febrero-Marzo del 2010 y Noviembre-Diciembre-Enero del 2013-2014.

2 La ley de Subcontratación del año 2006, establece las condiciones para que el suministro de trabajadores

Finalmente, en el mismo período disminuyó en un 11,5% la cantidad de ocupados que presiona el mercado del trabajo buscando empleo. En particular, los trabajadores a tiempo parcial disminuyeron en un 7,1% su presión sobre el empleo. A pesar de eso, aproximadamente 530 mil personas ocupadas están buscando un nuevo empleo, para mejorar sus condiciones laborales y sus ingresos.

La caracterización de los nuevos empleos permite dilucidar algunos elementos de este crecimiento.

En primer lugar, a pesar de que durante este gobierno la tasa de desocupación llegó a niveles en torno al 6% y que se habla de una economía en pleno empleo, en el trimestre analizado el 6,7% de los ocupados busca cambiar su empleo actual. Estos ocupados que buscan empleo lo hacen mayoritariamente para mejorar sus ingresos (67,2%) o bien para mejorar sus condiciones laborales (14,3%). Sólo el 5,2% de los ocupados que buscan empleo lo hacen porque sientan inseguridad en su empleo actual.

Esto podría expresar una forma de entender el trabajo que se vincula con procesos de alta rotación en el empleo, donde la idea de un mismo trabajo toda la vida parece cada vez más extraña para los trabajadores chilenos. No tan sólo por una transformación laboral que apunta a mayor flexibilidad en las unidades productivas, sino que también por una concepción distinta que podrían tener los mismos trabajadores sobre su relación con el mundo del trabajo y las relaciones o vínculos sociales que se construyen en él.

En segundo lugar, gran parte de los empleos creados exhiben una menor protección laboral, con escasos derechos laborales, dado el formato de empleo establecido. Así un total de 545.242 trabajadores, que equivale al 55,1% de los puestos creados en el gobierno de Piñera, se encuentra en situación de desprotección ya sea por operar como trabajadores por cuenta propia (233.001) o bien, por el formato de suministro de trabajadores (312.241).

En ese sentido, se puede sostener que los empleos creados durante el período 2010-2014 fueron mayoritariamente en condiciones de precariedad lo que no necesariamente se traduce en un rasgo estructural del mercado de trabajo chileno. Como se verá en el apartado posterior, una considerable fracción de la fuerza asalariada chilena cuenta con condiciones formales y estables de empleo (más allá de los cuestionamientos que puede haber sobre ese tipo de formalidad y estabilidad). No obstante aquello la evidencia señala que la disminución del desempleo se hizo a costa de la precarización y la inestabilidad laboral.

sea reconocido como legal. A través de los datos de la Encuesta de Empleo no es posible saber cuántos de estos empleos nuevos creados corresponden a esas formas legales de suministro o están fuera de la ley. A pesar de esto, el suministro de trabajadores es habitualmente utilizado para reducir o vulnerar los derechos de los trabajadores, de esta forma, la empresa que suministra es el que establece el contrato legal pero la empresa en la que se desempeña el trabajador es la que establece las funciones, los horarios, permisos y controles sobre el trabajo.

Quedando abierta la interrogante respecto a si este rasgo es una tendencia general de cambio del mercado del trabajo o bien la forma en que la gran empresa contrata fuerza de trabajo para una fase expansiva de la producción como la que se generó en el periodo 2010-2014.

EL NUEVO OBRERO DEL CAPITALISMO CHILENO: EL ASALARIADO NÓMADE

Durante los últimos 35 años el Plan Laboral diseñado e implementado por la dictadura y mantenido, en sus pilares fundamentales, por la Concertación, no ha sufrido cambios considerables en tres de sus principios básicos: el primero, limitar los ámbitos de la negociación colectiva reduciendo está únicamente a los salarios y eliminando la posibilidad de incidir en la gestión de la empresa; segundo, permitir los reemplazos por parte de la empresa durante los períodos de huelga haciéndole perder toda efectividad; y tercero, deja dentro de las facultades de la empresa que los contratos colectivos se extiendan solo a las personas que los suscribieron dejando fuera de estos a los trabajadores que ingresan posteriormente al espacio laboral.

De esta forma el Plan Laboral condiciona y encuadra las formas legales de expresión del conflicto laboral, sin embargo, las fuerzas laborales organizadas -en su mayoría estertores del periodo nacional desarrollista- han sido incapaces de contrarrestar esta institucionalidad, menos avanzar en la organización de los fragmentados y desarticulados espacios laborales forjados en la era neoliberal.

Ahora bien la escasa conflictividad laboral no solo se explica por la institucionalidad vigente o el corporativismo de los trabajadores organizados sindicalmente, que representan principalmente al empleo tradicional de gran empresa y del sector público, sino también se relaciona con las formas que adquiere actualmente el empleo en Chile.

Una mirada al total de los ocupados en Chile, por tipo de trabajador, indica que el 70% de éstos son asalariados³.

Cuadro 1: Estructura del empleo chileno al término del Gobierno de Sebastián Piñera (Enero 2014).

Ocupados por categoría	Trimestre Móvil Noviembre-Diciembre-Enero (2013-2014)	
	Número de ocupados	%
Empleador	337.791	4,3%
Cuenta Propia	1.562.208	19,7%
Asalariado	5.584.230	70,5%
Servicio Doméstico	313.841	4,0%
Familiar No Remunerado	117.337	1,5%
Total	7.915.407	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Encuesta de Empleo del INE para el trimestre móvil Noviembre-Diciembre-Enero del 2013-2014.

3 En el Cuaderno de Coyuntura N°1 se analizó el crecimiento de los asalariados durante los últimos 30 años, de esta forma Chile sigue constituyendo un país de trabajadores y no de emprendedores.

Como se ha señalado, la actual fisonomía de la estructura laboral chilena, incluido el millón de empleos creados durante el último gobierno, es eminentemente asalariada. Condición laboral que suele asociarse a una situación laboral más estable que la de los trabajadores por cuenta propia, fundamentalmente porque la condición de asalariado implicaría una mayor protección, que se consagra en el código del trabajo y también porque tiende a evitar el riesgo que implica emprender en el mercado. No obstante aquello, la actual fisonomía de los asalariados chilenos se caracteriza por una inestabilidad laboral sumado a la heterogeneidad de sus condiciones laborales.

Así, dentro del sector de asalariados existen múltiples realidades que revelan en varios casos, vacíos y debilidades legales del código del trabajo teniendo como consecuencia la desprotección en varias áreas del empleo. De esta forma al indagar respecto al total de trabajadores asalariados en el país se observa lo siguiente.

El 13,5% no tiene ningún contrato escrito; el 3,5% tiene contrato escrito, pero entrega boleta, factura o comprobante sin recibir liquidación de sueldo; el 15,8% tiene contrato escrito, recibe liquidación de sueldo pero tiene un contrato limitado sin renovación anual; mientras que el 67,2% restante corresponde a los empleos asalariados con contrato laboral indefinido o renovable año a año, lo que equivale a 3.747.407 personas, es decir, el 47,3% de los ocupados. Siendo esta última condición, la formal y estable, la mayoritaria cuando se considera la totalidad de los empleos del mercado del trabajo. Lo cual refuerza la idea de que la precariedad, no así la inestabilidad, aumenta cuando la economía se expande y la gran empresa debe hacer frente a la necesidad de contratar más fuerza de trabajo.

En síntesis independiente de la categorización de los trabajadores en asalariados o cuenta propia, más de la mitad de los trabajadores está en empleos inestables y en algunos casos sin protección del código laboral. No obstante aquello, cerca de la mitad de la fuerza laboral chilena se encuentra dentro de los marcos del trabajo estable y formal. Lo que abre un abismo entre dos realidades laborales diametralmente distintas y, con ello, de constitución de una acción colectiva común en el mundo del trabajo.

Segundo, el Índice de Rotación del Empleo de Nodo XXI muestra que durante los tres primeros años de gobierno de Sebastián Piñera el 65% de los ocupados mantenía un empleo estable de más de 12 meses de antigüedad. Por su parte los trabajadores que rotan por distintos puestos de trabajo dentro de un período de 12 meses van en aumento, comenzando en un 28% terminando en un 32% en el tercer año.

Cuadro 2: Rotación en Empleo durante el gobierno de Sebastián Piñera.

	Primer Año (EFM 2011)		Segundo Año (EFM 2012)		Tercer Año (EFM 2013)	
	N	%	N	%	N	%
Nuevos empleos	486.929	6,57%	200.205	2,63%	116.819	1,51%
Rotación	2.089.892	28,19%	2.393.098	31,44%	2.533.241	32,77%
Estable	4.835.658	65,24%	5.019.380	65,93%	5.079.442	65,71%
TOTAL	7.412.479	100,00%	7.612.683	100,00%	7.729.502	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Empleo del INE para los trimestres móviles Enero-Febrero-Marzo de los años 2010, 2011, 2012 y 2013.

A diferencia de la precariedad laboral, que parece ser un rasgo asociado a la creación del millón de empleos, la rotación, esto es, una creciente inestabilidad en el trabajo asalariado, aparece como una condición que afecta tanto a los viejos como a los nuevos empleos. Inestabilidad laboral que dificulta, cada vez más, el desarrollo de vínculos colectivos en el mundo del trabajo y, con ello, que los trabajadores se asocien por cuestiones tan básicas como presionar colectivamente a la empresa por mejores condiciones laborales, menos aún para incidir colectivamente en cambios profundos a la legislación laboral heredada de la dictadura.

De esta forma la baja tasa de afiliación sindical, que se mantiene en un 14,6%⁴, y el bajo poder de presión de los trabajadores no solo dependen de los amarres del plan laboral. La fisonomía del trabajo ha cambiado: trabajos inestables con alta rotación implican una desafección del trabajo como un lugar de interacción social.

No es de extrañar entonces que los principales sindicatos respondan a una lógica de acción que se limita al ámbito de la negociación dentro de la empresa por mejoras económicas que solo cubren a sus afiliados. Realidad de la que quedan fuera, por ejemplo, los trabajadores a honorarios, de contratos limitados, y los trabajadores que van de empleo en empleo, que aún no se constituyen como una fuerza social relevante que oxigene el movimiento de trabajadores en nuestro país.

OPACIDAD SOCIAL EN EL MUNDO DEL TRABAJO

En un gobierno convulsionado por diversas revueltas sociales, los trabajadores no presentaron alternativas que irrumpieran significativamente en la política como si lo hicieron otros sectores de la sociedad. Las protestas más visibles de trabajadores siguieron representando a los sectores que tradicionalmente han logrado mantener su fuerza sindical desde el retorno a la democracia. No obstante aquello, también se han comenzado a expresar trabajadores subcontratados en diversas ramas de la economía.

⁴ Fuente: Anuario Estadístico de la Dirección del Trabajo para el año 2012. Incluye asalariados del sector privado, personal de servicio doméstico y trabajadores por cuenta propia pertenecientes a sindicatos activos. Excluye asalariados del sector público.

Las principales huelgas y paralizaciones del periodo 2010-2014 estuvieron marcadas por los trabajadores del cobre, trabajadores del sector público, trabajadores de la pesca y los puertos y trabajadores de cadenas comerciales.

Desde finales del 2010 se han llevado en la minería cuprífera varios procesos de negociación colectiva, tanto en el ámbito privado como estatal. En el curso de estas obtienen millonarios bonos, vistosos reajustes de sus remuneraciones e importantes créditos a tasas preferenciales. Se trata de resultados que impactan al resto de los grupos de trabajadores. Lo que, dentro de la minería anima a los que se encuentran en condición de subcontratados a movilizarse para acceder a condiciones similares y a conflictuarse con sus pares de planta. Con lo que ellos también obtienen significativos bonos y ajustes de remuneraciones, sobre todo si se les compara con otros trabajadores de igual condición en otros rubros. Ante estos últimos, los mineros del cobre aparecen frente al resto de la sociedad en condición de privilegio.

En 2011 los sindicatos de los fusionados Banco de Chile, Edwards y Citibank, cuyo principal controlador es el grupo Luksic, iniciaron negociaciones con “elevadas” exigencias a la empresa que se sustentaban en el malestar de sus trabajadores producto de las modalidades de flexibilidad impuestas, y en las mayores expectativas asociadas a las elevadas utilidades registradas por el banco. Mientras los sindicatos del Banco de Chile y Edwards alcanzaron un convenio colectivo, fruto de la negociación anticipada que desarrolló con la administración, el sindicato del Citibank afrontó una inédita huelga en el marco de su negociación colectiva “reglada”. De manera típica, en el primer caso, el eje que articuló las demandas de los sindicatos fue el aumento a la renta, la gratificación e indemnización sin tope, asignación de colación y movilización, bono de vacaciones y otro de término de conflicto. Por otra parte, la “huelga legal” a la que llegó el sindicato del Citibank, enfrentó elevadas expectativas de sus afiliados, que apostaron a forzar al banco a entregar mayores beneficios a los alcanzados por sus pares, que habían negociado por la vía tradicional. El fracaso de los trabajadores del Citibank, que arriesgaron la paralización de actividades y la inédita protesta callejera, consolidó de momento la modalidad de tradicional de procesamiento de conflictos dentro del sector. Así, luego de la huelga el Sindicato City perdió cerca de la mitad de sus socios. De 1600 llegó incluso a menos de 800. Entre despidos y renunciaciones.

En el caso de cadenas vinculados a la prestación de servicios como Jumbo (2012), Unimarc, Ripley, Homecenter y Starbucks (2013), entre otras, vivieron procesos de huelga por el reajuste salarial durante el período, en todos los casos las movilizaciones aunque masivas no lograron la visibilidad y convocatoria de otros conflictos sociales del país. En general –exceptuando Starbucks– es un conflicto orientado hacia los términos de descentralización empresarial que se expresan en lo que se conoce como multi-rut o razones sociales múltiples. Esta modalidad de “descentralización” le permite a las empresas de gran tamaño reducir, por la vía de la dispersión y atomización legal, la presión de los trabajadores, que en tales condiciones deben organizarse en pequeños sindicatos con escaso poder de negociación, y cuyo campo de acción tiende a reducirse a la unidad laboral mínima, que ahora constituye una “empresa”. En estos casos la referencia sigue estando

ubicada en la empresa matriz, siendo ésta el foco principal donde apuntan sus demandas. Cuestión que, en definitiva, contraviene los marcos legales inspirados en la concepción de “sindicalismo de empresa”.

Los trabajadores municipales son los funcionarios públicos que registran las condiciones de trabajo más precarias y heterogéneas, en términos contractuales y salariales, dentro del empleo estatal. Justamente, estos trabajadores han sido afectados por modalidades de contrato flexibles, condiciones salariales que dependen de los recursos de cada comuna y grados de rotación que dependen, fundamentalmente, de la discrecionalidad del alcalde de turno. Son estas condiciones las que los llevan a la paralización indefinida de las actividades durante el año 2013 y a la enarbolación de un petitorio, más allá de la tradicional negociación de reajuste salarial del sector público que, hasta la fecha, había sido liderada exclusivamente por la Asociación Nacional de Funcionarios Fiscales (ANEF) y la CUT.

Finalmente, destaca el reciente conflicto de los trabajadores portuarios con las concesionarias de los puertos de Chile. El problema podía haberse resuelto de forma rápida pero la actitud inicial de las concesionarias de los puertos, de no ceder a las demandas mínimas de los trabajadores portuarios, dilató, más allá de toda lógica de cálculo de costos y beneficios, la solución del conflicto. La abyecta negativa empresarial se tradujo en ofrecer \$ 3.200 pesos para la colación –no los \$ 4.000 que exigían los trabajadores– y no aceptar dar minutos adicionales para la hora del almuerzo. Pero, los 30 minutos para colación en disputa se convirtieron en los más caros de la historia empresarial chilena. Las pérdidas superaron ampliamente los US\$ 2.000 millones de dólares. La Cámara Nacional de Comercio estimó que diariamente se llegaron a perder US\$ 207 millones promedio en exportaciones e importaciones de mercaderías. Esto, solamente considerando los 9 días de paralización de los terminales de Antofagasta, San Antonio y Talcahuano. Pero si en algo tienen razón los dirigentes empresariales portuarios, que poco les interesaban las millonarias pérdidas de sus pares de otros rubros, es que la no aplicación de la Ley de Seguridad del Estado –que exigieron públicamente al gobierno– les obligaba a reconocer a la Unión Portuaria como referente de negociación nacional. Esto excede con creces los marcos de negociación de la ley laboral de 1979 que, como se sabe, impide la negociación ramal y niega la regulación estatal de los conflictos entre capital y trabajo. En rigor, se los veta al trabajo. En ese sentido, el paro ilegal, integrado por trabajadores que no tienen derecho a adherir a las convocatorias sindicales y de dimensiones ramales legitimaba la constitución de una fuerza laboral negada por el orden laboral vigente. Si bien, las negociaciones se resolvieron en cada puerto, quedó instalado un referente que demostró tener potencialmente, en caso de volver a paralizar, un enorme poder de negociación.

EL PROGRAMA LABORAL DE LA NUEVA MAYORÍA: NADA NUEVO BAJO EL PARAGUA NEOLIBERAL

En este escenario, el programa laboral de la Nueva Mayoría incorpora dos demandas históricas de las burocracias de la Central Unitaria de Trabajadores: terminar con el multi-rut y modificar algunos elementos que regulan la negociación colectiva.

El multi-rut o las razones sociales distintas en el marco de una misma empresa se han utilizado entre otras cosas como un subterfugio para dividir y acotar las negociaciones colectivas de los trabajadores. El programa de la Nueva Mayoría propone establecer algunos elementos legales que no permitan este subterfugio, entre ellos, considerar como una misma empresa aquellas razones sociales que posean el mismo controlador, que presten los mismos servicios y tengan una dirección laboral común. Esto puede resolver en parte el problema de la atomización sindical del sector y “equiparar” el poder de negociación de la empresa con el sindicato, pero no resuelve en ningún caso la asimetría total que protege al empleador frente a cualquier amenaza de parte de los trabajadores. En ese sentido, esta política apenas equipara las condiciones de negociación que tienen los grandes sindicatos de las empresas que no se ven afectadas por esta forma de organización empresarial fragmentada, pero no devuelve poder de negociación a los trabajadores.

Respecto a la negociación colectiva el programa establece que se impulsará una negociación colectiva con titularidad sindical, y se extenderán los beneficios del contrato colectivo a los trabajadores que se afilien a ese sindicato con posterioridad. Establece además que se avanzará en ejercer la libertad sindical, aludiendo a los reemplazos por motivo de huelga en la empresa, pero sin dar luces de lo que se pretende realizar. Con menos detalle aún se establece que se impulsará una negociación colectiva que aborde más temáticas dentro de la empresa, pero siempre los temas deben contar con el acuerdo de ambas partes.

Ambos elementos son de distinto alcance.

El problema del multi-rut es un problema relacionado con los excesos presentes en el neoliberalismo chileno. El origen de las razones sociales múltiples obedece a procesos de organización productiva más amplios y que buscan establecer flujos eficientes y rápidos pasando de una producción en cadena a una producción en red. Que este modelo se haya utilizado para dividir a los trabajadores e impedir el desempeño pleno de sus derechos laborales es parte de uno de los excesos presentes en la actual modalidad de desarrollo capitalista. Esta batalla contra los excesos fue explotando durante el gobierno de Sebastián Piñera, y sería parte de esa misma tendencia eliminar los excesos del multi-rut.

En cambio, regular en el ámbito de la negociación colectiva puede modificar en forma efectiva los marcos de la ley laboral de 1979. No obstante aquello, en el programa del nuevo gobierno no existe ninguna medida concreta que apunte en esa dirección. Modificarla sería alterar uno de los pilares fundacionales del actual patrón de acumulación del capitalismo chileno. Y esto son palabras mayores para una coalición que apostó por cerca de veinte años a la desarticulación del mundo del trabajo y a la clientelización de sus burocracias.

En ese sentido, cualquier modificación a favor del trabajo y contra el capital dependerá de la capacidad de presión que alcancen las propias organizaciones de trabajadores. Sobre todo aquellas que han emergido embrionariamente en los ámbitos más dinámicos de desarrollo del capitalismo chileno. Pero la fragmentación y rotación laboral que alcanza el mercado local dificulta este cometido.

Por lo pronto, como en muchos otros aspectos, el programa de la Nueva Mayoría en los vacíos deja espacio para avanzar en la conquista efectiva de derechos sociales, o para con ese discurso, llevar adelante ajustes al modelo neoliberal que le otorguen mayor legitimidad social.

En definitiva, mientras las grandes demandas laborales sigan siendo procesadas única y exclusivamente por los sectores tradicionales afiliados a la CUT y la ANEF no existe posibilidad real de transversalizar el conflicto al resto de la sociedad chilena, de actualizar la mirada sobre las relaciones laborales que se dan en nuestro país y dar una batalla por los derechos laborales. Solo transformando las formas tradicionales del sindicalismo chileno se abre una posibilidad real de empujar el desarrollo chileno fuera de los marcos del neoliberalismo ▼

DE LAS ZANAHORIAS A LOS GARROTES

Balance de la discusión educacional
2010-2013



RESUMEN

Se presenta una revisión de los principales cambios y continuidades en la política educacional 2010-2013 en el contexto de las transformaciones recientes de la escena política chilena. Se profundiza sobre el carácter de la gestión gubernativa de Piñera y la posición de los intelectuales clave del modelo educacional. La tesis que se sostiene es que la política educativa ha virado su énfasis desde la entrega de subsidios a los privados, que se mantienen, a su control tecnocrático, siendo Piñera quien ha terminado encabezando este énfasis de regulación del mercado. Aquello no implica necesariamente una crítica al principio de subsidiariedad del Estado en educación, planteando nuevos desafíos a las fuerzas de cambio que pugnan por someter a discusión y transformación la obra fundacional de la dictadura y que se proyectó a los gobiernos democráticos que le sucedieron.

Palabras clave >

Educación, subsidiariedad, tecnocracia.

Las movilizaciones estudiantiles de 2011 cambiaron profundamente el modo y los alcances de la discusión educacional en el país. Develaron las contradicciones de un modelo socio-económico hasta hace poco ícono de éxito en América Latina, transformando uno de sus relatos favoritos de legitimación -la expansión educacional como palanca de movilidad social- en su talón de Aquiles. La educación ha terminado por expresar un conjunto de malestares y críticas sociales que partieron por la abismante desigualdad y se proyectaron como indignación por la sordera del sistema político. Hoy, la expectativa de cambio que han instalado los estudiantes -apoyados por una amplia mayoría social- y la agenda de respuesta de las principales fuerzas políticas y poderes fácticos, se ha transformado en el eje del debate público.

El problema educacional atravesó la gestión gubernativa y la elección presidencial de 2013. Piñera hizo múltiples anuncios de cambios, acompañados de potentes adjetivos e imágenes, y la propuesta de reforma de Bachelet a la educación fue el ícono de su campaña. El presente artículo intenta un balance de lo obrado por la gestión de Piñera, y más ampliamente, una caracterización general de las transformaciones que ha experimentado la discusión de política educacional a la fecha, como expresión también de los reacomodos de fuerza entre los múltiples actores. Lejos de ser un tema técnico, la educación y la discusión al respecto son parte de la trama del poder, y no pueden sino ver alterada sus lógicas en virtud de aquella.

En esta línea, el peso de la inercia, y la presencia menos intensa del movimiento estudiantil en las calles, tendieron a encauzar al debate en las coordenadas anteriores a 2011, esto es, a una discusión entre entendidos. Pero no todo sigue igual. El campo político e intelectual resultó afectado por las nuevas circunstancias: aparecieron referencias que proyectaron los planteamientos de las fuerzas sociales, y los viejos rostros también modificaron sus estrategias.

I. UN NUEVO ÉNFASIS ENTRE LOS DEFENSORES DEL MODELO Y LA AMPLITUD DE LAS VOCES CRÍTICAS

Uno de los datos más relevantes de 2013, pero que tiene sus raíces en procesos de más largo aliento -dentro y fuera de Chile-, es el retroceso en el campo intelectual de los defensores del lucro en educación, con su consiguiente efecto en las políticas y la acción estatal.

En la medida que la noción de “derecho social” comenzó a fortalecerse más allá del movimiento estudiantil, siendo reivindicada al interior de las instituciones¹, se ensayaron varias defensas del lucro: se negó su existencia²; se propuso transparentarlo³; y se dijo que promovía la expansión educativa⁴. Cayendo por su propio peso la tesis que descartaba que existiese, y ante la debilidad de su defensa cuyo presupuesto lógico era equiparar educación al resto de los mercados, los principales cuadros del régimen bajaron la voz. La bandera fue asumida entonces por la derecha más ortodoxa. El Instituto Libertad y Desarrollo⁵ lideró este campo, casi indistinguible de las posiciones de la Fundación Jaime Guzmán.

1 Por ejemplo como ocurrió con el informe de la Cámara de Diputados al respecto en 2012, que fue la base de la destitución de Harald Beyer.

2 Harald Beyer como Ministro de Educación en septiembre de 2012 respondió a la investigación de la Cámara de Diputados señalando que sólo existían sospechas de lucro y nada había sido demostrado. Ver: <http://www.eldinamo.cl/2012/09/10/harald-beyer-hasta-ahora-solo-hay-sospechas-de-que-existe-el-lucro/>

3 La ex Ministra Mariana Aylwin se sumó a voces de la derecha que plantearon la legitimidad de la ganancia de los sostenedores si ésta proviene de una buena calidad de la enseñanza, entendiendo el lucro como abuso o cobro excesivo. Ver: <http://blogs.lasegunda.com/redaccion/2012/07/17/a-proposito-del-lucro-en-el-si.asp>

4 Editorial de La Tercera, 31/03/2013. Ver: <http://www.latercera.com/noticia/opinion/editorial/2013/03/894-516402-9-debate-en-torno-al-lucro---en-la-educacion-superior.shtml>

5 Ver su defensa del lucro: <http://www.lyd.com/centro-de-prensa/noticias/2012/01/ante-votacion-de-proyecto-de-ley-desmitificando-el-lucro-en-los-colegios/>

Más ampliamente, la precariedad intelectual de los argumentos en favor del lucro es producto de cierto desencanto con las políticas educativas de mercado en organismos internacionales, los mismos que las promovieron en los noventa. En ese sentido, la derecha, al seguir defendiendo el lucro, pierde su cuidado semblante técnico que había estado “en línea” con los organismos internacionales.

Esta debilidad de los defensores del lucro no implica necesariamente fragilidad o precariedad de las posiciones privatistas en general, ni tampoco el cuestionamiento al Estado subsidiario. En efecto, la idea de subsidiariedad en educación, obra fundamental de la dictadura, seguirá siendo defendida bajo la premisa de que la educación es un área de responsabilidad individual o familiar, y que el principal papel del Estado es regularla, coordinarla y apoyarla. La crítica al mercado entonces no necesariamente ha implicado una defensa de la educación pública como pilar educacional, sino que, la mayoría de las veces, ha hecho hincapié en la regulación de los particulares.

A pesar de su semblante de emprendedor, Piñera le imprimió a su gestión gubernativa un talante tecnocrático en lo que a educación se refiere. Entre seguir el camino de la defensa valórica del lucro o regular el mercado, optó por lo segundo. Para ello, no necesita un viraje radical, sino profundizar una tendencia que la antecede pero que todavía no se había manifestado con total claridad, a saber, que los problemas del mercado en los servicios sociales no se resuelven ni con más democracia o derechos garantizados, ni tampoco con más mercado, sino con regulación y exigencias técnicas. Si el mercado empujado por el afán de lucro no produce lo que promete (la mentada calidad y la meritocracia), la regulación estatal mediante agencias técnicas le obligará a procurarlo. Presión que no sólo se aplicará a las entidades privadas -dicen los promotores del nuevo énfasis- sino también a las instituciones del Estado.

Esta idea no es nueva, ni tampoco le pertenece a Piñera. Ya uno de los intelectuales clave de la Concertación en el campo educacional -J.J. Brunner- escribía en 2004 que, en educación, correspondía al Estado *guiar al mercado*. Con todo el espacio político que los separa, el ex Ministro de la dictadura, Alfredo Prieto, se manifestó en una dirección similar en su libro *La modernización educacional*, veinte años antes. Un conjunto sofisticado de mediciones, estímulos y correctivos (garrotes y zanahorias a fin de cuentas) debían ser los brazos del interés público, los que intervinieran encima de los particulares -considerando en igualdad de trato instituciones educativas del Estado y privadas-, para orientarlos a los fines generales de la sociedad. La diferencia entre la Concertación y el gobierno de Piñera, puesta en estos términos, es que mientras los primeros ampliaron “las zanahorias” en la forma de subsidios entregados al sector privado, en un contexto de regulación débil⁶, la derecha encabezó el viraje hacia “los garrotes” en forma de mayores regulaciones estatales al mercado educacional.

6 Destacan en esta línea: el Crédito con Garantía estatal aprobado en 2005, el aumento permanente de la subvención escolar, los recursos adicionales de la Ley SEP, y la Beca Nuevo Milenio de la educación técnica superior.

De este modo la imagen clásica de la ineficacia estatal y el afán de lucro son superadas por el imperativo de cumplir metas objetivas, pudiendo completarse entonces -ahora sí- la prometida modernización de la educación chilena. Este discurso se presenta, a veces, con retórica *socialdemócrata* -en la medida que implica regulación estatal sobre el mercado- o bien como una genuina *ética emprendedora*, centrada en la producción de valor y la calidad de los resultados (no tanto en el lucro, que se entiende entonces como un cobro abusivo, una suerte de rentismo educacional que valoriza no los aprendizajes sino la segregación social que ofrece disfrazada de enseñanza). En ambos discursos la educación es vista como una cuestión centralmente técnica o instrumental, debilitándose o perdiendo centralidad sus demás dimensiones.

El nuevo énfasis descrito, de cierto modo, ayuda a naturalizar el carácter subsidiario del Estado, en la medida que entiende su papel como regulación y coordinación técnica de proveedores. Esta concepción va desplazando a la idea de la educación como un espacio público que constituyen y proveen directamente las instituciones del Estado.

Estos principios dan a los defensores del modelo una nueva esperanza de re-legitimación del Estado subsidiario. Pero con costos. La crítica al afán de lucro lleva al cierre de algunas instituciones educacionales privadas, el reclamar más calidad y más regulación al aumento de la carga tributaria; incluso a la gratuidad. Para los intelectuales orgánicos del régimen, más allá del campo de debate propiamente educativo, este gasto “extra” de recursos fiscales y restricción del interés empresarial inmediato es un precio aceptable si permite legitimar las agudas desigualdades que produce el neoliberalismo chileno. Así la concentración de la riqueza, la constitución de las élites y la distribución general del éxito en la sociedad, cuestionadas a propósito de la educación, pueden presentarse como justas si emergen de una educación meritocrática. Es decir, procesar la presión social con tal que no involucre en el futuro cercano cambios de fondo. En palabras de Dante Contreras, uno de los principales asesores educacionales de Bachelet, es la educación la llamada a ser la válvula de ajuste entre la desigualdad y las expectativas de bienestar, de lo contrario, “no hay salida”⁷.

II. LAS REFORMAS EDUCACIONALES DE PIÑERA

La gestión gubernativa de Piñera está marcada por su empeño en llevar las cosas en esta dirección, incluso a pesar de su tendencia a los adjetivos y a la “letra chica”. La crítica fácil de estos últimos aspectos no debe nublar un balance más fidedigno de lo que fue su gobierno en materia educacional.

En educación escolar, a través de la recientemente creada Superintendencia de Educación Escolar, el gobierno de Piñera intensificó la fiscalización a las instituciones. Intentó presionarlas también instrumentando y fortaleciendo la Agencia de la Calidad -creada por Bachelet como respuesta al movimiento de 2006- so pena la medida concreta de los “semáforos” del ministro Lavín fuese objeto

⁷ Así se manifestó en el seminario organizado por las universidades de Chile, Católica y Alberto Hurtado durante 2013 sobre financiamiento. Más detalles: <http://www.ciae.uchile.cl/download.php?file=noticias/Ciclo2013-FinanciamientoEducacion.pdf>

de críticas. Creó nuevas mediciones SIMCE, y además aumentó su frecuencia. En el contexto de estos golpes de garrote al mercado, la lista de las “zanahorias” es más bien corta: aumento de las subvenciones, fortalecimiento de la educación pre-escolar, y el proyecto de carrera docente.

En la educación superior se sigue el mismo derrotero. El ministro Beyer le exigió a las universidades estatales y privadas publicar sus balances internos. Tras el escándalo de la Comisión Nacional de Acreditación, sus nuevas autoridades afines al gobierno tomaron medidas que la Concertación jamás tuvo siquiera en carpeta, entre ellas, el cierre de la Universidad del Mar por lucro. Esta epopeya tuvo su clímax en 2012, cuando el ministro de educación traspasó el crédito privado con garantía estatal (CAE) al Estado. De ahí la ironía que supone que un liberal como él estatizara lo que un socialista como Lagos considerase entre sus principales conquistas sociales: la bancarización de la deuda estudiantil como condición para la expansión de la matrícula en educación superior.

En materia de financiamiento a la educación superior -principal tópico de la polémica tras 2011- los recursos invertidos del Estado crecen prácticamente en la misma proporción a como lo hicieron durante la gestión gubernativa anterior. Pero es la composición interna de estos aportes lo que resulta de mayor interés. Con Bachelet se inaugura una tendencia de disminución del llamado “financiamiento a la oferta” con su concomitante alza del entregado a la demanda, más cercano a una modalidad subsidiaria de financiamiento. La participación relativa de los aportes directos a las instituciones del Consejo de Rectores se redujo a la mitad entre 2006 a 2010 (de 40% aproximadamente a poco más del 20%). Piñera ralentiza esta caída -otra vez la ironía-, no obstante la mantiene. En 2012 el aporte directo a instituciones del CRUCH está en torno al 18% del total. Es el gasto en becas lo que más crece durante su gobierno, pasando de un 20% al 40% entre 2010 y 2012⁸. Estas becas van a parar principalmente a instituciones técnicas, las de más reciente expansión. Desde 2012 los alumnos de primer año de carreras técnicas superan a los de programas universitarios conducentes a licenciaturas.

El cierre de la Universidad del Mar, y la cancelación de la Acreditación a otras como la Universidad de las Américas, constituyen entonces señales claras: los recursos del Estado pueden aumentar, mas no se seguirán entregando a instituciones de calidad insatisfactoria. Las que incluso pueden ser clausuradas si las autoridades así lo estiman y lo establecen técnicamente.

Al tiempo que el gobierno obraba en esta dirección, se constituyó un nuevo actor en el debate de política educacional. Aparecieron con mayor visibilidad voces pro derechos sociales universales. Una parte importante de los cuadros de las propias gestiones gubernativas concertacionistas polemizó con cuestiones centrales del modelo educacional, apoyando al movimiento estudiantil en 2011 y los años sucesivos. En este contexto se explica el cuestionamiento al SIMCE en 2013 promovido por premios nacionales en educación y una amplia lista de investigadores⁹.

⁸ Elaboración propia a partir de datos SIES-MINEDUC.

⁹ Ver www.alto-al-simce.org.

Criticar al SIMCE -prueba que mide la calidad de los aprendizajes en la enseñanza escolar- no implica oposición a los excesos del mercado o a sus cobros abusivos, sino a la concepción misma del Estado subsidiario. Y esto no es nuevo. La Concertación siempre supo que el SIMCE era más bien una herramienta del Estado subsidiario para “guiar el mercado” que una adecuada medición pedagógica. De hecho sus expertos en educación hicieron críticas en este mismo sentido a inicios de los noventa¹⁰. Con la consolidación de la impronta neoliberal en el primer gobierno democrático, fueron naturalmente olvidadas. Se le construyó *expost* al SIMCE una legitimación técnica que echó polvo a la propia crítica original de la Concertación. Pasados los años el instrumento SIMCE se llevó a niveles que ni la propia dictadura había imaginado, incrementándose sus aplicaciones y siendo cada vez más central en el día a día de los colegios. De este modo, tras el *affair* del SIMCE en 2013, se evidencia la voluntad cada vez más clara, por parte de un segmento importante de cuadros de la gestión gubernativa educacional de la Concertación, de volver a la épica que derrotó a la dictadura y su crítica más global al neoliberalismo. En este punto, de recuperar el nexo político y democrático entre sociedad y educación, e ir más allá de su actual administración tecnocrática a través de mediciones y estándares.

Desde el campo académico y variados espacios de la sociedad civil se han manifestado cada vez más voces a favor de una reforma pro derechos sociales universales en educación. A una semana de las elecciones presidenciales se dio a conocer el manifiesto *Compromiso por una Nueva Educación*, firmado a instancias de la Fundación Nodo XXI por ex dirigentes estudiantiles, personalidades relevantes en el ámbito educacional -entre los que destaca Juan Eduardo García-Huidobro- y autoridades universitarias como el Presidente del Consorcio de Universidad del Estado, Aldo Valle. El texto entrega elementos para un debate social amplio en torno al problema educacional, proponiendo un cambio profundo en la senda de los derechos universales para los niveles superior y escolar.

El *Compromiso por una Nueva Educación* insiste en no repetir el viejo esquema de las décadas pasadas, relevando medios y obviando los fines. El problema no está centralmente en los instrumentos adecuados para incrementar puntajes, sino en el definir para qué la sociedad chilena educa, para qué existen y qué espera de sus instituciones. De ahí que la solución al problema educacional sea eminentemente política, no técnica, e involucre el someter a discusión el principio de subsidiariedad.

10 Schiefelbein, E: “Análisis del SIMCE y sugerencias para mejorar su impacto en la calidad”. En Revista CPU, Santiago, 1992. La crítica principal apunta al carácter censal de la medición. Una muestra representativa sería más eficaz desde un punto de vista pedagógico, pero al no poder establecerse asociación entre cada establecimiento y un puntaje, la prueba no puede funcionar como guía al mercado si no es censal. De este modo, su carácter universal implica, necesariamente, que este segundo objetivo se superpone al primero.

III. EL PANTANOSO DEBATE SOBRE LO PÚBLICO Y LA GRATUIDAD

El énfasis puesto en el control del mercado ha llevado a sus principales promotores a proyectar las futuras reformas a la educación como una genuina respuesta a los anhelos del movimiento de 2011. O se está con la visión que instalara el movimiento de 2011, o se defiende lo establecido; parece no haber espacio para nada más en el esquema actual de fuerzas de la sociedad chilena. Ello ha convocado el debate en torno a dos demandas de los estudiantes: la centralidad de lo público y la gratuidad. Las reformas necesariamente deben presentarse en estos dos elementos en línea con lo planteado por los estudiantes.

La polémica sobre lo público tiene un sentido concreto en la medida que una hipotética reforma educacional no podrá en ningún caso, con toda la prioridad que pudiese dar a la educación pública, terminar de plano con la educación particular. ¿Cómo relacionarse con ella? En las voces del paradigma dominante y su énfasis emergente, al ser la educación un proceso técnico de formación de capital humano y distribuidor de oportunidades, el carácter público de una institución se define también técnicamente: si cumple o no con ciertos comportamientos observables, la mayoría de las veces, si es de calidad aceptable¹¹. De ahí la iniciativa por vincular la acreditación institucional en el caso de la educación superior -orientada a determinar la calidad- con esta incorporación a la esfera de lo público, expresada en el apoyo financiero a los estudiantes (financiamiento a la demanda). Propuestas análogas se han formulado en el plano de la educación escolar.

Esta centralidad de la calidad en la definición de lo público ha sido matizada por planteamientos que proponen condicionantes políticas, no solo técnicas. El Estado debiese exigir además cierta pluralidad en los contenidos, democracia interna, prohibir la selección, el cobro, cualquier tipo de lucro, entre otros.

Finalmente, están quienes defienden que la principal e irremplazable centralidad de lo público no pasa -en lo medular- por las exigencias estatales a instituciones particulares, sino por la expansión y democratización de los planteles del Estado. Más que por estatismo como virtud en sí misma, es porque son los únicos que en principio -cuando no son capturados por la tecnocracia- son depositarios directos del consenso democrático de la sociedad.

Mientras la discusión sobre lo público adquiere un matiz más filosófico, todavía sin un cierre definitivo, es en el debate sobre la gratuidad en el nivel superior donde el lenguaje econométrico encuentra mayor espacio, y por lo mismo, se concentran los intentos más sofisticados de tecnificar la polémica. Ante la argumentación tradicional de los defensores del modelo -que la educación superior es un bien que produce retorno privado y que por tanto su gratuidad con cargo al Estado es regresiva-, se ha planteado que sometida al examen empírico en un sentido técnico, la gratuidad universal no sería regresiva¹².

11 Por ejemplo, se sugiere que toda Universidad que haga investigación, en tanto ésta contribuye al país, debe ser automáticamente considerada pública.

12 Ver más detalles en: http://politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/366/Propuesta_de_Gratuidad_para_la_Educacio769n_Superior_Chilena.pdf

A pesar de las divergencias en el seno de este debate, su eje puede terminar naturalizando aún más la idea de que lo central de la educación es el retorno privado que produce, y su principal observable, los salarios futuros. Esto sigue los pasos de los ideólogos del consenso emergente, de esos que trascienden la acotada discusión educacionalista: la acción pública en educación como inversión óptima de recursos con tal de distribuir legítimamente las oportunidades sociales.

Tal vez acá está la razón de por qué los distintos representantes del movimiento estudiantil –con excepción de los de filiación comunista– no han querido apoyar la gratuidad así planteada. En sus declaraciones públicas los dirigentes estudiantiles han sido claros en relevar el “carácter público de la cultura y de la educación” como horizonte de una nueva reforma, por lo tanto, no han querido dar legitimidad a una discusión que parte de la base de su centralidad privada, en tanto constituye como su principal observable su retorno medido económicamente.

La discusión de la gratuidad sigue abierta. El programa de Bachelet la recoge como consigna, pero no deja claro si la concretará a través de subsidios a los privados –estudiantes o instituciones particulares– o mediante la expansión y fortalecimiento de las instituciones públicas. De ahí que aún no tengamos claro si la gratuidad será el fin del mercado, pudiendo la sociedad democráticamente definir qué educación quiere, o sólo el mecanismo mediante el cual el Estado subsidiario le paga la cuenta a la educación que los particulares ofrecen. Del mismo modo que tampoco hay certeza si lo público será entendido como la práctica directa de las instituciones democráticas del Estado, o como un conjunto de exigencias a los particulares. En esas orientaciones fundamentales se juega el carácter neoliberal o no que tendrán las reformas prometidas por el gobierno que inicia su gestión este 2014.

IV. BALANCE Y PERSPECTIVAS

A modo de balance, el consenso dominante hoy en política educacional ha virado lentamente su énfasis de defensa del mercado hacia el control tecnocrático y la promoción de un genuino espíritu emprendedor que produzca educación de calidad. Esto no sólo en el plano de las ideas, donde se observa un retroceso de los *think tanks* de derecha tradicional y el ascenso de figuras independientes ancladas en instituciones de reciente creación. También en los mismos proveedores educacionales: es relevante aquí el fortalecimiento de los grandes oferentes de educación técnico-profesional (DUOC, INACAP y AIEP), que en el contexto de la crisis de las universidades de baja selectividad y el exclusivismo de las “cota mil”, asoman como los defensores más legítimos de la educación superior privada¹³.

Con estas alteraciones internas en su propia correlación de fuerzas y sus nuevos énfasis, el consenso dominante busca absorber a sus críticos –sembrando múltiples

13 Se trata de los principales beneficiarios del crecimiento inmediato de la cobertura en el nivel superior, en tanto son los sectores sociales de menores ingresos los que aún resultan excluidos del sistema educacional terciario, y que por el impacto de su condición de clase en su desempeño académico, no pueden optar a carreras selectivas. Los IPs y CFTs reciben cuantiosos aportes públicos (a través del Crédito con Aval del Estado) que crecerán de hecho al mismo ritmo de la expansión educativa. La promoción de la formación técnica-profesional en detrimento de las universidades “malas” es una de las agendas más consistentes del consenso dominante, con sus distintos discursos de legitimación (desde la mentada “calidad” de instituciones como DUOC e INACAP hasta las necesidades de la economía y el déficit de personal técnico).

confusiones- y procesar ciertos excesos del mercado, como el peso del lucro (cobro abusivo) en los bolsillos de las familias. Se camina de hecho a una suerte de “neoliberalismo en serio”, desprovisto de conservadurismo en aras de un perfil técnico y moderno, sustentado por los principales expertos del régimen, en línea -so pena el precio que implica- con el Estado subsidiario, y promovido por empresarios de la educación capaces de generar calidad. O al menos, de presentarse de ese modo.

Muchos de quienes promueven algunas de estas reformas tienen un genuino interés de modernización y mejoramiento general de la educación chilena. Varias de ellas, en efecto, tienen un potencial positivo. Qué duda cabe que toda tarea que la sociedad se proponga debe organizarse racionalmente con la mejor calidad posible. No obstante, las mentes lúcidas del neoliberalismo chileno impulsan este “ethos de mejoramiento técnico” en la medida que persiguen evitar una discusión más abierta sobre los fines de la educación y el sentido que le atribuimos como sociedad, lo que obligadamente nos llevaría a discutir el principio de subsidiariedad. Así, más allá de sus potencialidades en el ámbito técnico-educativo, es el sello conservador de esta agenda su principal característica. En el contexto de un Estado subsidiario, las formas de racionalización que incorpora siempre quedan atadas a ir detrás del mercado o los particulares regulándolos, en lugar de empoderar al espacio público y servir de vehículo de una genuina organización racional de la educación, que supondría su planificación democrática y coherencia sistémica. En el primer caso, lo técnico oculta la reducción de la soberanía popular, en tanto depositamos en ella el control del mercado como ejercicio de expertos, pero en el segundo, y aquí está su potencial, perfectamente podría ponerse a disposición de la soberanía popular y la democracia como una de sus herramientas.

Este consenso dominante con su emergente énfasis se ha impuesto en lo esencial, hasta ahora. Entendido así el cambio en la orientación de la discusión educacional en el último lustro, la pregunta es por qué este consenso no es todavía suficiente para resolver el problema desde la vereda del propio modelo. La razón es que esta agenda aún no pasa de ser un conjunto de principios ordenadores. Es todavía débil tanto frente a las fuerzas de cambio como ante los intereses del mercado; expresa también -no podría ser de otra forma- la desorientación general que tiene la élite chilena sobre el destino inmediato del país.

Por una parte, las mismas fuerzas sociales han sabido convocar aliados políticos e intelectuales que han impedido en los hechos la fragua definitiva del paradigma tecnocrático como genuino intérprete de los anhelos de 2011. Aunque tengan puntos similares, se trata de dos visiones distintas de la educación. Por otro lado, el silencio público de los intereses involucrados en el mercado educacional no implica que hayan desaparecido. La Iglesia Católica -por ejemplo- todavía no toma la palabra, pero quién puede dudar de su influencia. Los poderes fácticos han montado su propio asedio a las reformas, resistiendo en algunos puntos también las tecnocráticas. El Mercurio les ha dado tribuna, y si bien el CEP de Harald Beyer recoge su imagen de “duro” de la tecnocracia, se ha debilitado su antigua capacidad convocante. Finalmente, la descomposición del sistema de partidos entrampa la solución de cualquier problema, incluso aquellas que pudieran perfeccionar el modelo mismo.

Es cierto que Piñera bien pudo ser un quinto gobierno de la Concertación. Pero su sello distintivo es haberse propuesto la primera defensa directa y valórica del paradigma meritocrático como expresión del sueño de un “neoliberalismo en serio”. Sus éxitos económicos y sus cifras chocan sin embargo con el fracaso político de su emprendimiento simbólico. Sin echar mano a la “confusión” con el relato de la centro-izquierda y los derechos sociales, y utilizar por tanto la capacidad de unificar y legitimar ante la sociedad que todavía tienen, no ha podido construir consenso. Flanqueado por las fuerzas sociales de un lado, y por el poder económico y el conservadurismo cavernario del otro –defensores del rentismo–, parece haber quedado solo.

Para la sociedad chilena, el consenso es claro: la educación es un derecho. Esto lo saben las fuerzas sociales y las voces pro derechos universales que se han proyectado en estos años. Pero esta heterogénea alianza aun no se expresa en una iniciativa política con capacidad de incidencia y determinación propia. Muchas fuerzas de la vieja política siguen apostando a la manipulación del consenso de la sociedad civil post 2011, con tal de ejecutar cambios para que nada cambie. Lo que haga en definitiva el próximo gobierno depende de cómo se desarrolle la pugna de fuerzas entre todos estos actores. Es, como se dijo al inicio, un escenario incierto ▼

TRAS LAS RIENDAS DEL NEOLIBERALISMO CHILENO

Balance económico del gobierno de Piñera



RESUMEN

Se analizan las principales reformas económicas impulsadas por el gobierno de Piñera, haciendo un repaso de las principales áreas de intervención, tratando de identificar si hubo en cada área una gestión de continuidad, un sello específico de mayor dinamismo y eficiencia, o bien derechamente una transformación estructural. En primer lugar está la dimensión del crecimiento económico y la inversión; en segundo término, se analizan las reformas en innovación y productividad; finalmente se examinan las que apuntan al mercado financiero. En una mirada global, se muestra que Piñera, a pesar del exitismo en su propio análisis, no muestra cifras económicas demasiado sobresalientes, pese a beneficiarse de un escenario externo altamente favorable, y que explica gran parte del crecimiento experimentado durante los últimos cuatro años. Tal vez el mayor logro que puede exhibir Piñera es el impulso decidido por enfrentar los cuestionamientos al mercado con “más mercado”, proceso que requiere, paradójicamente, una mayor intervención estatal.

Palabras clave ›

Crecimiento, inversión, regulación estatal, mercados financieros.

Conforme se fue acercando el final del período presidencial de Sebastián Piñera se instaló, cada vez con mayor fuerza, una idea que ya antes se venía desarrollando: que la solidez y el éxito económico del gobierno no tiene parámetro comparativo. El “legado económico” lo llamaron los medios de comunicación. Tal éxito respecto de los gobiernos que lo precedieron hoy le permiten a Chile, se dice, estar “avanzando a paso firme al desarrollo”¹.

¿Es indiscutiblemente así? ¿Asistimos a una gestión política económica sobresaliente? Nadie puede negar que la “casa está ordenada”: no enfrentamos un escenario de

1 Intervención de Sebastián Piñera en ENADE 2013. Diario Financiero, 17 de octubre de 2013. http://w2.df.cl/pinera-en-enade-2013-estamos-avanzando-a-paso-firme-al-desarrollo/prontus_df/2013-10-17/094533.html

crisis interna, la inflación está controlada, la producción en crecimiento, el consumo interno es dinámico y la inversión interna y externa en pie, al mismo tiempo que se mantiene la arquitectura desigual del modelo y su gran capacidad concentradora. Empero ¿nos encontramos avanzando a paso firme al desarrollo?

Las posiciones que los bloques dominantes asumen en este debate a menudo se diferencian sólo por algunos énfasis, sin alterar la hoja de ruta establecida en materia económica durante la etapa autoritaria; entre la defensa abierta de la “economía social de mercado”, por un lado, y la crítica con matices revestida (solo en el discurso) de un ideario socialdemócrata que poco y nada tiene que ver con la estrategia de desarrollo de las últimas décadas, por otro. Ambas posiciones son neoliberales, y ambas comparten el intento de “naturalización” del orden económico y el esquema de ideas asociado a él. Esta naturalización, a su vez, tiene un correlato en un sector importante de la intelectualidad política o ideológicamente comprometida con los sectores subalternos, que tiende a ver en el análisis de la economía un campo hostil del cual o bien se rehúye, o bien se importan categorías de análisis neoliberales (muchas veces inconscientemente), o bien se tiende a realizar un análisis únicamente centrado en los excesos, fijando la mirada en los sectores pobres o con mayores niveles de precariedad social, y que no necesariamente son el sujeto social que toma parte en los procesos productivos de las franjas más dinámicas del capital.

En este sentido, más allá de echar mano a los permanentes “errores no forzados” y vacíos de coordinación política de Piñera, es necesario preguntarse en qué estado está el neoliberalismo chileno hoy, y el derrotero que éste tuvo durante su administración, sea en términos de continuidad, reimpulso o transformación estructural.

En la citada frase sobre el avance firme al desarrollo que Piñera mencionó en ENADE, más allá del evidente intento de proyección política, reside un debate económico fundamental. ¿Se reformó el neoliberalismo en los últimos cuatro años o se profundizó la misma estrategia neoliberal concertacionista?

El tratamiento de esta pregunta dice relación con la interrogante sobre los procesos de modernización del capitalismo chileno, y el mayor o menor dinamismo que podría haber inyectado el gobierno de la Alianza a este proceso. Es en este sentido que el presente artículo realiza un análisis de las principales reformas llevadas adelante durante la gestión de Piñera, haciendo un repaso de las principales áreas de intervención, tratando de identificar si hubo en cada área una gestión de continuidad, un sello específico de mayor dinamismo y eficiencia, o bien derechamente una transformación estructural.

Sea en cualquiera de estas tres variantes, nótese que la relevancia de este análisis no solo tiene que ver con cuál es el actor dentro del sistema político que logra ganar la disputa por ser la “conducción más idónea” para llevar adelante los principios del modelo de desarrollo. Incluso más que ello, la celeridad en la modernización capitalista en determinados sectores de la economía tiene una incidencia directa en la fisonomía que puede asumir el proceso de conflictividad social, considerando el efecto político que implican procesos como el crecimiento del ingreso per cápita, el alza del bienestar y nivel de vida la población, el crecimiento de los salarios reales o la reducción de la pobreza, sobre todo en el marco de histórica desigualdad y concentración económica del neoliberalismo chileno.

LO QUE SE ESPERABA DEL GOBIERNO

Una mirada a las expectativas iniciales que se forjaron en torno a la candidatura de Sebastián Piñera, permite resolver rápidamente la pregunta sobre si el gobierno apostó o no a una gran reforma estructural. Basta con revisar los contenidos de su propuesta como candidato, en los que se menciona explícitamente que su programa de gobierno “consolida las bases del modelo de desarrollo de Economía Social de Mercado, que se ha venido aplicando exitosamente por más de tres décadas en el país, pero refuerza aquellas áreas que comenzaron a debilitarse y desdibujarse en los últimos gobiernos de la Concertación, y que explican la pérdida de dinamismo que actualmente exhibe la economía chilena”², con lo cual inmediatamente marca un énfasis centrado en la gestión antes que en las grandes reformas. En este aspecto coinciden analistas del propio sector, que plantean antes de su ascenso, que Piñera no haría un “gobierno fundacional”³, y que su propuesta fue “continuismo y mayor eficiencia”⁴.

En este marco de continuidad, las entonces futuras autoridades fijan sus expectativas en materia económica a través de la idea de retomar la senda del crecimiento económico. Al respecto se dice: “la economía chilena es reconocida como sólida, pero el diagnóstico generalizado es que se ha ido anquilosando y ha perdido la capacidad de crecer y crear empleo”⁵. Frente a ello, se planteaba el objetivo de que la economía creciera a un 6% anual, la creación de un millón de empleos en cuatro años, el aumento de la productividad total de los factores a un 1,5% al final del periodo y elevar la inversión en 5 puntos porcentuales, todo con miras a cimentar el camino para que Chile alcance el desarrollo en 2018⁶.

Por ende, más que plantear un cambio en la hoja de ruta, los propósitos declarados y enfatizados desde el gobierno estuvieron relacionados con obtener ciertos resultados económicos, impulsados principalmente a través de una mejor gestión. De alguna forma, parece ser que desde un inicio el gobierno quiso ser evaluado por la consecución de estos objetivos y no por su capacidad de dirigir una agenda de transformación.

2 Programa de Gobierno de Sebastián Piñera 2010 – 2014. Disponible en http://www.umayor.cl/gestionpublica/descargables/docs/programa_gobierno_2010.pdf

Columna de Héctor Soto: “Lo único que falta es comenzar”. Reportajes de La Tercera, 14 de febrero de 2010.

3 Columna de Felipe Larraín: “Un nuevo amanecer para Chile”. El Mercurio, 19 de Enero de 2010. <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={a28f2b13-020c-49b0-8d7d-debc48d50c7e}>

“Productividad, crecimiento y empleo marcarán la agenda del Presidente Piñera”. El Mercurio, 18 de Enero de 2010. <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={24a47790-fe56-4668-b9bf-ccc4655fb26a}>

4 Presentación Andrés Santa Cruz en ENADE. 17 de octubre de 2013. Disponible en http://www.icare.cl/images/biblioteca/20131017113333_andres-santa-cruz-enade2013pdf.pdf

Banco Central de Chile. Cuentas Nacionales 2013

5 Michelle Bachelet’s promised reforms rest on shaky ground in Chile. Financial Times, 10 de marzo de 2014. Versión digital en <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/37a0b46a-a556-11e3-a7b4-00144feab7de.html#axzz2wYZWm7jh>

6 Ibid.

LAS REFORMAS EFECTIVAS

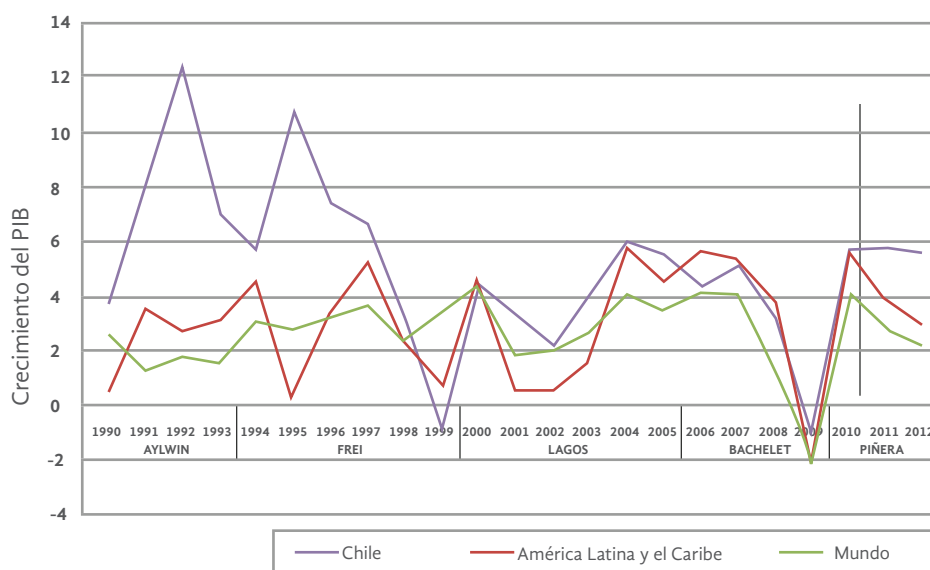
Los dominios de análisis respecto de los cuales podría construirse una evaluación sobre la gestión económica de Piñera son múltiples, pero en la mira de proponer un balance general, las medidas adoptadas por esta administración se agrupan en tres grandes líneas de análisis.

En primer lugar está la dimensión del crecimiento económico y la inversión. En segundo término, se analizan las reformas en innovación y productividad, y finalmente las que apuntan al mercado financiero. En todos estos casos, la idea no es ofrecer un análisis detallado de cada una de las reformas implementadas y sus resultados, sino más bien plantear un resumen de los hitos más relevantes, tratando de identificar qué sucede en cada uno de los casos en torno a la continuidad o no de las políticas neoliberales.

A_CRECIMIENTO ECONÓMICO E INVERSIÓN

Esta dimensión es una de las más celebradas por los partidarios del gobierno. Frente al objetivo de recuperar la capacidad de crecer, los datos del Banco Mundial presentados en el gráfico 1 muestran que en los últimos 3 años Chile ha experimentado un crecimiento promedio superior al de los dos gobiernos predecesores de Piñera, y que además se despega de las tendencias de crecimiento tanto de América Latina como del mundo.

Gráfico 1: Crecimiento anual del PIB en Chile, América Latina y el Mundo (1990-2012).



Fuente: Banco Mundial.

En relación al escenario interno, no obstante, la gestión de Piñera muestra luces y sombras en esta materia. Por un lado, es visible que en pocos años el gobierno saliente logró recuperar gran parte del tranco de los gobiernos anteriores. Pero por otra parte, y mirado en perspectiva, Piñera no logra acercarse a los promedios de crecimiento previos a la crisis asiática. De acuerdo a lo reportado por las Cuentas Nacionales 2013, para este último año la economía comienza a mostrar signos

de desaceleración, pasando de una variación anual del PIB de 5,8% para 2010 y 2011, y de 5,4% para 2012, a un 4,1% para 2013. En este sentido, si se considera el resultado de los tres primeros años de Gobierno, Piñera promedia un crecimiento de 5,7%, pero este valor, al considerar el crecimiento de 2013, desciende a un 5,3% de crecimiento promedio, cifra que resulta inferior al promedio de crecimiento de la economía durante el período de Frei, aun cuando este último gobierno, a diferencia del de Piñera, enfrentó los efectos de una profunda crisis económica: la crisis asiática.

Otra de las claves para el crecimiento del PIB es la inversión. Respecto a este ítem, el presidente de la CPC ha manifestado que, para poder aumentar el crecimiento potencial de la economía, y sostener en el tiempo tasas de crecimiento del 5%, se requiere un nivel de inversión equivalente al 28% del PIB⁷. Y exactamente en los mismos términos fue asumido este desafío en el programa de la Coalición por el Cambio, fijando este guarismo como meta. La realidad efectiva estuvo, en este caso, lejos de la meta; las cifras del Banco Central muestran que durante el período de Piñera, la inversión llega en promedio a un 24% del PIB⁸. Al igual que en el escenario anterior, estas cifras representan un importante repunte en relación al periodo Lagos-Bachelet, pero no logran acercarse a los porcentajes de inversión previos a la crisis asiática.

En el escenario anteriormente descrito, el gobierno de Piñera no destaca por sus tasas de crecimiento, que como se ha planteado no superan los resultados previos a la crisis asiática, sino más bien por romper la tendencia de progresiva disminución de la velocidad del crecimiento de la economía, en relación a los gobiernos anteriores. ¿Pero cuánto de este cambio de tendencia es atribuible a las políticas del Gobierno? Al respecto, Financial Times, en un reportaje sobre el escenario económico que le espera a Bachelet, afirma que la gestión económica de Piñera “no solo se benefició de una expansión repentina proveniente de la reconstrucción, tras el terremoto, sino que también de un rebote tras la crisis económica global de 2008-2009”⁹, para luego plantear como elemento adicional que “el auge global de los *commodities*, que también favoreció a Chile, país rico en cobre, está empezando a mermar por la caída de la demanda china”¹⁰. En este sentido, el peso del muy favorable escenario externo constituye una importante herramienta explicativa a la hora de entender el crecimiento del PIB.

B_INNOVACIÓN Y PRODUCTIVIDAD

Frente a la situación antes descrita, un sector de la élite empresarial viene planteando con fuerza los límites de los actuales patrones de crecimiento. En un escenario en que la inserción de Chile en el mercado internacional sigue respondiendo esencialmente a una modalidad primario-exportadora, la economía tiene un límite en cuanto a su potencial de desarrollo. Conscientes de que las cifras económicas de Chile se explican fundamentalmente por el escenario externo y un buen manejo

7 Presentación Andrés Santa Cruz en ENADE. 17 de octubre de 2013. Disponible en http://www.icare.cl/images/biblioteca/20131017113333_andres-santa-cruz-enade2013pdf.pdf

8 Banco Central de Chile. Cuentas Nacionales 2013

9 Michelle Bachelet's promised reforms rest on shaky ground in Chile. Financial Times, 10 de marzo de 2014. Versión digital en <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/37a0b46a-a556-11e3-a7b4-00144feab7de.html#axzz2wYZWm7jh>

10 Ibid.

macroeconómico, se llega a un punto en que las tasas de acumulación tocan un techo, lo cual obliga a dar saltos adicionales si es que se quiere mantener un ritmo de acumulación sostenible en el tiempo. De ello se da cuenta, por ejemplo, en una nota de El Mercurio¹¹ de mediados del año pasado, que reproduce declaraciones del Presidente de la CPC en que se apunta a la productividad y el crecimiento sustentable como herramientas ante el volátil escenario global, y a la capacidad que debe desarrollar Chile de “progresar en la producción y exportación de bienes y servicios de mayor valor agregado” para, en palabras de Santa Cruz, “evitar la dependencia de *commodities* cuyas fluctuaciones de precio muchas veces ponen en una compleja situación a los agentes de mercado”. La misma disyuntiva se observa en las declaraciones del Presidente del Banco Central, Rodrigo Vergara, que en el marco de una exposición en el parlamento indicó que “el empleo y la inversión son relevantes, pero han estado creciendo en forma significativa; por tanto, no se puede esperar mucho más de ellos¹²”.

Un crecimiento de la economía por sobre su capacidad potencial implica lo que frecuentemente se ha denominado como “sobrecalentamiento”, y que se traduce en presiones inflacionarias, razón por la cual este techo se erige como una gran limitación al desarrollo capitalista chileno. Esto ha hecho que se instale cada vez con más fuerza el tema de la productividad, en tanto esta tiene que ver con la capacidad de una economía de crecer más allá del uso de los factores de producción, aprovechando economías de escala, generando formas más eficientes de organización de los procesos productivos, o introduciendo mejoras tecnológicas; en el fondo, mejorando el rendimiento de las unidades de capital o trabajo incorporadas en la economía para, en palabras del entonces Presidente del Consejo para la Innovación y Competitividad, Eduardo Bitrán, “generar más valor con los mismos recursos”¹³.

¿Cómo se planteó el Gobierno de Piñera frente a este tema? La promesa que se elaboró en este ámbito fue lograr un aumento de la productividad¹⁴, cuya expansión presentaba signos de estancamiento y aparecía como un punto clave para proyectar, en el largo plazo, el crecimiento de la economía chilena. Después de 2 años sin que se presenciara un despegue, durante 2012 parecía iniciarse efectivamente una senda positiva con el crecimiento de la productividad registrado ese año, lo cual fue celebrado por el gobierno. Sin embargo, durante 2013 esta tendencia no se confirmó y el crecimiento de la productividad volvió a estancarse. En suma, a lo largo de los cuatro años de mandato de Piñera se observó una expansión muy acotada de la productividad, que sólo estaría permitiendo recuperar lo perdido en 2009 debido a la crisis global.

11 CPC llama a poner foco en crecimiento sustentable y productividad ante volátil escenario global. El Mercurio, 30 de mayo de 2013, versión digital en <http://www.emol.com/noticias/economia/2013/05/30/601247/cpc-llama-a-poner-foco-en-crecimiento-sustentable-y-productividad-ante-volatil-escenario-global.html>

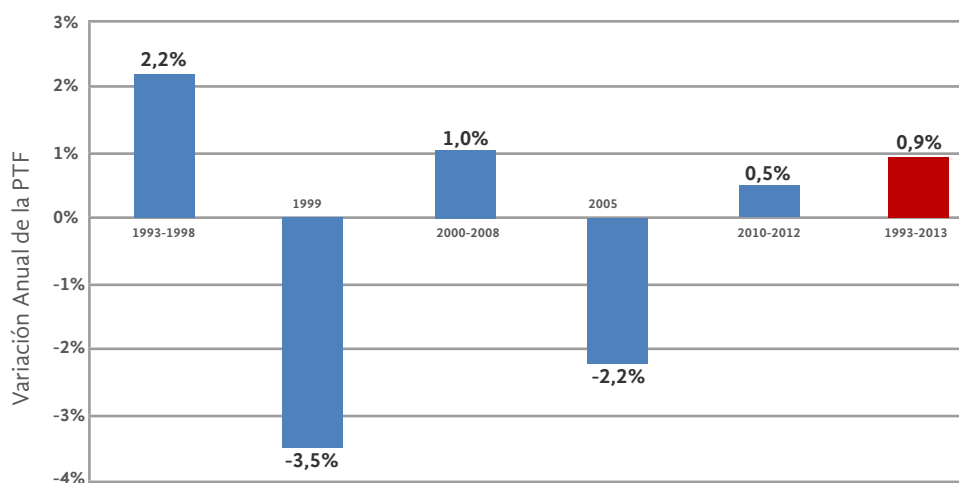
12 Vergara: Para tener crecimiento importante del PIB potencial es clave subir productividad. Economía y Negocios online, 3 de abril de 2012, disponible en <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=95020>

13 CNIC, CPC e Icare analizaron Productividad en Foro Empresarial. Disponible en <http://www.cnic.cl/index.php/cnic-cpc-e-icare-analizaron-productividad-en-foro-empresarial.html>

14 “Productividad, crecimiento y empleo marcarán la agenda del Presidente Piñera”. El Mercurio, 18 de Enero de 2010. <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={24a47790-fe56-4668-b9bf-ccc4655fb26a}>

El gráfico 2 busca situar estos resultados en la perspectiva del desempeño de los gobiernos neoliberales en su conjunto. En él se muestra el promedio de crecimiento anual de la productividad total de factores, diferenciando los períodos de expansión y de crisis económica, y de su análisis emergen conclusiones relevantes. Entre 2010 y el segundo trimestre de 2013 la productividad creció en sólo un 0,5% anual, lo cual es notoriamente inferior al nivel alcanzado en los dos períodos de auge anteriores (1993-1998 y 2000-2008). Sin embargo, es importante señalar que la evolución de la productividad en los últimos cuatro años es bastante dispar entre los diferentes sectores de la economía, pues mientras la productividad en el comercio ha crecido en promedio un 6,1% anual en este período, la productividad en el sector minero se ha visto reducida en un 11,8% anual. El sector de la industria también presenta una evolución negativa de la productividad, pues ésta ha decrecido anualmente en un 0,7% desde 2010.

Gráfico 2: Variación anual de la Productividad Total de Factores, por período.



Fuente: UAI - CORFO. Boletín Trimestral Evolución de la PTF en Chile (segundo trimestre 2013).

De esta forma, el crecimiento del PIB experimentado por el país en los últimos años se ha producido fundamentalmente por factores diferentes a la productividad, como aumentos en el stock de capital y una mayor ocupación de la fuerza de trabajo. En este sentido, el gobierno de Piñera no logró generar cambios estructurales que permitieran modificar el modelo de crecimiento de la economía chilena, sino que más bien -gracias a un entorno económico favorable- consiguió exprimir un poco más el patrón heredado, aunque sin retomar los niveles de productividad generados entre la crisis asiática y la sub-prime, y aún más lejos de los niveles previos a la crisis asiática. La escasa introducción de innovaciones en los procesos productivos continúa entonces siendo un talón de Aquiles del modelo de crecimiento chileno, lo cual ha sido reiterado en diferentes análisis respecto al devenir de la economía del país. En un informe publicado por la OCDE en Octubre de 2013¹⁵, se hace notar el contraste entre el exiguo crecimiento de la productividad en Chile y el acelerado crecimiento de la misma en otras economías emergentes. En este sentido,

¹⁵ OECD Economic Surveys: Chile. Informe disponible en http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-chile-2013_eco_surveys-chl-2013-en

se subraya la importancia que tiene para Chile fortalecer su capacidad de inversión, teniendo en cuenta la considerable incertidumbre que enfrenta el potencial de crecimiento del país a futuro.

En el mismo sentido fue leído por la élite el resultado que obtuvo Chile en el Ranking Mundial de Competitividad Global, en el que el país descendió del puesto 33 al 34. Pese a sostener su condición de liderazgo en América Latina, el país está lejos del lugar 22 que obtuvo el año 2004. En una editorial titulada “Alarmas en competitividad”¹⁶, El Mercurio pone una serie de alertas frente al rezago relativo de la economía chilena frente a sus pares, enfatizando la necesidad de aumentar la competencia y transparencia de los mercados.

Visto el desempeño de Piñera en este campo, es claro que pese a la retórica eficientista, la continuidad con relación a los gobiernos neoliberales anteriores es total, incluso con Piñera presentando un peor resultado en la materia. A la hora del balance, y ante la pregunta sobre lo obrado por el gobierno para expandir el PIB de tendencia, economistas como Alejandro Fernández¹⁷ responden: “Prácticamente cero o negativo, considerando el agravamiento del problema energético. No lideró medidas de fondo que apuntaran en esa dirección, (sólo) cosas menores. Es de las cosas que más se echa de menos de este gobierno, que se pareció demasiado a los anteriores. Y en mejoras de productividad (no hubo) nada. Lo que hubo en 2012 tuvo que ver con el ciclo, pero nada con factores fundamentales o sostenibles”¹⁸.

Desde nuestro punto de vista, no solo existe continuidad de los gobiernos neoliberales entre sí. Chile ha crecido sumando horas adicionales de trabajo y capital, sin acrecentar el rendimiento de estos factores, lo cual replica el planteamiento de historiadores y economistas que destacan el carácter extensivo del modelo de desarrollo impulsado por la oligarquía criolla, que mostró habitualmente un alto incentivo para ampliar la producción sumando tierras antes que invertir en desarrollo tecnológico, capacitación de la fuerza de trabajo o complejización del proceso productivo. En este aspecto el capitalismo chileno muestra un nudo estructural del cual ciertamente Piñera tampoco pudo hacerse cargo, que impide acelerar procesos de modernización y, como hemos visto, generar niveles de competitividad que maximicen las posibilidades de inserción en el concierto internacional. Desde la perspectiva de la dominación, por otra parte, la élite local se enfrenta a la disyuntiva de una pérdida objetiva de terreno frente al dinamismo del capital internacional, del cual algunos sectores son conscientes, pero “contradictoriamente” se demanda del Estado una intervención y una política en la materia, demostrando su incapacidad de impulsar el desarrollo de las fuerzas productivas a partir de su acción emprendedora. En este sentido, tanto el mito del Chile emprendedor, como el del neoliberalismo que requiere menos Estado, se diluyen rápidamente. Hoy no es posible la modernización de la economía chilena, y su internacionalización en condiciones de competitividad, sin la acción del Estado.

16 La editorial menciona, considerando el buen carácter del índice como predictor del crecimiento, que “el retroceso reportado en los últimos años hipoteca nuestras posibilidades de crecimiento”. Frente a ello se afirma que “los esfuerzos para aumentar la competencia, eficiencia y transparencia de los mercados deben ser permanentes”. También hace una mención especial al retroceso experimentado en el campo de la innovación, “particularmente en el pilar de sofisticación de los negocios y, dentro de este, en cantidad y calidad de los proveedores locales y en el desarrollo de clusters (concentraciones de empresas e instituciones interconectadas en un campo particular)”. El Mercurio, editorial del 6 de septiembre de 2013. Alarmas en competitividad.

17 Economista de Gémines Consultores.

18 Solidez macro y fiscal. Deuda en mejorar PIB potencial. Pulso, 17 de febrero de 2014.

C_REFORMAS AL MERCADO FINANCIERO Y ROL DEL SERNAC

Otro de los ámbitos relevantes respecto del cual juzgar la administración Piñera se relaciona con las regulaciones en el sistema financiero. Esta dimensión es de especial relevancia, por cuanto a medida que se acelera el proceso de inserción internacional de la economía chilena, la “burguesía local” debe adecuarse a los dictámenes tanto de organismos internacionales como de economías desarrolladas que impulsan la libre competencia. Ello genera una tensión abierta, en tanto un importante sector de la élite económica local, cuyo poder de mercado se explica fundamentalmente por los marcados rasgos oligopólicos de nuestro mercado interno, define su fisonomía a partir de formas de acumulación originadas en la etapa autoritaria, difícilmente proyectables a la etapa de neoliberalismo democrático. De tal suerte, frente a la necesidad de integración con el circuito del capital global, del cual Chile es cada vez más dependiente, se deriva la obligación de rendir permanente examen de fidelidad a los principios de la libre competencia, que justamente están en las antípodas de la tradición oligopólica y rentista de un sector importante del empresariado criollo.

Esta tensión entre el alineamiento con la impronta que demanda el “capitalismo primermundista” y la fisonomía heterogénea de la élite local, se ha vuelto patente en la serie de escándalos financieros que han golpeado a la economía chilena, afectando su reputación e imagen. Un perfil muy contrario al que se requiere para seguir atrayendo los tan necesarios capitales extranjeros. Es sintomático que la libre competencia “a la chilena” haya producido, desde el saqueo a las arcas fiscales generado a partir del oscuro proceso de privatizaciones durante la dictadura militar, una serie de eventos, desde el caso Chispas, pasando por el caso Inverlink, las colusiones en las avícolas, farmacias y transporte interurbano, las multas por uso de información privilegiada que afectaron al pacto controlador del Banco de Chile, las repactaciones unilaterales de La Polar, y el reciente caso Cascadas, entre muchos otros. La sombra de cada uno de estos escándalos, que aparecen recurrentemente, ha obligado al Estado a asumir la tarea de regular la competencia, abriendo un camino de reformas y de desarrollo de un marco institucional para controlar al empresariado local¹⁹. Al igual que en las dimensiones anteriormente mencionadas, es el Estado el agente que termina supliendo, por la vía de la dictación de normas y el desarrollo de una burocracia especializada, la poca capacidad autorregulatoria de los dueños del capital.

La historia reciente de las regulaciones tiene un importante hito en la denominada Ley de OPAs, promulgada el año 2000, que respondió a la necesidad de establecer mayores regulaciones al mercado luego de que estallara el “Caso Chispas” en 1997. Esta ley se enfoca en otorgar una mayor transparencia al mercado, entregar más protección a los accionistas minoritarios, perfeccionar los mecanismos de toma de control de sociedades anónimas y establecer sanciones más estrictas por el uso de información privilegiada.

19 Una exposición detallada de la idea de que el neoliberalismo no prescinde de la acción del Estado, sino que requiere de su intervención creciente en la esfera económica y social, denegando su capacidad regulatoria para el resto de la sociedad, se expone en detalle en Ruiz, C. y Boccardo, G: “Discriminación en la acción estatal y producción de la desigualdad social”. En Revista Análisis del Año 2013, Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, 2014.

Posteriormente, la acción regulatoria del Estado en esta materia ha quedado plasmada en la implementación de cuatro importantes agendas de reformas al Mercado de Capitales desde el año 2001 a la fecha, la última de las cuales fue impulsada durante el gobierno de Piñera bajo el nombre de Agenda Mercado de Capitales Bicentenario. En términos generales, estas reformas han buscado fortalecer un mercado de capitales relativamente nuevo como el chileno, dotándolo de mayores grados de liquidez y seguridad.

El primer gran conjunto de reformas al Mercado de Capitales se promulgó en 2001 a través de la Ley 19.768, buscando fomentar el ahorro, aumentar la liquidez en el mercado local y proteger a los accionistas minoritarios. Entre las medidas impulsadas se encontraba la liberación del impuesto a la ganancia de capital sobre acciones con presencia bursátil, la flexibilización de los límites de inversión de las compañías de seguros y el levantamiento de los límites a las contribuciones voluntarias a las AFP. En 2007 se impulsó un segundo conjunto de reformas, conocido como MKII, que pretendió fomentar la industria del capital de riesgo, fortalecer la seguridad del mercado de valores y promover el desarrollo del mercado financiero. Posteriormente, en 2010 se llevó a cabo una tercera agenda de reformas (MKIII), con un especial énfasis en lograr una mayor integración internacional para el mercado de capitales chileno, a través de medidas como la creación de los Fondos de Inversión de Capital Extranjero de Riesgo (FICER), mejorando los incentivos para la inversión en el mercado local de riesgo²⁰.

La cuarta reforma al mercado de capitales fue conducida por el gobierno de Piñera, y se denominó Reforma al Mercado de Capitales Bicentenario. Ésta puso un énfasis importante en generar mayor competencia y fiscalización de los mercados financieros. Entre las reformas aprobadas en este sentido se encuentra la Ley 20.552 (aprobada en 2011) de modernización del sistema financiero, que establece que todas las entidades financieras que otorguen créditos hipotecarios deban licitar públicamente los seguros asociados a ellos, asignándolos al oferente que proponga un menor precio; la Ley 20.715 (aprobada en 2013), que modifica la Tasa Máxima Convencional, apuntando a rebajarla para los créditos menores a 200 UF con plazos superiores a 90 días; y la creación del SERNAC financiero, que pretende mejorar la entrega de información a los consumidores de productos y servicios financieros.

Para los bancos, y en general para todos los actores asociados a la entrega de crédito, este paquete de reformas implicó un conjunto de profundas modificaciones, entre las cuales se pueden mencionar:

- El fin de las ventas atadas de productos bancarios, que –por ejemplo- impide obligar la apertura de una cuenta corriente para la contratación de un crédito;
- La licitación en los costos de los seguros asociados a los créditos y la libertad para que los consumidores pudiesen cotizarlos y adquirirlos en diferentes instituciones;
- La ampliación de la validez legal de las cotizaciones de créditos por 7 días, con el fin de que los clientes puedan cotizar.

- La introducción de una línea de información obligatoria asociada al Sernac Financiero (que regula la forma de presentar la información en torno a los créditos bajo ciertos parámetros, como la entrega simultánea del monto solicitado, el valor final del crédito, y una medida del costo total sobre la base de un monto de referencia llamada Carga Anual Equivalente),
- Una disminución del interés máximo a cobrar por los préstamos en el tramo de las 200 UF a partir del cambio en el cálculo de la Tasa Máxima Convencional;
- Y la aún discutida eliminación del consentimiento tácito en la venta de productos bancarios, que ha originado una pugna de proporciones entre la Banca y el Gobierno.

La síntesis del efecto de todo este proceso puede apreciarse en el significativo giro en el papel del SERNAC, que pasa de elaborar cartillas para comparar diferencias de precios, a ser un actor que no solo amplía sus atribuciones reguladoras, sino que además simbólicamente asume un papel más confrontacional, especialmente con la banca²¹.

Este conjunto de medidas, algunas con más énfasis que otras, instalan un importante debate al interior de la élite. Por un lado, gatilla naturales reticencias dentro de sectores del propio gobierno y una fracción importante del empresariado, pero junto con ello surgen otros sectores que la consideran un paquete necesario. Una serie de voces venían advirtiéndose hace un tiempo que uno de los límites del modelo de desarrollo pasaba por una institucionalidad que pudiese garantizar la libre competencia efectiva. Dentro de ellos, El Mercurio, en su editorial del 4 de septiembre de 2010, titulada “Un sistema financiero competitivo”²², aboga por reformas que estimulen la competencia, dado el impacto que tiene ésta en el aumento del crecimiento potencial de la economía. El mismo medio, tres años después, y a propósito del “caso cascadas”, vuelve a plantear sobre el sistema financiero: “La mayor complejidad de las operaciones en este sector ha evidenciado vacíos regulatorios, que de no ser identificados a tiempo pueden tener severos costos para la economía. Por eso, contar con un sistema regulatorio y de supervisión moderno y ágil es fundamental para la estabilidad de los complejos sistemas financieros. El país ha avanzado en esto, pero necesita apurar el paso (...) El “caso cascadas” reconfirma la necesidad de un sistema moderno y ágil. Casos como este se repetirán si las reformas se retrasan o no se concretan”²³.

En este sentido, un sector de la élite está consciente de los nudos estructurales que

21 Juan José Ossa: “Los sentimientos antibanca tienen responsables muy distintos al Sernac”. La Tercera % de marzo de 2014. Versión digital <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2014/03/655-568117-9-juan-jose-ossa-los-sentimientos-antibanca-tienen-responsables-muy-distintos-al.shtml>

22 En este editorial, a propósito de la polémica por el fin de las ventas atadas de productos bancarios, El Mercurio toma partido en esta discusión, sacando a colación los desafíos que tiene Chile para elevar su productividad y potencial de crecimiento de la economía en el largo plazo: “la contribución que a este objetivo puede hacer un mejor sistema financiero no parece suficientemente reconocida (...) Siempre va a existir resistencia a cambios que aumenten la competencia en el sistema financiero, porque ellos no solo producen ganadores, sino también perdedores, y además porque no es fácil identificar reformas que efectivamente produzcan competencia y no atenten contra la eficiencia del sistema (...) La demanda por propuestas en este campo no es arbitraria, sino que obedece a presunciones fundadas respecto de poca competencia”. El Mercurio, editorial del 4 de diciembre de 2010. Un sistema financiero competitivo. Citado en Ruiz, C. y Orellana, V.: “Panorama social de Chile en el bicentenario”. En Revista Análisis del año 2010, Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, 2011.

23 El Mercurio, editorial del 2 de noviembre de 2013. Sistemas financieros: regulación y supervisión.

debe sortear la economía chilena, y llama a “apurar el paso”, como un respaldo a la agenda económica piñerista. Pero esencialmente, el llamado más fundamental tiene que ver con que la crítica al mercado, que todos estos escándalos gatillan, se debe combatir con más mercado (o con mercado de verdad), es decir, con su extensión, profundización, y con competencia efectiva, lo cual requiere una mayor fuerza regulatoria del Estado. Luego, no es llamativo que los blancos principales de las reformas sean el retail y la banca, entidades con gran capacidad integradora de la población a las relaciones de mercado y a su vez las fuentes de los mayores escándalos de relevancia pública.

Dado que todas las medidas mencionadas, tanto las adoptadas como las que aún están en discusión, tienen como raíz el escenario creado por los sucesivos escándalos del mercado financiero, que han instalado con fuerza en la opinión pública la situación del abuso empresarial, se podría plantear como matiz que estas medidas han sido gatilladas más bien en primera instancia por la acción del Poder Judicial (con sendos fallos en el Caso La Polar, cobros irregulares de Banco Estado, y en el alza unilateral de comisiones por parte de Cencosud, entre otros), y junto con ello por la cuota de oportunismo político de un sector de la derecha que gana legitimidad en la pelea por el centro político en la medida que logra distanciarse del empresariado. Y si bien ambas tesis son plausibles, y pueden explicar parte del fenómeno, parece más bien que hay sintonía entre la agenda de Piñera y el Mercurio, siendo la mencionada extensión del mercado la mejor herramienta para contrarrestar la crítica al propio mercado.

Lo anterior se impone como estrategia, incluso con el costo del desgaste de la relación con el gremio empresarial, mundo del cual Piñera es originario. Ello explica la molestia del empresariado con el gobierno, reflejada en las declaraciones del propio Horst Paulmann: “No puede ser que un Gobierno desprestigie a los empresarios para no identificarse con ellos, es un error muy grande porque este gobierno era de los empresarios. Es ingrato (...) Cuando fuimos a poner el voto, votamos por este gobierno”²⁴. Del mismo modo se observa en las declaraciones de Jorge Awad, un histórico militante demócratacristiano, hoy Presidente de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, que en respuesta a la agenda regulatoria del gobierno afirmó vehementemente frases como “La banca no abusa”, “nos han dado como caja” o “ha habido un abuso de la palabra abuso”²⁵. Lo anterior muestra también a las claras que habido un cambio en la forma de gestionar la relación con el empresariado por parte de las dos alternativas de los sectores dominantes. Si la Concertación aseguró su conducción del neoliberalismo en base a una estrategia de pactar reformas con el gran empresariado, el cual ejercía capacidad de veto ante ciertos temas, a cambio de gobernabilidad, hoy asistimos a los inicios de una estrategia centrada en el mercado, que busca maximizar su dinamismo asegurando condiciones de entrada parejas. De ahí que Piñera haya optado por una estrategia “pro mercado” en desmedro de una “pro empresariado”.

Esto a su vez genera una suerte de pugna dentro del propio empresariado. Por una parte, existe una franja dentro de sus conducciones que ha ido ganando conciencia de la necesidad de un conjunto de reformas que introduzcan competencia. En ese

24 Entrevista a Horst Paulmann en Revista Sábado de El Mercurio, 2 de noviembre de 2013.

25 Bergoeing versus Awad: duro enfrentamiento por caso de comisiones y cobros unilaterales. El Mostrador Mercados, 24 de marzo de 2014. Versión digital <http://www.elmostrador.cl/negocios/2013/05/09/bergoeing-versus-awad-duro-enfrentamiento-por-caso-de-comisiones-y-cobros-unilaterales/>.

sentido, lo que en su momento disparó Felipe Larraín como llanero solitario sobre la necesidad de corregir el modelo introduciendo competencia, hoy ciertamente se torna una posición cada vez más orgánica del empresariado, al menos de los sectores que más roce tienen con el mercado internacional. Prueba de ello es que este sector del empresariado ha reaccionado frente a los conflictos no de forma corporativa, sino procesando el problema en clave ética (“La CPC condena decididamente cualquier práctica empresarial reñida con la ética”, mencionaba Andrés Santa Cruz en ENADE²⁶) como forma de separarse de las prácticas del sector más rentista. Con ello, este sector redefine el problema no como una tendencia global e inherente del capital a concentrarse, sino como el exceso de un sector particular. Más allá de discutir la veracidad o no de esta interpretación, lo políticamente relevante es que este sector está dispuesto a dejar caer a aquel que enarbola las malas prácticas, depurando así los excesos y fallas del sistema. Por otra parte, el propio empresariado deja de poner el énfasis en la existencia o no de regulación, sino más bien en cómo debe ser ésta (de ahí los apellidos de El Mercurio al tipo de regulación que se requiere: “ágil y moderna”).

CONCLUSIONES

Una primera cuestión que se desprende del análisis de la política económica de Piñera es que se trata de un gobierno que no realiza las reformas estructurales que demanda la agenda del gran empresariado para lograr tasas de crecimiento de manera sostenida (aumentando el crecimiento potencial de la economía), ligadas a la productividad, la innovación y los temas energéticos. Por otra parte, más allá del exitismo que emerge tras las positivas cifras de crecimiento económico, estos resultados se explican más por un escenario externo favorable en el mercado de los *commodities*, que por un cambio sustantivo en la línea de los gobiernos neoliberales anteriores. Pero no obstante el marco de continuidad general, Piñera muestra también el sello de impulsar medidas que buscan aumentar la competencia en el sistema financiero, con un doble efecto: por un lado, un golpe abierto a los excesos de un sector de la élite empresarial de corte más rentista, habituado a lógicas de acumulación propias del mecanismo de “ganancia fácil”, y por otra parte, el allanamiento del camino para que el país pueda rendir “prueba de blancura” frente a inversores internacionales y organismos multilaterales impulsores de los principios del librecambismo, cuestión clave para la proyección internacional del neoliberalismo chileno. En este sentido, Piñera se aleja de la estrategia seguida por los gobiernos concertacionistas, que apostaron a grandes pactos de gobernabilidad con el empresariado.

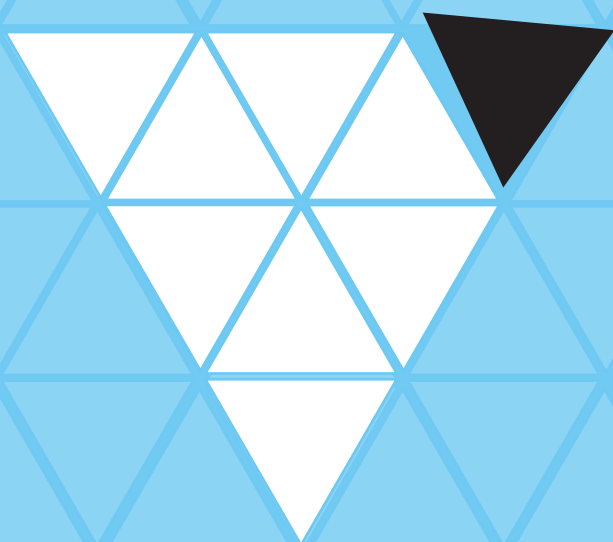
En una mirada global, se ha mostrado que Piñera, a pesar del exitismo en su propio análisis, y a la comparación forzada con los períodos precedentes, no muestra cifras económicas demasiado sobresalientes, pese a beneficiarse de un escenario externo altamente favorable, y que, en palabras de muchos economistas, incluso proclives al gobierno, explica gran parte del crecimiento experimentado durante los últimos cuatro años. Tal vez el mayor logro que puede exhibir Piñera es el impulso decidido por enfrentar los cuestionamientos al mercado con “más mercado”, proceso que

26 Presentación Andrés Santa Cruz en ENADE. 17 de octubre de 2013. Disponible en http://www.icare.cl/images/biblioteca/20131017113333_andres-santa-cruz-enade2013pdf.pdf

requiere, según se ha explicado, una mayor intervención estatal. Este camino de regulaciones por cierto no está cerrado, y de hecho organismos encargados de ésta, como la Fiscalía Nacional Económica, plantean que aún hay una serie de reformas que deben hacerse para garantizar la libre competencia²⁷, entre las cuales se cuentan un sistema de control obligatorio de fusiones, y multas contingentes al ingreso. Lo claro es que, más allá de cualquier interpretación, no es posible pensar en la proyección internacional del capitalismo chileno, sin la acción de una cada vez más robusta y voluminosa maquinaria estatal. La misma intervención estatal que, paradójicamente, los sectores dominantes niegan al resto de la sociedad.

En este sentido, hay una disputa interesante sobre qué actor se impone en la conducción del neoliberalismo criollo. Por una parte Piñera, si bien pierde la oportunidad de proyectar su gobierno en un segundo período que eventualmente hubiese permitido una agenda de reformas estructurales, realiza una interesante operación de debilitamiento de los partidos de su sector, que lo instalan a él, dentro de este campo, hasta el momento como la única alternativa capaz de ampliar la referencia de la derecha. Lo relevante es que Piñera, en esta parte del ciclo, intenta reinstalar el mercado de una manera más genuina, sin la mascarada ideológica propia de la Concertación, que disfraza medidas pro mercado tras el discurso socialdemócrata de los derechos. Esa disputa de todos modos sigue abierta, sobre todo si, por ahora, los nudos estructurales de la economía chilena siguen intactos ▼

27 Fiscal económico propone reformas al sistema de libre competencia. <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2013/08/655-538300-9-fiscal-economico-propone-reformas-al-sistema-de-libre-competencia.shtml>



NODOXXI

FUNDACIÓN NODO VEINTIUNO

www.nodoxxi.cl