

# CUADERNOS DE COYUNTURA

Política | Sociedad | Cultura | Economía

---

Número 5. Edición Primavera. Octubre 2014  
[www.nodoxxi.cl](http://www.nodoxxi.cl)



## CUADERNOS DE COYUNTURA

Año 2 | número 05 |  
Publicación bimestral |  
Octubre 2014

**Fundación Nodo XXI**

Santiago | Chile  
[www.nodoxxi.cl](http://www.nodoxxi.cl)

### **Presidente\_**

Carlos Ruiz E.

### **Director\_**

Giorgio Boccardo

### **Equipo de Investigación\_**

Daniel Allende  
Andrés Bustamante  
Sebastián Caviedes  
Matías Goyenechea  
Fabián Guajardo  
Víctor Orellana  
Rodrigo Retamal  
Nicolás Romero  
Felipe Valenzuela

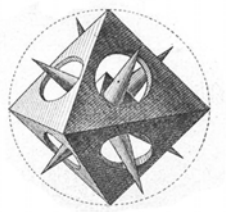
### **Diseño\_**

Yovely Díaz

### **Suscripción y contacto\_**

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

*Para más detalles sobre la construcción de  
índices y el procesamiento estadístico de los  
datos visitar: [www.nodoxxi.cl](http://www.nodoxxi.cl)*



## › EDITORIAL

### *La colonización empresarial y la izquierda política*

El escándalo “Pentagate” no sólo visibiliza el oscuro vínculo entre negocios y política sino que da cuenta de la escasa autonomía que los partidos detentan ante el poder empresarial. La descompuesta política de la transición reclama un nuevo acuerdo transversal para hacer “más transparente” el financiamiento de las campañas electorales y de los propios partidos. En específico, la UDI exige una “vuelta de manos” a la Concertación recordándole su papel en el caso “MOP-gate”, y ésta se manifiesta completamente disponible a un acuerdo siempre que no se excluyan las responsabilidades penales de los involucrados.

Lo sorprendente, sin embargo, no es la relación histórica entre la derecha política y los grupos económicos que este escándalo ha develado, sino más bien el cómo la colonización empresarial sobre la política es naturalizada hasta el extremo por el progresismo y parte de la izquierda. Incapaces de imaginar formas de financiamiento para sus partidos que no provengan de las arcas empresariales, lo que terminan perdiendo es soberanía política y capacidad de representar intereses sociales ajenos a los empresariales en la política. Esto, en la práctica, significa que estos proyectos políticos pierden su sentido histórico.

Por otro lado, el pragmatismo con que los comunistas participan del gobierno de Bachelet resulta desolador. No sólo porque su ingreso no ha significado un giro que haga retroceder al Estado subsidiario y a la política económica neoliberal, sino porque ha implicado la legitimación de pilares fundamentales del modelo chileno como son, entre otros, el sistema de administración de fondos de pensiones. La creación de una AFP estatal fortalece el

sistema de capitalización individual, el papel del Estado como regulador de la competencia y la acción estatal como residual para sectores vulnerables.

Durante el mes de septiembre la izquierda política y el progresismo conmemoraron nuevamente la derrota de la Unidad Popular, la muerte de Salvador Allende y de Miguel Enríquez. Pero más allá de toda comparación forzada con tales procesos y figuras históricas, un proyecto político que acepta sin reparos su vínculo orgánico con el empresariado y la centralidad del mercado como principal espacio de reproducción de la vida social renuncia desde un comienzo a combatir la desigualdad y las formas de exclusión que se reproducen en una sociedad regida por los dictámenes del capital.

En momentos en que el uso de los apellidos “históricos” y la proyección individual priman en la política chilena, urge la configuración de una nueva fuerza política que encare el problema de la transformación del orden social. Y el mejor homenaje que los luchadores actuales le pueden hacer a aquellos que dedicaron su vida a la transformación y a la emancipación de la especie humana es hacer lo que ellos entonces: reconocer la dificultad de la nueva situación en la que nos encontramos, analizar de manera descarnada la realidad histórico concreta, examinar las razones de los fracasos de los esfuerzos políticos anteriores y, de ahí en más, repensar cómo volver a empujar de forma radical, porfiada e interesada las ruedas de la historia.

**Fundación Nodo XXI**

Santiago, 1 de octubre del 2014.

# LAS REFORMAS DE BACHELET A LA DERIVA

Giorgio Boccardo • Nicolás Romero \*

## RESUMEN

La actual coyuntura política se caracteriza por la dificultad del Ejecutivo para orientar de forma coherente su programa de reformas y la capacidad del empresariado para condicionar los proyectos de ley. El bacheletismo se aferra con todas sus fuerzas al programa y se niega a forjar pactos con la sociedad, particularmente rechazando dialogar con las fuerzas estudiantiles. En tanto, los partidos políticos se encuentran concentrados en las próximas elecciones municipales y presidenciales. Además, estallan escándalos que hacen patente la estrecha relación entre negocios y partidos, pero sobre todo la extrema colonización del empresariado sobre la política. Lo anterior reafirma la orientación neoliberal de la Concertación y agrava la crisis de legitimidad que atraviesa el sistema político institucional.

## Palabras clave >

Colonización empresarial, crisis de representación, bacheletismo, reformas.

El gobierno de Bachelet ha presentado dificultades para empujar su programa original de reformas, al punto que los escasos elementos de cambio que contenía en sus inicios se han diluido. La reforma tributaria quedó presa de los intereses empresariales de tal modo que el Parlamento terminó aprobando el blanqueo de capitales depositados en paraísos fiscales en el extranjero; la reforma educacional, inmovilizada por contradictorios intereses particulares, está en serio riesgo de ser abortada; mientras que la reforma constitucional fue relegada y el mecanismo de Asamblea Constituyente, desechado. A todo esto se suma que la Agenda Laboral fue retrasada hasta fines de año. En paralelo, avanza silenciosamente la Agenda en Energía que busca disminuir costos de producción al gran empresariado



y entregar confianzas al capital multinacional para que invierta en nuevas centrales<sup>1</sup>.

Este freno al ímpetu reformista es explicado de varias maneras. Inicialmente, se acusó a la derecha política y los “poderosos de siempre” de vetar toda reforma posible pese a no tener mayoría en el Parlamento. Luego, se apuntó a las fuerzas estudiantiles y a su negativa a respaldar los proyectos de ley educacional enviados por el Gobierno. Posteriormente, se argumentó que las diferencias históricas en la Concertación, entre neoliberales y progresistas, volvieron a frustrar los anhelos de cambio. Además, intelectuales de la derecha

1 Equipo de investigadores Nodo XXI (2014, agosto). Una Agenda Energética para el nuevo ciclo de acumulación empresarial. *Cuadernos de Coyuntura*, (4), pp. 32-42.

liberal plantean que sería un error suponer que las banderas de cambio radical enarboladas desde 2011 representan los anhelos de la mayoría de chilenas y chilenos. Finalmente, se esgrimió que el “progresismo ingenuo” -que ingresó recientemente al Gobierno- cometió el error de empujar todas las reformas a la vez y con un discurso refundacional.

En los últimos dos meses la desaceleración económica y los sucesivos bombazos en Santiago modificaron la discusión pública. Los economistas neoliberales advierten que en el actual escenario no resulta prudente empujar reformas de envergadura como las prometidas inicialmente por el Gobierno. Más bien, reclaman, hay que reactivar una alianza público-privada que vuelva a dinamizar los ritmos del crecimiento. En tanto, los guardianes del orden y de la seguridad pública acusan que los actuales organismos de seguridad e inteligencia son insuficientes para combatir el crimen organizado y el terrorismo, de lo que se deriva la necesidad de inyectar mayores recursos en esa dirección.

Las principales fuerzas políticas operan con prescindencia del malestar expresado por la sociedad chilena, en 2006 y 2011, a través de la protesta estudiantil. Más grave aún, sin embargo, es que actúan bajo la premisa de que no habrá cambios sustantivos en el gobierno de Bachelet. De lo anterior concluyen que la centralidad es prepararse para afrontar las próximas elecciones municipales y presidenciales. En contrapartida, tres son los actores que presionan porque existan cambios en alguna dirección: una fracción del empresariado, el bacheletismo y las fuerzas estudiantiles.

A continuación se analizan los pasos de las principales fuerzas políticas y sociales en la coyuntura reciente.

## **I. LOS PODERES FÁCTICOS: EL EMPRESARIADO COMO VANGUARDIA Y LA IGLESIA COMO REFUGIO.**

En Chile se ha naturalizado hasta el extremo que los líderes de la CPC y los grandes empresarios crucen el Patio de los Naranjos todas las semanas, que los presidentes anuncien en la Enade grandes proyectos concesionados de inversión, o que los recursos para financiar políticas sociales terminen, por la vía del *voucher*, en las arcas de distintos grupos económicos. También, que el propio Estado promueva la creación de nichos de acumulación de capitales o que dirima las tensiones que se producen entre distintas fracciones empresariales por la vía de regulaciones o sanciones. Fue de esta forma que en los noventa la Concertación se ganó la confianza del empresariado, y éste paulatinamente le entregó su apoyo. Tras el gobierno de Piñera, sin embargo, un fenómeno nuevo comenzó a expresarse en la política nacional: la creciente colonización empresarial sobre la política institucional<sup>2</sup>.

En los primeros meses del Gobierno los discursos refundacionales respecto al arranque de un nuevo ciclo político pusieron en alerta a la elite empresarial. Pero al poco andar la capacidad de control de ésta sobre el Ejecutivo no sólo se ha

### **\*Giorgio Boccardo**

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

### **\*Nicolás Romero**

*Abogado de la Universidad de Chile  
y Director de la Fundación Decide.*

<sup>2</sup> Boccardo G. & Romero N. (2014, junio). ¿Se inicia un nuevo ciclo político en Chile? Entre la restauración y el arranque de una transformación de la política. *Cuadernos de Coyuntura*, (3), pp. 4-17.

recuperado; en la actual coyuntura se ha exacerbado a niveles que atentan contra toda pretensión democrática del sistema político. A la bullada negociación tributaria que finalizó con un acuerdo entre el Ejecutivo y el empresariado -legitimada con la firma del Parlamento-, se agregan las modificaciones de último momento que permitirán el blanqueo de capitales depositados en paraísos fiscales. Una suerte de “borrón y cuenta nueva” que obligará al evasor a pagar impuestos sólo a contar de la fecha del blanqueo. Esto, argumentan aquellos que votaron a favor –entre los que se incluyen parlamentarios socialistas y comunistas-, con el propósito de aumentar los recursos del erario público y alinearse con una recomendación de la OCDE.

En este escenario aumenta la presión empresarial sobre el Estado para que reactive una agenda de concesiones en base a la construcción de obras públicas a cargo de capitales privados, que los recursos que recaude la reforma tributaria -mientras no exista acuerdo en educación- se destinen a la construcción de infraestructura o a la entrega de bonos que reactiven el consumo, o que la Agenda Energética atraiga la confianza de nuevos inversores para la construcción de mega centrales. En esa dirección, el ex presidente Lagos expresó en un foro empresarial que la senda del desarrollo sólo se recuperará con la reedición de la alianza entre el sector público y el privado<sup>3</sup>. El aplauso empresarial no se hizo esperar.

Tras el “impasse tributario”, cuya responsabilidad fue atribuida a la “intransigencia” del ministro Arenas, la Presidenta optó por restar autoridad a Hacienda y estableció vínculos directos con los jerarcas empresariales. En esa línea, extendió invitaciones a connotados emprendedores nacionales para las giras presidenciales y aclaró en Nueva York, ante representantes de los capitales multinacionales, que su principal preocupación hoy es el crecimiento económico.

Lo anterior no significa que las fuerzas empresariales actúen como bloque monolítico en la orientación de la política nacional, o que no existan fricciones en la arena económica. De hecho, la CPC encabezada por Andrés Santa Cruz, tuvo enormes dificultades para consensuar entre sus ramas una posición común ante la reforma tributaria. Frente a los anuncios de cambio al sistema de pensiones o a los mecanismos de aseguramiento de la salud, no ha existido una voz común, y en el bullado caso Cascadas, las sanciones a las empresas avícolas por colusión o el escándalo por el financiamiento ilegal del consorcio Penta a campañas políticas, las posiciones han transitado desde la condena al silencio total.

En tanto, la Iglesia Católica, pese a su crisis interna debido a la avalancha de acusaciones por abusos sexuales, recuperó cierta posición en la política. Logró negociar con el Mineduc prerrogativas especiales para mantener su extensa red de colegios, y de ese modo no ver afectada una de sus principales fuentes de recursos e influencia. De hecho, llamó la atención que durante el Tedeum religioso connotados políticos rogaron a monseñor Ezzati para abogar contra el aborto o para hacer un llamado y alcanzar un acuerdo nacional en educación. Así, además de asegurar la continuidad de una de sus principales instituciones de reproducción cultural y económica -a saber, los colegios subvencionados- la Iglesia

3 Retamal, C. (2014, 27 de agosto). Ex presidente Ricardo Lagos en Icare: “Debemos ordenar Chile en los próximos 15, 20 ó 30 años”. *Pulso*. Recuperado en: <http://www.pulso.cl/noticia/actualidad-politica/politica/2014/08/5-49022-9-ex-presidente-ricardo-lagos-en-icare-debemos-ordenar-chile-en-los-proximos-15-20.shtml>.

Católica vuelve a ser vista por ciertos políticos como depositaria de “verdades finales” a la cuales recurrir cuando la coyuntura se polariza.

El CEP y El Mercurio (ambos ligados al grupo Matte) intentaron incidir en el curso de la reforma educacional mediante una agresiva campaña que argumentó que una mayoría de chilenos estaba en contra de las reformas planteadas por el Ejecutivo. La tradicional encuesta del CEP arrojó que un 52% de los padres y apoderados estaba de acuerdo con el copago, el 57% en contra de la gratuidad universal en educación superior y un 54% que los liceos emblemáticos pudiesen seleccionar<sup>4</sup>. Pero, más allá de los cuestionamientos técnicos que recibió el módulo de educación de la mentada encuesta, lo que llama poderosamente la atención es que el CEP ha perdido capacidad para generar grandes acuerdos entre la Concertación, la Alianza y los intereses empresariales; y, paulatinamente, se ha convertido en una suerte de “guerrilla intelectual” similar a Libertad y Desarrollo. Esto, en definitiva, merma su capacidad para incidir en la dirección “intelectual y moral” de la sociedad chilena.

Otros intelectuales de la derecha liberal han defendido la tesis de que el apoyo ciudadano a las protestas del 2006 y del 2011 no era una exigencia por cambios radicales, sino por más y mejor neoliberalismo. Liberales como Carlos Peña o Juan Andrés Fontaine han insistido recurrentemente que “la calle”, pese a su enorme capacidad para instalar temas, ha sido un grupo de presión más que debe ser tratado como tal. En esa línea, la agenda de cambios debe apuntar a eliminar los excesos en que han caído las minorías empresariales, fortalecer la democracia –concebida como una práctica individual- y, asegurar la libertad de emprendimiento para recuperar así la senda del crecimiento. En suma, tras el velo del liberalismo político, lo que se defiende es una agenda típica del liberalismo económico.

Ante los reiterados bombazos en Santiago, el discurso del orden y de la amenaza terrorista ha recuperado peso. Unánimes fueron los llamados respecto a condenar los hechos y a la necesidad de fortalecer las policías y las instituciones de seguridad e inteligencia del Estado. En paralelo, se inició una sistemática campaña del terror, encabezada por medios de comunicación e intelectuales cortesanos del orden, que vincula arbitrariamente estos casos con el desenvolvimiento de las fuerzas estudiantiles, la ideología anarquista o el conflicto chileno-mapuche.

En suma, las fuerzas empresariales han logrado sostener su peso en el Ejecutivo. La coyuntura económica les ha permitido volver a enrielar la agenda hacia sus intereses, postergando otros que se expresaron con fuerza en los últimos años y que habían condicionado inicialmente la gestión de Bachelet. Tras la impronta inicial, el empresariado y, en menor grado, la Iglesia, logran pactar con el Ejecutivo aquellos elementos que los afectan en forma particular y también recuperan su influencia sobre la política institucional en general. Esta situación es posible, en gran medida, gracias a la crisis institucional del sistema político formal y la nula reacción de los partidos para revertir esta situación.

4 Estudio Nacional de Opinión Pública (2014, julio). Estudio Nacional de Opinión Pública. Nº 71. *Centro de Estudios Públicos*. Recuperado en: [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl).

## **II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE SU PROPIA CRISIS RESPONDEN CON... ¡NUEVAS ELECCIONES!**

No se cumplen ocho meses de Gobierno y los partidos políticos ya renunciaron a jugársela por el programa de Bachelet u oponerse de forma efectiva. Se han concentrado en dirimir los nuevos liderazgos de sus directivas, buscar candidatos para las elecciones municipales de 2016 y potenciar liderazgos para la presidencial de 2017. Así, el problema de legislar queda reducido a la impronta del Ejecutivo, a las iniciativas individuales de parlamentarios y al alegato de las distintas fuerzas sociales que presionan por cambios.

En el caso de los partidos de la derecha, ha sido sintomática su incapacidad para constituirse en oposición efectiva. Ni la UDI ni RN se han repuesto de la derrota electoral 2013 y sus nuevas directivas han sido incapaces de volver a articular al sector. En específico, la nueva ley electoral (que aumenta el número de parlamentarios) ha abierto el apetito de diputados de ambos partidos, además de los recién creados Amplitud y Evópoli, que ven en la reforma una opción de ascender rápidamente a la Cámara Alta. La novedad en el sector es la oposición empujada por el “piñerismo” mediante las apariciones públicas del ex presidente y su círculo de ex ministros que cuestionan las políticas de Bachelet, y las negociaciones específicas entre Amplitud y el Ejecutivo; pero que, justamente, responden al accionar de referentes que no se constituyen aún como partidos.

En tanto, los partidos de la Concertación comienzan a abandonar el programa de Gobierno y preparan los eventuales agrupamientos para enfrentarse en las próximas elecciones municipales y presidenciales. La DC se mantiene como la oposición más combativa a Bachelet y explora marcos de alianza con el ala neoliberal de la Concertación (Fuerza Pública) o con algunos históricos del PS (Escalona). Destaca también la irrupción de Gutenberg Martínez que pone presión a la definición de un candidato presidencial propio. Algunos sectores del PS (Andrade-Solari) y el PPD (Girardi-Quintana) han anticipado una “federación progresista” en que podría caber el PRO y, eventualmente, su candidato presidencial. Sin embargo, la actual presidenta del Senado, Isabel Allende, en las últimas semanas irrumpió con fuerza como presidenciable (tuvo una evaluación positiva de 45% en la CEP) y descartó a Velasco y Enríquez-Ominami como candidatos de la Concertación. En una línea similar reaccionaron en el PPD aquellos que defienden la opción de Tohá, Lagos Weber o Peñailillo. En tanto, el PC, el MAS y la IC articularían una tercera corriente en la que podría tener un espacio Revolución Democrática, pero totalmente condicionados a las negociaciones de las otras fuerzas de la Concertación, a las que les deben sus puestos parlamentarios. En este contexto, los candidatos MEO (PRO) y Velasco (Fuerza Pública) intentan perfilarse como los genuinos herederos de cada una de las “almas” de la Concertación y, con ello, ser ungidos como el relevo de Bachelet.

En suma, los partidos políticos se distancian del curso de los proyectos de ley y del debate público en general, y con ello, se desentienden de la voluntad ciudadana que los ha elegido. Son, más bien, el Ejecutivo y los parlamentarios concertacionistas quiénes están preocupados por empujar los proyectos de Ley. Pero, el peso que tiene la iniciativa presidencial hace que la mayoría de los alegatos de parlamentarios queden reducidos a

encendidas declaraciones públicas que finalizan con la aprobación obediente de las propuestas del Ejecutivo. En consecuencia, el juego electoral se transforma en un fin y la promesa de cambio social en un medio para ser reelegido en la futura elección.

En este contexto, vuelve a estallar la conflictiva relación entre los empresarios y la política institucional. Los bullados casos Cascadas y Penta, que son investigados por la Fiscalía Nacional Económica, terminaron abriendo un cuestionamiento general al financiamiento de las campañas políticas. Respecto al primero, la comisión investigadora de la Cámara quedó duramente cuestionada, dado que parlamentarios que la integran podrían haber sido financiados por Ponce Lerou. En tanto, respecto a las empresas Penta, controladas por Carlos Délano y Carlos Lavín, de la millonaria evasión tributaria de las que se les imputa el caso se amplió a un oscuro sistema de financiamiento de las campañas de la UDI, pero cuya amplitud se extendería a figuras concertacionistas. No obstante, más allá de la ilegalidad del hecho concreto, el problema de fondo radica en las consecuencias que tiene para la democracia que la principal fuente de financiamiento de la política provenga de las arcas empresariales. De ahí que reducir el dilema a cómo hacer “más transparente” este vínculo obvia la gravedad del asunto: que el desenvolvimiento de todos los partidos políticos queda condicionado a los dictámenes empresariales.

Son situaciones que, además de empañar la imagen del empresariado criollo y la transparencia de la que supuestamente gozan los mercados nacionales, acrecientan el distanciamiento entre la ciudadanía y los partidos. En consecuencia, no resulta casual que la Concertación y la Alianza no superen una evaluación positiva del 30 y 20% respectivamente, o que los partidos políticos sean las instituciones que menos confianza generan a la ciudadanía (alcanzan apenas el 6%)<sup>5</sup>. La propia política institucional acrecienta su crisis de legitimidad y, con ello, el peso que alcanzan los liderazgos personalistas y los propios empresarios en la política.

### **III. AFERRARSE AL PROGRAMA: LA ESTRATEGIA DE SOBREVIVENCIA DEL BACHELETISMO PERO TAMBIÉN DE COMUNISTAS Y PROGRESISTAS**

Bachelet es la figura que permitió a la Concertación retornar al poder en un contexto de elevada abstención electoral y de crisis de representación de los partidos políticos. Logró movilizar en su campaña anhelos de cambio al modelo neoliberal y, con ello, hacerse cargo momentáneamente del malestar social expresado en las protestas de los años recientes. Inicialmente, consiguió articular bajo un mismo paraguas a fuerzas que van desde empresarios como Luksic y Awad, a los partidos de la Concertación, a ex dirigentes estudiantiles que se movilizaron en 2011, además del Partido Comunista, la IC y el MAS. Su estilo distante de los partidos le permitió mantener niveles de adhesión ciudadana muy superiores al resto de aquellos liderazgos vinculados a los partidos, pero al mismo tiempo, ese rasgo le ha dificultado enormemente a su Gobierno instalarse y, más todavía, llevar adelante su programa. Sin embargo, a diferencia de su primer mandato, en que tras

---

5 Op. Cit. 2.

la Revolución Pingüina tuvo que someterse a la dirigencia histórica de la Concertación, en su segunda estadía en La Moneda el “bacheletismo” busca extender su poder más allá del mandato de su líder.

El fenómeno dejó de ser simplemente una base de apoyo electoral, principalmente de origen popular, que se benefició de las políticas focalizadas del primer mandato de la Presidenta. Ahora se encuentra integrado por ministros y subsecretarios, una red de altos funcionarios de la administración pública que hicieron carrera en el Estado en los noventa, la burocracia clientelizada que orbita alrededor de estas dependencias, líderes históricos de la Concertación que se han distanciado del legado “autocomplaciente” de las gestiones anteriores a Bachelet, cierta intelectualidad progresista, economistas neodesarrollistas y personalidades de la cultura, organizaciones de la sociedad civil que defienden la libertad de expresión y la democracia, el medio ambiente o que abogan por la igualdad de género, entre otros. Pese a no tener una configuración definida ni liderazgos establecidos se ha constituido en la fuerza que defiende con mayor ímpetu los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo.

Los principales objetivos del bacheletismo son: cumplir el programa con independencia, al parecer, de las desnaturalizaciones y dificultades que su implementación puedan significar, y demostrar su capacidad para administrar eficazmente el Estado; imprimirle un sello progresista a su gestión, dentro de los marcos del neoliberalismo, para diferenciarse cultural e ideológicamente de la “Vieja Concertación” y de la impronta de la transición; y, lograr perpetuarse en el poder más allá del mandato de la presidenta Bachelet. Es decir, la realización exitosa del programa, casi con independencia de lo que ello signifique, se transforma en una estrategia de sobrevivencia política.

El principal liderazgo del sector que ha emergido en los primeros meses de gobierno es el ministro del Interior. Peñailillo no sólo ha mostrado eficacia para impulsar la reforma al binominal (más allá de sus efectivos alcances) o para intervenir -en el curso de la reforma educacional- el Mineduc cuando lo estimó necesario. A partir de los bombazos en Santiago, Peñailillo emerge potencialmente como el “hombre del orden interno”, sobre todo si avanza en el fortalecimiento de la Agencia Nacional de Inteligencia. Si bien parece apresurado ungirlo como presidenciable, en especial porque Tohá y Lagos Weber se encuentran bien posicionados en la última encuesta CEP, el titular de Interior puede terminar constituyéndose como uno de los articuladores del clientelismo que cohesiona a buena parte del sector. Adicionalmente, Bachelet lo nombró como su representante oficial ante los gremios empresariales -desplazando en este papel al ministro Arenas- y su gestión ha sido destacada positivamente por líderes históricos de la Alianza y de la propia Concertación.

El Partido Comunista también se encuentra atado al éxito del programa de Bachelet. El debilitamiento del eje histórico DC-PS, que le permitió acceder a puestos en el Parlamento, sumado a su temprano apoyo a la candidata Bachelet -confirmado para las primarias concertacionistas- le permitió acceder a posiciones en el aparato de Gobierno. Pese a que dirigentes históricos de la Concertación criticaron su ingreso, fruto de la amenaza comunista de mantener “un pie en la calle y otro en el gobierno”, ha resultado ser el partido que defiende de forma más férrea al Ejecutivo.

A nivel político, la dirección del Partido Comunista dice que su participación en el Gobierno hace retroceder el modelo neoliberal y además fortalece la democracia. Es por ello que participó desde un inicio del ensanchamiento de la Concertación. No obstante la retórica, en la práctica el Gobierno no ha empujado medidas en la dirección defendida (de hecho, en algunos casos el neoliberalismo se ha reforzado) y la participación de los comunistas en la Subsecretaría de Previsión Social ha legitimado el sistema de previsión vigente mediante la creación de una AFP estatal que operará en condiciones similares a las de propiedad privada.

La lealtad del Partido Comunista a Bachelet también se ha expresado en lo social. Ha intentado contener la movilización estudiantil de secundarios y universitarios, o en su defecto, ha tratado que las protestas sean en apoyo a las reformas propuestas por el Mineduc. Además, intentó sumar el respaldo del Colegio de Profesores a los proyectos de ley en educación -gestión que fracasó producto de la protesta interna de los profesores-; y, situó a la CUT en una posición de colaboración con la Agenda Laboral del Ejecutivo, pese a que esta se comienza a posponer producto de la desaceleración económica.

En suma, la realización del programa de “corrección neoliberal” se transforma en la única forma de proyectar a la burocracia parlamentaria y gubernamental del PC en el tiempo. En consecuencia, uno de los principales referente históricos de la izquierda política termina por renunciar explícitamente a las banderas de la transformación social y, con ello, a su razón de ser como proyecto histórico. De ahí en más, en la disputa por su conducción terminan ganando terreno proyectos subpartidarios que distribuyen empleos y asesorías en el Estado.

El progresismo situado fuera de la Concertación ha virado de un discurso crítico a una posición de apoyo a los proyectos de ley de Bachelet. Sin desconocer su distanciamiento con el legado neoliberal de las gestiones anteriores, Carlos Ominami y el propio MEO empujan activamente un acercamiento al bacheletismo y a líderes de todos los partidos que defienden ideas consideradas progresistas. En específico, se ha especulado con la posibilidad de que MEO sea el candidato presidencial del progresismo de la Concertación (Solari dentro del PS ha empujado esa opción) y que participe de las primarias del conglomerado.

Esta opción, al parecer única fórmula viable que consideran los Ominami para acceder a La Moneda, depende en buena medida del éxito del programa de Bachelet. O que al menos una parte de éste se realice. Esto fortalecería la línea del PRO y las opciones del propio MEO, que reclaman que buena parte de las reformas emblemáticas de la Presidenta son sus propuestas de campaña, y que afirman que para completar el programa de transformaciones es necesario que su fuerza política ingrese a la Concertación. Así, se acabaría con el veto impuesto por los “autocomplacientes”. En caso de pesar otras agendas y fuerzas políticas en la órbita bacheletista es probable que Enríquez-Ominami deba enfrentar por tercera vez consecutiva la contienda presidencial por fuera de la Concertación.

#### IV. LA BATALLA POR DESMERCANTILIZAR LA EDUCACIÓN

La reforma educacional sigue en el centro del debate nacional, pero la incapacidad demostrada por el Gobierno para impulsarla no sólo ha afectado considerablemente sus niveles de apoyo; también ha puesto en duda la existencia misma de una reforma. Comenzar con proyectos dirigidos a regular a los privados antes que a fortalecer la orientación pública del sistema educacional, sumado al errático manejo del Mineduc, ha contribuido a la resistencia y organización de padres y apoderados, quienes legítimamente perciben que se desmonta el sistema particular subvencionado sin que se ofrezca una alternativa pública. La derecha, en tanto, ha intentado encabezar oportunistamente ese descontento, que si bien existe, ha sido amplificado gracias a los errores del Gobierno. También, grupos fácticos han tratado de sepultar la discusión educacional, desplazándolas a los temas de desaceleración económica y seguridad ciudadana.

Por su lado, el progresismo de la Concertación apunta los dardos contra la derecha, a quienes acusan de obstruir la reforma. En paralelo, operan para contener en la Confech, en las organizaciones de estudiantes secundarios y en el Colegio de Profesores, algo que ya parece inevitable: el amplio rechazo que existe al diseño de la reforma educacional. La operación de RD, las JJCC y el PPD liderada por Peñailillo logró retrasar la inminente bajada de la Confech del Plan de Participación Ciudadana tan solo una semana. A su vez, a contrapelo de la dirección del PC, las bases del Colegio de Profesores rechazaron inicialmente la propuesta de agenda corta. En consecuencia, el progresismo pese a sus promesas no logra seducir ni controlar por la vía burocrática a las fuerzas sociales que abogan por cambios profundos en educación.

Desde la otra vereda, el movimiento estudiantil (catalogado como la “ultra”), rectores y representantes de la intelectualidad siguen impulsando la necesidad de que el Gobierno se abra a una reforma educacional que incluya los intereses de las fuerzas sociales hasta ahora excluidas. Destaca la iniciativa de la FECH, organización que ha trabajado en una serie de indicaciones a los proyectos en la materia. En esa línea también apunta la iniciativa Compromiso por una Nueva Educación, instancia convocada por Fundación Nodo XXI, que aboga por una reforma que coloque en el centro a la educación pública como resultado de un acuerdo social amplio. El rechazo del Gobierno a las indicaciones realizadas por la FECH son una clara muestra de cómo se intenta impulsar una reforma sin considerar a las fuerzas sociales involucrada. Esta exclusión ha forzado a los defensores de la educación pública a continuar reclamando desde fuera del sistema político por la desmercantilización de los derechos sociales y el fortalecimiento de la democracia.

En este escenario, al Gobierno se le plantea una encrucijada: o sigue *aggiornando* las exiguas reformas presentadas o se abre a un pacto social amplio en educación. Hasta el momento, el bacheletismo opta por defender a toda costa sus proyectos de ley, sin abrirse a dialogar con los actores educacionales comprometidos con el fortalecimiento de la educación pública como derecho social. La estructura del recién enviado proyecto de presupuesto 2015 demuestra que en líneas gruesas el modelo educacional se mantendrá. En consecuencia, el escenario más probable es que la “batalla por desmercantilizar” la educación se prolongue en el tiempo y la protesta social se reanude con más fuerza.

## **\_LAS OTRAS LUCHAS SOCIALES**

En los últimos años han estallado conflictos que no pueden ser reducidos al malestar que se movilizó tras la lucha educacional. En efecto, los movimientos medioambientales, regionalistas, en defensa de la diversidad y el fortalecimiento de los derechos reproductivos de la mujer, también se han tomado la calle. A pesar de lo heterogéneo de sus demandas, todos se han enfrentado a una política cerrada que no tiene oídos para atender intereses distintos al empresarial. El retorno de la Concertación al gobierno no alteró lo anterior, de hecho ha profundizado su cooptación sobre las direcciones de varios de estos movimientos. En efecto, se promovieron candidaturas parlamentarias de dirigentes regionales como la de Iván Fuentes, se incorporó a organizaciones feministas al equipo de Sernam y se incluyeron en el programa medidas como el AVP o el aborto terapéutico. El desfile de organizaciones sociales en reuniones con ministros, cabildos ciudadanos y espacios de diálogo no vinculantes se ha vuelto una práctica recurrente para la actual administración. No obstante aquello, la movilización de estos grupos ha disminuido sin que sus demandas estén cerca de concretarse.

En el ámbito de las luchas socioambientales las promesas electorales de defensa del medio ambiente conviven con una Agenda Energética nítidamente pro empresarial que, al no cuestionar la matriz extractiva, acentuará los perjuicios sobre el medio ambiente y las comunidades implicadas. En el ámbito de la salud, la movilización en el Hospital Salvador es otro ejemplo de este doble discurso. A pesar de que la presidenta había prometido que en su gobierno no se avanzaría en la política de concesiones de hospitales públicos, el Minsal no quiso detener la concesión del nuevo edificio y de la posterior administración de los servicios allí prestados. Sólo la movilización de los funcionarios permitió que esa concesión fuese reducida a la construcción del recinto y se excluyera esta modalidad para la administración de los servicios.

De esta manera la Concertación no sólo busca cooptar a representantes de estas luchas sociales, sino también -tras la imposibilidad de controlar a las fuerzas estudiantiles- intenta trazar una línea entre el movimiento social “realista” y “dialogante” y otro “maximalista” y “radicalizado”. Se argumenta que el primero permitiría avanzar en la implementación de las reformas demandadas por la calle, en cambio el segundo sería funcional al juego de la derecha y a los grupos conservadores. Pero, en la medida que la Concertación apuesta exclusivamente a administrarlos clientelariamente y no pretende proyectar estas luchas sociales en el campo de la política se va configurando un escenario de disputa sobre la dirección de estos procesos.

En esa línea destacan organizaciones que denuncian el fichaje de rostros medioambientales de parte de consorcios multinacionales dedicados a la actividad extractiva, los movimientos regionales que proyectan sus disputas contra el centralismo exacerbado o agrupaciones que promueven una agenda por la igualdad de derechos y el respeto a la diversidad más allá de la agenda liberal. Sin embargo, todavía siguen primando las lógicas clientelares y formas de organización que dependen excesivamente de las modalidades de poder vigentes.

## V. LA URGENCIA DE CONSTRUIR UNA FUERZA POLÍTICA TRANSFORMADORA

La crisis de los partidos políticos y el avance de la agenda empresarial reducen al extremo los límites de la estrecha democracia de la transición. Los partidos políticos, ajenos a toda preocupación por impulsar reformas, no sólo renuncian a representar intereses sociales subalternos; en la actual coyuntura tampoco resultan eficaces para viabilizar los del gran empresariado. Es por ello que este último refuerza la presión directa sobre la Ejecutivo que, a su vez, ignora las demandas del resto de las fuerzas sociales que, pese a todos sus esfuerzos, no pueden (o son incapaces de) hacer presente sus intereses en la política.

En el actual escenario el fantasma de la desaceleración, los escándalos empresariales y los sucesivos bombazos han dado un vuelco a la agenda pública. De momento, el crecimiento económico vuelve a ser la preocupación fundamental de Bachelet y la discusión presupuestaria se concentra en medidas contra cíclicas que le permitan al país superar el turbulento escenario internacional. De reformas sustantivas se habla más bien poco, y los llamados de la clase política son a la responsabilidad y a la unidad nacional. En ese contexto, la posibilidad que se impulsen reformas anti subsidiarias en el actual periodo presidencial se estrecha. Las fuerzas estudiantiles y otros actores educacionales parecen ser los únicos interesados en que esto ocurra, pero tienen enormes dificultades para participar e incidir en el curso de proyectos de ley que los reclama como autores intelectuales. En tanto, otras fuerzas subalternas han intentado incidir, sin éxito, en la Agenda Energética, sin embargo la orientación de esta cartera está orientada exclusivamente a construir un diálogo con los empresarios.

La situación parece indicar que la protesta social, la voluntad de participación en espacios de diálogo y la capacidad de producir propuestas no son suficientes para dar inicio a un cambio de rumbo sustantivo. Tampoco colmar cada cierto tiempo las “grandes alamedas”. Para la realización de los intereses de las fuerzas sociales subalternas parece ineludible afrontar el dilema de la articulación de una fuerza política cuyo horizonte no se limite a corregir los excesos del modelo neoliberal. Ni la democratización política ni la democratización social de la sociedad son posibles dentro de sus lógicas. En consecuencia resulta fundamental que dicha fuerza, en una perspectiva de largo plazo, vuelva a plantearse al mismo tiempo el problema de la emergencia política y de la transformación social. Allí anidan las esperanzas de cambio sustantivo ▼

# ¿REFORMA ESTRUCTURAL EN SALUD O REGULACIÓN DEL NEGOCIO?

Matías Goyenechea \*

## RESUMEN

En este artículo se examinan los principales problemas del sistema de salud, considerando la dimensión del aseguramiento, caracterizada por una segmentación de la población según ingresos y riesgo a enfermar, y la de la concentración del sistema privado, caracterizada por la constitución de *holdings* de salud ligados a los grandes grupos económicos del país. Es en este contexto que se aborda la discusión respecto de modificaciones o reformas al aseguramiento, tanto en el gobierno de Piñera como en el actual proceso de discusión, con la conformación de una nueva comisión presidencial. Ésta última ha planteado una propuesta de largo plazo que implica limitar el papel del mercado y una propuesta de corto plazo, que si bien avanza en terminar con abusos que comete la industria, no constituyen una reforma estructural que consagra y asegura un derecho social, y sólo implican una regulación estatal del negocio en salud.



## Palabras clave ›

Lucro, integración vertical, seguridad social, solidaridad, financiamiento.

En Chile tenemos un sistema de salud que está marcado por la reforma estructural realizada por la dictadura, que promovió una fragmentación de la red pública, incorporó a actores privados en la función del aseguramiento (Isapres) e instaló lógicas propias del mercado en la red pública de salud (externalización, copagos, precios). Estas transformaciones han moldeado el devenir de la salud, causando una desigualdad en términos de financiamiento (el acceso a la atención sanitaria está en función de la capacidad de pago de los individuos), así como una segmentación de la población según riesgo a enfermar.

En este marco, se comienza a incubar una crisis en el sistema de salud, que se expresa en los colapsos reiterados de la red pública de salud, así como en su déficit estructural de financiamiento. La salud privada no está lejos de esta situación de crisis, dada la excesiva concentración de su propiedad, la discriminación de la población por riesgo e ingresos y la avalancha de procesos judiciales ligados a los reajustes unilaterales de los precios.

## I. PROBLEMAS DEL ASEGURAMIENTO EN SALUD

La política sanitaria de Chile está alineada con el papel subsidiario del Estado al menos desde inicios de la década de los ochenta. Si bien en el área de salud siempre existió un ámbito de prestadores privados, éstos eran limitados y en su mayoría circunscritos a las antiguas consultas médicas. Las principales transformaciones que se realizan para dar paso a nuestro actual sistema de salud tienen relación, por un lado, con la creación del sistema de Isapres a partir del Decreto con Fuerza de Ley N° 3 del Ministerio de Salud de 1981, cuyos principios inspiradores fueron asegurar la “libertad de elección” en el sistema de salud y promover la inversión privada<sup>1</sup>. De esta manera, se impulsa el crecimiento del mercado en la salud que hoy concentra más de la mitad del gasto sanitario del país<sup>2</sup>. Los efectos del crecimiento del mercado sanitario se comienzan a manifestar en el aumento de la desigualdad en la distribución del gasto sanitario, así como en la generación de una segmentación de la población según su capacidad de pagos y en riesgo a enfermar. Desde la óptica de la seguridad social, Camilo Cid plantea que la base fundamental de los seguros de salud es que “los ciudadanos tienen la opción de elegir aseguradora y cuando aportan sus cotizaciones a una Isapre están saliéndose del pool de riesgos conjuntos y solidarios de toda la sociedad y entrando en un pool de una aseguradora que se encuentra en competencia con otras Isapre. En este contexto se compite por seleccionar riesgos en vez de competir por generar mayor valor en salud”<sup>3</sup>. Posteriormente, señala que como resultado de esta lógica “habrá personas que no pueden escoger aseguradora o encontrar proveedor ante una necesidad de salud y terminarán siendo cautivos de una Isapre o expulsados del sistema. Cuanto más compleja su situación de salud, mayor puede ser la dificultad para satisfacer sus necesidades a un costo razonable”<sup>3</sup>. Al día de hoy, el 39% del total de afiliados de las Isapre está cautivo (es decir, no puede cambiarse y, de hacerlo, sólo puede moverse a Fonasa)

La segmentación que se produce en el sistema de salud se puede apreciar observando la composición de los cotizantes del seguro público y las Isapre.

**Cuadro 1: Distribución de cotizantes de salud según tramo de ingresos y seguro de salud.**

| Tramo de renta imponible | Fonasa           |               | Isapre           |               |
|--------------------------|------------------|---------------|------------------|---------------|
|                          | Total cotizantes | Porcentaje    | Total cotizantes | Porcentaje    |
| \$1 - \$250.000          | 2.792.954        | 51,1%         | 40.147           | 3,4%          |
| \$250.001 - \$500.000    | 1.614.153        | 29,6%         | 172.004          | 14,6%         |
| \$500.001 - \$900.000    | 765.308          | 14,0%         | 334.548          | 28,5%         |
| > \$ 900.001             | 289.093          | 5,3%          | 629.154          | 53,5%         |
| <b>Total general</b>     | <b>5.461.508</b> | <b>100,0%</b> | <b>1.175.853</b> | <b>100,0%</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir de series estadísticas de la Superintendencia de Salud y Fonasa.

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

1 Goyenechea, M. (2012, 6 de diciembre). Isapres: la industria de la segregación y el lucro. *El Mostrador*. Recuperado en: <http://www.elmostradormercados.cl/destacados/opinion-isapres-la-industria-de-la-segregacion-y-el-lucro/>

2 Cid, C. (2011). Problemas y desafíos del seguro de salud y su financiamiento en Chile: el cuestionamiento a las ISAPRE y la solución funcional. En Temas de la Agenda Pública. Centro de Políticas Públicas UC.

3 *Ibid.*

Como se puede apreciar en el cuadro 1, existe una concentración de cotizantes con menores ingresos en Fonasa de un 51,1%. Este mismo tramo de ingresos en las Isapre alcanza sólo al 3,4% de sus cotizantes. En el caso del tramo de mayor ingreso, vemos que en Fonasa este grupo representa un 5,3% en cambio en las Isapre este tramo llega a 53,5% de total de sus cotizantes.

Una forma de ver la segmentación por riesgo es analizar la composición de los beneficiarios según los tramos de edad (considerando que a mayor edad existe un mayor riesgo a enfermar), cuestión que se muestra en el cuadro 2. Los datos, al ser comparados con la realidad de los cotizantes en su conjunto, muestran cómo las Isapre logran atraer a personas del tramo de 20 a 39 años (de menor riesgo), y en contrapartida expulsan a las personas de más de 60 años (que concentran la mayor cantidad de riesgo).

**Cuadro 2: Distribución de beneficiarios por tramo etario y Seguro de Salud.**

| Rangos<br>De edad | Isapre                 |        | Fonasa                 |        | Ambos                  |        |
|-------------------|------------------------|--------|------------------------|--------|------------------------|--------|
|                   | Total<br>Beneficiarios | %      | Total<br>Beneficiarios | %      | Total<br>beneficiarios | %      |
| < 20              | 868.738                | 29,7%  | 3.833.205              | 29,4%  | 4.701.943              | 29,4%  |
| 20 - 39           | 1.076.767              | 36,8%  | 3.713.634              | 28,5%  | 4.790.401              | 30,0%  |
| 40 - 59           | 759.498                | 26,0%  | 3.382.601              | 25,9%  | 4.142.099              | 25,9%  |
| 60 y más          | 220.662                | 7,5%   | 2.111.360              | 16,2%  | 2.332.022              | 14,6%  |
| Total             | 2.925.665              | 100,0% | 13.040.800             | 100,0% | 15.966.465             | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de series estadísticas de la Superintendencia de Salud y Fonasa.

Al respecto, Camilo Cid plantea: “Fruto de la competencia generalizada en riesgos, en el sistema de seguridad social de salud chileno se aprecia una diferenciación de riesgos entre sistemas Fonasa e Isapre cercana al 33% en promedio en 10 años, al considerar sexo, edad y los diagnósticos clínicos pasados a nivel individual, en un modelo de estimación de riesgos”<sup>4</sup>.

Desde el punto de vista del gasto sanitario, también se aprecian desigualdades, sobre todo en cómo se distribuye el gasto. El total del gasto sanitario del país llega el 2012 a 7,6% del producto interno bruto (PIB), El crecimiento del gasto sanitario alcanza entre 1995 al 2012 un 2,4% del PIB, con un crecimiento anual promedio de 0,02% PIB<sup>5</sup>.

Si analizamos el gasto sanitario de Chile a partir del gasto per cápita se verá que en 1995 éste alcanzaba los 396,5 USD (ajustado por paridad de poder adquisitivo) y los 1.711 USD en 2012. En esas mismas fechas el gasto per cápita en salud en la OCDE alcanza

4 Cid, C. (2011). *Diagnoses-based Risk Adjusted Capitation Payments for Improving Solidarity and Efficiency in the Chilean Health Care System: Evaluation and Comparison with a Demographic Model*. Tesis doctoral, Department of Economics- Institute for Health Care Management, Universität Duisburg-Essen, Campus Essen, Alemania. Recuperado en: <http://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlet/s/DocumentServlet?id=25690>

5 Elaboración propia en base a OCDE.Stat. Recuperado en: [http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=HEALTH\\_STAT](http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=HEALTH_STAT)

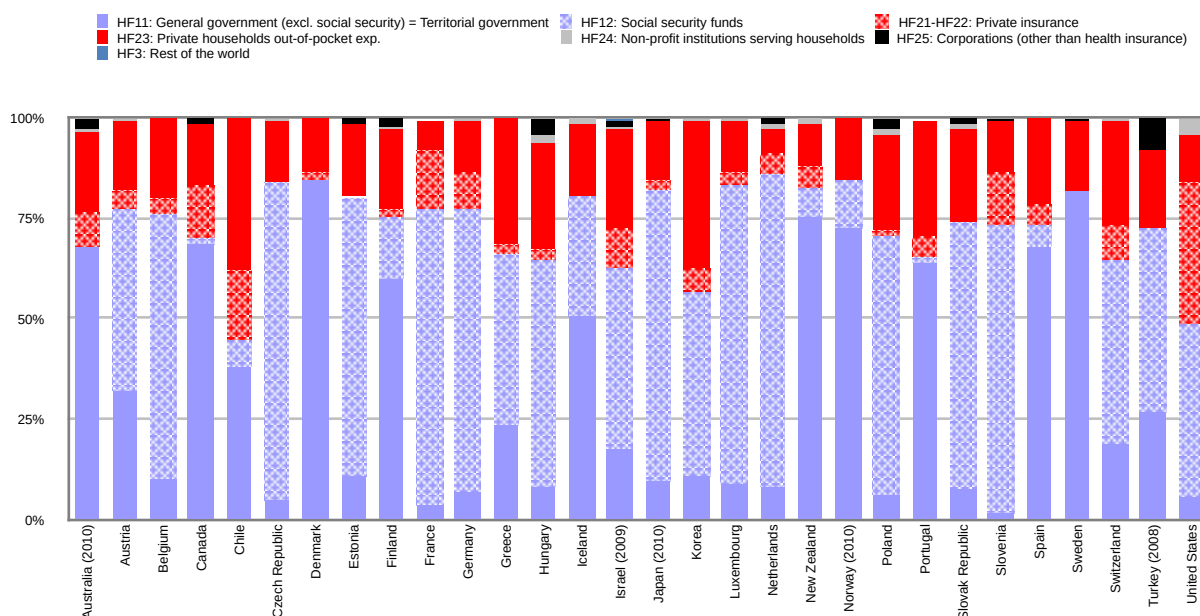
3.788 USD (1995) y 8.508 USD (2011)<sup>6</sup>. Si bien a primera vista se puede apreciar un incremento sustancial de 332% respecto el gasto per cápita en salud en Chile, esta forma de análisis no nos permite ver la forma en la cual están distribuidos esos recursos, considerando la fragmentación público-privada de nuestro sistema sanitario.

Para ver cómo se distribuye el gasto sanitario se hace necesario, analizar cuáles son los agentes que financian el gasto sanitario del país. De esta forma se podrá apreciar la distribución del gasto en salud, considerando gasto público y privado, así como en los distintos tipos de gasto privado en salud.

Las fuentes del gasto sanitario son los impuestos generales, que se traducen en aporte fiscal, fondos de seguridad social (Fonasa), fondos de seguros privados y el gasto de bolsillo.

El aporte fiscal en nuestro país corresponde al 38,25% del gasto de salud, los fondos recaudados por el 7% legal que terminan en Fonasa corresponden a un 6,6% del gasto de salud, es decir que el gasto público en salud alcanza un 44,85%. Esto equivale a un gasto público de salud de 3,4% del PIB (2012). El gasto privado alcanza un 55,14% del total en gasto sanitario, equivalente a 4,19% PIB, incluyendo el gasto del bolsillo (38,26%) y los fondos de las Isapre (16,87%).

Gráfico 1: Gasto en Salud OCDE según agente de financiamiento.



Fuente: OCDE. Stat (2013).

Chile tiene la proporción de gasto privado más alta de la OCDE, superando incluso a EE.UU. (51%). Esta distribución del gasto sanitario en Chile evidencia una hegemonía del gasto privado por sobre el público, también dentro de todas las fuentes de

<sup>6</sup> Ibid.

financiamiento es el gasto de bolsillo el principal, dando cuenta de que en salud, al menos desde el punto de vista de cómo se financia, se puede homologar a un “bien de consumo” y no un derecho social.

## II. LA CONCENTRACIÓN DEL SISTEMA PRIVADO <sup>7</sup>

Otro grave problema que se evidencia en el aseguramiento y prestadores privados tiene relación con los altos niveles de concentración económica del sector. Para 1985 existían en funcionamiento 17 Isapre (10 abiertas y 7 cerradas). Para 1990, esta industria alcanza su máxima expansión (medida en número de Isapres), alcanzando 34 empresas, 21 abiertas y 13 cerradas. Sin embargo, desde 2000 se comienza a generar una reducción. En ese año el número llegó a 23 y en 2005 nuevamente disminuye a 15. Actualmente existen 13, siendo 7 Isapre abiertas y 6 cerradas. Desde el punto de vista de la distribución de los beneficiarios, 5 Isapre controlan el 91,5% del total de la cartera de beneficiarios de la industria. Aquí nos referimos a Consalud S.A (21,6%), Isapre Banmédica S.A. (20,9%), Cruz Blanca S.A. (19,6%), Colmena Golden Cross (16,1%), Masvida S.A. (13,3%). Esta concentración de la propiedad y de los beneficiarios en pocas Isapre también se relaciona con otro fenómeno, la integración vertical de la industria. Esto implica que se han constituido *holdings* de empresas que agrupan a los seguros y a los prestadores (clínicas), cumpliendo las Isapre la función de intermediarios financieros que permiten a los *holdings* direccionar la demanda sanitaria a sus propias clínicas. Esto se realiza a través de las coberturas ofrecidas; si un usuario decide atenderse en las clínicas del *holding* deberá cancelar un menor porcentaje de copago, mientras que si el usuario quiere realizar la atención en otro centro de salud se le castiga mediante mayores copagos por la misma atención. Otra forma que se utiliza para direccionar la demanda es a través de planes con prestadores preferentes, que permiten a las Isapre ofrecer cobertura a ciertos problemas de salud sólo en sus respectivas redes de prestadores.

Por ende, tras las Isapre el verdadero poder económico se articula a partir de un conjunto de *holdings*, siendo los principales *holdings* de la salud privada la Cámara Chilena de la Construcción, empresas Banmédica (grupo Fernández-León y PENTA) y el Grupo Cruz Blanca (Said).

La Cámara Chilena de la Construcción (CCHC) a través de inversiones ILC, controla a la Isapre Consalud S.A. Además la CCHC posee una enorme red de prestadores, como la red Megasalud, la Clínica Tabancura, Clínica Bicentenario, Clínica Avansalud, Clínica Arauco Salud y 13 Clínicas regionales. Las utilidades obtenidas durante 2013 por este grupo ligadas a salud son: Isapre Consalud \$7.070 millones, su red de prestadores obtuvo utilidades por \$13.205 millones.

El holding empresas Banmédica es controlado por el grupo Fernández-León y empresas PENTA (Carlos Alberto Délano y Carlos Eugenio Lavín). El holding es dueño de dos Isapres, Isapre Banmédica S.A. e Isapre Vida Tres. Por otro lado empresas Banmédica posee una gran cantidad de clínicas y prestadores de salud, donde destacan la Clínica

<sup>7</sup> Los datos que se presentan para cada grupos económico fueron obtenidos de sus respectivas memorias anuales publicadas en sus sitios web.

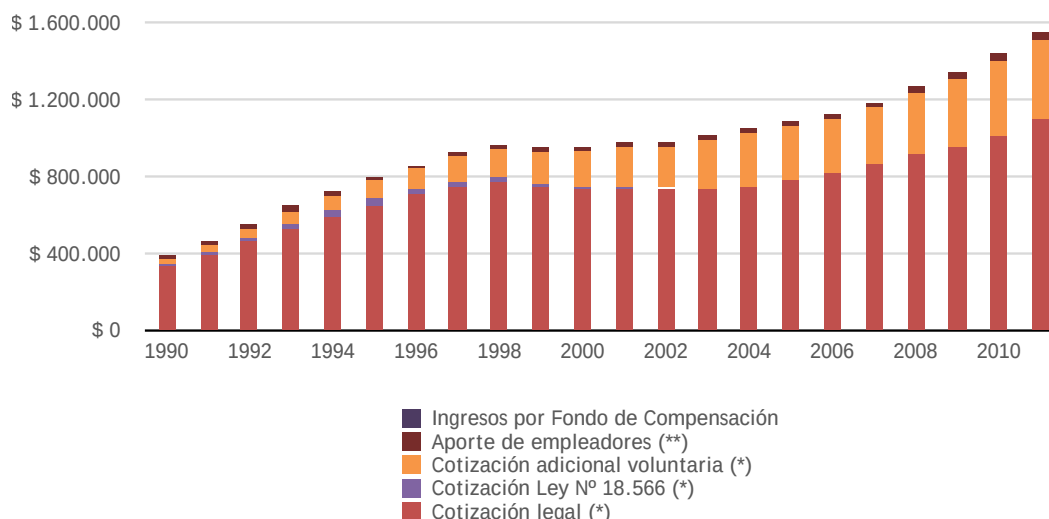
Santa María, Clínica Dávila, Vidaintegra, Clínica Alameda, Clínica Vespucio, Clínica Biobío, Clínica Ciudad del Mar y HELP (también tiene porcentajes importantes en más clínicas nacionales e internacionales). Las utilidades del holding durante el 2013 llegaron a los \$48.702 millones, de los cuales 15 mil millones corresponden a las Isapre del grupo y 27 mil millones a las utilidades de las clínicas.

Un tercer holding es el “Grupo Cruz Blanca”, controlado por el grupo Said y el grupo BUPA-Sanitas (capitales españoles). Al igual que los anteriores *holdings* Cruz Blanca es dueño de Integramédica, Clínica Reñaca, Clínica San Jose y Clínica Antofagasta. Las utilidades de este holding para el 2013, llegaron a los 10.993 millones.

Otros actores de menor tamaño son Colmena Golden Cross, controlada por “Inversiones y Servicios Apoquindo S.A.”, específicamente por Carlos Trucco Brito, entre otros (no tiene presencia en los prestadores de salud), y finalmente Masvida, Isapre de propiedad de 7.000 médicos socios. Tiene participación en las clínicas El Loa, de la Familia, Las Lilas, Isamédica, Chillán, Universitaria de Concepción, Los Andes y Magallanes.

Un elemento importante respecto de la composición de las utilidades, es que éstas son mayores en los prestadores de salud y no en las Isapre.

**Gráfico 2: Ingresos operacionales de las Isapre (en millones 2011).**

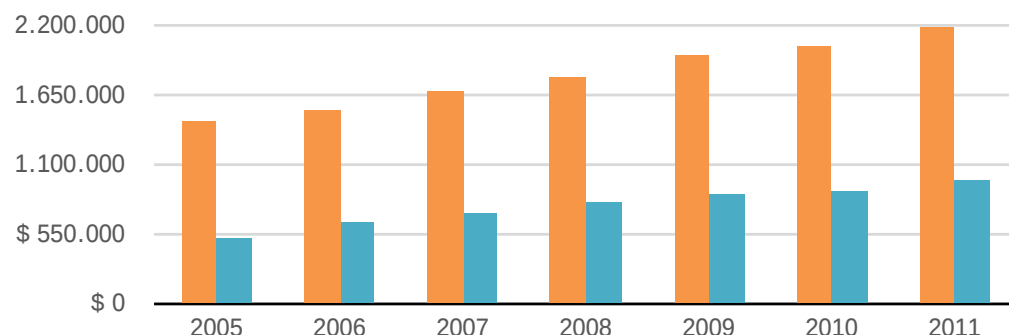


Fuente: Elaboración propia en base a superintendencia de salud.

Las Isapre son intermediarios financieros, estas empresas manejan principalmente los recursos de la cotización legal (7% de seguridad social), tal como se puede apreciar en el gráfico 2. Sobre esos recursos están los aportes “voluntarios” de sus cotizantes. El porcentaje promedio (1990-2011) de los costos operacionales respecto de los ingresos es de un 81% del total, el costo operacional son básicamente las acciones de salud que se deben bonificar por parte de las Isapre. Esto representa una de las principales fuentes de ingresos que reciben las clínicas. Desde 1990 a 2011 las Isapre pagaron atenciones

por 28.974 millones de dólares en las clínicas privadas, solo el 2011 esta cifra alcanza los 2.184 millones de dólares. Sin embargo, las Isapre no son las únicas que compran atenciones de salud a las clínicas; el Estado es un gran comprador de prestaciones de salud, mediante la modalidad libre elección de Fonasa (subsidio a la demanda) y compras centralizadas y descentralizadas (hospitales públicos).

**Gráfico 3: Transferencias públicas y privadas a las clínicas (en millones de USD).**



Fuente: Elaboración propia en base a superintendencia de salud y DIPRES.

En el gráfico 3 se pueden apreciar los ingresos que reciben los prestadores privados por parte de las Isapre y el Estado (no se considera el gasto de bolsillo en atenciones). De esta forma las clínicas están recibiendo ingresos que van entre 2.000 y 3.000 millones de dólares al año, siendo de esta forma la mayor área de negocios en la salud.

### **III. ¿REFORMAS A LAS ISAPRE?**

La discusión por generar una reforma a las Isapre lleva bastante tiempo, sin embargo en agosto de 2010 se produce un fallo por parte del Tribunal Constitucional (TC) que resulta clave para la apertura del debate. En esta oportunidad el TC declara como inconstitucional la discriminación por sexo y edad que se consagraba en la tabla de factores de riesgo (mecanismo que identificaba y clasificaba a los beneficiarios de las Isapre según grupos de riesgo). La principal razón que se esgrime por parte del TC es que las Isapre administran recursos de la seguridad social, y en ella no se puede vulnerar el principio de la igualdad.

El fallo del TC genera la necesidad de contar con una nueva ley de Isapre que no discrimine a los grupos de mayor riesgo a enfermar. Por esta razón el gobierno de Sebastián Piñera convoca a una primera comisión presidencial, la llamada comisión Illanes. Esta comisión establece dos propuestas, una de “mayoría” y otra de “minoría”. En la alternativa de mayoría se proponía un fondo mancomunado que distribuiría los recursos del 7% compensando el riesgo de los beneficiarios con mayor riesgo a enfermar. La propuesta de minoría, por su parte, implicaba que el Estado debía subsidiar a los beneficiarios de mayor riesgo. Las propuestas de la comisión Illanes fueron desechadas por el gobierno de Piñera, a la vez que se envía al Congreso una ley

corta, que buscaba “aplanar” las primas y creaba el IPC de salud como un referente para la reajustabilidad de los planes. Este proyecto de ley corta fue retirado por el Gobierno por falta de piso político, e implicó la convocatoria a una nueva comisión, esta vez con un mandato que ya implicaba un producto: la creación de un plan garantizado de salud (PGS) para las Isapre. El PGS fijaba un precio único independiente del 7% para cubrir las prestaciones del GES, cobertura catastrófica (CAEC) y una serie de prestaciones que no alcanzaran a ser especificadas. Además se reincorporaba el IPC de salud para el reajuste de los planes. Este proyecto de ley no logra ser aprobado en el Congreso y una vez que asume el gobierno de Bachelet es retirado, creándose una nueva comisión presidencial con el fin de proponer una nueva reforma.

Bajo el gobierno de Michelle Bachelet se vuelve a abrir la discusión respecto a la reforma en salud, convocándose una comisión asesora presidencial para que proponga un rediseño del aseguramiento de salud en Chile. El desarrollo de esta comisión no ha estado exento de polémicas, especialmente a partir de la filtración a la prensa de una votación al interior de la comisión en que se muestra como preferente la idea de una reforma que avance hacia a un asegurador único de carácter público (esto implica que las Isapre desaparecen, al menos como seguros que administran los recursos del 7% de cotización). Posterior a esta votación la ministra de salud Helia Molina realiza una declaración en que cierra la puerta a una reforma estructural, señalando que las transformaciones deben circunscribirse a resolver los problemas propios de las Isapre, reajustabilidad de los planes y la discriminación por riesgo. Esto último, si bien es positivo, implica regular a los seguros privados y no desmercantilizar el aseguramiento.

La comisión que se conforma con el gobierno de Bachelet parte con un mandato que implica:

- Terminar con la discriminación por riesgo (selección de asegurados).
- Controlar las alzas de precios y su variabilidad.
- Regular planes en cuanto a beneficios y co-pagos.
- Generar una propuesta que considere una mirada global del financiamiento del aseguramiento y de los prestadores.

La composición de esta comisión se presta a la crítica, dado que si bien se incluye al mundo de la academia y los expertos, también se incluyen a los representantes de clínicas e Isapres. Sin embargo se decidió al momento de constituir este espacio, la exclusión de todo el mundo social. En esta comisión no hay representantes de los usuarios, de trabajadores y ninguna organización social. De esta forma el Gobierno solo les otorga calidad de “actor” a los empresarios de la salud.

Los sectores empresariales de esta comisión han filtrado sistemáticamente información de la misma, junto con polemizar con las propuestas que allí se han levantado. Son críticas a la supuesta “estatización” de la salud, a que se expropiará la propiedad de los fondos de salud y atentará contra la libertad de elección de los afiliados a las Isapre, todas estas afirmaciones con el propósito de generar confusión y oposición a las propuestas de cambio. La comisión ha definido que presentará una propuesta de largo plazo y una propuesta de corto plazo.

En el largo plazo la comisión propone por mayoría adoptar la idea de un “Seguro Único de Salud”, lo que implica que existiría solo un seguro de salud y de carácter público que mancomunaría todos los recursos de la cotización legal, transitando las Isapre en este esquema hacia convertirse en seguros complementarios. Esta propuesta ha sido levantada por varios actores de la salud, así como por parte de la Fundación Creando Salud<sup>8</sup>, y ha sido demonizada por parte de los actores empresariales, que no están dispuestos a producir cambios estructurales. Del mismo modo, el Gobierno ha mencionado que no realizará una reforma estructural en la salud, por lo que termina descartando el Seguro Único.

La propuesta de corto plazo establece la creación de un Plan de Seguridad Social (PSS) igual para los afiliados a Fonasa e Isapre, en que se cubren las atenciones incorporadas por la modalidad institucional de Fonasa y la modalidad de libre elección, las prestaciones del GES, ley de urgencia, cobertura de enfermedades catastróficas, licencias médicas y las prestaciones de medicina preventiva. El PSS se financiará mediante la cotización del 7%. Por otro lado, las prestaciones o atenciones de salud tendrán porcentajes de cobertura fija y los precios solo variarán en función del precio fijado por el prestador, junto con proponer la fijación de límites anuales al copago. Se propone por parte de la comisión que el PSS no sea obligatorio, siendo los afiliados quienes decidan si continuar con sus actuales planes o cambiarlos al PSS, esto al menos por un plazo de 10 años.

Los fondos que aporten los afiliados a las Isapre irían a un fondo inter Isapre, que distribuirá los recursos compensando el riesgo de los afiliados. Las Isapre además podrán ofrecer planes complementarios. Otro elemento que se incluirá es que las Isapre no podrán obtener utilidades mediante el 7%, sino solo a través de los planes complementarios. Por otro lado se propone que la afiliación sea libre, de tal forma que no se pueda bloquear la entrada de ningún afiliado, lo cual terminaría con el actual problema de los “cautivos”. Se propone establecer un fondo mancomunado entre Fonasa e Isapre, cuyos recursos se destinarían al financiamiento de medicamentos de alto costo, sin embargo esto sólo tendría un alcance limitado equivalente al 0,35% de la cotización. Respecto al problema de las licencias médicas, se propone la creación de un fondo que administre y gestione los recursos para este propósito, así como una entidad regulatoria de carácter autónoma.

La propuesta de corto plazo se hace cargo del fallo del TC, al terminar con la discriminación por riesgo en las Isapre, lo cual constituye uno de los elementos más graves del actual esquema de seguros privados. Así también se pueden apreciar otros elementos positivos, como el fondo mancomunado, el fin al lucro con el 7% legal y los límites al copago. No obstante lo anterior, la solidaridad está circunscrita sólo dentro de las Isapre y no con los beneficiarios de Fonasa, que como se mencionó tienen mayor riesgo a enfermar. La creación del fondo inter Isapre implica que habrá solidaridad entre los más ricos y sanos, y si bien esto podría haber sido minimizado con el fondo mancomunado, éste será tan pequeño que no conseguirá este propósito. Un efecto quizás indeseado es que esta solidaridad entre las Isapre puede terminar beneficiado

8 Goyenechea, M. (2014, 7 de julio). “Salud como derecho universal: propuesta para una reforma estructural. *El Mostrador*. Recuperado en: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/07/07/salud-como-derecho-universal-propuesta-para-una-reforma-estructural/>

a las más grandes (porque tienen mayor riesgo), por lo cual las Isapre más pequeñas deberán compensar a las de mayor participación de mercado, lo cual podría implicar una aún mayor concentración en esta industria.

Resulta preocupante por otro lado que no exista relación entre la propuesta de largo y corto plazo, por lo que existe el peligro de que sea completamente abandonada y se termine legitimando y dando viabilidad a la industria de los seguros privados.

#### **IV. ¿REFORMA ESTRUCTURAL?**

Las propuestas de la comisión presidencial deberán ser convertidas en un proyecto de ley, por ende aún no se sabe con precisión qué elementos serán incorporados y cuáles serán desechados. Sin embargo, con seguridad este proyecto de ley no constituirá una reforma estructural, sino más bien una regulación estatal al negocio del aseguramiento.

No se cuestiona el lucro en la salud en su conjunto, por lo cual permanecería siendo lícito lucrar con las atenciones de salud. Y como ya se ha mencionado, el verdadero negocio no está en las Isapre, sino que en las clínicas privadas. Por otro lado, si bien se limita el lucro en el aseguramiento, este límite no implicará que las Isapre no lucren, dado que hoy las cotizaciones promedio llegan a un 10% y solo se impediría lucrar con la cotización legal.

La evidencia que existe sobre nuestro sistema de salud muestra la urgencia de contar con una reforma estructural. Para avanzar en este objetivo no basta solo con modificar o regular a las Isapre. Es fundamental abordar la dimensión de la Constitución, en tanto ésta actualmente solo entiende el derecho a la salud desde la perspectiva de la “libertad de elección”, por lo que se debe avanzar en la definición del derecho a la salud en su completa integralidad. Es fundamental fortalecer la red pública de salud que beneficia al 80% de la población, dotándola de los recursos y capacidades para satisfacer las necesidades y no solo solucionar los problemas de los más ricos y sanos. El problema del financiamiento de la salud es un eje fundamental, pero solo podrá ser abordado a través de un Seguro Único de Salud de carácter público, o bien a través de un sistema de financiamiento mediante impuestos generales, además de enfrentar el grave problema del gasto de bolsillo. Otro elemento que debe contener una reforma, es la participación, socializando procesos de decisión, así como incluir a los actores sociales en las discusiones claves, algo que hoy no ocurrió en la comisión del gobierno.

En suma, las propuestas que son emanadas desde la comisión de reforma de Isapres, si bien constituyen un avance, lo son más en la perspectiva de la regulación de los abusos de la lógica de mercado, antes que el cuestionamiento de lo inaplicable que resulta esta lógica a la hora de organizar la garantía de un derecho social como es la salud ▼

# La gran confusión sobre lo público en educación

## EL RIESGO ENTRE LOS FALSOS CONSENSOS Y LOS FALSOS DISENSOS

Víctor Orellana • Fabián Guajardo\*

### RESUMEN

El artículo analiza las diferencias sostenidas en la coyuntura entre el Gobierno y los movimientos sociales respecto a la reforma educacional. Se argumenta que tal disenso está estrechamente vinculado a la concepción que se tiene de lo público y lo privado. A través de un tratamiento histórico, se sugiere que dicha polémica no se agota en un problema conceptual o lógico, sino que expresa la pugna de intereses sociales contradictorios. Se discuten desde este punto de vista las modificaciones experimentadas por los proyectos originales presentados por el gobierno, y se ofrecen alternativas para una reforma educacional democrática en base un pacto social.

### Palabras clave >

educación pública, pacto social, reforma educacional, Estado subsidiario



El Gobierno ha presentado la reforma educacional como una respuesta a los planteamientos del movimiento social, a las banderas que desde 2006 y 2011 han sido ampliamente apoyadas por la ciudadanía. Pero la reforma educacional en curso ha sido objeto de múltiples críticas. La amplitud y diversidad de estas críticas -más allá del inmovilismo de la derecha- pone en duda la capacidad del Gobierno de proponer una reforma socialmente legítima.

Para sectores conservadores, la reforma atenta contra el principio de libertad educacional, puesto que cambia

las reglas de operación que hasta hoy se aplican a los proveedores. Al mismo tiempo, tampoco logra hacerse cargo completamente de las demandas y propuestas de los estudiantes y el mundo educacional en general.

Se argumenta que la diferencia está en la medida en que el financiamiento y la regulación que el Estado impone a los proveedores privados permiten avanzar en la construcción de una educación más pública; o bien, se acercan a un ideal democrático de educación y contribuyen a mejorarla. Esta tensión general, planteada así en términos abstractos, tiene orígenes políticos, históricos e ideológicos; y además

implicancias de distinto alcance en la discusión actual. Se trata, como resulta evidente a estas alturas, de algo que trasciende lo propiamente educativo y que, para ser comprendido, necesita situarse en un contexto más amplio.

El contexto inmediato de la reforma es el imperio, sin contrapeso, de la privatización de espacios de la sociedad considerados públicos en las democracias occidentales maduras. En Chile, esta tendencia fue y es extrema, sacralizándose en el carácter subsidiario del Estado impuesto por la dictadura. Como se sabe, la gestión de los gobiernos concertacionistas no fracasó en cambiarlo, sino que lo profundizó. Más aún, lo proyectó simbólicamente con retórica socialdemócrata, en la medida que dichos mercados o acción de privados se regulaban y subsidiaban.

Lo que se ha denominado “malestar social” emerge como una reacción a las consecuencias del neoliberalismo chileno: una radical desigualdad, generada por la concentración de la riqueza; y una profunda privatización y mercantilización de las condiciones de vida, dado el carácter subsidiario de la acción estatal, que excluye a vastos sectores de la población. El descontento surge de la distancia entre las promesas socialmente aceptadas en tales segmentos respecto de las capacidades reales del modelo de satisfacerlas.

El debate sobre la desigualdad prendió la luz de alerta del modelo. Sin poder resolver el problema de fondo -el modelo neoliberal y el Estado subsidiario- la política intentó varias reformas en el plano educacional con tal de presentar nuestra educación como una legítima palanca de movilidad social y un distribuidor democrático de oportunidades sociales.

## **I. EL DILEMA DE LA REFORMA EDUCACIONAL EN EL CONTEXTO NEOLIBERAL**

Cuando el movimiento social pone en evidencia los déficits democráticos y propiamente educativos de nuestro sistema educacional, devela el carácter ilusorio de la madurez democrática de nuestra estructura social. Al denunciar los efectos perversos de la mercantilización de la educación, no sólo se golpea un ámbito determinante en el proyecto de cualquier sociedad, sino que se desbarata el marco que la misma política había presentado como el legitimador de toda la estructura de oportunidades. El reclamo educacional desnuda la concentración de la riqueza y la precarización general de la vida como la imposición de un poder arbitrario, cuya raíz proviene finalmente del proyecto de sociedad construido desde 1973. De la crítica a la distribución de la riqueza ha seguido el cuestionamiento a las instituciones políticas que la hacen posible, a su incompatibilidad con el ideal democrático, y su colonización por los intereses económicos. La necesidad de una reforma educacional, entonces, se torna una cuestión política central.

El nuevo gobierno, en el papel, representa un reacomodo interno en la coalición dominante. En simple, el ala izquierda se habría impuesto a la derecha. Por lo mismo, hoy se habla de un incierto proceso de cambios, y de resituar el concepto de lo público para que guíe una reforma a la educación en general. En el programa de Bachelet, se reconoce el papel de la educación pública como uno de sus principios:

### **\*Víctor Orellana**

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

### **\*Fabián Guajardo**

*Sociólogo de la Universidad de Chile y Magíster en Sociología de la Universidad Complutense.*

*“El fortalecimiento de la Educación Pública como motor y sello del proceso de la Reforma Estructural. La Educación Pública debe fijar los estándares de calidad y tener presencia relevante en todo el territorio. Esta es la base y herramienta más potente sobre la que se construirá el proyecto educativo, la cohesión y la integración social”<sup>1</sup>.*

No obstante, el aparente dominio en la Concertación de su ala de Izquierda ha ocurrido otras veces. El inicio de los gobiernos socialistas de la transición (el de Ricardo Lagos y luego de Bachelet) trajo como marca discursiva este giro, y ya conocemos sus resultados. Aunque hoy parezca irónico, la creación del CAE –para muchos el gatillante inmediato del malestar social expresado en 2011– en su momento fue presentado bajo tales códigos. La presencia en el escenario público de fuerzas sociales organizadas que han sorteado los esfuerzos desde la política encaminados a contenerlas, vuelve difícil –aunque no imposible– repetir la manipulación de los contenidos progresistas en la reforma. Ha surgido una nueva voz en la restringida esfera pública, que aún con dificultades, plantea su propia visión sobre estas cuestiones y es capaz, hasta ahora, de vetar un nuevo cierre elitario como el ocurrido en 2008. Esto ha obligado al Gobierno a presentar un programa de reformas cuyo sello progresivo no sólo permita disciplinar su propia coalición, sino ser creíble ante otras fuerzas sociales y culturales de la sociedad.

Estas son las bases de la discusión actual. Así, al mismo tiempo que Bachelet declara la educación pública como principio, simplemente omite el problema del Estado subsidiario en el programa y en sus declaraciones públicas. Efectivamente, el Programa de Gobierno deja abierta la posibilidad a una reforma no-subsidiaria, pero también a su contraria. El lenguaje usado legitima las banderas del movimiento social, pero su contenido abre la puerta para su manipulación. No podría ser de otro modo, pues se trata de tensar conceptos como “lo público” o “lo democrático” –relevantes para el relato de la Centro izquierda– desde intereses sociales contrapuestos. El sentido final de la reforma estará determinado, entonces, más por la eficacia de las fuerzas que presionen sobre el gobierno que por su propia iniciativa, cada vez más débil.

Como se sabe, la política chilena invisibiliza el carácter social de los conflictos. La tensión entre los estudiantes y los poderes fácticos sobre “lo público”, no aparece como fruto de intereses contradictorios desde el punto de vista social, sino como diferencia lógica o conceptual.

Estas confusiones no suelen provenir de una voluntad manifiesta de manipulación, sino de sectores que, con una genuina voluntad de cambio, han naturalizado el orden neoliberal y que, por lo mismo, en su actuar insuflan nuevas fuentes de legitimidad a la estructura actual de poder de la sociedad chilena, incluso sin saberlo, inviabilizando una ampliación del carácter social de la política.

1 Programa de Gobierno Michelle Bachelet, p 17. Recuperado en: <http://michellebachelet.cl/programa/>

## **DOS SIGNIFICADOS DE “LO PÚBLICO”**

El problema de lo público excede el campo meramente conceptual. La única manera de entrar con claridad sustantiva al problema de lo público es hacerlo en un sentido histórico, ya que la tensión público-privado expresa relaciones de fuerza entre distintos actores, históricamente creadas.

### **\_EL MERCADO COMO ORDEN PÚBLICO: EL RELATO DEL LIBERALISMO ECONÓMICO**

Naturalmente en el mercado concurren los privados y propiedad privada. No se dice que el mercado genere propiedad pública sino que expande la experiencia de lo público. Esto porque las formas de diferenciación que ocurren en él son -supuestamente- meritocráticas, y por lo mismo, más modernas y racionales que aquellas definidas por otro tipo de consideraciones, las llamadas “adscriptivas”, imposibles de ser modificadas por la acción de los sujetos y relacionadas, por ejemplo, con las estructuras de parentesco.

La realidad que emerge de estas interacciones se asume como “espacio público”, opuesto a lo familiar-íntimo. Los sujetos son los que construyen esta historia, derivada de los resultados de su competencia en sucesivas iteraciones. Aunque tales resultados no son conscientemente buscados, producen un efecto público si las reglas del juego son correctas e impiden la reproducción de desigualdades ilegítimas e irracionales. Así, es el mercado lo que crea el espacio público. Su auto-regulación es lo que Adam Smith llamaba “mano invisible” o Pareto, el “óptimo social”.

La primacía de esta explicación sobre lo público coincide con la hegemonía del capitalismo clásico, es decir, con la ausencia de los pactos sociales que van a marcar su desarrollo en el siglo XX.

Esta forma de abordar el problema nunca se aplicó a la educación hasta mediados del siglo XX, puesto que se pensaba que la educación era parte de la esfera pública. Léase, opuesta a la potestad de la familia sobre la socialización, pero también considerando tal socialización competencia exclusiva del poder público.

### **\_LO PÚBLICO COMO OPUESTO AL MERCADO: EL RELATO DEL LIBERALISMO POLÍTICO Y LA SOCIALDEMOCRACIA**

Como bien recoge Esping-Andersen<sup>2</sup>, lo público, la producción de publicidad, implica “desmercantilizar”. Se asume que el mercado reproduce las desigualdades, siendo necesario entonces para construir la igualdad no sólo la cesión formal de derechos políticos, ni la consideración de su igualdad jurídica en el plano civil, sino la concreción de derechos sociales. Es la noción de lo público de los Estados del Bienestar.

Para la socialdemocracia, se armoniza la contradicción entre democracia (orden de la igualdad, de la libertad) y capitalismo (orden de la diferencia, de la explotación) en la medida que se restringen los espacios sociales donde el mercado es legítimo.

---

2 Esping-Andersen, G. (1993). Los tres mundos del Estado de bienestar. Valencia: Alfons el Magnani.

El orden de lo público se ubica entonces por fuera del mercado y la acción de los privados. Esto lejos de ser un puro problema conceptual, se ancla en el carácter social de la política, distinguiendo entre momentos de dominio sin contrapesos de intereses empresariales, de otras situaciones de conflicto y pacto entre intereses diversos y más amplios.

Así, para la tradición occidental en un sentido histórico, hay una relación entre el mercado como espacio público bajo la hegemonía burguesa, cuya apertura del mundo, por ponerlo en términos genéricos, es relevante en la medida que seculariza formas de vida tradicionales; y de la concreción de pactos, que implican el ingreso a la esfera política de amplias capas sociales, con la desmercantilización de los derechos sociales y la concepción de la publicidad como ciudadanía.

Ambas formas de plantear lo público pueden ser lógicamente suficientes, ninguna de ellas, en estricto rigor, es “ideológica”, al menos en el sentido puro del término. El problema aparece cuando con el lenguaje de una, se pretenden obtener las consecuencias de la segunda. En la medida que la distinción entre uno y otro concepto de lo público prescinde de un análisis histórico, no hay posibilidad lógica ni conceptual de esclarecer las confusiones. Esta discusión se limita, entonces, a la definición técnica de medios para “realizar” el fin de lo público.

## **DEL MERCADO EDUCACIONAL MERITOCRÁTICO AL RENTISMO EDUCATIVO**

El panorama histórico ayuda a esclarecer el problema de la educación pública en el Chile actual.

La formulación neoliberal original, durante los setenta y ochenta, hizo dos críticas al pacto social anterior: que lo estatal como expansión de lo público negó la libertad de los individuos, en tanto imponía una visión única de las cosas -la del Estado-, y que técnicamente era deficiente. La educación superior en Chile, por ejemplo, siempre fue elitaria, y los procesos de expansión de la matrícula escolar, aunque acelerados en los sesenta, nunca llegaron a ser universales<sup>3</sup>.

Los neoliberales plantearon que la educación pública del siglo XX en Chile no era en realidad pública, sino privada; era una transferencia directa de capital humano a las capas más altas. Es la crítica a la regresividad del gasto social que formularon los fundadores del Estado subsidiario. Ellos se apropiaron de la teoría del capital humano, y recuperaron esta idea que lo público emerge del encuentro de las conductas racionales de los privados, no de la esfera pública entendida como dirección consciente de la sociedad. El papel del Estado es regular y/o apoyar a los privados, la mera idea de educación pública es suprimida en su acepción socialdemócrata o liberal clásica, y es reemplazada por el subsidio o la provisión focalizada a los individuos.

<sup>3</sup> Mineduc. (1997). 160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación. Santiago, Chile: Mineduc.

No obstante, el neoliberalismo es sólo una parte del esfuerzo de síntesis llevado adelante por el régimen militar. El Estado subsidiario implica una alianza -no exenta de tensiones- entre los neoliberales y los representantes del pensamiento oligárquico tradicional, donde se encuentra la visión de la Iglesia y su concepción de la subsidiariedad, con importantes ecos del franquismo español. Lo que ocurrió en educación con las reformas impulsadas entonces, fue un retroceso de los procesos de modernización y secularización que habían sido impulsados durante el siglo XX.

La educación deja de ser pública en una doble acepción: pasa del derecho público al derecho civil, y además, pierde su sentido laico y propiamente “público”. Se subsume en el campo de responsabilidad de la familia más que del consumidor racional de mercado.

Los resultados de este modelo son conocidos: muchos de estos actores privados se han comportado, a propósito de la educación, rentando dineros asegurados por el Estado -no provenientes de la agregación de valor y por lo mismo sin depender ni determinarse por la calidad de su oferta- y han utilizado la educación como cierre social y aseguramiento de su interés ideológico en el conjunto de la sociedad, promoviendo interesadamente la segregación<sup>4</sup>.

De este modo, la forma en que el discurso neoliberal se presenta hoy, es el imperativo estatal para proscribir en los proveedores esta conducta rentista o pre-moderna, con ecos de comportamiento oligárquico. Esto se divide en dos grandes ejes: uno técnico, donde se institucionaliza la preocupación por la calidad (literalmente se dice “agregación de valor”), y uno valórico, que tiene que ver con la meritocracia o la contribución al interés público que puedan hacer los privados. La suma de ambos otorga el sentido público a los privados, pero no en su acepción de desmercantilización, sino que en el sentido propiamente capitalista, en las formas históricas en que no existe pacto social. Es aquí donde se insiste, con razón, que lo público no coincide con lo estatal, y que es compatible con la propiedad privada. Pero se trata ya no de liberalismo político, sino de liberalismo económico. Justamente, de neoliberalismo.

Como hemos planteado, este *espíritu* de la política educativa neoliberal no se presenta abiertamente ante la sociedad. Tal como el neoconservadurismo se disfraza de neoliberalismo, se nos aparece bajo una compleja síntesis de códigos liberales clásicos, socialcristianos y socialdemócratas.

---

4 Orellana, V. & Guajardo, F. (2014, junio). Los intereses privados en la educación chilena: entre el afán lucrativo y el ideológico. *Cuadernos de Coyuntura*, (3), pp. 31-41.

#### IV. LA REFORMA EDUCACIONAL DEL GOBIERNO DE BACHELET

Durante estos meses de discusión de la reforma el gobierno ha insistido en mostrar la regulación a los proveedores privados como la clave de la desmercantilización. Es claro cómo el ministro Eyzaguirre ocupa el concepto de “desmercantilización” para referirse a cambios en la educación guiados por “lo público”:

*“Nosotros estamos respetando un esquema de educación súper plural, con diversidad de proyectos educativos, mucho menos estatal que en la mayoría de las economías desarrolladas. Pero desmercantilizado. Entonces, yo diría que es muy razonable... Aceptemos que la mercantilización de la educación en Chile se terminó... ¿Qué hubiera pasado si hubiéramos partido por la educación pública? Nos habrían dicho: “¿Pero cómo es posible?, le están sacando el bulto al tema del lucro”. O sea, palos porque bogas, palos porque no bogas. Discutir todo al mismo tiempo es imposible. Por tanto, dennos el beneficio de la duda, de que estamos planteando primero la desmercantilización, pero luego vamos a hablar de la nueva educación pública y del Plan Nacional Docente”.<sup>5</sup>*

No se trata que el fin efectivo del lucro, de la selección y el copago sean meros parches a la situación actual. Esto sería una simplificación exagerada, tanto políticamente injusta como empíricamente inexacta. El punto es que la noción de desmercantilización, tomada de la tradición socialdemócrata y expresiva de pactos sociales, se utiliza para defender una definición opuesta. De ahí que pudiese existir, en principio, un sistema educativo centrado en la propiedad privada y articulado por la competencia, al mismo tiempo que desmercantilizado.

En su dimensión técnica, el cambio busca realizar el horizonte neoliberal: en la medida que la educación se ha entendido como segregación, el mercado que ha conformado no ha presionado por su mejora de calidad. Y en su dimensión política, el cambio persigue la realización de la promesa meritocrática. En régimen, los privados pueden suministrar educación invocando una libertad civil y no económica (fin al lucro, y de paso obligación del Estado a financiarlos), y recibirla como derecho, sin que medie pago (sin selección ni copago). Aquella comunicación entre oferente y usuario ya se da en otras “reglas del juego” que no son ni estatales ni de mercado y que serían, por lo mismo, públicas.

En educación escolar, por su horizonte de cobertura universal, no hay razones para seleccionar por mérito. Y al mismo tiempo, resulta ilegítimo que el dinero pueda comprar lo que constituye una condición universal.

En esencia, la idea matriz tras estos cambios implica reconocer aspectos específicos del mercado educacional que la legislación anterior no reconocía. Finalizada esta desmercantilización, la iteración sucesiva de decisiones de los particulares sería el motor del “espacio público” esperado. Pero en la medida que el financiamiento sigue encadenado a la demanda y los proveedores son libres de establecer los fines que

5 Qué Pasa. (2014, 12 de junio). Los estudiantes pasan libres por las grandes alamedas. *Qué Pasa*. Recuperado en: <http://www.quepasa.cl/articulo/politica/2014/06/19-14585-9-nicolas-eyzaguirre-pasan-los-estudiantes-libres-por-las-anchas-alamedas.shtml>

quieran, tal panorama se parece mucho más a un mercado en búsqueda de *vouchers* que a una concepción de lo público bajo la lógica de derecho social. Lo que sucedía antes, en el panorama de “excesos”, es que los supuestos del mercado no se cumplían: las asimetrías que se establecían no tenían justificación racional meritocrática, sino que respondían al aporte de cada familia. La función pública entonces quedaba por lo mismo distorsionada, y la educación profundizaba -e incluso invisibilizaba- el poder de las estructuras de parentesco en la reproducción de la riqueza.

En educación superior, como el bien transado en el mercado no constituye una condición universal sino particular y de retorno privado, el acceso debe organizarse meritocráticamente sin estorbo de la posibilidad de pago.

Las condiciones básicas del mercado, que son la competencia y la propiedad privada, se proyectan de este modo, y son excluidas las formas de captación de recursos sin agregación de valor -al menos en el papel- y de selección y/o segregación que no tengan una justificación racional en el mérito. Desde el lado de los oferentes, la desaparición del lucro permite concebir su acción como orientada por una libertad civil.

No por nada, la desmercantilización se vincula a las labores reguladores y a las agencias del Estado, y no a la educación pública. No es un error, es una decisión política de restringirse a la concepción mercantil de lo público. La voluntad colectiva de la sociedad, expresada como un actor que puede comportarse racionalmente en un sentido consciente y global -la Educación Pública- queda desplazada, asumiendo un sentido parcial en el debate. Es justamente el punto de la formulación neoliberal original, que considera totalitaria e ineficiente a esta manera de proveer los servicios públicos.

Este esquema permite blindar el diseño subsidiario que da amplias ventajas a los actores privados en educación, de lo que se desprende la persistencia de su influencia política y cultural en la formación educativa tanto en el nivel escolar como superior, así como la legitimidad de su retorno económico en la medida que esté vinculado a la agregación de valor. No es que tales medidas no constituyan cambios cualitativos, es que se llevan adelante desde una retórica que se asimila a la del movimiento social, pero desde un paradigma opuesto de lo que es un bien público, dejando sin solución el problema de fondo.

De todas las consecuencias que se derivan de lo anterior, la más importante es la invisibilización de la educación misma como hecho público y social. La promesa de desmercantilizar la educación es la de dejar de considerarla como valor de cambio, (incluido aquí el considerarla como bien de capital), para entenderla como un valor de uso, esto es, como algo concreto que es cualitativamente distinto de otras cosas, como educación a fin de cuentas.

## **\_LAS INDICACIONES DEL EJECUTIVO A SU PROPIO PROYECTO**

El día domingo 7 de septiembre el Mineduc incluyó 24 indicaciones al proyecto de Ley que pone fin al copago, la selección y el lucro. Como señaló con mucha conformidad el mismo Ignacio Walker (DC) al día siguiente, “es casi un proyecto nuevo”.

Respecto a la selección, el MINEDUC propone fiscalizar los procedimientos de admisión de los establecimientos educacionales. Si bien continúan las prohibiciones de discriminaciones arbitrarias y de la selección vía prueba, no se clarifican los mecanismos por los cuales el Estado podrá fiscalizar —estamos hablando de alrededor de 12 mil establecimientos— limitando el espíritu original. En ese sentido, nada impide que se mantenga “el derecho de admisión” por proyectos educativos, es decir, por condiciones no académicas, tema de gran importancia para las instituciones confesionales vinculadas a la DC que ejercieron su presión en la salida del proyecto.

En el fin del Copago, se mantienen los plazos laxos de su aplicación y se refuerza la idea de que se subsane vía *voucher*. Se fija la ampliación de los recursos por la creación de fondos de financiamiento de reemplazo del copago —“UF a UF”— y, por otro lado, la ampliación de los fondos SEP. Ambos mecanismos tienen a la base la entrega de recursos por alumnos matriculados y, en el caso de la SEP, representa el principal mecanismo de *accountability* a la gestión de esos recursos en las escuelas, sistema altamente cuestionado respecto a su sentido pedagógico en las comunidades educativas.

Este esquema, en el supuesto de la Reforma, configura el marco que asegura la gratuidad para el 97,1% de la demanda en un plazo de 10 años. Es, en definitiva, la ampliación de los marcos de acción del Estado subsidiario, esta vez asegurando la estabilidad de ingresos de todas las instituciones del sistema, y sin efecto alguno sobre las dinámicas de segregación económica que fija el sistema de competencias entre escuelas. Es decir, los ingresos antes dependientes de la competencia —sea ofreciendo educación o segregación—, ahora son asegurados por el Estado, sin que se termine con la selección.

Sobre el lucro, se genera la holgura suficiente para que instituciones que funcionan financiadas con recursos del Estado puedan retirar utilidades por su funcionamiento. Por un lado, sigue fija la opción de compras de recintos, a precio de mercado, infraestructura que muchas veces han crecido a la base de los subsidios que el mismo Estado ha entregado. Se abre al apoyo de la compra de los inmuebles por parte de los sostenedores vía créditos hipotecarios “con aval del Estado”, por medio de las garantías del Fogape<sup>6</sup>. Se deja sin tope la remuneración que se auto-definan los sostenedores. Y, por último, se establece la posibilidad de que los sostenedores arrienden las dependencias e infraestructura de los colegios por periodos extensos de tiempo fijando, eso sí, precios regulados, y que el arriendo sea a “terceros no relacionados”, lo que a la larga es la misma figura que ha permitido el lucro en el sistema de educación superior.

6 El Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (Fogape) es un Fondo estatal destinado a garantizar un determinado porcentaje del capital de los créditos, operaciones de leasing y otros mecanismos de financiamiento que las instituciones financieras, tanto públicas como privadas, otorguen a Micro/Pequeños Empresarios, Exportadores y Organizaciones de Pequeños empresarios elegibles, que no cuentan con garantías o que estas sean insuficientes, para presentar a las Instituciones Financieras en la solicitud de sus financiamientos.

Estas indicaciones generan el espacio justo para que lo que hoy es lucro ilegítimo mañana sea ganancia legal. Puesto así, es irrelevante que se plantee cárcel a quienes violen dicha normativa. La imagen de drasticidad del Estado ante este problema encubre, con una aparente medida de Izquierda, lo que es un giro a la Derecha. Son las instituciones públicas las encargadas de acabar con el lucro, es cierto. Pero no las cárceles, sino las escuelas públicas.

De manera general, las indicaciones se mueven asegurando más recursos a los privados garantizados a través del Estado en lugar del bolsillo de las familias. Es un retroceso ante el rentismo, gatillado -se sabe- por la presión de los actores más conservadores de la sociedad chilena.

Como hemos insistido, aquí no existe sólo una diferencia de opinión o ideológica sobre lo que significa el lucro, la gratuidad o lo público. El Gobierno fue obligado a moverse en la dirección conservadora, en la medida que desestimó una alianza con las fuerzas sociales en su primera etapa. Al plantear un programa de regulación de los privados como eje de la desmercantilización, equivocó la dirección estratégica; pretendió ganar el apoyo de las fuerzas sociales por sus consignas y, como eso no ocurrió, intentó contenerlas, dividir las y desarticularlas. Las convocó a defender la direccionalidad que el Gobierno por sí y ante sí había definido, en lugar de discutirla con los actores sociales.

## **V. ASPECTOS CENTRALES DEL MANIFIESTO “UNA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA”**

No obstante, el camino del acuerdo social sigue vigente. So pena el derrotero de la agenda de regulación de los privados, los proyectos de educación pública aún no se han elaborado. En su discusión, el Gobierno tiene una oportunidad real de salir de su actual situación de aislamiento. Es esta posición de debilidad -y no la intransigencia de los actores sociales- la que lo obliga a ceder ante los conservadores dentro y fuera de la Concertación.

La Fundación Nodo XXI ha intentado aportar a este debate convocando a distintas voces de la sociedad civil vinculadas al mundo educacional, para elaborar un planteamiento sobre el horizonte y los ejes de cambio inmediato que suponen la construcción de una nueva educación pública.

El texto denominado Compromiso por una Nueva Educación, plantea cinco puntos que pueden despertar el consenso de múltiples intereses sociales, viabilizando una reforma que encarne un amplio pacto social por la educación, y que desmonte la herencia del Estado subsidiario.

Una nueva educación pública, en primer lugar, debe tener una base institucional amplia, que aunque reconozca al Estado como eje principal y predominante en todos los niveles educativos, no se restrinja a lo estatal, sino que se ancle en lo democrático. Es decir, las instituciones públicas en un sentido amplio son aquellas -estales o no- que pueden expresar el consenso general de la sociedad chilena, e integrar, por lo mismo, un sistema coherente y armónico de educación pública.

En segundo lugar, la educación pública debe ser la realización de la promesa democrática. Esto se expresa en dos niveles: en su conducción general, debe estar articulada y planificada racionalmente según los intereses democráticos de la sociedad, participando los actores y la ciudadanía en la elaboración de un plan nacional de desarrollo de la educación pública, en que la discusión sobre educación sea el centro. Y en las instituciones mismas, la educación pública debe promover la participación activa de sus comunidades.

En tercer lugar, la educación pública debe asumir el problema de la calidad no como quién la mide y garantiza en un tercero -a través de agencias técnicas- sino como quién la produce por sí misma. Esto obliga a mejorar de verdad las condiciones de trabajo de académicos y profesores, y a organizar su desempeño a través de la colaboración y no según la competencia. Una mejora técnica de la educación sin acometer estos pasos es simple retórica. La calidad en un sentido integral incorpora el problema de los desempeños académicos, pero se vincula también con la promoción de valores comunes y democráticos de la sociedad chilena que no son susceptibles de medición estandarizada.

En cuarto lugar, la educación pública debe ser financiada a través de instrumentos propiamente públicos y no de mercado. Su financiamiento no es responsabilidad de los individuos, sino pública, y por lo mismo, la gratuidad no puede entenderse como *voucher* universal ni pensarse sólo para las instituciones del Estado, sino que debe extenderse a todo el sistema público.

Finalmente, en quinto lugar, la educación pública debe constituirse en el actor dinámico de la educación chilena, concentrando el grueso de su expansión futura. Los recursos del Estado no pueden estar disponibles para el crecimiento inorgánico del mercado, sino estar a disposición de las instituciones democráticas para desarrollar tanto la educación como la investigación científica y la producción cultural.

Estos puntos constituyen un esfuerzo significativo de acuerdo entre posiciones diversas. Los protagonistas del manifiesto van desde rectores universitarios a premios nacionales, ex dirigentes estudiantiles, académicos e investigadores vinculados a la educación. Aunque no les agotan ni les representan, estas voces demuestran que hay voluntad entre fuerzas sociales y el mundo educacional para un pacto social por la educación.

Es esta fuerza, y no sólo un programa o definiciones de tales o cuales características, la que permitirá al Gobierno acometer una genuina reforma educacional democrática. Un diálogo directo con los actores sociales e institucionales de la educación es posible y viable. De tal entendimiento, depende no sólo el problema de la educación, sino, como planteamos al inicio, la forma en que la política chilena encare el agotamiento de los acuerdos de la transición. El único camino progresivo es abrirse a la sociedad. El futuro de la reforma y de la democracia chilena depende de que logremos desplegar las fuerzas de cambio en este sentido ▼

# Desaceleración

## ¿LA LÁPIDA DE LA NUEVA CONCERTACIÓN?

Sebastián Caviedes \*

### RESUMEN

Se analiza el actual escenario de desaceleración económica, identificando los principales factores que lo explican tanto en relación con la economía internacional como en cuanto a los avatares internos. Posteriormente, se analizan los principales efectos en las correlaciones centrales de fuerza: el debilitamiento del escenario de reformas y la reorientación de las prioridades de la Concertación hacia la recomposición de relaciones con el empresariado, pasando este último actor a aumentar su incidencia política, la cual utiliza para intencionar el despeje de incertidumbres asociadas a la reforma laboral y a la nueva Constitución, entre otras.

### Palabras clave >

Medio ambiente, energía, fuerzas sociales, concentración económica.



Durante las últimas semanas la desaceleración se tomó la agenda económica y política. Si bien la ralentización del crecimiento económico comenzó a fines del gobierno de Piñera, el tema ha irrumpido con fuerza en este último período. ¿La razón? La constatación de que la velocidad y profundidad del proceso fueron mucho mayores a las que el propio mercado proyectó, obligando al Banco Central a efectuar sucesivos recortes en sus proyecciones de crecimiento económico<sup>1</sup>.

1 Si bien los recortes ya comienzan a fines de 2013, la cifra entregada en el Informe de Política Monetaria (IPoM) de Junio desata el debate, inmediatamente después de la discusión tributaria. *La Tercera* (2014, 16 de Junio). Banco Central recorta proyección de crecimiento para este año a entre 2,5% y 3,5%. *La Tercera*. Recuperado en: <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2014/06/655-582673-9-banco-central-recorta-proyeccion-de-crecimiento-para-este-ano-a-entre-25-y-35.shtml>

Esta ralentización da inicio a un debate entre expertos y actores políticos ligados a los sectores dominantes sobre las responsabilidades mutuas. Por el lado de la Derecha política, se acusa la destrucción del buen clima económico propiciado por Piñera, mientras la Concertación acusa al Gobierno anterior y a las deterioradas condiciones internacionales.

Una discusión entre dos bloques que, con matices, defienden la estrategia de crecimiento neoliberal, omite tanto las causas como los efectos sociales y políticos que produce la desaceleración. La discusión económica no sólo tiene que ver con una conversación entre expertos, más bien se trata de otro campo más en el que se libra

la lucha política de actores que persiguen maximizar su incidencia en los espacios de poder.

En tal sentido, este artículo apunta a profundizar en el análisis de la desaceleración, considerando dos miradas. En primer lugar, dando cuenta de qué factores explican la desaceleración, para lo cual se combinan elementos de análisis interno y externo, para posteriormente analizar cómo influye la desaceleración económica en el mapa de las correlaciones centrales de fuerza, en tanto la capacidad de incidencia de los actores políticos y sociales puede verse modificada a luz de las nuevas condiciones.

## I. ¿QUÉ EXPLICA LA DESACELERACIÓN?

El ritmo de crecimiento de la economía chilena ha disminuido en los últimos meses. Sin intentar una explicación acabada, entre las causas de origen externo destacan la trayectoria reciente de las economías china y estadounidense. La ralentización del ritmo de crecimiento chino ha generado una menor demanda por materias primas, disminuyendo los niveles de crecimiento en la exportación de cobre. Por su parte, la finalización del programa de compra de activos realizado por la Reserva Federal estadounidense ha provocado un proceso de normalización de los mercados financieros internacionales, que se ha traducido en un fortalecimiento del dólar y en un incremento de las tasas de interés a nivel mundial.

Dada la estrechez de la relación comercial que estos países mantienen con Chile, sus vaivenes internos han propiciado parte importante del proceso de desaceleración en curso. Si bien tal proceso no es exclusivo de la realidad chilena, sino que responde a una mayor complejidad de la economía mundial, caracterizada por un menor crecimiento de las economías emergentes, un escaso dinamismo de las economías desarrolladas, la moderación de precios de las materias primas y un mayor costo del financiamiento externo, Chile y América Latina se han visto particularmente afectados por su excesiva dependencia de los *commodities* y del flujo de inversión extranjera directa<sup>2</sup>.

Entre las causas internas, la más importante tiene que ver con que se ha llegado a un punto de agotamiento en la capacidad instalada acumulada durante los años de alto crecimiento. A esto se han sumado otros factores más coyunturales, como la maduración del ciclo de inversión minera, el fin del impulso fiscal asociado a la reconstrucción post-terremoto y el menor crecimiento de los ingresos laborales<sup>3</sup>.

El efecto negativo de estos factores se ha reflejado en un cambio de las expectativas del Informe de Política Monetaria (IPoM) del Banco Central. En su última versión —del mes de Septiembre—, las expectativas de crecimiento disminuyen a un rango de entre 1,75% y 2,25% para este año. Estas cifras confirman una tendencia manifestada durante el último trimestre del año 2013, y que el propio Banco Central

**\*Sebastián Caviedes**  
Licenciado en Sociología de la  
Universidad de Chile.

2 CEPAL. (2014). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2014.

3 Banco Central. (2014, septiembre). Informe de Política Monetaria (IPoM). Recuperado en: <http://www.bcentral.cl/publicaciones/politicas/pdf/ipm092014.pdf>

se encargó de hacer ver a través de sus ajustes de política monetaria. Al respecto, el cuadro 1 muestra la caída sistemática de la proyección de crecimiento para 2014:

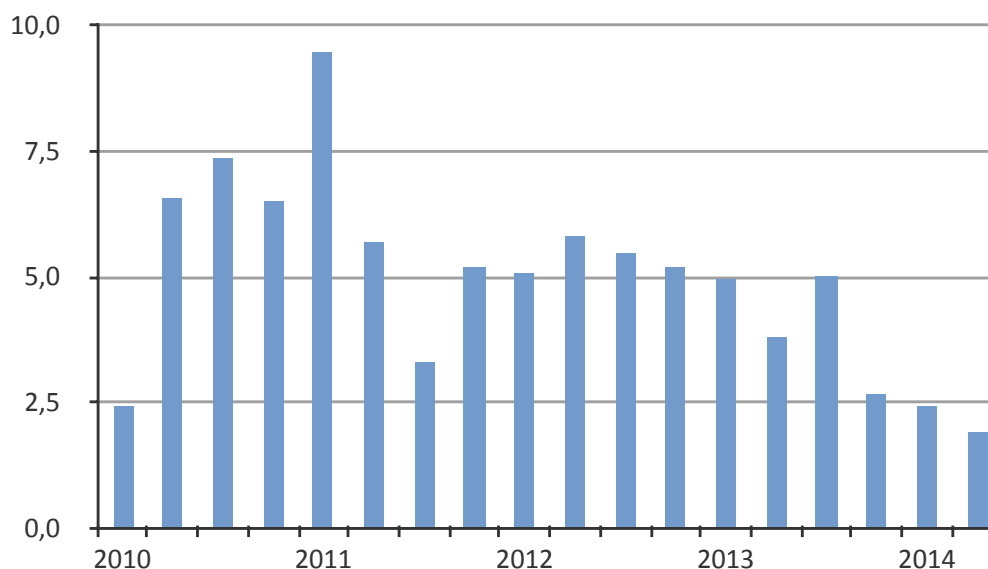
Cuadro 1: Variación porcentual del PIB proyectado para 2014 y 2015, según período.

| Período         | PIB proyectado año 2014 | PIB proyectado año 2015 |
|-----------------|-------------------------|-------------------------|
| Marzo 2013      | 5,0                     | 4,8                     |
| Junio 2013      | 4,7                     | 4,8                     |
| Septiembre 2013 | 4,5                     | 4,5                     |
| Diciembre 2013  | 4,0                     | 4,4                     |
| Marzo 2014      | 3,7                     | 4,0                     |
| Junio 2014      | 3,0                     | 4,0                     |
| Septiembre 2014 | 2,0                     | 3,3                     |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central.

Por su parte, la evolución del Producto Interno Bruto (PIB) muestra que la economía comienza a disminuir su ritmo de crecimiento ya en 2012, tendencia que se agudiza a partir del último trimestre de 2013.

Gráfico 1: Variación porcentual del Producto Interno Bruto (PIB) trimestral respecto a igual período del año anterior. Volumen a precios del año anterior encadenado.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central.

A esta baja de la actividad económica en general, la observación por sector muestra la baja en las variaciones de crecimiento de sectores como el Agropecuario-Silvícola, Minería, Industria, Construcción y Comercio.

Con los resultados de corto plazo es posible caracterizar los factores que más fuertemente han incidido en el actual debate. En el segundo trimestre de 2014, la variación de la actividad de los rubros vinculados a la demanda interna –PIB resto– ha sido la más exigua (1,5%). Esto se explica, fundamentalmente, por los magros resultados del Comercio (-0.4%) y la Industria (-1,7%). Vale decir, la caída más vertiginosa se ha producido en lo relativo a la inversión, cuestión que se expresa claramente en la fuerte caída de la formación bruta de capital fijo en los últimos meses.

Respecto a los recursos naturales, por su importancia estratégica cabe centrarse especialmente en el análisis de la Minería. Las menores variaciones de este sector se observan desde el tercer trimestre del 2013, fundamentalmente por la baja en el precio del cobre<sup>4</sup> y por efecto del ciclo de creciente disminución de la productividad que afecta a la minería, la cual acumula una caída de 82,7% en la última década<sup>5</sup>. Como ha señalado el Consejo Minero, el PIB minero tiene un importante efecto multiplicador sobre el resto de los sectores. Tal efecto aumenta cuando disminuyen los precios del cobre y aumentan los costos de producción, en tanto los procesos productivos mineros demandan una gran cantidad de bienes y servicios de inversión y operación a otros sectores<sup>6</sup>.

En esta línea, se comprende la capitalización proyectada por el Gobierno en Codelco y el apuro por desarrollar los proyectos de inversión previstos. En un escenario en que se proyectan precios del cobre a la baja, el efecto multiplicador debería desplegarse a partir de la realización de los proyectos mineros en carpeta.

---

4 En 2013 el precio promedio fue de US\$3,32 por libra. Para 2014 y 2015, las proyecciones del Banco Central en su último IPoM son de US\$3,15 y US\$3,05, respectivamente.

5 Diario Financiero. (2014, 27 de agosto). Productividad total en la industria minera en Chile acumula una caída de 82,7% en la última década. Diario Financiero. Recuperado en: <https://www.df.cl/noticias/empresas/mineria/productividad-total-en-la-industria-minera-en-chile-acumula-una-caida-de-82-7-en-la-ultima-decada/2014-08-26/205315.html>

6 El Consejo Minero, en base a la última información disponible de la matriz insumo-producto (año 2010) del Banco Central, identificó que el efecto multiplicador de la minería en otros sectores llega a 1,67 puntos. Recuperado en: <http://www.consejominero.cl/el-pib-minero-tiene-un-efecto-multiplicador-de-167/>

Cuadro 2: Producto Interno Bruto por sector (ponderación en el PIB; variación real anual, porcentaje).

| Sector                  | Pond. 2013 | 2013       |            |          |            | 2014       |            |
|-------------------------|------------|------------|------------|----------|------------|------------|------------|
|                         |            | I          | II         | III      | IV         | I          | II         |
| Agropecuario-Silvícola  | 2,7        | 6          | 3,2        | 4,5      | 3,9        | 4,1        | -4,4       |
| Pesca                   | 0,4        | -14,7      | -12,2      | -10,1    | -14,2      | -4,5       | 13,2       |
| Minería                 | 11,1       | 9,8        | 3,9        | 9,4      | 2,1        | 0          | 4          |
| Industria               | 10,5       | 0          | -0,4       | 2,8      | -1,3       | -0,1       | -1,7       |
| EGA                     | 2,8        | 4,2        | 7,5        | 6,8      | 10,3       | 3,2        | 7,1        |
| Construcción            | 7,8        | 4,2        | 4,4        | 4,3      | 0,2        | 2,2        | 1,1        |
| Comercio                | 8,5        | 8,9        | 7,5        | 8,1      | 4,6        | 2          | -0,4       |
| Restaurantes y hoteles  | 1,7        | 3,6        | 3,3        | 4,6      | 0,7        | 0,2        | -0,8       |
| Transportes             | 3,9        | 4,2        | 3,1        | 4,7      | 1          | 3,6        | 1,6        |
| Comunicaciones          | 2          | 6,8        | 5,3        | 4        | 3,7        | 3,4        | 2,7        |
| Servicios Financieros   | 4,7        | 7,7        | 5,8        | 5,1      | 3,6        | 3,6        | 2,2        |
| Servicios Empresariales | 14,4       | 3          | 3,6        | 3,3      | 4          | 2,7        | 2,9        |
| Servicios de Vivienda   | 5,1        | 3,4        | 3,4        | 3,4      | 3,4        | 3,5        | 3,5        |
| Servicios Personales    | 11,3       | 4,1        | 3,3        | 3,2      | 3,7        | 3,9        | 3,9        |
| <b>PIB Total</b>        | <b>100</b> | <b>4,9</b> | <b>3,8</b> | <b>5</b> | <b>2,7</b> | <b>2,4</b> | <b>1,9</b> |
| PIB Resto               | 77,1       | 4,1        | 3,6        | 4,3      | 2,7        | 2,7        | 1,5        |
| PIB RRNN                | 14,4       | 8,1        | 3,9        | 8,4      | 2,9        | 0,5        | 5          |

Fuente: Informe de Política Monetaria (IPoM), Septiembre 2014.

## II. ¿CÓMO AFECTA LA DESACELERACIÓN A LAS CORRELACIONES CENTRALES DE FUERZA?

El escenario de desaceleración descrito tiene relevancia política en tanto modifica la capacidad de incidencia de los actores involucrados en el debate público. En ese sentido, la desaceleración no se muestra solo como un hecho “económico”, sino también como fundamentalmente político.

El análisis sobre las consecuencias políticas de la desaceleración implica poner atención en tres aspectos: la discusión sobre la desaceleración es una trinchera en la que diversos actores sociales y políticos pugnan por construir la tesis explicativa que de mejor manera apunte sus intereses. En segundo lugar, puede implicar un reordenamiento de las prioridades y la táctica con la que cada actor interviene. Y, finalmente, afecta la capacidad de negociación y de ejercer presión de cada actor.

La Concertación explica la desaceleración a partir de factores externos, a la entrega “en herencia”<sup>7</sup> de una economía desacelerada por parte del Gobierno de Piñera, y la

7 Diario Financiero (2014, 5 de agosto): Arenas dice que el gobierno se está haciendo cargo de la desaceleración y desliza críticas al gobierno de Piñera. *Diario Financiero*. Recuperado en: <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/macro/arenas-dice-que-el-gobierno-se-esta-haciendo-cargo-de-la-desaceleracion-y-desliza-criticas-al-gobierno-de-pinera/2014-08-05/142356.html>

generación de un clima artificial de recesión por parte de la derecha<sup>8</sup>. Salvo los énfasis de la DC, que aprovecha la coyuntura para moderar el ímpetu en torno a las reformas<sup>9</sup>, los partidos se remiten a replicar las tesis anteriores y respaldar las medidas de reactivación, sin que hayan aparecido ni medidas y, menos aún, planteamientos de carácter estructural sobre el tipo de crecimiento de la economía chilena. Todo ello, en un marco general que expresa, en la caída de las expectativas económicas, una pérdida de control de la agenda pública por parte del Gobierno.

La Alianza, por su parte, critica lo que considera un clima refundacional negativo para la iniciativa privada, que repercute en una disminución progresiva de oportunidades, apuntando fundamentalmente a establecer como base de apoyo del descontento a los sectores medios. Este argumento, con la desaceleración como combustible adicional, permite proyectar las críticas formuladas a las reformas tributaria y educacional, mas no tiene un correlato claro en las intervenciones públicas de sus principales líderes políticos. Por un lado, Piñera apuesta a la recomposición de sus vínculos con los partidos de oposición, pero lo hace realizando intervenciones que no son bien evaluadas por su propio sector<sup>10</sup>, mientras los partidos se han posicionado a partir de intervenciones puntuales, sin liderazgos ni conducción.

En ausencia de liderazgo político, son los medios de comunicación ligados a la élite quienes han articulado un relato coherente y de alta penetración en la opinión pública en contra de las “transformaciones” del programa de Bachelet. En repetidas editoriales, tanto El Mercurio<sup>11</sup> como La Tercera<sup>12</sup> han planteado que, si bien la agenda reactivadora del Gobierno puede ir en la dirección correcta, hay un conjunto de políticas públicas que no solo minan la confianza y las expectativas de los inversores, sino que representan un cambio en el papel del sector privado en la economía. En palabras de La Tercera, “en una perspectiva de más largo plazo, resulta indispensable corregir profundamente las políticas que hoy están inmovilizando la iniciativa privada en el país”<sup>13</sup>.

8 La Tercera (2014, 7 de septiembre): Osvaldo Andrade: “No hay actitud más antipatriota que generar un clima de incertidumbre”. *La Tercera*. Recuperado en: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/09/674-594840-9-osvaldo-andrade-no-hay-actitud-mas-antipatriota-que-generar-un-clima-de.shtml>

9 Álvarez, R. (2014, 8 de septiembre): Gutenberg Martínez: “Es posible que el triunfo de Bachelet haya generado un empoderamiento excesivo”. *La Tercera*. Recuperado en: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/09/674-594961-9-gutenberg-martinez-es-posible-que-el-triunfo-de-bachelet-ha-ya-generado-un.shtml>

10 Jiménez, M. (2014, 4 de septiembre): Las razones de la “ansiedad” de Piñera y su apuesta por el derrumbe económico para volver a La Moneda. *El Mostrador*. Recuperado en: <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/09/04/las-razones-de-la-ansiedad-de-pinera-y-su-apuesta-por-el-derrumbe-economico-para-volver-a-la-moneda/>

11 El Mercurio (2014, 27 de agosto). Enfrentando la incertidumbre. *El Mercurio*. Recuperado en: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2014-08-27&dtB=27-08-2014%200:00:00&PaginaId=3&bodyid=1>

12 La Tercera (2014, 24 de agosto): Economía chilena y caída de la inversión. *La Tercera*. Recuperado en: <http://www.latercera.com/noticia/opinion/editorial/2014/08/894-592681-9-economia-chilena-y-caida-de-la-inversion.shtml>

13 La Tercera (2014, 16 de agosto). Las razones de la desaceleración en Chile. *La Tercera*. Recuperado en: <http://www.latercera.com/noticia/opinion/editorial/2014/08/894-591517-9-las-razones-de-la-desaceleracion-en-chile.shtml>

En el despliegue de esta crítica, se observa cómo los medios amplían el espectro de actores sociales afectados por la desaceleración, desde las empresas hacia el resto de la población. Por ejemplo *El Mercurio*, en sus ediciones del 31 de Agosto y del 1 de Septiembre, alerta en titulares sobre cómo la desaceleración golpea primero el precio de los alimentos<sup>14</sup>, luego las ganancias de las bencineras, y finalmente a la compra de vehículos<sup>15</sup>. En este sentido, alrededor de la desaceleración se ha construido un “clima de opinión” que ha logrado generar efectos que se reflejan en las expectativas de los propios actores económicos<sup>16</sup>. Así, el debate de las últimas semanas da cuenta de un escenario económico que, aunque es causado por un desenvolvimiento real de la economía, también posee mucho de “profecía autocumplida”: la caída de las cifras origina un despliegue mediático y político que hace parecer este escenario como cercano al caos, lo cual, a su vez, frena a los actores económicos en la toma de decisiones, sean estas de inversión o de consumo, generando efectos aún mayores en la economía.

Dicha estrategia, de carácter más bien reactivo, al contar con el concurso de los medios de comunicación es exitosa en horadar las expectativas de la clase media, lo cual hace que la tesis de la Derecha tienda a imponerse. Sin embargo, genera un escenario que tampoco es el predilecto de los defensores del modelo económico, en tanto la agitación del descontento no implica necesariamente construir incidencia para ser parte de la propuesta que operará un nuevo cierre de la política. Hoy la Derecha no tiene una figura como la de Pablo Longueira, que sea capaz de negociar acuerdos como el celebrado a propósito del caso MOP-Gate, por lo cual el solo recurrir a una espiral de desplome de expectativas económicas produce un ruido que es negativo también para los propios agentes de mercado, y que incluso ha sido enfrentado por el Banco Central, que en un tono más político, ha llamado a todos los actores a trabajar en conjunto y a los agentes de mercado a no exagerar el ciclo de desaceleración de la economía<sup>17</sup>.

En este escenario, el Gobierno apresurado por la pérdida de confianza y presionado por la caída de popularidad que puede implicar la desaceleración económica, sale rápidamente a entregar señales al mundo empresarial, articulando un conjunto de propuestas que pueden sintetizarse en medidas que fortalezcan la inversión, y reeditar la alianza público-privada. Como la capitalización de empresas públicas, la ejecución del 100% del presupuesto, la anticipación de proyectos de inversión y el refuerzo del despliegue de la agenda de productividad, innovación y crecimiento.

Al calor de la discusión sobre las políticas para superar la desaceleración se han instalado una serie de recriminaciones sobre cómo administrar mejor la hoja de ruta neoliberal. La reaparición de figuras como Ricardo Lagos, Sergio Bitar y Eugenio Tironi expresa, aunque

14 *El Mercurio* (2014, 29 de agosto). Alza en los precios de carnes, frutas, lácteos y abarrotes hace subir las cuentas del supermercado. *El Mercurio*. Recuperado en: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2014-08-31&dtB=08-09-2014%200:00:00&PaginaId=6&bodyid=2>

15 *El Mercurio* (2014, 1 de septiembre). La desaceleración golpea a bencineras: cae venta de gasolinas y se reducirían empleos. *El Mercurio*. Recuperado en: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2014-09-01&NewsID=254365&dtB=08-09-2014%200:00:00&BodyID=2&PaginaId=3>

16 Adimark. (2014, Septiembre). Índice de Percepción de la Economía.

17 Weissman, I. (2014, 4 de septiembre): Rodrigo Vergara entra en la coyuntura y da señal política en su presentación del IPoM ante pleno del Senado. *El Mostrador*. Recuperado en: <http://www.elmostrador.cl/negocios/2014/09/04/rodrigo-vergara-entra-en-la-coyuntura-y-da-senal-politica-en-su-presentacion-del-ipom-ante-pleno-del-senado/>

de manera inorgánica, un “fantasma” asociado a la identidad de la Concertación que defiende la definición de nichos de acumulación regulada por medio del sistema de concesiones y que, en términos políticos, implica una presión por el retorno de la “política de los acuerdos”, ya no de partidos ni sectores sociales, sino de grupos trans-partidarios íntimamente ligados a intereses empresariales.

Toda la discusión anterior acontece en el contexto de un Gobierno ya dañado por una reforma tributaria que perdió popularidad en la opinión pública, cuya tramitación además resintió su relación con el empresariado, y que, junto con ello, generó coletazos en la interna oficialista por el acuerdo mandado por la propia Bachelet, al mostrar nuevamente la nula incidencia de los partidos frente al peso que tiene el reclamo empresarial.

En este marco, la profundización de la desaceleración económica como la debilidad del paquete de medidas reactivadoras, tienen un efecto claro en cuanto a propiciar el total reordenamiento de las prioridades al interior del bacheletismo, poniendo en primer lugar la recomposición de las relaciones con el empresariado.

Para lograr este objetivo, y teniendo en cuenta que uno de los principales damnificados por esta situación es el capital político del equipo económico ministerial<sup>18</sup>, y en particular el del ministro de Hacienda, es que el ministro del Interior, Rodrigo Peñailillo, es mandado directamente por Bachelet para tender puentes con el mundo empresarial<sup>19</sup>. Los frutos de estas conversaciones comienzan a verse rápidamente: el lunes 8 de septiembre Bachelet recibe en su despacho al presidente de la CPC, Andrés Santa Cruz, y tras reiterar que para el empresariado hay un conjunto de reformas que crean incertidumbre y lesión en las confianzas, plantea: “he valorado las últimas declaraciones de distintos personeros en orden a privilegiar el crecimiento como uno de los mecanismos principales que permiten que a Chile le vaya bien y también he visto, y lo ha reiterado la Presidenta y me lo ha dicho hoy día a mí, de que sin ninguna duda el crecimiento es uno de los principales ejes que le preocupan al Gobierno y que sin duda el sector privado es el motor del desarrollo, y eso a mi juicio es una muy buena señal”<sup>20</sup>.

18 Weissman, I. (2014, 4 de septiembre): Rodrigo Vergara entra en la coyuntura y da señal política en su presentación del IPoM ante pleno del Senado. *El Mostrador*. Recuperado en: <http://www.elmostrador.cl/negocios/2014/09/04/rodrigo-vergara-entra-en-la-coyuntura-y-da-senal-politica-en-su-presentacion-del-ipom-ante-pleno-del-senado/>

19 Salaberry, J. (2014, 4 de septiembre): La nueva misión de Peñailillo. *Qué Pasa*. Recuperado en: <http://www.quepasa.cl/articulo/politica/2014/09/19-15167-9-la-nueva-mision-de-penailillo.shtml>

20 La Segunda (2014, 8 de septiembre): Líder de los empresarios reitera a Bachelet que reformas “causan inquietud en el sector privado”. *La Segunda*. Recuperado en: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2014/09/961257/Lider-de-los-empresarios-reitera-a-Bachelet-que-reformas-causan-inquietud-en-el-sector-privado>

### III. LAS REFORMAS EN ENTREDICHO

La declaración anterior es un buen parámetro del nuevo escenario para las reformas prometidas. Ante el declive de las expectativas, se tiende a imponer la visión empresarial, reflejando que es este sector social el principal beneficiado por el escenario de desaceleración, en tanto incrementa de manera significativa su poder de negociación y su capacidad de imponer la tesis del “acuerdo”. Frente a las ofertas de una “alianza público-privada”, el empresariado reacciona consciente de su poder, indicando que no obstante dichas propuestas van en la dirección correcta, se requiere despejar el escenario de “verdaderas incertidumbres”<sup>21</sup>. Estas, de acuerdo a palabras de Andrés Santa Cruz, se relacionan con la reforma constitucional, reforma laboral, agenda energética y reforma al código de aguas, entre otros temas. Frente a este petitorio explícito de cerrar el escenario de reformas, las propuestas del gobierno aparecen para el empresariado como insuficientes<sup>22</sup>.

Respecto del efecto de la desaceleración en los partidos políticos, la actual coyuntura debilita aún más a la Concertación, que más allá de la aparentemente inexpugnable figura de Bachelet, exhibe partidos fragmentados y destruidos, que en realidad solo defienden su incidencia en el proceso político de manera retórica. Del otro lado del espectro de los bloques dominantes, la Derecha no se muestra como un actor político monolítico, sino como un conjunto de partidos atomizados, sin liderazgos claros y sin mayor táctica que alimentar el rechazo de sectores medios, lo cual como se dijo sirve para desperfilar el escenario de reformas, pero no para producir el nuevo cierre de la política.

Los actores realmente posicionados en este sentido son los medios de comunicación de la élite y el empresariado. Para este último, sin embargo, quedan pendientes dos importantes temas:

En primer término, la discusión pública invisibiliza completamente la pregunta por los límites del modelo económico más allá de la desaceleración, en tanto el propio empresariado no es capaz de producir las propias condiciones de dinamización de la actividad económica. Por un lado, los datos muestran que el ciclo de crecimiento durante el Gobierno de Piñera se debe a factores contingentes, como la demanda china por materias primas o el motor económico que representa la reconstrucción. Pero, por otro lado, este contexto muestra la inexistencia de burguesía en el sentido económico más básico, en cuyo lugar estamos ante un empresariado que debe apelar al Estado para construir condiciones favorables y de ganancia “asegurada”, que no emprende ni se arriesga, que no es capaz de trascender los márgenes de una economía que sólo crece exportando recursos naturales, y que tampoco es capaz de crecer en términos de productividad.

---

21 Diario Financiero (2014, 27 de agosto): Andrés Santa Cruz: “Si no se despejan las incertidumbres, la posibilidad de reactivación se reduce significativamente”. Diario Financiero. Recuperado en: <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/macro/andres-santa-cruz-si-no-se-despejan-las-incertidumbres-la-posibilidad-de-reactivacion-se-reduce-significativamente/2014-08-26/211600.html>

22 Radic, S. (2014, 28 de agosto): Equipo económico canta boleros al sector privado y éste no se conmueve. El Mostrador. Recuperado en: <http://www.elmostrador.cl/negocios/2014/08/28/equipo-economico-canta-boleros-al-sector-privado-y-este-no-se-conmueve/>

En segundo lugar, es evidente que en la mirada del corto plazo el empresariado ha dado un importante conjunto de pasos, en cuanto a mejorar su incidencia en el escenario nacional y propiciar el cierre o reducción, a su mínima expresión, del escenario de reformas. Sin embargo, en una mirada más amplia el escenario sigue sumamente abierto, por cuanto el sistema político muestra aún importantes signos de debilidad e incapacidad de asegurar niveles mínimos de estabilidad al actual esquema de dominación, lo cual es parte del talón de Aquiles del actual período.

En este escenario, la resolución de la coyuntura política generada por la desaceleración se habrá forjado en los márgenes del sistema político. Por un lado, disolviendo cualquier ánimo reformista del bacheletismo, y terminando de demoler el aún más dañado espacio de influencia de los partidos concertacionistas. Mientras que el empresariado plantea un cierre a las reformas, alejándose abiertamente de la estrategia reactiva de los partidos de derecha y el propio Piñera. Esta situación deja al bacheletismo, único actor político organizado y con capacidad de incidir, obligado a negociar directamente con el empresariado.

La discusión en torno a la reforma educacional ha mostrado con claridad que la Concertación enarbola reformas sin apoyarse en los sectores sociales que las han impulsado y viabilizado como posibilidad histórica. Pero en un sentido incluso más práctico, dichas propuestas de cambio no logran dialogar ni con las prioridades ni la intensidad propugnada por estos sectores sociales. Esta situación de reformas sin una base social que les dé sustento, produce una situación de vulnerabilidad frente a los contraataques del empresariado o los medios de comunicación de la élite. En este caso, incluso propuestas de cambio débiles como las del actual gobierno, sucumben al primer ventarrón de desaceleración económica, en tanto la contención de la molestia empresarial se traduce en que los objetivos y prioridades se trastocan completamente. En ese sentido, puede decirse que la desaceleración económica es la lápida de las reformas, pero fundamentalmente porque la hoja de ruta de la propia Concertación así lo estableció ▼







# NODOXXI

FUNDACIÓN NODO VEINTIUNO

[4]

Política y coyuntura

**LAS REFORMAS DE BACHELET A LA DERIVA**

[15]

Sociedad y salud

**¿REFORMA ESTRUCTURAL EN SALUD O REGULACIÓN  
ESTATAL DEL NEGOCIO?**

[25]

Cultura y educación

**LA GRAN CONFUSIÓN SOBRE LO PÚBLICO EN EDUCACIÓN. EL  
RIESGO DE LOS FALSOS CONSENSOS Y LOS FALSOS DISENSOS**

[36]

Economía y desaceleración

**DESACELERACIÓN: ¿LA LÁPIDA DE LA NUEVA CONCERTACIÓN?**