

CUADERNOS DE COYUNTURA

Política | Sociedad | Cultura | Economía

Número 6. Edición Verano Diciembre 2014
www.nodoxxi.cl

CUADERNOS DE COYUNTURA

año 2 | número 06 |
publicación bimestral |
diciembre 2014

Fundación Nodo XXI

Santiago | Chile
www.nodoxxi.cl

Presidente_

Carlos Ruiz E.

Director_

Giorgio Boccardo

Equipo de Investigación_

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

Diseño_

LTH

Suscripción y contacto_

suscripciones@nodoxxi.cl

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

LA INDOLENCIA DE LA POLÍTICA CON LA SOCIEDAD

En el mes de diciembre se conocieron los resultados de la tradicional Encuesta CEP. Esta confirmó que el umbral de legitimidad de la política institucional se encuentra en sus mínimos históricos. Al punto que la incombustible figura de Bachelet también comienza a agotarse. Tras difundirse los resultados del oráculo de la transición, en la Concertación se escucharon duras recriminaciones, llamados al orden interno y se especuló con un cambio de gabinete.

Lo que sorprende, sin embargo, no es la pésima evaluación ciudadana de las instituciones políticas, los partidos, los ministros y de la propia presidenta. Es más bien, la brutal desafección de la política con el malestar de la sociedad. Es que no les importó que las fuerzas estudiantiles, los padres y apoderados, los rectores e intelectuales exigieran una y otra vez avanzar en la construcción de una reforma educacional democrática. Tampoco fueron suficientes los airados reclamos de los funcionarios públicos ante el irrisorio reajuste del 0,5% que ofreció Hacienda. Ni siquiera les ha conmovido que cientos de colegios en el país estén paralizados o que decenas de miles de profesores salgan a las calles para exigir condiciones humanas de trabajo. No obstante estos legítimos reclamos, bastó una sola encuesta para generar la inmediata reacción de la política institucional.

La derecha se divide entre ofensivas abiertas contra Bachelet y alianzas “amplias” con el centro político para enmendar el rumbo. Los presidentes de partidos de la Concertación reclaman mayor coordinación con el Ejecutivo y acabar con las recriminaciones cruzadas. El bacheletismo redobla sus esfuerzos para explicar “en terreno” los alcances de las incomprendidas reformas. Los comunistas defienden a ultranza las reformas y esperan que la presidenta no claudique contra las fuerzas conservadoras. Entretanto,

el progresismo ha ofrecido todo su “capital político” para rescatar del naufragio al gobierno de Bachelet.

La indolencia de la política con el malestar de la sociedad se profundiza. No se apela a la necesidad de incorporar fuerzas sociales excluidas por la transición ni tampoco a forjar pactos democráticos que permitan avanzar en reformas sustantivas. Es que aquello son palabras mayores para la política institucional. Supone hablar de derechos sociales en serio, discutir los fundamentos del orden laboral o explicar porqué se mantiene un sistema de pensiones que no permite cubrir dignamente la vida en la vejez. Es decir, implica discutir cambios que cuestionen y transformen los basamentos del Estado Subsidiario. Lo que en la práctica, implica confrontarse con el empresariado y otros poderes fácticos que colonizan la política.

Ante la sordera de la política con el alegato de la sociedad, las fuerzas de cambio deben anteponer como derrotero “acabar con el Estado subsidiario”. Cuestión que pasa necesariamente por incorporar en la política, nuevos y heterogéneos intereses sociales excluidos por el pacto de la transición. En definitiva, se trata del imperativo de democratizar la política, o bien del cambio de su carácter social, como condición elemental para recuperar de las garras del neoliberalismo la soberanía sobre el destino de nuestras vidas.

Fundación NodoXXI

Santiago, diciembre de 2014

LA GOBERNABILIDAD EN LOS TIEMPOS DEL BACHELETISMO

RESUMEN

Se profundiza el agotamiento del sistema político producto de su permeabilidad a la injerencia del poder empresarial y a su incapacidad para reconstruir pactos con fuerzas sociales subalternas. El gobierno de Michelle Bachelet queda prisionero de estas tendencias y al negarse a enfrentar la crisis de representación mediante la conformación de un nuevo pacto social, facilita la reconstitución de fuerzas conservadoras y su reconquista de protagonismo político. Parafrasear al revolucionario francés Saint-Just puede ofrecer una decidora máxima sobre el actual momento político: “Quien hace reformas a medias no hace sino cavar su propia tumba”. Estas dinámicas repercuten en un continuo proceso de deterioro de la democracia, el cual plantea significativos desafíos a las fuerzas sociales y políticas que apuestan por una ampliación sustantiva de la democracia.

Palabras clave ›

Poderes fácticos, democracia, reformas, acuerdos, gobernabilidad.

Autores: Francisco Figueroa* y Nicolás Romero**.



El primer año del segundo gobierno de Michelle Bachelet llega a su fin en medio de un clima auspicioso para los intereses dominantes y desalentador para las mayorías populares. Las tibias expectativas de apertura de un nuevo ciclo político –pero expectativas al fin y al cabo– de una parte de la sociedad chilena, se desvanecen semana a semana. En su actual gobierno, la Concertación ha renovando el viejo hábito de gobernar en estrecho acuerdo con los empresarios y algunas de las fuerzas más conservadoras del país, dejando en evidencia la instrumental adopción del discurso de los derechos sociales y la ampliación de la democracia

En anteriores versiones de estos Cuadernos se ha identificado la “colonización empresarial de la política”¹ como la dinámica que explica el curso de estos acontecimientos. Los poderes fácticos estimulan discursos para ocultarlo, como aquel que explica todo por la falta de “liderazgo” en La Moneda. También los partidos, en su caso, para disfrazar de proyectos “reformistas” y “conservadores” en pugna lo que en realidad es su insignificancia política. Pero, en el plano de las relaciones de fuerza más determinantes del curso político chileno, son los grupos fácticos y empresariales quienes adquieren un notorio protagonismo en la definición del carácter y los alcances de las reformas. Allí la explicación de la “baja intensidad” del prometido reformismo de la Concertación y su incapacidad de detener la agudización de la crisis de representación política.

1 Boccardo, G. & Romero, N. (2014, agosto). La nueva política de los acuerdos: El Ejecutivo y el empresariado. *Cuaderno de Coyuntura*, (4), pp. 4-13.

*Francisco Figueroa
Periodista de la Universidad
de Chile y Director de la
Fundación Nodo XXI.

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

Este entendimiento entre la Concertación y el empresariado entraña dos novedades. La primera es que, desde la mirada del poder, significa la prescindencia -de un modo nunca antes visto durante la transición- de los partidos y particularmente de la derecha política para el entendimiento entre el gran empresariado y el Estado. La segunda es que, desde la mirada de los dominados, la obsecuencia de la Concertación ante el poder empresarial y la persistencia de su culto por el mercado, aún en su forma Nueva Mayoría, significan el quiebre de la alianza social que irrumpió en las movilizaciones sociales de 2006 y 2011 y que, entre otras cosas, terminó favoreciendo el propio ascenso de la Concertación al gobierno.

El carácter social de la alianza dirigente, de su clase política y económica, queda en evidencia con la primacía conquistada durante la segunda mitad de 2014 por las voces más conservadoras de la sociedad chilena. Con una rapidez impensada, la preocupación por la incertidumbre sufrida por los sectores populares ante la extendida privatización de sus condiciones de vida, fue reemplazada por la preocupación ante las consecuencias que eventuales reformas podrían acarrear para la mantención de los privilegios de las elites económicas y políticas del país. De esta forma, la agenda de los grupos económicos, la Iglesia y las burocracias partidarias copan la discusión pública y logran sobredeterminar el andar del conjunto del sistema político.

Esta reinserción de las fuerzas conservadoras es facilitada también por la relación establecida entre la Concertación y el campo de fuerzas subalternas que bregan por cambios democráticos. En lugar de convocarlas a una modalidad de pacto social, el Gobierno renuncia a estrechar lazos con sus organizaciones optando por ignorarlas o bien, allí donde puede, corporativizarlas. Un papel fundamental en la implementación de esta política desempeñan los comunistas, conteniendo la movilización de fuerzas sociales por fuera de los marcos establecidos en el itinerario de La Moneda. Así, la izquierda histórica subsumida en la Nueva Mayoría queda anulada políticamente y limitada a un papel secundario de contención del conflicto social.

1. PODERES FÁCTICOS: MUERTOS QUE GOZAN DE BUENA SALUD

El regreso de la Concertación a La Moneda ha estado animado por el relato del inicio de un “nuevo ciclo político”. El concepto, acuñado por diversos intelectuales del bloque durante la pasada campaña presidencial, busca tanto describir una situación política como indicar la dirección por la cual navegar en ella. Así, la expresión política de esta nueva situación social sería precisamente la Nueva Mayoría. Una vez en el poder, sin embargo, la realidad se ha encargado de demostrar su discordancia con este optimista relato, iluminando, en cambio, el indisimulado desfile de arreglos del Gobierno con distintos sectores del empresariado en las más diversas áreas.

La presencia del poder empresarial en el comando de decisiones políticas alcanzó un alto nivel de efectividad en 2014. Especialmente expresivos de esto han sido el desenlace del debate tributario y el desarrollo de la agenda energética². La política tributaria en

² Más detalles pueden ser revisados en artículos de Equipo de investigación Nodo XXI. (2014, agosto). La

régimen ha resultado significativamente más conveniente, por ejemplo, para el capital financiero. Entre enero y septiembre de 2009, las utilidades de la banca crecieron en un 42,9%, mientras sólo en septiembre subieron en 75,56%. El resultado se vio influenciado –reconoció la Superintendencia de Bancos– por la puesta en marcha de la reforma tributaria, pues “implicó un mayor resultado proveniente de impuestos (a raíz de los ingresos generados por el aumento de los activos netos por impuestos diferidos)”³.

Con todo, la efectividad de la presión empresarial sobre la política no le inyecta legitimidad al sistema político. Ocurre, más bien, lo contrario. No obstante logra influir en las decisiones del Ejecutivo y el Parlamento, lo hace a un alto costo. Sin duda el hecho que mayor impacto ha generado en este plano fue el escándalo que involucró al grupo Penta (holding con negocios en los rubros de la previsión, los seguros, las finanzas, la salud, los inmuebles y la educación) en el financiamiento ilegal de campañas políticas y la evasión de impuestos por esa vía. Si bien la principal afectada fue la UDI, el escándalo salpicó al caudillo pro-empresarial Andrés Velasco y a otras figuras de la Concertación, motivando primero airadas recriminaciones dentro del mundo político pero, a los pocos días, un súbito y denso manto de silencio transversal.

El caso Penta, sin embargo, alude únicamente a la dimensión más escandalosa de la subordinación empresarial de la política, aquella que supone la violación de la débil legalidad vigente. Lo cierto es que los grandes grupos económicos no necesitan violar la ley para financiar la política, por el contrario, la ley lo permite e incentiva. Es así que a propósito del “Pentagate” el propio financiamiento de la política se develó como la demostración más nítida de la escasa autonomía ostentada por los partidos respecto del poder económico. Gracias a la ley sobre gasto electoral promulgada por el gobierno de Ricardo Lagos y que rige desde 2003, hoy la principal fuente de financiamiento de la política son los aportes privados y, entre ellos, los reservados. En las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2013, 31 mil millones de pesos fueron aportados por privados y sólo 20 mil millones por el Estado. El 90% de los aportes privados a campañas, en tanto, fue secreto, sumando aportes reservados y anónimos⁴.

El caso Penta desató diversas reacciones. La más bullada, sobre todo en relación al silencio de los partidos, fue la de Andrés Santa Cruz, presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), quien descartó responsabilidades judiciales y éticas del empresariado, trasladándolas a la clase política. “Aquí se ha dicho que las empresas están preocupadas de darles dinero a los políticos, pero es todo al revés; hay un desfile de los políticos por las empresas para que les donen dinero, esa es la verdad”⁵, aseguró Santa Cruz. El llamado del dirigente empresarial a los políticos al orden y la prudencia ilustra el grado de conciencia del empresariado respecto de los riesgos que implica la desembozada cercanía del sistema de partidos al mundo económico para la legitimidad

Reforma Tributaria de Bachelet. Alcances de una reforma de baja intensidad. *Cuaderno de Coyuntura*, (3), pp. 42-54; (2014, octubre). Una Agenda Energética para el nuevo ciclo de acumulación empresarial. *Cuaderno de Coyuntura* (4), pp. 32-42.

3 Utilidad de los bancos crece 42,9% entre enero y septiembre: US\$2.203 millones. Ver La Segunda. (2014, 6 de noviembre). Edición impresa.

4 Ciper. (2014, 8 de octubre). El 90% de los aportes privados a campañas es secreto. CIPER. Recuperado de: <http://ciperchile.cl/2014/10/08/el-90-de-los-aportes-privados-a-las-campanas-politicas-es-secreto/>

5 Estado Nacional. (2014, 28 de septiembre). *Televisión Nacional de Chile* (TVN).

de ambas esferas.

La colonización empresarial de la política y del Gobierno es efectiva en el corto plazo, pero deja abierta la pregunta por su impacto en el largo. A juzgar por la sostenida caída en la aprobación popular de las instituciones, esta dinámica parece implicar un alto costo para la legitimidad de la democracia. En la medida que el Estado es percibido como un instrumento al servicio de intereses particulares, no solo pierde legitimidad, sino también capacidad de convocar activamente a las facciones sociales excluidas de la acción política estatal. No obstante lo normalizado de la intromisión empresarial en las decisiones de las instituciones públicas, esto puede significar un “triunfo pírrico” de los sectores dominantes sobre la democracia, uno que debilita la democracia e hipoteca la capacidad de las propias instituciones para lograr consentimiento de masas con el régimen.

En la coyuntura destaca también el complejo momento que atraviesa la Iglesia Católica. Enfrenta una de las peores crisis en su historia reciente. Las situaciones de abuso sexual son la principal razón de su exposición en los medios, mientras decae su influencia entre la sociedad civil, a manos de la secularización de vastos sectores de la población (especialmente medios) y el avance de las iglesias evangélicas. Sin embargo, este debilitamiento contrasta con su todavía probada capacidad de incidencia en ciertas decisiones públicas. Dicha capacidad fue demostrada en medio de la tramitación de la reforma educacional, tema de interés para la Iglesia en tanto principal sostenedor privado a nivel escolar en Chile.

En medio de las críticas que generó entre los sostenedores privados el intento del Gobierno por erradicar la posibilidad de lucro en el sistema escolar, la Iglesia operó a través de la Conferencia Episcopal para salvaguardar sus intereses. Su esfuerzo logró modificar el sistema de arriendos de colegios abriendo la puerta para un lucro regulado. Esta medida, aunque rechazada en la Cámara de Diputados, es auspiciada por el Gobierno. Pero la presión de la Iglesia no acaba allí. De cara a la tramitación de los proyectos de ley que intentan acabar con el lucro, el copago y la selección en el Senado, la Iglesia volvió a atacar exigiendo un “gran acuerdo” por una reforma “sin detrimento y menoscabo patrimonial de los sostenedores”⁶. La ofensiva recibió un espaldarazo de La Moneda, que a través de los ministros de Interior y Educación salió a renovar los votos de acuerdo con la Iglesia, destacando que las escuelas recibirán los mismos aportes del Estado sin importar su condición pública o privada.

Una similar preocupación por exponer credenciales de prudencia al empresariado ha mostrado el ministro Alberto Arenas desde la cartera de Hacienda. No obstante la campaña comunicacional emprendida para enlodar su gestión y culparla de la desaceleración económica, el Gobierno ha decidido recomponer las relaciones entre su política económica y los gremios empresariales. Esta actitud, en lugar de calmar los ánimos de sus dirigentes, parece en cambio confirmarles la efectividad de sus presiones. Mientras en la última Enade Arenas no dudó en calificar a los empresarios como “el corazón de la economía”, prometerles una reanudación de la alianza “público-privada” y “certidumbre

⁶ La Conferencia Episcopal de Chile. (2014, 18 de noviembre). *Una reforma educacional por el bien de Chile. Conferencia Episcopal de Chile*. Recuperado de: http://documentos.iglesia.cl/conf/documentos_sini.ficha.php?mod=documentos_sini&id=4335

y estabilidad” de cara a las reformas laborales, Andrés Santa Cruz mantuvo a firme la crítica del empresariado y condenó cambios que “sólo le dan el gusto a los que gritan”⁷.

2. SISTEMA POLÍTICO: PUGNAS INSUSTANCIALES Y BUROCRATISMO

No sólo en educación los poderes fácticos consiguen ser escuchados oportunamente por el Gobierno. Los avances de las iniciativas del Ejecutivo y sus anuncios en materia tributaria, laboral, de salud y energética han contado con el beneplácito de amplios sectores del empresariado. Las discusiones políticas más decisivas, de hecho, parecen ocurrir dentro del debate empresarial antes que con el resto de actores de la sociedad civil. Las orientaciones y las velocidades de las reformas tienen que ver, en última instancia, con los grados de regulación estatal de los mercados y su fortaleza con el respaldo o rechazo que concitan entre distintos sectores del empresariado.

En un contexto de debilitamiento del sistema político, las mediaciones entre el Estado y otros poderes ya no pasan principalmente por los partidos sino por las dirigencias del gobierno de turno. Al no haber nada más trascendente que la administración del aparato estatal, las burocracias comienzan a tener un poderío sin precedentes en la historia de la transición. Si algún contenido tiene el “bacheletismo” es precisamente el de ser una fórmula burocrática fortalecida por su control de las mediaciones con diversos poderes y su relativa autonomía del sistema de partidos. Dicha condición puede parecer prometedora considerando el descrédito de este último, pero desde el punto de vista de la democracia no representa precisamente un avance.

La fórmula del bacheletismo se compone de dos elementos. Por un lado, acoge a una camada de expertos que pueblan la administración pública con renovados aires de sofisticación intelectual e independencia política, pero sin imaginativa política para resolver las deudas democráticas y sin efectivo poder de incidencia. Estos expertos, como muestran las agendas de educación, salud y más recientemente transporte, buscan conciliar el mercado con las expectativas de mayor igualdad social por la vía de políticas públicas cubiertas de la retórica de los derechos. Se promueve la inclusión en la educación escolar, pero manteniendo el financiamiento vía vouchers; se pretende la mejora del sistema de salud regulando a las Isapres pero destinando todavía la mayoría de los recursos públicos a sus arcas privadas; se estudia extender el Metro de Santiago a través de la concesión de nuevas líneas. De esta forma se busca mantener la centralidad asignada al mercado para la provisión de servicios sociales o la organización de la producción de muchos bienes, concentrándose únicamente en la alteración de los criterios de administración. Detrás de la retórica de los derechos sociales, prevalece una política de sello tecnocrático y pro mercado.

Los partidos políticos, en tanto, ya no cumplen papel alguno de mediación entre los intereses empresariales y el Estado, menos aún entre éste y fuerzas sociales excluidas de su esfera. Son presa, en cambio, de pugnas políticamente insustanciales, carentes de proyectos y motivadas principalmente por aspiraciones personales o sectarias de

⁷ EMOL. (2014, 27 de noviembre). Enade 2014: Tras intervenciones de Arenas y Santa Cruz termina sesión inaugural. *EMOL*. Recuperado de: <http://www.emol.com/noticias/economia/2014/11/27/691917/minuto-a-minuto-siga-todos-los-detalles-del-encuentro-de-empresarios-enade-2014.html>

encumbramiento a través del aparato estatal. Lo anterior dificulta el itinerario trazado por el propio Ejecutivo al abandonar la defensa de las reformas en aras de precoces preocupaciones electorales, esto es: carcome al sistema político desde dentro. El bi-coalicionismo, así, consolida su incapacidad de dar una respuesta sustantiva al malestar, ahondando la crisis de legitimidad del sistema democrático en lugar de contenerla y mucho menos revertirla.

Las dificultades en la implementación del programa de Gobierno generan crecientes fricciones al interior de la alianza gobernante. No obstante, se trata de pugnas en las que su alta figuración mediática contrasta con su escaso contenido sustantivo. Estas pugnas adoptan la forma de polémicas entre partidos, al interior de partidos o transversales a propósito de políticas específicas. Dentro de las primeras, la más mediática ha sido la tensión entre la DC y el PC. Pero en ella no se confrontan proyectos de sociedad, ni siquiera estrategias sobre cómo conducir a la coalición o al gobierno. La polémica desatada a propósito de las declaraciones del embajador comunista de Chile en Uruguay, Eduardo Concretas, y los dichos de la diputada Karol Cariola, ilustran el vacío de estas tensiones. Comenzaron con acusaciones mutuas por la falta de lealtad con “el compromiso adquirido por la Nueva Mayoría y la Presidenta con la ciudadanía” y finalizaron sin referencia a acuerdo o decisión política alguna.

La ausencia de proyectos y orientaciones partidarias definidas se traslada también como desorden a las tensiones producidas a propósito de los proyectos de ley en discusión, así como a las fricciones al interior de los mismos partidos. La línea que separa, por ejemplo, a detractores e impulsores de la reforma educacional encabezada por el ministro Eyzaguirre y su equipo, cruza a los partidos de la coalición en lugar de respetar sus contornos. Es así que parlamentarios demócratacristianos o socialistas han sido más críticos que muchos pepedés o comunistas a las concesiones que el proyecto hace al mercado educacional⁸. Mientras la senadora socialista Isabel Allende encabezó una indicación legislativa para diluir las diferencias entre universidades públicas y privadas respecto a su financiamiento, el también senador socialista Carlos Montes respaldó un proyecto opuesto tendiente a reconstruir la educación pública. Mientras diputados de diversos sectores protestan contra las concesiones de Eyzaguirre a la Iglesia y los sostenedores privados, han sido los diputados comunistas sus más férreos defensores.

Pero la insustancialidad de la discusión interna del sistema político no es principalmente carencia de debate político, sino expresión del tipo de confrontaciones que lo movilizan: pugnas internas de burocracias desancladas de intereses sociales colectivos, que apelan a éstos únicamente como cantera de votos o clientela. Sin proyectos que defender ni fuerzas sociales que representar, las fuentes de distinción e identidades se diluyen y se tienen que crear otras nuevas. Es de esta manera que surge la pretendida batalla entre “reformistas” y “conservadores” del bloque, todos ellos apelando a la figura del “programa” como fundamento y a la “lealtad con la Presidenta” como justificación.

La derecha, en tanto, sigue incapaz de sentar cabeza. Su intento por capitalizar la

8 Consorcio de Universidades Estatales. (2014, 29 de octubre). Parlamentarios junto a rector Aldo Valle exigen que educación pública se financie en un 100%. *Consorcio de Universidades Estatales*. Recuperado de: <http://www.uestatales.cl/cue/?q=node/4206>

movilización de las PYME y la de padres y apoderados no ha logrado frenar su drástica caída en el apoyo ciudadano. La novedad desde este campo radicaría en la eventual emergencia de un polo de “derecha liberal” a partir de desgajes de la derecha (Amplitud y Red Liberal) y la Concertación (Fuerza Pública). Sin embargo, poco y nada se diferencia este supuesto liberalismo del neoliberalismo reinante. Les pesa la reducción del proyecto liberal a las banderas del liberalismo económico y su íntima conexión con poderes en absoluto modernizadores. Con todo, antes incluso de ser puestos a prueba como propuesta política, tropiezan con el involucramiento de su principal figura, Andrés Velasco, en el caso Penta, quedando así subsumidos en la crisis general de la política. No logran tampoco atraer a la DC a una alianza “de centro”.

Marco Enríquez-Ominami, en tanto, aparece empatado junto a la presidenta Bachelet como el personaje político mejor evaluado según la última encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP). Sin embargo, se resta de tomar posiciones ante los principales dilemas de la coyuntura. Opta, en cambio, por evadir las disputas abiertas y adelantar la discusión electoral proponiendo un sistema de primarias único del progresismo y la centroizquierda. Con esto busca evitar confrontarse con una Concertación a la cual desea reingresar, sobre todo con Bachelet, a quien adjudica un “conmovedor”⁹ impulso transformador y a cuya disposición ha dicho poner todo su “capital político”¹⁰. Pero su silencio ante polémicas como la educacional, la socio-ambiental o la desatada por el caso Penta, le restan capacidad de relacionarse con fuerzas sociales excluidas del juego político y de distinguirse de los actores políticos tradicionales. No parece existir un compromiso del progresismo por ampliar el carácter social de la política incorporando a nuevos intereses. Su apuesta, de seguir enclaustrada en las dinámicas internas de un sistema político ensimismado, no garantiza la proyección política de su popular imagen.

En general, Concertación y Derecha parecen no tener conciencia del daño estructural que afecta al sistema político y la insustancialidad de sus pugnas internas. Por el contrario, casos como el congelamiento de las comisiones investigadoras del Congreso sobre los casos Penta y Arcis, en el que a vista y paciencia de la opinión pública comunistas y gremialistas desistieron de investigar los eventuales casos de corrupción en los que estaban involucrados, son precisamente indicativos de la nula consideración de los partidos al daño que la corporativización de la política supone para su propia legitimidad

Esta evadida realidad ha quedado plasmada en los resultados de la última encuesta del CEP, que ilustra un incremento en la desaprobación del bi-coalicionalismo, del Gobierno y de la propia presidenta Bachelet. Mientras la aprobación de la Alianza alcanzó un magro 16%, la Concertación consiguió un igualmente bajo 24%. La evaluación positiva del Gobierno se redujo en doce puntos para llegar al 38%, mientras su desaprobación se empujó al 43%. La aprobación de Michelle Bachelet, en tanto, bajó trece puntos para ubicarse en un 50%. La figura de Bachelet comienza así a perder su independencia para ser evaluada críticamente, como el resto del sistema político. Así, la del último noviembre es la aprobación más baja que ha tenido no sólo durante su actual gobierno sino también considerando el periodo 2006-2009.

9 Desde Zero (2014, 20 de noviembre). Presentación de Patricio Fernández y Rafael Gumucio. *Radio Zero*.

10 Saldivia, C. (2014, 7 de diciembre). Yo ofrezco todo mi capital político y lo pongo a disposición de Bachelet para desentramar las reformas. *El Mercurio*. Reportajes. Edición impresa.

3. GOBERNABILIDAD VÍA CORPORATIVIZACIÓN DE LAS LUCHAS SOCIALES

El diseño del bacheletismo requiere, como también los anteriores gobiernos de la Concertación, de una política de gobernabilidad, es decir, de una limitación del ejercicio de la democracia en aras del orden. Si durante la transición los principales medios para facilitarla fueron la desarticulación y la represión de las organizaciones sociales, hoy se diversifican. En lugar de convocar a las fuerzas subalternas que bregan por cambios democráticos a un pacto social, el Gobierno renuncia a estrechar lazos con sus organizaciones optando por ignorarlas o bien, allí donde puede, corporativizarlas. Un papel fundamental en la implementación de esta política desempeña el PC, conteniendo la movilización social que escapa del itinerario establecido por el Gobierno. Por este motivo, no es forzoso preguntarse si acaso está definitivamente comprometida su proyección como fuerza transformadora (ya en cuestión con su incorporación a una alianza neoliberal).

Se trata de una opción deliberada y derivada de la renuncia a estimular el respaldo social organizado a las reformas. La decisión, sin embargo, es contradictoria; por un lado se propagandiza contra los poderes fácticos, desatando su reacción, y por otro no se busca diálogo ni apoyo de los actores movilizados. Esto repercute en la viabilidad de imprimirle un carácter más profundo a las reformas, dejándolas abandonadas al cortoplacismo de las burocracias de gobierno y a las presiones de la elite económica.

Frente aquellos movimientos con capacidad de expresión autónoma, en tanto, la apuesta oficialista es neutralizarlos. Conocidas han sido las intervenciones en el movimiento estudiantil y, más recientemente, en la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y en el Colegio de Profesores. En ambos casos, destaca el papel desempeñado por los comunistas como principales responsables de mantener a raya a los movimientos sociales. La apuesta no ha sido efectiva y ha redundado en una sostenida pérdida de fuerza del PC en el mundo social organizado. Pero también en una agudización de las tensiones internas de dichos actores, como ilustra la situación dentro de ambos gremios.

Intentando evitar la movilización anual de los empleados fiscales, el Gobierno constituyó la denominada Mesa del Sector Público encabezada por la CUT y compuesta por las organizaciones de trabajadores sobre las que suponía capacidad de control. Ingenuamente, el Ejecutivo presentó un reajuste nominal del 6% pero que representaba sólo un 0,5% real. Luego de la firma de 12 de las 15 organizaciones convocadas, incluida la CUT, el ministro Arenas manifestó su conformidad con el acuerdo alcanzado. A continuación, la ANEF presidida por el socialista Raúl de la Puente, la Confenats y la Asemuch, hicieron un llamado a un paro indefinido del sector público, quebrando públicamente con la dirección concertacionista. Mientras tanto, más de 40 mil profesores colegiados y no afiliados al Colegio se han movilizado a lo largo del país por respuestas más profundas y creíbles del Gobierno a sus demandas, en abierta rebeldía contra una dirigencia nacional controlada por los comunistas y la Concertación. Frente a esta masiva movilización que de manera inédita ha logrado sumar a una amplia franja de profesores que en su mayoría no se encuentran colegiados, la dirección comunista ha intentado deslegitimar la movilización y desplazar de su resolución a las bases movilizadas, aceptando la contra propuesta del

Gobierno sin la realización de una acordada consulta democrática.

La descrita no es sólo la crisis más aguda que ha sufrido el gremio de los profesores en la última década. Es también la crisis del tipo de relación que busca establecer el Gobierno con los actores sociales subalternos. No habiendo transcurrido siquiera un año de administración, la Concertación ha perdido un terreno significativo entre estudiantes, profesores y trabajadores organizados. A ello se suma el descontento de las organizaciones socio-ambientales por el protagonismo de grupos empresariales como el liderado por la familia Luksic en la elaboración de la agenda energética, siendo la defensa gubernamental del proyecto Alto Maipo el ejemplo más ilustrativo. En sucesivas ocasiones, el ministro de Energía, el ministro de Hacienda y la propia Presidenta, han respaldado públicamente el proyecto a pesar de los reparos de las organizaciones que apuntan a las negativas consecuencias socio ambientales y a la estrecha relación existente entre el actual ministro de Energía y el grupo Luksic.

Si lo anterior redundará en una crisis de control social, desatando ya no sólo desencuentros aislados entre gobierno y actores sociales sino movilizaciones, es algo que está lejos de poderse prever hoy. Sin embargo, da cuenta de la incapacidad de la Concertación para recomponer lazos con las fuerzas sociales subalternas más significativas. Queda así en entredicho la posibilidad de emprender reformas democratizantes en el actual periodo presidencial prescindiendo de la participación de nuevos y más amplios intereses en la política. No se ve cómo hacer posible la promesa de más democracia limitando la deliberación política a los mismos intereses y actores que la han copado las últimas décadas.

Desde que se configuró, la Nueva Mayoría fue promovida como una alianza política distinta a la Concertación por haber incorporado fuerzas de izquierda que se habían proyectado al calor de la conflictividad reciente y, en especial, de las movilizaciones sociales de 2011. Así, la incorporación del Partido Comunista, de Revolución Democrática, del MAS de Alejandro Navarro y la Izquierda Ciudadana, así como la mejorada relación con el PRO de Enríquez-Ominami, suponía la inyección de una renovada capacidad de movilización y de ampliación de los límites de la acción política. Hoy, sin embargo, es imposible identificar esa prometida contribución. Los nuevos actores incorporados a la Concertación no han tenido una gravitación significativa en la definición del carácter y los alcances del gobierno de Bachelet.

Con todo, es equivocado pensar la insignificancia de la izquierda y el progresismo en la alianza de poder como falta de voluntad política o mera cooptación. El problema, mucho más complejo, pasa por el quiebre que produjo la Concertación al incorporar a estas fuerzas en su órbita de la alianza social que hizo posible el ciclo de luchas 2006-2011. En años anteriores, las mencionadas fuerzas significaron un potencial crítico y movilizador contra el actual modelo de desarrollo. Fue precisamente esa la atracción que el sector supuso para una Concertación que debía recuperar el gobierno en una nueva situación social marcada por un creciente malestar de los sectores medios y la emergencia de actores sociales autónomos.

En definitiva, si en algo ha sido exitosa la Concertación es en la contención de la

emergencia de una disidencia político-social articulada desde su izquierda. Lo ha logrado por la vía de desarticular a la que fue, de facto, la conducción de las movilizaciones sociales más importantes de los últimos años, y de subordinar a su iniciativa a ciertas fuerzas que la componían como el PC y RD. Esta subordinación logra, además, limitar el papel de la izquierda histórica y de movimientos que emergían con cierta novedad al mero control burocrático de los actores sociales antineoliberales, cifrando sus posibilidades de proyección en la corporativización de sus luchas. Lo anterior socava las propias bases de sustentación de estas fuerzas y hace más compleja la proyección de una fuerza política que apueste por una ampliación sustantiva de la democracia.

4. LA DEMOCRACIA EN RIESGO

La fragilidad de la iniciativa política del gobierno de Michelle Bachelet, su permeabilidad a las presiones de los poderes fácticos y su incapacidad de incorporar nuevos intereses a la política, entraña viejas y nuevas amenazas a la política democrática. Implica no sólo dificultades para el desarrollo de la agenda de políticas definida por el Gobierno, sino también y en un plazo más largo, un debilitamiento de las instituciones constructoras de acuerdos sociales democráticos. Las expectativas de cambios sustanciales que se sembraron durante la campaña presidencial, hoy se ven frustradas ante el peso que siguen ejerciendo los intereses defendidos tradicionalmente por la política nacional.

Estas dificultades son especialmente claras en un momento marcado por la reconquista de protagonismo por parte de las elites económicas. Si el Gobierno de Bachelet les tendió la mano para concitar su respaldo a los ajustes en curso, los grupos económicos se la dieron pero también le tomaron el codo. De esta forma, hoy vemos cómo además de concurrir a la generación de acuerdos “público-privados”, impulsan una campaña para construir un clima de insatisfacción conservadora ante la agenda del Gobierno. El ingreso de fuerzas progresistas a la Concertación busca por un lado legitimar al bacheletismo y oscurecer su carácter pro empresarial y por el otro, disciplinar a las fuerzas sociales, obstaculizando así, la proyección de estos intereses al campo de la política.

En la medida que la alianza gobernante no da cabida a los intereses y actores de los sectores subalternos, ni se abre siquiera a acuerdos parciales con sus fuerzas, se enfrenta con debilidad a las reacciones que su regulación de los mercados desata en el empresariado. Así, la negativa a implementar un nuevo y más amplio pacto social agudiza la crisis de representación. El rechazo a una resolución socializante de las deudas democráticas, en tanto, agudiza las contradicciones propias del agotamiento de la transición y de su proceso económico y social. Las expectativas de reforma comienzan a frustrarse y sus costos a ser pagados por una mayoría social desilusionada. En este escenario podríamos parafrasear al revolucionario francés del siglo XVIII Saint-Just y sus palabras cobrarían plena vigencia: “Quien hace reformas a medias no hace sino cavar su propia tumba”¹¹.

11 La frase original reza “Quien hace revoluciones a medias no hace sino cavar su propia tumba”.

FUNDAMENTOS DEL TRABAJO EN EL CHILE NEOLIBERAL Y LA AGENDA LABORAL DE BACHELET

RESUMEN

El actual orden laboral tiene sus orígenes en el Plan Laboral de 1979. Los gobiernos de la Concertación no han modificado sus principios fundamentales y, en algunos casos, las reformas impulsadas al Código Laboral han fortalecido sus basamentos. El actual Gobierno ha promovido una Agenda Laboral que pretende “nivelar la cancha” en que se desenvuelven trabajadores y empresarios. Se concluye que los alcances de las medidas anunciadas no alteran, en lo esencial, una normativa que asegura institucionalmente la acumulación empresarial por sobre los derechos de los trabajadores.

Palabras clave ›

Orden laboral, sindicatos, negociación colectiva, neoliberalismo, Agenda Laboral.

Autores: Giorgio Boccardo* y Matías Goyenechea**.

El Gobierno de Bachelet se propuso enviar antes de fin de año un paquete de modificaciones al Código Laboral que “equilibrarán la cancha” en que se desenvuelven trabajadores y empresarios. La ministra del Trabajo, Javiera Blanco, declaró que una vez aprobada la Agenda Laboral, las huelgas en Chile van a ser prácticamente inexistentes¹. La ex gerenta de la Fundación Paz Ciudadana² -creada por Agustín Edwards- explicó que ya es hora de ajustar la normativa laboral vigente producto de que la actual incentiva los conflictos en la producción³. Blanco tranquilizó al mundo empresarial al señalar que el fin del reemplazo de trabajadores en huelga propuesto no producirá paralizaciones en la producción dado que sólo suspenderán sus funciones aquellos empleados que negocian colectivamente. Finalmente, se encargó de aclarar que no estaba en los horizontes de este gobierno fomentar la negociación por rama o que el esquema



1 Obregón, P. (2014, 2 de noviembre), “Nunca hablamos de paralización de la empresa, porque el que tiene derecho a huelga es el sindicato, no toda la empresa”. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2014-11-02&dtB=06-12-2014%200:00:00&PaginaId=4&bodyid=2>

2 Más detalles sobre la participación de Javiera Blanco en la Fundación Paz Ciudadana se pueden revisar en 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.

3 Blanco indicó que las huelgas legales aumentaron en el periodo 2005-2013 de 101 a 201 paralizaciones y de 11 mil a 30 mil trabajadores involucrados. No obstante esta selección antojadiza, los hechos demuestran que en 1990-2013 el número de huelgas legales se ha mantenido estable en Chile. En 1990 se producen 176 huelgas legales y en 2013 son 201 huelgas; el 2001 se produjo el mínimo histórico de 86 huelgas legales y en 1992 su máximo con 247 huelgas. Ver Dirección del Trabajo. (2014). *Anuario Estadístico 2013*. Dirección del Trabajo. Recuperado de: http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-99379_recurso_7.pdf

organizativo de los trabajadores tienda al sindicato único, tal como lo demanda la CUT.

Las declaraciones de la ministra, más allá de si sus apreciaciones sobre la realidad son correctas o si las medidas finalmente se aprueban, dan cuenta de lo arraigado que están los preceptos neoliberales del orden laboral en las tecnocracias concertacionistas. A saber, que los derechos individuales y colectivos de los trabajadores terminan en el momento en que las utilidades de las empresas se ven amenazadas. A diferencia de lo que cree Blanco, es el marco legal heredado de 1979 -y reforzado sistemáticamente por los gobiernos de la Concertación- el que desincentiva institucionalmente la organización sindical e inhibe el ejercicio de derechos laborales elementales.

Ahora bien, ¿cuál es el origen del marco normativo laboral actual?, ¿cuáles son sus principales fundamentos? Y más importante todavía, ¿cuáles son los alcances que tendrá la Agenda Laboral que impulsa el Gobierno sobre estos principios?

*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.

**Matía Goyenechea

Cientista Político, experto en economía de la Salud y Director de la Fundación Creando Salud.

En los siguientes apartados se intenta dar una respuesta tentativa a estas interrogantes y, con ello, contribuir a que los trabajadores y sus organizaciones orienten sus demandas y medidas de presión a transformar los basamentos que hoy impiden institucionalmente su constitución.

1. ORÍGENES DE LA NORMATIVA LABORAL NEOLIBERAL EN CHILE

Entre 1931 y 1973 la organización y la lucha de las fuerzas obreras logra institucionalizar derechos que reconocen al trabajador como un sujeto colectivo con poder para negociar sus condiciones de reproducción de vida. Y si bien la negociación ramal, la inamovilidad de los puestos, los reajustes salariales y el bienestar material alcanzado se acotaron a los trabajadores de la industria y a los empleados públicos, este periodo se caracteriza por la decidida acción estatal como garante de derechos y por procesarse institucionalmente los intereses de empleadores y trabajadores en el propio Estado.

Es este esquema “tripartito” de relaciones laborales y el reconocimiento de una fuerza de trabajadores con derecho a incidir en el curso general de las condiciones del trabajo lo que el Plan Laboral de 1979 dismantela desde la raíz. En el nuevo esquema, el neoliberal, se concibe al trabajador como un factor productivo más, que debe ser fácilmente intercambiable y, de ser necesario, prescindible⁴. Lo que en buena medida significa flexibilizar en forma extrema el mercado del trabajo, reducir al mínimo los derechos individuales y colectivos de los trabajadores y, sobre todo, evitar que esta fuerza vuelva a tener poder de negociación más allá de la unidad productiva mínima.

Esta concepción deshumanizante del trabajador orienta las modificaciones del Código Laboral efectuadas en 1979 a efectos de configurar un mercado de trabajadores, idealmente, no organizados colectivamente. Los defensores de la nueva normativa señalan que las remuneraciones de los trabajadores se deben ajustar a la productividad de cada empresa, principio que la negociación interempresa, por su propio carácter,

⁴ Ruiz, C. (2002, enero). Sociedad y orden laboral. Acerca de la discusión del año que termina. *Revista Análisis del Año 2001. Política, Sociedad y Economía*, (4), Departamento de Sociología, Universidad de Chile, pp. 24-46.

no respetarían⁵. Se defiende que en un ambiente competitivo la productividad laboral crece y con ella los salarios, pues cada unidad laboral, para mantener esa competitividad en el mercado, requiere aumentarla mediante una gestión moderna. Por el contrario, si las empresas pactan de manera conjunta sus salarios con sindicatos interempresa, las remuneraciones serán “artificialmente” similares, con independencia de la capacidad competitiva de cada una de éstas⁶. Ello conduciría, según los neoliberales, a que los salarios alcancen un nivel más alto que su productividad, empujando a las empresas a sustituirlos por nueva tecnología, elevándose así el desempleo. En consecuencia, este ideologismo no demostrado en los hechos⁷ niega toda posibilidad de que se constituya un sujeto en el trabajo que pueda viabilizar sus intereses y ejercer sus derechos colectivos.

Desde la vereda del trabajo, en tanto, a las limitaciones de organización impuestas a diversos sectores en que se prohíbe la huelga legal⁸, se suma la nueva organización horizontal de las empresas⁹, sustentada en una gran cantidad de pequeñas unidades productivas cuyo tamaño (menor a 8 trabajadores) o modalidad contractuales temporales, impiden de facto toda organización sindical. En los casos en donde sí es posible la formación de sindicatos, impera la fragmentación y las dificultades para agrupar efectivamente los intereses colectivos de sus representados. Esto, producto de la inexistencia de una negociación por fuera de los marcos de la empresa, del escaso financiamiento y formación de los dirigentes y de la fragmentación sindical que el Código del Trabajo alienta. Esto impide que los sindicatos negocien en condiciones de igualdad con empleadores organizados en poderosos gremios de alcance sectorial y nacional, cada vez más preparados para enfrentarlos mediante sofisticadas unidades de gestión de recursos humanos.

La transición a la democracia abrió expectativas en las organizaciones de trabajadores que habían logrado sortear la dictadura militar. Estas suponían que los gobiernos democráticos introducirían cambios importantes a la institucionalidad laboral heredada¹⁰. De hecho, el Programa de Gobierno de la Concertación de 1989 declaraba una voluntad política de introducir modificaciones profundas al orden laboral¹¹, de modo que se cautelaran derechos fundamentales de los trabajadores y se permitiera el fortalecimiento de los sindicatos. Pero más allá de las intenciones, la realidad ha demostrado que la orientación que prima desde 1990 apunta a administrar en muchas áreas el marco legal forjado por

5 Piñera, J. (1990). *La revolución laboral*. Santiago: Editorial Zigzag, 3ª Edición.

6 Ruiz, C. & Boccardo, G. (2014). *Los chilenos bajo el neoliberalismo. Clases y conflicto social*. Santiago: El Desconcierto.

7 Hasta hoy el Estado fomenta infructuosamente mediante programas la innovación tecnológica que el empresariado es incapaz de impulsar, y el país sigue dependiendo de las exportaciones primarias.

8 Está prohibida la huelga legal en aquellas empresas que atienden servicios de utilidad pública o cuya paralización, por su naturaleza, cause grave daño a la salud, al abastecimiento de la población, a la economía del país o a la seguridad nacional. Ver Artículo 384 del Código del Trabajo.

9 Montero, C. (1997). *La revolución empresarial chilena*. Santiago: CIEPLAN, Dolmen Ediciones; Ruiz, C. & Boccardo, G. (2013, enero). Peripecias del capital y el trabajo en el neoliberalismo avanzado. *Revista Análisis del Año 2012. Política, Sociedad y Economía*. (15), Departamento de Sociología, Universidad de Chile, pp. 25-52.

10 *Op. Cit.* 4.

11 El programa de Gobierno de los Partidos de la Concertación por la Democracia contemplaba prohibir el reemplazo de trabajadores en huelga, acabar con los grupos de negociación paralelos al sindicato y con la prohibición de la negociación interempresa (aunque no hacerla obligatoria para el empleador). Y, donde no existía derecho a la huelga legal, construir espacios en que el Estado o un árbitro mediara entre las partes.

la dictadura. Mientras que, en otras, las modificaciones han introducido elementos que fomentan la flexibilidad y legalizan modalidades precarias de empleo.

En el gobierno de Aylwin (1990-1994) se modificó el Código del Trabajo, pero se mantuvo en lo esencial el marco de 1979. Las reformas eliminaron algunos excesos que hacían que la normativa chilena estuviera bajo los umbrales mínimos de toda democracia, pero legitimó los basamentos del orden laboral actual, sustentado en una concepción que lo reduce a un recurso productivo más y que, en consecuencia, impide la organización de un sujeto colectivo. Es así que se promueve la atomización de las fuerzas sindicales y aumentan los mecanismos que debilitan el ejercicio de un derecho fundamental de los trabajadores, a saber, la huelga legal.

El gobierno de Lagos (2000-2006) también reformó el Código del Trabajo. Pero a diferencia de las reformas anteriores que restituyeron derechos mínimos de negociación y organización sindical en las empresas, en este periodo se profundizan las brechas que favorecen al capital y perjudican a los trabajadores. Las modificaciones aprobadas implicaron un aumento de la flexibilización de la fuerza de trabajo, concretamente en términos de la jornada parcial y la funcionalidad del trabajo. Estos cambios permiten a los empleadores ajustarse más eficientemente a los vaivenes internacionales que afectan a una economía tan abierta como la chilena¹². En términos del derecho a la negociación colectiva y la huelga legal, la legislación chilena sigue inhibiéndola de forma sistemática y promoviendo la desarticulación de los trabajadores. Ahora bien, el gobierno de Lagos incorporó la posibilidad de “mercantilizar” el derecho a ejercer la huelga legal, gracias a que cada empleador puede abonar el valor de cada trabajador reemplazado al sindicato que se encuentra ejerciendo este “derecho”, si es que oferta previamente un contrato colectivo similar al de la anterior negociación pero reajustado al IPC¹³.

En el primer gobierno de Bachelet (2006-2010) se aprobó la Ley de Subcontratación y Suministro de Personal. Esta buscó asegurar condiciones mínimas de trabajo estableciendo obligaciones para la empresa mandante como son el asumir el pago de remuneraciones o indemnizaciones que los contratistas adeuden a los subcontratados, y garantizar condiciones de seguridad e higiene a todos los trabajadores, independiente de su condición contractual¹⁴. Pero la ley no obliga a equiparar a los subcontratados las remuneraciones y derechos laborales que tienen los trabajadores de la empresa mandante, lo que termina por legitimar estas modalidades de empleo precario y abrir nuevos focos de conflicto¹⁵. La nueva ley prohíbe el suministro permanente de personal, pero sí reconoce legalmente la existencia de empresas para que provean “trabajadores transitorios” a una mandante. En ese sentido, la mayor novedad de la reforma es la legalización de una modalidad históricamente prohibida en la legislación chilena pero ampliamente utilizada, a saber, el “enganche”. En definitiva, se reconoce legalmente el suministro de trabajadores

12 Rojas, I. (2003). Las reformas laborales al modelo normativo de negociación colectiva del Plan Laboral. *Ius et Praxis*, 13(2), pp.195-221.

13 Op. Cit. 4.

14 Silva, C. (2007). *La subcontratación en Chile. Una aproximación sectorial. Documento de trabajo elaborado para Consejo Asesor Presidencial “Trabajo y Equidad”*. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/235242623/La-Subcontratacion-en-Chile-Una-Aproximacion-Sectorial-Silva>

15 Op. Cit. 6.

temporales sin que quede claro cómo se evitará que la condición “temporal” se cumpla¹⁶.

Durante el gobierno de Piñera (2010-2014) la política laboral se caracterizó, al igual que en los gobiernos de la Concertación, por el sello empresarial de la acción estatal en materia de regulación del capital y el trabajo¹⁷. Durante su gestión se apostó a que los problemas laborales se resolverían mediante políticas pro crecimiento y la capacitación de la fuerza de trabajo. La única modificación legal importante fue la regulación del trabajo doméstico, sometido a condiciones serviles, que fue aprobada en el segundo gobierno de Bachelet. No obstante aquello, el principal logro de Piñera en este ámbito fue la creación de cerca de un millón de empleos, cuya calidad ha sido materia de un arduo debate¹⁸.

En el actual gobierno de Bachelet fue aprobada la “Ley sobre el Multirrut” que establece que las obligaciones que derivan de los derechos laborales y previsionales, individuales y colectivos de los trabajadores, recaen sobre la figura del empleador y no sobre la empresa. Luego, las empresas que sean consideradas como un mismo empleador, serán responsables del cumplimiento de las obligaciones laborales emanadas de la ley, los contratos y convenios. En consecuencia, el empleador no podrá evadir sus responsabilidades y los trabajadores de todas las empresas consideradas bajo su tutela podrán constituir uno o más sindicatos o mantener sus organizaciones existentes, pudiendo negociar con todas las empresas o con cada una de ellas¹⁹. Ahora bien, pese a que el derecho de opción para negociar recaerá en los trabajadores y sus sindicatos, serán los tribunales de justicia quiénes determinarán la identidad del “empleador real” y, en caso de establecerlo, las obligaciones laborales y previsionales a las que éste debe dar cumplimiento²⁰.

La nueva legislación sigue negando la posibilidad de negociar a nivel interempresa al reconocer que, en rigor, es sólo una empresa la que está detrás de estas diversas personalidades jurídicas. Además, la modificación alienta la judicialización de los conflictos laborales, dado que los sindicatos deben recurrir a los tribunales para que se les reconozca un derecho vetado por este subterfugio legal basado en la definición legal de empresa. Cabe señalar que diversas organizaciones sindicales han indicado que la nueva ley dificulta las negociaciones con el empleador que, por la fuerza de los hechos, ya estaban ejerciendo a “nivel interempresa”.

En síntesis, las modificaciones efectuadas por la Concertación han sido ineficaces en alterar los principios fundamentales del Plan Laboral de 1979 y, en algunos casos, las medidas adoptadas han abierto cauces para una flexibilidad desembozada, la institucionalización de formas precarias de empleo y el debilitando extremo de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores. En definitiva, los basamentos del orden laboral chileno forjados en 1979 permanecen todavía incólumes. Ahora bien, ¿cuáles son esos principios

16 Por ejemplo, los trabajadores a honorarios en el Estado son recontratados sistemáticamente para que cumplan “temporalmente” actividades permanentes.

17 Ruiz, C. & Boccardo, G. (2013, enero). Peripecias del capital y el trabajo en el neoliberalismo avanzado. *Revista Análisis del Año 2012. Política, Sociedad y Economía*, (15), pp. 25-52.

18 Ver Equipo de Investigadores Nodo XXI (2014, abril). El mundo del trabajo bajo el gobierno de Piñera. *Cuadernos de Coyuntura*, (2), pp. 17-26.

19 Ver modificaciones al Artículo 3 del Código del Trabajo.

20 *Ibid.*

que estructuran el trabajo en el Chile neoliberal?

2. FUNDAMENTOS DEL ORDEN LABORAL EN EL NEOLIBERALISMO CHILENO

Tres son los fundamentos que organizan el orden laboral en el neoliberalismo criollo: primero, que el trabajador es considerado un recurso productivo más del empleador, desechable e intercambiable; segundo, el sello empresarial de la acción estatal en la regulación de las relaciones entre empleadores y trabajadores; y, tercero, la negación jurídica de la existencia de una fuerza laboral con capacidad de representar intereses más allá de la unidad productiva mínima.

Cabe señalar que ninguno de estos preceptos escapa a las concepciones neoclásicas de la economía política y a los principios que organizan todo orden social capitalista, pero su reinstalación supone la desarticulación de las fuerzas del trabajo que en el siglo XX fueron capaces de contener mínimamente este ordenamiento y asegurar derechos elementales para la reproducción de su vida. Además, hay que agregar que la mercantilización extrema que alcanza la sociedad chilena lleva a que estos principios se realicen en ámbitos de la vida social que ni el propio pensamiento neoclásico hubiera imaginado²¹.

El primer fundamento estructura todo el Código del Trabajo. Y si bien éste reconoce derechos individuales y colectivos mínimos, su ejercicio queda condicionado a no afectar la productividad de la empresa. De hecho, suponer que el trabajador es un recurso productivo más (“recurso humano” o “capital humano” son los eufemismos utilizados) permite que se estructuren una serie de dispositivos legales que abren cauces para una radical flexibilidad contractual (son desahuciables), salarial (son variables y ajustados a metas) y en su disponibilidad para utilizarlo en el lugar que la empresa lo requiera (se permite la polifuncionalidad). Más todavía, luego de la crisis de 1997-1998, la normativa legal permite que la empresa sortee con mayor éxito las coyunturas económicas, precarizando o desprendiéndose rápidamente de sus trabajadores. En tanto que a nivel colectivo, se mercantiliza el derecho de la empresa a reemplazar trabajadores en huelga (ofertando un bono por trabajador reemplazado) siempre que la el contrato colectivo propuesto esté reajustado a la inflación del periodo.

El segundo fundamento supone en lo formal un “Estado ausente” en la regulación de los conflictos que ocurren en la producción, pero que en los hechos inclina decididamente la balanza en favor del empresariado. Ahora bien, los neoliberales defienden el esquema “bipartito” o “autónomo” de relaciones laborales entre empleador y trabajador, y rechazan cualquier reconstrucción del intervencionismo estatal propio del periodo nacional-popular. El argumento esgrimido –que forma parte de los consensos de la transición– es que el esquema “tripartito” conduce inexorablemente a la politización de la acción estatal, a la que es necesario mantener reducida a una condición “técnica”²². En caso contrario, el Estado resulta incapaz de procesar el conflicto social y se produce el colapso del sistema político. Sin embargo, como se ha revisado, la normativa laboral chilena y la acción estatal

21 Revisar artículo de Orellana, V. (2014, diciembre). La reforma de Eyzaguirre y la profesión docente: ¿continuidad o cambio? *Cuadernos de Coyuntura*, (6), publicado en este Cuaderno.

22 Faletto, E. (1989). La especificidad del Estado latinoamericano. *Revista de la Cepal*, (38).

que la organiza esta lejos de ser neutral, lo que constituye una fórmula que incluso escapa al ideario neoliberal original. En definitiva, lo que en otro contexto histórico podría suponer la configuración de una fuerza sindical autónoma del Estado, cuestión atípica en América Latina, resulta imposible en Chile dado que el carácter empresarial de la normativa laboral impide institucionalmente que exista un equilibrio mínimo en las relaciones entre empleadores y trabajadores.

El tercer fundamento niega jurídicamente la existencia de una fuerza trabajadora organizada más allá del ámbito de la unidad productiva con poder real de negociación. La actual normativa deja a voluntad del empleador negociar con un sindicato organizado a nivel interempresarial, ramal o nacional. Esto merma toda capacidad de que los trabajadores negocien las condiciones generales del orden laboral, y que aquellos trabajadores de las unidades más pequeñas ejerzan sus derechos elementales. El argumento neoliberal es que cada unidad define, en base a su capacidad productiva, el precio a pagar por el trabajo efectuado. De lo contrario, se ajustarían artificialmente las remuneraciones y aquellas que no pudiesen pagar ese valor tendrían que cerrar o reemplazarlos por tecnologías. De tal suerte, para los trabajadores empleados en las pequeñas empresas encadenadas a otras de gran tamaño, en las subcontratistas o en ámbitos en que la ley niega la posibilidad de organización o de ejercer la negociación colectiva es un derecho vetado por la propia legislación.

Ahora bien, en el esquema bipartito de relaciones laborales reducido a la unidad productiva elemental, tampoco los trabajadores gozan de derechos individuales y colectivos efectivos.

A nivel individual, el derecho de las empresas a ajustar su “capital humano” a los vaivenes económicos y poder desprenderse (mediante el despido por necesidades de la empresa) o flexibilizar las condiciones de trabajadores (mediante la polifuncionalidad), la reducción de la jornada o convenir contratos precarios con mujeres y jóvenes, mina toda posibilidad de que el trabajador pueda ejercer sus derechos básicos.

A nivel colectivo, a la formación de sindicatos con poder negociador se anteponen la fragmentación estimulada por la ley, los escasos mecanismos de financiamiento y los condicionamientos de todo tipo sujetos a los tamaños de la empresa. En tanto que la proliferación de un gran número de pequeños sindicatos y de grupos negociadores (no pudiendo ser tuición de los de mayor tamaño la titularidad de la representación), el reemplazo de trabajadores (y, fruto de la flexibilidad laboral, el reemplazo interno de aquellos que no están sindicalizados) y el lockout empresarial, desestiman el uso de la huelga legal como herramienta de presión.

En definitiva, a partir del discurso tecnocrático de la eficiencia productiva y del “capital humano”, de la flexibilidad por sobre la “rigidez”, la libertad de las empresas para emprender por sobre el “corporativismo sindical” y de los trabajadores para “elegir” si ejercen sus derechos de forma individual o colectiva, se ha institucionalizado un orden laboral que asegura la acumulación empresarial a todo evento.

3. LA AGENDA LABORAL DE BACHELET Y LA NATURALIZACIÓN DEL ORDEN LABORAL NEOLIBERAL

El programa de Bachelet plantea como objetivo principal en materia laboral “nivelar la cancha” para que se desenvuelvan relaciones laborales equilibradas entre trabajadores y empresarios²³. Para alcanzar ese propósito se contempla la implementación de diversas iniciativas entre las que se cuentan: primero, evitar la existencia de empresas con distintas razones legales pese a ser en los hechos una sola unidad productiva; segundo, establecer un reajuste al sueldo mínimo hasta alcanzar los \$ 250.000; tercero, generar un sistema de certificación de buenas prácticas laborales y aumentar los subsidios al empleo joven y femenino, mejorar el sistema de capacitaciones y el seguro de cesantía; cuarto, el programa reconoce la necesidad de fortalecer los derechos colectivos, en específico la actividad sindical y la negociación colectiva para así enfrentar la desigualdad existente en el mercado del trabajo, pero también favorecer un desarrollo económico más inclusivo y participativo.

La propuesta de reforma para el fortalecimiento de los derechos colectivos es aquello que ha suscitado mayor recelo en el mundo empresarial y expectativas en las fuerzas sindicales. Se propone reconocer al sindicato la titularidad del derecho a negociar colectivamente y como forma de promover la sindicalización de los trabajadores extender los beneficios, de manera automática, a quienes se afilien al sindicato que negoció el contrato colectivo²⁴. Como forma de mejorar los procesos de negociación colectiva, se definen medidas que buscan resolver la asimetría de información tanto a nivel de la difusión de derecho y deberes de los trabajadores, individuales y colectivos, como también establecer una normativa que obligue a los empleadores a entregar a los sindicatos información de la situación económica de la empresa (en especial el estado de resultados y el balance general)²⁵. Además, se pretende fortalecer el proceso de negociación colectiva, potenciando el programa de formación sindical del Ministerio del Trabajo, así como mecanismos para mejorar la gestión sindical con financiamiento público permanente.

En relación al proceso de negociación colectiva, el programa señala que se modificarán normativas del Código Laboral para introducir “mejoramientos y simplificaciones” que otorguen capacidad y autonomía a las partes. Se propone también ajustar la normativa laboral a los convenios internacionales que, de momento, el gobierno chileno ha incumplido (por ejemplo, el Convenio OIT N° 87). Esto significa, entre otras cuestiones, que se prohíba, sin poder recurrir a ningún tipo de compensaciones, el reemplazo de trabajadores durante la huelga legal. Además, se plantea que las negociaciones colectivas partan de un piso no inferior a lo acordado en la negociación colectiva anterior, pero considerando la situación económica de la empresa²⁶. Finalmente, se podrán ampliar las materias a pactar en el proceso de negociación colectiva, siempre que las distintas partes lo acuerden.

De implementarse las reformas propuestas por la Concertación, no se modificarán los fundamentos del orden laboral consagrado en 1979. A lo sumo, llevarán al país al

23 Equipo de campaña Nueva Mayoría. (2014). *Negociación Colectiva y Fortalecimiento de la Actividad Sindical. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018*, p. 92.

24 *Ibíd.*

25 *Ibíd.*

26 *Ibíd.*, p. 93.

cumplimiento de estándares básicos en que los derechos colectivos pueden ser ejercidos dentro de la unidad productiva mínima. Pero, a diferencia de periodos anteriores en que los gobiernos de la Concertación no contaban con mayorías en el Parlamento, hoy todo indica que “nivelar la cancha” supone aceptar los límites establecidos por el “Plan Piñera”.

El programa nada dice respecto a modificar que la negociación de remuneraciones se discuta por fuera de los marcos de la empresa, salvo cuando se trata de ajustar el sueldo mínimo o se discute el reajuste de los empleados públicos. Tampoco se proponen mayores atribuciones al Estado para intervenir en las relaciones “bipartitas” entre empresarios y trabajadores. Y menos se abren espacios para la constitución de una fuerza sindical con poder efectivo para discutir sectorial o nacionalmente las condiciones laborales del conjunto de los trabajadores, entre las que destacan la eliminación de los despidos por “necesidades de la empresa” o el alcanzar una indemnización por todos los años de servicio. En este sentido es importante realizar una precaución: en los últimos años se ha visto que por la vía de los hechos se dan escenarios de negociación de tipo ramal o sectorial, como la reciente paralización de los portuarios, así como el conflicto de los subcontratistas de Codelco. La legislación del Gobierno en este aspecto, no quiere hacerse cargo de la propia realidad que tiende a romper los límites del actual orden laboral, expresado en los conflictos mencionados.

En términos sustantivos, el programa de reformas encabezado por la ministra Blanco no avanza en dismantelar ninguno de los basamentos del orden laboral neoliberal. Ahora bien, en materia de derechos laborales individuales y colectivos, dentro de los marcos que impone el modelo, se abre un debate respecto a los alcances que tendrán las propuestas de la Concertación.

En materia de huelga legal y reemplazo de trabajadores -esta última “prohibida” por ley-, pueden ampliarse los sectores con derecho a esta medida de presión y eliminarse la posibilidad de pago de un bono por trabajador reemplazado. También se podría avanzar en la prohibición de reemplazar con trabajadores de la empresa los puestos que han paralizado sus funciones. No obstante, los anuncios de la ministra no han sido claros al respecto y al parecer se inclinará por la primera modalidad de reformas. Sobre el reemplazo en el proceso de huelga, cabe señalar que Chile tiene, según la OIT, una situación única en el mundo en que el empleador tiene la potestad de pagar por su derecho a no paralizar la producción mediante una bonificación al sindicato en huelga²⁷.

Antes los alegatos empresariales, el Ministerio del Trabajo ha pospuesto sistemáticamente el envío del proyecto de reforma laboral -que para matizar todavía más denomina “Agenda Laboral”- al Parlamento, y la ministra Blanco ya ha aclarado que el Gobierno no pretende que la titularidad sindical de lugar al sindicato único y a la sindicalización automática. Esto, porque se vulneraría el derecho del empleador a negociar cada uno de los contratos individualmente²⁸. Respecto del reemplazo en caso de huelga, Blanco señaló que se buscará la forma para lograr un acuerdo para no paralizar las actividades críticas (lo que hace que

27 Miranda, G. (2014, 29 de abril). OIT respalda fin de reemplazo en huelga demandado por la CUT. *Pulso*. Recuperado de: <http://www.pulso.cl/noticia/economia/economia/2014/04/7-42525-9-oit-respalda-fin-de-reemplazo-en-huelga-demandado-por-la-cut.shtml>

28 Penaforte, M. (2014, 30 de octubre). Ministra Blanco matiza contenidos de la reforma laboral y provoca molestia en la CUT. *El Mercurio*. Recuperado de <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=124412>

el instrumento de presión pierda toda efectividad). Pero en caso de que se presente la huelga, cuestión que la reforma pretende evitar, se espera que sólo se vea afectada la parte que depende de los trabajadores sindicalizados y no toda la empresa²⁹. Paradojalmente, durante la primera semana de diciembre, la Corte Suprema emitió un fallo histórico que considera el derecho a huelga de los trabajadores como irrenunciable y que las empresas no pueden reemplazarlos con personal interno³⁰.

_ Reacciones desde el mundo empresarial

El empresariado chileno ha manifestado públicamente a través de sus gremios las aprensiones que tiene respecto a los contenidos de la reforma, y ante el hecho de aplicarla justo en momentos de desaceleración económica.

La Confederación de la Producción y Comercio (CPC) ha objetado los alcances de la titularidad sindical y el fin del reemplazo en las huelgas. Su presidente, Andrés Santa Cruz, reclama que el fin del reemplazo no debe afectar actividades estratégicas y debe mantenerse esta posibilidad a todo evento³¹. De hecho, el timonel de los empresarios no coincide con el diagnóstico de que la “cancha esté desnivelada” en materia laboral, sobre todo si se considera el poder de negociación que alcanzan los sindicatos en el sector minero, portuario o forestal³², que justamente han logrado sortear en los hechos el veto a la articulación interempresarial. Santa Cruz, concluye que el centro de la reforma debe estar en la creación de más y mejores puestos de trabajo que permitan aumentar las remuneraciones, y no en el fortalecimiento de los derechos colectivos de los trabajadores³³. En todo caso, nada se dice sobre cómo se producen “más y mejores” puestos de trabajo en un contexto de desaceleración económica, salvo los diversos incentivos que puede otorgar el Estado –a la contratación de jóvenes y mujeres, o más recursos en capacitaciones–, y que benefician directamente a los empresarios.

La Sofofa, en tanto, reclama que lo central es reactivar el crecimiento y que una reforma laboral en este momento no contribuye a recuperar la confianza de los inversores nacionales y extranjeros. Su presidente, Hermann von Mülhenbrock, se abre a una reforma sólo cuando se vuelva a tasas de crecimiento del 4 o 5% y, de momento, los esfuerzos deben estar concentrados en fomentar la creación de empleos³⁴. Adicionalmente, insiste que el Gobierno

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ *Diario Financiero*. (2014, 4 de diciembre). Corte Suprema determina que empresas no pueden reemplazar a trabajadores en huelga con personal interno. *Diario Financiero*. Recuperado de: <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/gremios-laboral/corte-suprema-determina-que-empresas-no-pueden-reemplazar-a-trabajadores-en-huelga-con-personal-interno/2014-12-04/181848.html>

³¹ Galaz, Ó. (2014, 12 de agosto). Reforma Laboral: Fin al reemplazo en huelga genera controversia entre la CPC y la CUT. *Pulso*. Recuperado de: <http://www.pulso.cl/noticia/economia/economia/2014/08/7-48203-9-reforma-laboral-fin-al-reemplazo-en-huelga-genera-controversia-entre-la-cpc-y-la-shtml>

³² *Diario Financiero*. (2014, 11 de noviembre). CNC sincera que reforma laboral es “pro sindical” y espera reunión con Blanco. *Diario Financiero*. Recuperado de: <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/macro/presidente-del-gremio-ricardo-mewes-pidio-aplazar-envio-cnc-sincera-que-reforma-laboral-es-pro-sindical-y-espera-reunion-con-blanco/2014-11-12/232955.html>

³³ Parra, F. (2014, 17 de noviembre). Reforma laboral al detalle: las medidas que desatan la polémica entre gobierno, CUT y CPC. *El Dinamo*. Recuperado de: <http://www.eldinamo.cl/2014/11/17/reforma-laboral-al-detalle-las-medidas-que-desatan-la-polemica-entre-gobierno-cut-y-cpc/>

³⁴ *El Mercurio*. (2014, 24 de septiembre). Von Mühlenbrock: “Mejor momento para discutir la reforma laboral será cuando crezcamos entre 4 y 5%”. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/>

es responsable del clima hostil a la actividad de los empresarios³⁵ y que la reforma laboral fortalece artificialmente la actividad sindical, otorgándole el monopolio de la representación de los trabajadores a los sindicatos³⁶.

En todo caso, muchos de estos argumentos que defienden los principios neoliberales del orden laboral fueron también esgrimidos por años por las propias tecnocracias concertacionistas, cada vez que los sindicatos o los defensores de derechos laborales propusieron reformar mínimamente el régimen laboral. Todo parece indicar que su giro “pro laboral” obedece al ingreso de Chile a la OCDE, lo que ha forzado a esas mismas tecnocracias a abrirse a reformas que se considerarían elementales en cualquier país capitalista del orbe.

_Expectativas en el mundo sindical

Las principales organizaciones sindicales han reclamado por décadas el escaso nivel de desarrollo que alcanzan los derechos laborales individuales y colectivos en el país. La ausencia de reformas sustantivas al orden laboral neoliberal y la creciente flexibilización alentada por los gobiernos de la Concertación, no ha hecho más que diezmar su fuerza. También incide la propia incapacidad de las organizaciones tradicionales, que no han sabido -o querido- abrirse a organizar y promover nuevas formas de sindicalismo más cercanas a las modalidades de trabajo y producción en curso.

La Central Unitaria de Trabajadores (CUT), liderada por comunistas y socialistas, decidió apoyar la agenda laboral del Ejecutivo desde su inicio. Sin embargo, al poco andar, comenzaron a aparecer “matices” entre las demandas históricas de los trabajadores y la propuesta de Bachelet. La presidenta de la CUT, Bárbara Figueroa, en buena medida por la presión interna de distintas organizaciones que componen la Central, ha criticado la negativa de incorporar la negociación de sindicatos interempresas y la no derogación del despido por necesidades de la empresa³⁷. Ahora bien, los principales cuestionamientos de la CUT se reducen a los plazos para el envío del proyecto de ley, así como a la gradualidad que tendrá la implementación de la reforma.

_Por dónde comenzar una reforma laboral sustantiva

De momento, nada parece indicar que las medidas propuestas por la ministra Blanco permitan “emparejar la cancha” entre el capital y el trabajo dentro de la unidad productiva mínima. La desarticulación de los trabajadores, alentada por la propia institucionalidad vigente y la acción de la Concertación, dificultan en extremo alcanzar ese propósito.

La naturalización de los principios neoliberales en la tecnocracia concertacionista lleva a que las modificaciones legales propuestas no mejoren en los hechos la actual situación de los

noticias.asp?id=123375

35 Sánchez, M. (2014, 01 de junio). Hermann von Mühlenbrock: "Espero que el clima beligerante y de desconfianza dé paso a uno de entendimiento y de cordura". *La Tercera*. Recuperado de: <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2014/06/655-580552-9-hermann-von-muhlenbrock-espero-que-el-clima-beligerante-y-de-desconfianza-de.shtml>

36 *Ibid.*

37 Penaforte, M. (2014, 30 de octubre). Ministra Blanco matiza contenidos de la reforma laboral y provoca molestia en la CUT. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=124412>

trabajadores y sus organizaciones. Precisamente, sin una modificación legal que permita una organización efectiva de sindicatos con poder real de negociación mediante instrumentos de presión en la unidad productiva, los trabajadores no podrán ejercer sus derechos. Por supuesto que constituiría un avance para los sindicatos que se prohibiera el reemplazo de trabajadores en huelga –y la redistribución interna–, que se les reconociera la titularidad sindical o que se promoviera la sindicalización automática como antaño, aunque esto no signifique alterar el orden laboral en términos sustantivos. Pero las lógicas gatopardistas de la Concertación dan a entender que las excepciones para evitar el ejercicio pleno de los derechos laborales individuales y colectivos terminarán, una vez más, siendo la norma.

En todo caso, de primar las voces de cambio se mejorarían las condiciones de una fracción de éstos (al menos de aquellos con posibilidad efectiva de organizarse colectivamente). Pero para asegurar condiciones humanas de trabajo para el conjunto de los trabajadores chilenos, se deben revisar estructuralmente los fundamentos que organizan el orden laboral neoliberal vigente. Y eso significa alterar uno de los mecanismos de acumulación por excelencia del nuevo empresariado chileno, a saber, permitir que los sindicatos negocien las condiciones del trabajo para el conjunto de los trabajadores. No deja de llamar la atención que, por ejemplo, en la educación superior las mismas tecnocracias neoliberales de todo el espectro político les reconozca a las federaciones estudiantiles su dimensión “ramal” para definir cuestiones que afectan al conjunto de los estudiantes, sin que exista una normativa que reduzca su radio de acción a los “afiliados” o a la unidad educativa elemental.

Ahora bien, una reforma sustantiva al orden laboral chileno forjado en 1979, requiere necesariamente modificar los principios que lo estructuran y de una fuerza trabajadora organizada capaz de forzar dicho cambio. Pero ese dilema no pasa principalmente por una discusión de índole jurídica, sino más bien por apropiarse de las nuevas condiciones del trabajo en Chile para apuntar en y desde ellas a la construcción de nuevos sujetos colectivos. En efecto, hoy no es posible abordar esta discusión sin considerar otras dimensiones del problema como son: primero, que una fracción significativa de los trabajadores está sometida a formas laborales atípicas, no consideradas en el marco legal y que incluso no se conciben todavía como trabajo; segundo, el anquilosamiento de las organizaciones sindicales tradicionales y su escasa capacidad de anclarse en el sector de servicios privado que se expande exponencialmente; y, tercero, que los partidos políticos que históricamente organizaron y representaron los intereses de los trabajadores renunciaron hace tiempo a enfrentar al capital.

Intentar abordar esta discusión en su totalidad puede resultar abrumador e incluso desalentador. Pero la responsabilidad de las fuerzas sociales y políticas comprometidas con la superación del trabajo alienado, deben como mínimo comenzar situando el estado actual del problema. Ahondar en otras dimensiones de la fisonomía del trabajo en el Chile neoliberal –más allá de la legislación laboral draconiana– que permitan entender por qué todavía no estalla la cuestión laboral, será el propósito de los siguientes Cuadernos de Coyuntura.

LA REFORMA DE EYZAGUIRRE Y LA PROFESIÓN DOCENTE: ¿CONTINUIDAD O CAMBIO?

RESUMEN

El artículo sintetiza e interpreta las políticas hacia los docentes de las últimas décadas en el marco del proceso general de mercantilización de la educación chilena. Se argumenta que, lejos de promover la proyección de la pedagogía a las ciencias y ocupaciones arquetípicas de la sociedad del conocimiento y las modernas clases medias, las políticas de la Concertación desprofesionalizaron al magisterio, asimilándolo cada vez más al trabajo genérico. Se comenta en esta perspectiva el debate actual y los intereses sociales en pugna que lo animan. Finalmente, se sugiere una línea de trabajo para futuras políticas en el área.

Palabras clave >

Colegio de Profesores, El Plan Maestro, reforma educacional, estatuto docente, pago por desempeño.

Autor: Víctor Orellana*.



Históricamente, los docentes en Chile han sido parte fundamental de cada ciclo de expansión del Estado. La política del Estado Docente durante el siglo pasado dio a los maestros, además de su claro estatus de funcionarios públicos, un papel protagónico en la universalización de la cultura moderna. De su expansión y ligazón orgánica con nuestra propia idiosincrasia surge lo más rescatable de la literatura y de nuestra tradición cultural. Los dos premios Nobel del país son icónicos en este sentido, capital simbólico de las fuerzas sociales que impulsaron los procesos de modernización durante el siglo XX.

Con la dictadura militar, pero también a nivel internacional, la profesión docente es cuestionada en el contexto de los giros neoliberales y su promoción de políticas privatizantes y tecnocratizantes en educación. En el caso chileno, ello se vincula además con la expulsión del Estado de las viejas clases medias que habían articulado las alianzas sociales base para el régimen político y social que la dictadura intentaba superar¹. El argumento general es que la cultura burocrática y estatal de los docentes les impediría una inserción satisfactoria en las nuevas dinámicas de creación y distribución del conocimiento de la sociedad de la información, que demandaría más iniciativa, autonomía y orientación al logro individual. Del mismo modo, la cultura burocrática de las escuelas impediría su mejoramiento y modernización².

1 Martínez, J. & León, A. (2001). La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX. En *Serie Políticas Sociales CEPAL*, N° 52.

2 Chubb, J. E. & Moe, T. M. (1990). *Politics, markets and America's schools*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

Los docentes, con sus códigos gremiales, discurso sindical, prácticas burocráticas e identidad funcionaria, fueron quedando lentamente en el pasado.

La expansión de las clases medias en la segunda mitad del siglo XX en los países del capitalismo avanzado se da principalmente en las ramas técnicas e ingenieriles, refractarias a las identidades y lógicas de acción colectiva de los docentes. La expansión educativa de nivel escolar, acometida en las décadas pasadas, agotó la demanda por profesores. Aunque esto no coincide con el panorama en América Latina, las imágenes más divulgadas de las nuevas clases medias desplazan a los profesores y el sitio relevante que alcanzaron en la zona media de las sociedades modernas.

Goldthorpe sugiere que una nueva “clase de servicio” constituye la transformación estructural más relevante de las últimas décadas, conformada por nuevos profesionales en expansión, que resultan distantes tanto de la imagen clásica del burócrata como del profesional liberal auto-empleado³. Su inserción ocupacional es dependiente, pero su relación contractual no se basa en un contrato de trabajo o estatuto administrativo, sino en la confianza; de ello se derivan formas específicas de salarios -honorarios- que no se condicen con la racionalización de horas/jornada propias de la clase obrera o el funcionariado, además de rasgos de discrecionalidad y/o autoridad en el trabajo, en la medida que el empleador cede sus poderes en ellos. La clase de servicio es la base de reclutamiento de las emergentes tecnocracias, y constituye un crecimiento de los profesionales como dueños legítimos de un saber técnico.

Además de una expansión meramente ocupacional, la clase de servicio se constituye como un sistema de relaciones sociales autónomo, vale decir, como una potencial clase social y no meramente económica. Goldthorpe plantea que son estos sectores los que instalan nuevos patrones culturales del éxito individual y colectivo, entre los que destacan los argumentos tecnocráticos y meritocráticos como legitimación de su propia posición de poder. Estas imágenes se divulgan en la medida que la clase de servicio sella una alianza con el gran empresariado, que permite estabilizar los regímenes políticos de las democracias occidentales ante el agotamiento de los pactos sociales del bienestar. Es la base de los giros neoliberales de las últimas décadas.

El discurso de nuevos profesionales cuyo éxito se basa en su emprendimiento personal y una orientación instrumental hacia el logro de resultados, considerando su profesión como un medio objetivo de inversión económica o cultural orientada a la movilidad social, será ampliamente difundido en el Chile de los 90 y los 2000. Esto contrasta con los códigos culturales predominantes antaño en las clases medias y con la propia cultura docente y del funcionariado público.

Como es sabido, la reforma dictatorial quitó a los profesores su estatuto de funcionarios públicos, equiparando el derecho que regía su contratación al resto de los trabajadores, léase, el nuevo Código del Trabajo. Además, la impronta cultural de las décadas pasadas, y su interpretación de la chilenidad, es reemplazada por una recuperación de la cultura autoritaria y agraria del siglo XIX, lo que desplaza a los profesores de su centralidad cultural

*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.

3 Goldthorpe, J. (1992). Sobre la clase de servicio, su formación y su futuro. *Revista Zona Abierta*, 59-60.

de otra época. Finalmente, los salarios reales de los docentes bajan a un nivel alarmante durante los ochenta. Todos estos factores confluyen para constituir lo que Bellei denomina el resentimiento del docente con el modelo neoliberal y la transición a la democracia⁴.

1. LA REFORMA EDUCACIONAL DE LOS NOVENTA Y LOS DOCENTES COMO “TALÓN DE AQUILES”⁵

A inicios de los 90, la Concertación es presionada por el magisterio para restituir -muy parcialmente- el estatus jurídico, social y económico de los profesores. El Estatuto Docente de 1991 expresa este hecho aunque se limita sólo a los establecimientos públicos; además del aumento sostenido de sus remuneraciones reales, que durante los 90 duplica sus salarios⁶. No obstante, eso no es suficiente en la percepción del Colegio de Profesores y los docentes en general. Los profesores no alcanzan a acortar la brecha salarial y de estatus respecto de las profesiones liberales y/o arquetípicas de la sociedad del conocimiento, peor aún, esta brecha crece. Ni la política salarial ni el Estatuto Docente resuelven la expulsión de los procesos de construcción del Estado que sufrieron en los 80. La brecha en el poder decisional sobre educación entre profesores y las profesiones más dinámicas impulsadas por el modelo -las ingenierías o la economía, por ejemplo- no sólo permanece, sino que aumenta.

La Concertación impulsa durante los 90 una reforma educacional que no altera la herencia institucional y sistémica impuesta por la dictadura en Educación. Como señala Cox:

“El gobierno de la transición a la democracia tomó la decisión estratégica de no revertir el proceso de municipalización ni cambiar el modelo y mecanismos de financiamiento establecidos en 1981. Esta opción se tomó a pesar de las expectativas del profesorado de que ello ocurriera, y a pesar del origen e implementación autoritarios de ambos cambios. Junto con ello, la nueva administración consideró positiva la existencia del sistema de medición de logros de aprendizaje...”⁷.

La presión de los docentes al inicio de la transición estaba dirigida a resituar las viejas lógicas del Estado Docente y de la expansión educativa de carácter público que había caracterizado la modernización chilena de las décadas precedentes. Es decir, dismantelar la educación neoliberal. Más que una pura cuestión salarial, aquello engloba toda una crítica al modelo de desarrollo heredado de la dictadura. Al no impulsar un cambio de este tipo, el Mineduc plantea una reforma circunscrita a la “sala de clases”. Abraza para ello -en un sentido más retórico que real- el discurso de la sociedad del conocimiento y del constructivismo pedagógico, muy divulgado en los 90. Se intenta legitimar una reforma

4 Bellei, C. (2001). El talón de Aquiles de la reforma. Análisis sociológico de la política de los 90 hacia los docentes en Chile. En Martinic, S. & Pardo, M. (editores). *Economía política de las reformas educativas en América Latina*. Santiago: CIDE-PREAL, pp. 227-257.

5 Bellei se refiere a los docentes como “talón de Aquiles” en el referido documento.

6 *Ibíd.*

7 Cox, C. (2003). Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX. En Cox, C. (editor), *Políticas Educativas en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar en Chile* (pp. 19-113). Santiago: Editorial Universitaria, p.16.

educacional construida al margen del gremio docente y centrada en aspectos técnico-pedagógicos y de calidad que eluden asuntos estructurales. Se anuncia una transformación radical de la práctica pedagógica manteniendo la competencia entre las escuelas, las relaciones de poder entre profesores y establecimientos y las precarias o inexistentes condiciones para un buen ejercicio de la profesión docente; todas estas características consustanciales al modelo heredado de la dictadura.

Como afirma Acuña⁸, el problema de los docentes no reaparece sino a inicios de la década del 2000, cuando los malos resultados objetivos -medidos con las mismas pruebas estandarizadas formuladas por la dictadura y promovidas por los reformadores de los 90- ponen en entredicho la eficacia global de la Concertación y sus técnicos en educación. Para explicar el déficit en los resultados esperados, éstos ensayan una explicación distinta a la obvia elusión, por parte de la reforma de los noventa, de los aspectos estructurales del mercado educativo.

Los trabajos de Bellei⁹ y Mizala y Romaguera¹⁰ identifican desde distintos ángulos que el problema de la reforma no está en las decisiones políticas y técnicas que la produjeron, sino en su incapacidad de transformar las prácticas de los docentes. El problema está en los maestros. La misma cultura que se entendía como base para la oposición de los docentes a la reforma dictatorial -su raigambre burocrático-funcionaria y su resistencia a la mercantilización- se proyecta como una rémora fundamental para el avance de la modernización.

Bellei dice que los profesores no son capaces de adaptarse al proceso de modernización general que experimenta el país en los 90. Es un problema que trasciende lo educativo, y que tiene que ver con su posición en la estructura social. El argumento es que su cultura burocrático-funcionaria no logra apropiarse del dinamismo necesario para la modernización actual. Su pérdida del monopolio sobre el saber y su distribución no logra ser enfrentada con innovación e iniciativa. Lo que en el trabajo de Bellei se identifica como cultura profesional asume los valores y rasgos que Goldthorpe otorga a las modernas clases de servicio, y que se divulgan como las imágenes dominantes de éxito profesional de la época. Dicho en simple, los profesores no son capaces de adquirir los rasgos del discurso cultural dominante de los nuevos profesionales, caracterizado por la independencia, autonomía, educación constante, orientación instrumental e individual al logro, etc.

Con matices, esto coincide con los planteamientos de Mizala. A su juicio:

“Tanto la estructura salarial como la carrera profesional de los docentes enfrentan problemas desde el punto de vista de los incentivos que generan. Respecto de la estructura salarial, en Chile como en otros países latinoamericanos, ésta tiene el problema que se paga igual por diferentes esfuerzos y habilidades, no diferencia entre quienes tienen mayor educación, se encuentra desvinculada

8 Acuña, F. (2015). *Incentivos al trabajo profesional docente y su relación con las políticas de evaluación e incentivo económico individual*. Estudios Pedagógicos [por publicar].

9 Op. Cit. 2.

10 Mizala, A. & Romaguera, P. (2003). *El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED) en Chile*. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=774186>

de las actividades desarrolladas en los establecimientos escolares y considera la antigüedad como la principal razón de los aumentos salariales. En relación a la carrera profesional, ésta en general está asociada con ascensos que implican el abandono del aula por parte de buenos profesores, y que muchas veces dependen de la jubilación o el retiro de quienes ocupan puestos superiores en la escala jerárquica. Esto hace que no se incentive a los mejores docentes a continuar su perfeccionamiento”¹¹.

Como Mizala detecta, la estructura salarial y la carrera docente son similares a las del viejo funcionariado y tienen imperativos colectivos propios de los gremios. La solución de política ofrecida es introducir sistemas de incentivos que quiebren esta lógica. La ligazón de los incentivos con las políticas de mercado es abiertamente asumida:

“La propuesta de introducir incentivos en educación es complementaria a otras propuestas que buscan introducir mecanismos de mercado y competencia en el sector vía subsidios a la demanda por educación (vouchers)”¹².

Bajo la promesa de modernizar la profesión docente como principal herramienta de mejoramiento educativo, del 2000 hasta el presente se han introducido múltiples formas de incentivos económicos a los profesores en función de su desempeño. Mizala ha sido parte de los equipos que han impulsado, elaborado e implementado estas políticas.

El argumento esgrimido reelabora, en el discurso de la cultura profesional orientada al logro, un viejo precepto neoclásico respecto a la remuneración. El precio del trabajo no constituye un objeto de negociación política, sino que debe establecerse técnicamente en virtud de su productividad. Al tradicional argumento de justicia -que a cada quien se le pague por sus resultados- se agrega el argumento técnico: que de tal arreglo, producto de los incentivos que prefigura, surge un resultado general de mejora sistémica.

2. EL VIEJO RELATO DEL PAGO POR DESEMPEÑO: EL MITO NEOLIBERAL Y STALINISTA

Que la fuerza de trabajo se separe de su producto y se transe en el mercado como una capacidad de producción racionalmente mensurable es una condición básica de operación para el capitalismo moderno¹³. Ello presupone una lucha permanente del capital contra el oficio¹⁴, es decir, contra la propiedad por parte del trabajo tanto de los instrumentos de producción como del monopolio del saber que como proceso involucra. Ese saber permite separar racionalmente tiempo de trabajo y de ocio, además de viabilizar la reproducción y escalamiento del ciclo, y proyectar ese conocimiento como propiedad legítima ante el resto de la sociedad. La tecnificación del proceso productivo a cargo del capital, y su institucionalización en disciplinas académicas escindidas del trabajo, es el reverso de la derrota del oficio. Y la base de la transformación del artesanado en obreros, capitalistas

¹¹ *Ibíd*, p.1.

¹² *Ibíd*.

¹³ Es una figura elaborada tanto por la sociología weberiana como marxista.

¹⁴ Coriat, B. (1995). *Pensar al revés. Trabajo y organización en la empresa japonesa*. Madrid: Siglo XXI Editores.

y profesionales.

El obrero, de este modo, es despojado de poder en el proceso productivo. El intercambio de capital y trabajo en el mercado, señalaba Marx, se presenta como una transacción entre iguales, desprovistos ambos de poder uno sobre el otro. Pero en el terreno productivo, el empleador se apropia de la fuerza de trabajo comprada, pudiendo disponer de ella totalmente dada su propiedad sobre los medios de producción y su apertrechamiento de saber calificado directo o vía la contratación profesional.

El pago por desempeño constituye la idea base del trabajo asalariado capitalista: el salario depende de la productividad del trabajo, y no puede dar lugar a arreglos políticos. Ello implicaría romper la igualdad jurídica del contrato de trabajo -como de hecho hace el derecho laboral- o terminar con el sometimiento del trabajo al capital en el ámbito productivo. De ahí la resistencia del pensamiento neoliberal y de los economistas a la instauración de salarios mínimos o a la participación democrática de los trabajadores en fábricas o empresas.

El principio del pago por desempeño no es un invento neoliberal. De hecho, llegó a un alto grado de elaboración en la Unión Soviética bajo el dominio de Stalin. El llamado movimiento stajnovista surgió en los 30, en el apogeo de las purgas, cuando el obrero Alekséi Stajánov alcanzó una productividad en la extracción de carbón 10 veces superior al promedio. El régimen propagó el pago por productividad y además lo usó como una fuerte imagen propagandística. Las cifras oficiales durante los 30 y 40 hacían gala del enorme éxito de la política de pago por desempeño, que supuestamente, habría elevado la productividad general del trabajo en un grado significativo.

Los argumentos de justicia y técnico del pago por desempeño también fueron levantados por Stalin, de una manera similar a cómo se propone en los textos del Banco Mundial en los 90¹⁵ y en la adaptación chilena de Mizala. En la oportunidad también constituyó un modelo cultural a seguir, apoyado por el Estado y sus ideólogos y técnicos. Incluso fue base para la literatura y el cine de la época, en que los trabajadores impulsados por su deseo de auto-superación individual eran los protagonistas favoritos del régimen soviético, pues aceptaban y naturalizaban sus condiciones sociales y comunes de trabajo.

Fuera del plano de la ideología, en el caso de los incentivos en educación, la evidencia a su favor en un sentido técnico es débil¹⁶. En un sentido de justicia, la evidencia que hay permite advertir que el pago por desempeño no es valorado por los profesores¹⁷. No sorprende que en plena Glasnot se liberaron documentos probatorios de que el movimiento stajnovista había sido una simple propaganda mediática, que las hazañas de Stajnov no habían sido reales, y peor aún, que los incrementos en la productividad se debían a otros factores, asociados a condiciones sociales y globales del trabajo y no a los incentivos individuales.

15 Banco Mundial. (1996). *Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial*. Washington: Banco Mundial.

16 *Op. Cit.* 8.

17 Hargreaves, A. (2005). *Profesorado, cultura y postmodernidad. Cambian los tiempos, cambia el profesorado*. Madrid: Ediciones Morata.

Para stajnovistas o neoliberales el salario depende de la productividad. Por eso, el profesional exitoso se pretende o se asume como más productivo que el trabajador no calificado, descartando que su privilegio tenga una base política. La teoría del capital humano plantea lo mismo. Si tal aumento de productividad se debe al conocimiento legítimo del que son propietarios, el empleador debe reconocer dicho saber, entregando al profesional autonomía y discrecionalidad en el trabajo. Por esto asumen labores directivas y desarrollan una relación de confianza con el empleador, los rasgos de las tecnocracias y de la moderna clase de servicio. El crecimiento de los profesionales contemporáneos como categoría ocupacional implica más plazas laborales de mayor autonomía y discrecionalidad en el empleo, no menos¹⁸. Esto es así, señala Goldthorpe, por la complejización de la producción en el capitalismo contemporáneo y la expansión de los servicios sociales.

Por el contrario, menos poder en el trabajo es signo justamente de derrota del oficio. El sometimiento a una autoridad externa que técnicamente establece las cantidades de desempeño, y por lo tanto, las bases para el salario, es más una característica del trabajo genérico que del profesional. Mientras la labor profesional es discrecional y/o directiva, y su salario se define por relaciones de confianza con el empleador, la labor del trabajo genérico no tiene saber ni poder reconocido sobre su trabajo, dependiendo su salario de indicadores objetivos y no de una relación de confianza.

Durante más de una década se vienen aplicando incentivos económicos individuales y colectivos a los docentes en una línea contradictoria a la definida por el Estatuto Docente. El discurso de pago por desempeño, medido por el SIMCE, ha sido divulgado por la Concertación y la derecha. Esta política no ha traído una transformación cultural de los profesores en una dirección cercana a la de las modernas clases de servicio, ni ha producido un incremento en las remuneraciones que acorte la brecha con las profesiones más dinámicas. Por el contrario, ha reducido aún más los estrechos grados de autonomía y discrecionalidad en el trabajo que la profesión docente mantenía, desconociendo de manera sistemática su derecho a decidir cómo hacer clases, qué contenidos ver, y cómo evaluar los aprendizajes de sus alumnos. Todas estas funciones han sido reclamadas por los técnicos -casi siempre ingenieros o economistas-, justamente las profesiones donde se sedimenta el saber técnico-organizacional en el capitalismo moderno, y que lo ponen al servicio de los propietarios de las instituciones educativas, o del Estado en la forma de cúpulas tecnocráticas.

Este verdadero programa tecnocrático de desprofesionalización docente no es sólo un fenómeno empírico. Es impulsado desde un interés social concreto. El nivel de determinación de economistas e ingenieros sobre la Educación, y su propia acumulación de capital que se desprende de su centralidad, es el reverso de la expulsión de los pedagogos de la construcción de las políticas educativas, consecuencia de las transformaciones en el carácter social del Estado llevadas adelante por la dictadura y proyectadas en los gobiernos civiles. También es la base técnica y organizacional para la mercantilización educativa,

18 Aunque Goldthorpe duda que sea por la propiedad de capital educativo que se derive dicha posición de privilegio en la estructura ocupacional. Plantea que es exactamente al revés, el privilegio político se disfraza de mérito profesional. De todos modos, el punto es el mismo: profesional equivale a autonomía y discrecionalidad en el trabajo.

pues transforma un viejo oficio, con altos niveles de determinación en su proceso de trabajo, en una sustancia laboral genérica que no tiene control sobre para qué o cómo educar, y que por lo mismo, permite ceder tales decisiones al sostenedor y/o propietario del establecimiento.

En este contexto llegan las movilizaciones de 2006 y 2011, que se oponen al modelo educativo heredado de la dictadura. Las manifestaciones dejan en evidencia que ni la reforma constructivista técnico-educativa de los 90 ni una década de políticas stajnovistas hacia los docentes sirvieron de mucho. La Educación seguía siendo de desempeños globales mediocres, profundizando las desigualdades de entrada. Los profesores seguían disconformes y críticos de las políticas implementadas.

Entre los múltiples planteamientos del movimiento social por la Educación, la transformación de la profesión docente adquiere cierta centralidad en el debate. Se discute en general el modelo subsidiario impuesto por la dictadura, y en esa lógica, lo inconducente tanto en un sentido técnico como de justicia de la agenda hasta hoy imperante. No obstante, la política no acusa recibo. Una vez más se promueven recetas tecnocráticas. En el caso de los docentes, se sugiere que el magisterio sigue atravesado por la diferenciación entre un anacrónico Estatuto Docente y un ineficaz Código del Trabajo en el sector subvencionado. La necesidad de unificar normativas y profundizar el programa tecnocrático con cargo a los fondos públicos se intensifica.

3. LOS DOCENTES Y LA REFORMA DE EYZAGUIRRE: DE EL PLAN MAESTRO AL PARO DE LOS MAESTROS

La construcción de la Nueva Política Docente fue una de las prioridades de Eyzaguirre durante este año. El equipo técnico encargado de elaborar la propuesta fue dominado por economistas, y liderado por la misma Mizala. Pero mientras el ejecutivo trabajaba por su cuenta, en la sociedad la preocupación por los profesores fue objeto de debates y esfuerzos acogidos con mayor o menor entusiasmo por el Mineduc.

La más visible de estas iniciativas fue “El Plan Maestro”, esfuerzo iniciado por Educación 2020 y Elige Educar -ambas organizaciones vinculadas a la Concertación- para elaborar un acuerdo amplio sobre la política docente.

En su inicio surgieron voces críticas sobre la instancia, incluso en la conducción del Colegio de Profesores. Se planteó que en realidad El Plan Maestro constituía un intento de legitimación del programa tecnocrático dirigido a debilitar la centralidad del magisterio en cualquier debate público referido a la profesión docente, y con ello, a legitimar la voz de organizaciones como el CEP o la Fundación Chile, expresivas de intereses empresariales conservadores y defensoras de la flexibilización y tecnocratización de la profesión docente. A pesar de estas críticas, finalmente el Colegio de Profesores, la Confech y miembros de la campaña “Alto al Simce” participaron activamente en la instancia, buscando incidir en sus propuestas finales y así evitar que se transformara en un simple ejercicio de legitimación del programa tecnocrático. Esto se suma a la labor de intelectuales y académicos del mundo educacional, vinculados a la iniciativa, que apoyan una orientación no tecnocrática

de reforma de la profesión docente.

La coexistencia de representantes del programa tecnocrático y de los actores sociales y los intelectuales que les apoyan, produjo un resultado heterogéneo. El Plan Maestro no termina en un acuerdo, se mueve entre principios genéricos muy laxos y propuestas concretas, muchas de ellas de divergencia. Es, en este sentido, similar al Consejo Asesor Presidencial de 2006¹⁹, cuyo documento final contenía posturas contradictorias.

Los principios de la iniciativa contienen elementos progresivos y democráticos, entre los que destacan la dignificación de la profesión docente, la disminución de 45 a 30 del máximo de estudiantes por sala, el alza de las horas no-lectivas hasta llegar en el mínimo al 40%, y el aumento de las remuneraciones y de la curva de su ascenso en el tiempo, aún en una magnitud muy limitada. Sin embargo, también hay aspectos tecnocráticos y subsidiarios: la dependencia de la medición objetiva del desempeño para el establecimiento de tramos salariales, la consolidación del Estado subsidiario -se propone “igualdad de trato” entre educación pública y privada subvencionada- y la aceptación del mercado de la formación docente bajo el imperativo de fortalecer su regulación estatal a través de estímulos, exigencias y estándares.

Llama la atención la opacidad de la educación pública en el documento, tanto en el trato de la educación pública a sus profesores -no se defiende su carácter de funcionarios públicos-, como en su formación inicial, que no constituye en sí misma un esfuerzo eje del sistema de educación superior público en la propuesta de consenso. El Estado actúa sobre ella en un sentido subsidiario, tratando de “guiar al mercado”²⁰ con diferentes instrumentos de política.

Además, en el documento hay una gran preocupación por el liderazgo directivo, que incorpora imperativos del management a la gestión pedagógica. Esto excede el marco de una política docente, y se proyecta como una política gerencial para las escuelas, en el sentido que se pronuncia sobre cómo organizar el poder en ellas. Se insiste en la centralidad del Director en los resultados, y se propone fortalecer sus atribuciones y tecnificar aún más su selección. Pero por otra parte, se incluyen también aspectos de democratización, como el fortalecimiento y empoderamiento de los Consejos Escolares. Ambas cuestiones, como resulta obvio, divergen en muchos puntos, dando cuenta de la heterogeneidad de la propuesta.

Con todo, El Plan Maestro fue recibido con entusiasmo por el Gobierno. En su recepción oficial, Eyzaguirre señaló que “le habían hecho la pega”. Pero a pesar de contener elementos fundamentales del programa tecnocrático, El Plan Maestro no se limita a una legitimación comunicacional de las posiciones más gerencialistas y conservadoras. Tampoco expresa un acuerdo social que supere definitivamente las agendas tecnocráticas

19 El Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación fue el espacio convocado por Bachelet el 2006 para poner fin a la movilización pingüina. El Consejo, de membresía heterogénea, emanó un informe sin llegar a acuerdo.

20 La frase alude a un trabajo de J.J. Brunner titulado de esa manera. Ver Brunner, J. J., Elacqua, G., Tillet, A., Bonnefoy, J., González, S., Pacheco, P., & Salazar, F. (2005). *Guiar el mercado. Informe sobre la educación superior en Chile*. Santiago. Recuperado de: https://www.academia.edu/4320414/Guiar_el_Mercado._Informe_sobre_la_Educaci%C3%B3n_Superior_en_chile

impulsadas en las últimas décadas.

Mientras El Plan Maestro ha tenido gran eco en los mass media y la política, la relación entre el magisterio y el Gobierno es más opaca. El interés social de los profesores, y su opinión propiamente pedagógica y política, tienen menos posibilidades de proyección en el espacio público en las condiciones actuales de nuestra democracia.

Sin participar en espacios vinculantes sobre la reforma en general, el Colegio de Profesores se concentra en su agenda corta. Tras intensas negociaciones, y satisfechos con la propuesta del Ejecutivo, la conducción intenta hace meses una consulta abierta a profesores colegiados y no colegiados. Es claro un amplio y mayoritario rechazo a la propuesta del Gobierno.

La consulta expresa no sólo el descontento de las bases tradicionales del Colegio de Profesores, de mayor edad y limitadas a las escuelas municipales, sino el de los profesores de escuelas subvencionadas y jóvenes que no han sido incorporados, en todos estos años, a la dinámica del Colegio. No se trata, entonces, de la labor de los opositores al Partido Comunista en el Colegio, ni tampoco de la “rebelión” de los votantes tradicionales del magisterio, nostálgicos del siglo XX. La consulta constituye expresión de un fenómeno de mayor alcance que debe ser seguido con atención. Participan miles de profesores, muchos más que en las elecciones regulares del gremio.

Por su dubitativa entrega inicial de resultados, y en general, por su llamado explícito a la aprobación de la propuesta del ejecutivo, la conducción de Jaime Gajardo aparece más proclive al Gobierno que a sus bases sociales. Los intereses de esas bases empiezan a ensanchar los marcos mismos del magisterio como gremio, y de ahí, a polarizarse con un proceso de reforma que ignora sus propuestas.

Considerando la heterogeneidad de los planteamientos de El Plan Maestro, y la rebeldía de los profesores de base que, una y otra vez, impiden la subordinación del gremio al gobierno, la Nueva Política Docente adolece de un déficit de legitimidad de origen, el que incluso trasciende su propio contenido. Sin poder repetir la vieja exclusión legítima de los 90 sobre los intereses sociales y pedagógicos de los profesores, y justo en el momento que desbordan los mecanismos de contención predispuestos, la presentación misma de la Nueva Política Docente es abortada, a pesar que está terminada hace meses. No se puede enviar al Parlamento hasta que salgan del escenario público los representantes de los mismos docentes.

Eyzaguirre señaló que el proyecto podría ser interpretado como un giro a la derecha. Pero la exclusión no es al Colegio de Profesores por su conducción izquierdista, sino a los profesores en su calidad de tal, mientras los expertos aparecen sin defender un interés social concreto.

Se da la ironía que se reconocen como expertos aquellos que ignoran la pedagogía -los economistas e ingenieros de la Educación-, invisibilizando su interés social, por ejemplo, de su relación lucrativa con las pruebas estandarizadas, evaluaciones habilitantes y elaboración de estándares para las carreras docentes; mientras se excluyen del debate

sobre profesión docente a quienes cultivan la pedagogía, reduciendo la visibilidad de su interés a una demanda corporativa -su salario- y negando la legitimidad de cualquier consideración propiamente pedagógica que elaboren.

4. EL PROTAGONISMO DE LOS NUEVOS DOCENTES

El estrecho apoyo social potencial a la Nueva Política Docente arrastra el desgaste de una década y media de políticas tecnocráticas y stajnovistas ineficaces e injustas. Era esperable el malestar de los docentes. La novedad está en que, por primera vez en décadas, este descontento trasciende la apelación al Estado Docente e incorpora más contingentes sociales, similar a cómo el movimiento estudiantil tradicional configuró su actual alianza con los estudiantes de las nuevas instituciones.

Mantenerse en el programa tecnocrático implica impulsar la reforma contra los profesores y a favor de quienes han llevado a la educación chilena a su bizarra condición actual. Con su movilización, los docentes dificultan que eso ocurra. Este germinal proceso debe ser atendido, pues amplía la base social de un gremio fundamental para las fuerzas de cambio, pero además, responde al programa tecnocrático con algo más que nostalgia. Vuelve posible repensar la labor docente en un sentido más público que ayer, en socializar su función sin que esto sea una simple estratagema para promover su mercantilización.

La posibilidad que abre la lucha docente es llevar más allá la promesa profesional de la pedagogía y su institucionalización histórica. Esto implica una preocupación no sólo sobre el salario y las condiciones de trabajo, sino atender el carácter más social y público de la formación de los profesores, y promover su mayor inserción en la ciencia y la cultura chilenas. Una política de incentivos no puede reemplazar el papel de las universidades públicas en su formación; re-encantar a los docentes no puede limitarse a un ejercicio comunicacional. Todo esto no será posible sin empoderarlos pedagógica y políticamente en la elaboración y conducción general del sistema educativo.

Los docentes no pueden seguir esperando. Su papel en la reforma deben conquistarlo por sí mismos, en una lucha que el resto del movimiento social puede acompañar, pero que no puede reemplazar. El espacio de los profesores en la reforma depende de sus propias fuerzas, de cuánto puedan proyectarse ante la sociedad como impulsores de una genuina -y no discursiva- modernización de la educación, rompiendo la determinación tecnocrática con más democracia. Son los nuevos profesores los que tienen la oportunidad de hacer más pública y democrática su profesión, y entender en sentido actual, y no puramente mecánico, el legado de nuestros dos nóbeles de Literatura.



LOS TRABAJADORES COMO PILAR DEL SISTEMA FINANCIERO. EL BOTÍN DETRÁS DE LAS AFP

RESUMEN

Se revisan de manera general algunos aspectos del sistema de pensiones, buscando explicar la defensa que el sector privado realiza de éste. Se analiza la contribución estatal creciente al pago de pensiones y, junto con ello, se detallan los principales impactos macroeconómicos que tiene el sistema de capitalización individual. Se muestra cómo el modelo ha propiciado el desarrollo del sistema financiero y ha servido como ancla de la modernización del mismo, más allá de su capacidad de pagar pensiones adecuadas. Principalmente por esta razón, y por los cuantiosos recursos que maneja, se concluye que una reforma que no afecte los fundamentos básicos del sistema, difícilmente podrá reinstalar los principios de la seguridad social ni la concepción de la previsión como un derecho social.

Palabras clave >

Capitalización individual, pensiones, sistema financiero, Estado subsidiario.

Autor: Sebastián Caviedes*.

Entre los temas que quedan aún por resolver y que más entrampados están en la actual coyuntura política, se encuentra el rumbo que tomarán las agendas laboral y previsional impulsadas por el Gobierno. Si en la primera se sigue una indefinición acorde al habitual derrotero de la Concertación, proclive a los dictámenes empresariales, la trayectoria de los cambios a la seguridad social no parece variar en ese sentido, habida cuenta de que ha sido postergada la entrega del primer informe de diagnóstico que debía presentar la “Comisión Bravo” a comienzos de noviembre. En tal escenario, diferentes personeros del Gobierno han recalcado que lo realmente importante son las propuestas finales, las cuales deberían conocerse en agosto del próximo año¹, siendo el objetivo de éstas servir como hoja de ruta para posibles cambios en el sistema de pensiones.

La postergación de este informe no parece ser un hecho aislado, sino indicativo de un rumbo concreto que han adoptado las medidas del Gobierno en la materia. Esto, debido a que el ejecutivo le ha quitado la urgencia simple en el Congreso a su emblemático proyecto de AFP estatal, a la espera también de las indicaciones que presente la comisión de Trabajo y Previsión Social de la cámara baja, con lo cual, además, se mantiene en suspenso la iniciativa que busca la obligatoriedad de cotizar

¹ *La Tercera*. (2014, 3 de diciembre). Gobierno extiende hasta agosto de 2015 plazo a comisión Bravo para debate en pensiones. *La Tercera*. Recuperado de: <http://diario.latercera.com/2014/12/03/01/contenido/negocios/10-178845-9-gobierno-extiende-hasta-agosto-de-2015-plazo-a-comision-bravo-para-debate-en.shtml>

para los trabajadores independientes.

Extraoficialmente, sin embargo, han salido a la luz algunas de las propuestas que estaría barajando la Comisión Bravo², dentro de las cuales se cuentan la eliminación del giro único en el sistema de AFP y la introducción de un régimen mixto de pensiones, que buscaría equilibrar un sistema con presencia de capitalización individual y reparto. La industria ha acusado el golpe, y rápidamente ha salido a encender las alarmas respecto a lo que, consideran, son sucesivos cambios “estructurales”, que perjudicarían la impecable gestión hasta ahora realizada por las AFP y las Compañías de Seguros con los fondos de pensiones. Asimismo, sus críticas han remarcado que cambios en la actual estructura del sistema pondrían en riesgo la estabilidad del ahorro y la inversión en Chile, que constituye uno de los dinamizadores más importantes del mercado de capitales, a la vez que es fuente de otra serie de beneficios indirectos para la economía.

Ahora bien, ¿Por qué el sector privado defiende de manera tan enérgica el sistema de AFP? ¿Qué intereses están asociados a esta defensa? Ambos puntos -a menudo descuidados- son abordados en el presente artículo. En el texto se delinean las razones por las que la industria de las pensiones logra tener un peso específico relevante en la economía chilena. Primero, destacando los rasgos de subsidiariedad que benefician al sistema y afectan el tamaño de las pensiones de los afiliados al sistema privado. Y luego, analizando cómo el esquema de contribución individual es fundamental para la financiarización de la economía chilena y para su estabilidad, especialmente en un escenario de desaceleración como el actual.

*Sebastián Caviedes

Licenciado en Sociología de la Universidad de Chile.

1. SUBSIDIARIEDAD ESTATAL Y RENTISMO EMPRESARIAL

Como ya ha sido mencionado en estas páginas, la apuesta por una AFP estatal impulsada por el Gobierno de Bachelet sólo viene a legitimar -ahora desde la acción estatal- un sistema de pensiones creado en dictadura y concebido para la acumulación de los grupos económicos³. La idea de que la seguridad social es un asunto individual de resolución en el mercado y no un principio bajo el cual los trabajadores activos traspasan recursos a aquellos que no pueden trabajar, se mantiene al no acabar con la modalidad de capitalización individual, mediante la cual el vigente sistema único de pensiones se apropia, forzosa y mensualmente, de las cotizaciones de los trabajadores chilenos. Aunque se ha dicho que este aporte constituye una suerte de ahorro almacenado al cual se recurre después de trabajar, lo cierto es que los montos de los pensionados son inciertos al estar sometidos a la gracia del mercado internacional, así como a las reducciones automáticas que periódicamente se concluyen del aumento de la esperanza de vida.

Para mejorar los montos de los pensionados, el Fisco traspasa simultáneamente -y de manera creciente- una gran cantidad de recursos a las administradoras y Compañías de

2 La Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones es una instancia creada por el Gobierno de Bachelet para diagnosticar el funcionamiento del sistema de pensiones y de allí elaborar propuestas destinadas a resolver las deficiencias que se identifiquen. Es presidida por el economista de la Universidad Católica, David Bravo, desde quien proviene el nombre que le ha otorgado la prensa.

3 Allende, D. & Goyenechea, M. (2014, agosto). AFP estatal: El hospital del mercado. *Cuadernos de Coyuntura*, (4), pp. 14-23.

Seguros que integran el sistema. Conjuntamente con el sistema privado de pensiones, se ha conformado otro paralelo, de carácter solidario, compuesto por las Garantías Estatales de Pensión Mínima y los Aportes Previsionales Solidarios. Mientras los primeros constituyen un fondo alternativo para incrementar las pensiones de los jubilados, los segundos -que corresponden a lo que desde la primera administración Bachelet se denominara “Pilar Solidario”- son lisa y llanamente transferencias directas de recursos desde el Estado. En tanto, el aporte estatal al fondo también es vehiculizado por la vía de los Bonos de Reconocimiento, los cuales constituyen traspasos íntegros y directos hacia las administradoras, de grandes sumas de dinero en efectivo, mediante las cuales el Estado reconoce los periodos de cotización de aquellos trabajadores afiliados al antiguo régimen previsional.

Al evaluar la importancia de estos aportes fiscales, queda de manifiesto que los mismos permiten a las AFP y Compañías de Seguros reducir parte importante de sus gastos. Tal como se observa en el cuadro 1, considerando el periodo 1982-2012, la suma de estos aportes no sólo suplementa a más de la mitad de las pensiones privadas e incrementa en más de un tercio a éstas, sino que también explica casi tres cuartas partes de los beneficios pagados por el sistema privado a sus cotizantes (74%)⁴.

Cuadro 1: Resultados Sistema AFP 1982-2012 (en millones de \$ al 2012).

Ítem	Año 2012	Total acumulado desde 1982	% de beneficios
Fondo Inicial	71.299.104	216.762	
Aportes Afiliados y Fisco	5.813.716	75.215.060	323%
Aportes Afiliados	4.453.362	57.971.689	249%
Cotización obligatoria	4.356.200	55.467.759	238%
Otros aportes afiliados netos	97.162	2.503.930	11%
Aporte Fisco	1.360.354	17.243.372	74%
Bonos de Reconocimiento	1.013.756	15.524.406	67%
Garantía Estatal de Pensión Mínima	171.864	1.334.544	6%
Aporte Previsional Solidario	174.734	384.422	1,65%
Beneficios pagados	2.273.314	23.296.489	100%
Beneficios pagados por AFP	853.415	9.522.040	41%
Beneficios pagados por Cías. de Seguros	1.245.165	13.390.027	57%
Aporte Previsional Solidario	174.734	384.422	2%
Aporte Neto (Aporte Afiliados y Fisco – Beneficios)	3.540.402	51.918.571	223%
Revalorización neta	1.742.453	24.446.637	105%
Fondo Final	76.581.960	76.581.960	

Fuente: Elaboración propia a partir de CENDA. (2012, septiembre). Resultados para sus afiliados de las AFP y Compañías de Seguros relacionadas con la previsión, 1982-2012, CENDA.

4 El propio Subsecretario de Previsión Social, Marcos Barraza, ha reconocido en una reciente columna de opinión este peso de la acción estatal en el pago de pensiones. Según las cifras que entrega para el año 2013, del total de gasto en pensiones, el 70% lo realiza el Estado y sólo un 30% el sector privado. Esto supone que, por cada peso que aporta el capital base del trabajador, el Estado financia 3 pesos adicionales, esto es, un 75% del Bono de Reconocimiento. Ver Barraza, M. (2014, 15 de noviembre). La paradoja de las pensiones en Chile. *La Tercera*. Recuperado de: <http://www.papeldigital.info/lt/2014/11/15/01/paginas/076.pdf>

Si bien tal aporte es relevante como porcentaje de los beneficios pagados, este solo corresponde a una pequeña fracción del total acumulado en conjunto por los afiliados y el Fisco. La diferencia entre el total de los aportes acumulados y el total de los beneficios pagados, a lo largo de 30 años de funcionamiento del sistema, sugiere la existencia de un aporte neto que ha revalorizado el fondo de pensiones en alrededor de 24,4 billones de pesos, si se considera que hacia el año 2012 la Superintendencia de Pensiones estimaba el valor del fondo final en 76,6 billones de pesos. Este aporte neto es la expresión de un importante excedente que ha venido siendo acumulado a lo largo del tiempo, y que ha debido ser liquidado o reinvertido de variadas formas, exceptuando, por supuesto, el pago de pensiones.

Si se caracteriza el destino de ese excedente, se observa que una parte considerable es apropiada por las AFP y Compañías de Seguros. En efecto, estas empresas se habían embolsado, hacia 2012, comisiones y primas netas por alrededor de 19,7 billones de pesos. Esto es interesante de observar, dado que, demostrando la cuantía del negocio, tal monto acumulado es similar al total de las pensiones pagadas desde 1982 (23,3 billones de pesos)⁵.

Cuadro 2: Recursos de los afiliados embolsados por AFP y compañías de Seguros, 1982-2012 (en millones de \$ al 2012).

Ítem	Total acumulado desde 1982	% de cotizaciones obligatorias
Cotizaciones obligatorias	55.467.759	100%
Comisiones recaudadas por AFP (incluyendo Seguro de Invalidez y Supervivencia de empleadores)	10.850.938	20%
Primas Netas anticipadas a compañías de seguros	5.546.262	10%
Bonos de reconocimiento liquidados por compañías de seguros y otras entidades, al vencimiento	7.042.558	13%
(menos) Seguros de invalidez y supervivencia	3.715.305	-7%
Total recursos de afiliados embolsados por AFP y compañías de seguros en su conjunto	19.724.452	36%

Fuente: Elaboración propia a partir de CENDA. (2012, septiembre). Resultados para sus afiliados de las AFP y Compañías de Seguros relacionadas con la previsión, 1982-2012, CENDA.

El desvío de los fondos acumulados hacia objetivos distintos al pago de pensiones, es fundamental para comprender la escasa magnitud de las pensiones recibidas por los trabajadores. Aun cuando el Estado carga con parte importante, todas las cotizaciones son desviadas de modo obligatorio hacia las AFP. Así, poseen el control sobre el fondo acumulado por los afiliados y los recursos directamente traspasados por el Estado, y pueden extraer utilidades importantes año a año, a pesar de los vaivenes económicos locales e internacionales.

⁵ CENDA. (2012, septiembre). *Resultados para sus afiliados de las AFP y Compañías de Seguros relacionadas con la previsión, 1982-2012*. CENDA. Recuperado de: www.cendachile.cl

Ahora bien, la clave está en que esos mismos retiros, en forma de comisiones y primas netas, son los que hacen mella en la rentabilidad efectiva de los aportes entregados por los afiliados y el Fisco. En este sentido, considerando la estimación sobre el fondo final que realiza la Superintendencia de Pensiones hacia diciembre de 2012, la tasa interna de retorno del fondo sólo llega al 3,2% anual en promedio, resultando ser poco más de un tercio de la rentabilidad real promedio (8,5%) que informa dicha institución⁶. Se trata, entonces, de un sistema diseñado para que los aportes de los afiliados y el Fisco siempre sean mayores a los beneficios pagados, suerte incluso que esto se incremente indefinidamente en el tiempo.

Se entiende que los argumentos esgrimidos habitualmente por la industria para justificar las bajas pensiones pagadas, sean cuestionables. En ellos, se apela a la responsabilidad individual de aquellos que desajustarían el sistema a punta de “lagunas” previsionales, evasión en el pago de cotizaciones y sub-cotización. Asimismo, suele repetirse el argumento estructural que alerta del aumento en la expectativa de vida, con lo cual se resitúa el problema ya no sólo en la desidia de los cotizantes, sino también en las deficiencias del mercado de trabajo.

Los proyectos impulsados por el Gobierno de Bachelet se han concentrado en enfrentar estos dilemas, desde el Pilar Solidario hasta la AFP estatal. Sin embargo, lo cierto es que tal retórica vacía, de supuesta oposición entre Estado y mercado, no tiene asidero en el neoliberalismo chileno. Esto, ya que si se lo considera en términos sistémicos, el funcionamiento del sistema de pensiones se vale de una subsidiaridad estatal desplegada en dos dimensiones. Por una parte, en tanto el Estado renuncia a hacerse directamente cargo del reparto de pensiones, actúa subsidiando al sistema privado mediante una serie de transferencias directas. Aunque esto produce el efecto de aumentar y mejorar las pensiones de un cierto grupo de trabajadores, tal resultado se consigue a costa de un mecanismo que permite a las AFP y a las Compañías de Seguros rentar con tales traspasos, ahorrándose gastos mínimos que deberían solventar⁷.

Así, tal traspaso, en condiciones de ahorro forzoso, capitalización individual y control de estos activos por parte del sector privado, deviene en un flujo de acumulación de los excedentes de los trabajadores asalariados, primero, para el retiro de utilidades de las empresas, y luego, para ser transferidos al capital financiero, nacional e internacional. De tal suerte, la acción diferenciada del Estado vuelve a hacerse presente; si bien incentiva los mecanismos de mercado y el riesgo entre los trabajadores, también subvenciona el funcionamiento de un negocio que, sin crear mayor valor en el mercado, se apropia del trabajo de parte importante de los chilenos.

⁶ *Ibíd.*

⁷ Al dirigirse a sus afiliados, el gerente general de AFP Habitat señaló que el aumento de las pensiones para quienes no pudieron ahorrar lo suficiente durante su vida laboral, deben “provenir del presupuesto general de la nación y no de los ahorros de los chilenos que cotizan en AFP”. Ver *El Mostrador Mercados* (2014, 3 de Noviembre). La respuesta que un afiliado de AFP Habitat le dio a la polémica carta de Cristián Rodríguez. *El Mostrador*. Recuperado de: <http://www.elmostrador.cl/negocios/2014/11/03/la-respuesta-que-un-afiliado-de-afp-habitat-le-dio-a-la-polemica-carta-de-cristian-rodriguez/>

2. LA FUNCIÓN MACROECONÓMICA DE LA CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL. LA VERDADERA RAZÓN DE SER DEL SISTEMA

Visto el sistema de capitalización individual desde la perspectiva de su capacidad de pagar pensiones adecuadas, es evidente que la conclusión es que no pasa la prueba. Y menos aún si tuviese que prescindir de los generosos subsidios del Estado. Enfrentados a dar explicaciones por esta realidad, y en reacción al manto de duda que ha generado el trabajo de la Comisión Bravo para todos los actores implicados, los representantes de la industria han reiterado los argumentos ya mencionados, lo cual ha significado una nueva y marcada ofensiva de las AFP para poner énfasis en la responsabilidad individual⁸. En términos generales, dado que en el sistema de capitalización individual el resultado de la pensión depende del monto ahorrado por cada persona, la evidente insuficiencia de las pensiones ha generado como respuestas de las AFP tanto un llamado a legislar el aumento de la edad límite de jubilación, como una interpelación a los cotizantes a incorporar mayores niveles de ahorro voluntario.

Detrás de esta forma de argumentación, sin embargo, se esconde la intención de evadir el bulto del problema de las pensiones, y así traspasar la responsabilidad al usuario para no dañar la legitimidad del sistema. Esto queda de manifiesto cuando se plantea este problema desde una perspectiva colectiva, enfatizando la perspectiva de los derechos sociales, pero se obtiene como única respuesta articulada desde la industria la demonización del sistema de reparto. ¿Qué razones explican que se produzca esta defensa tan categórica del sistema? ¿Cuál es la función de las AFP que el empresariado no está dispuesto a transar? Esta lógica de argumentación denota no sólo que para el neoliberalismo la pensión no es concebible como un derecho. Más allá, indica que el argumento más poderoso para la defensa del modelo es exógeno a la problemática de las pensiones.

En relación con lo anterior, una marcada línea de argumentación de los creadores del sistema es su impacto macroeconómico, debido a que la entrada en vigencia del sistema sería responsable de un porcentaje importante del crecimiento económico experimentado por el país en el período reciente. En la comprensión y estudio de esta posición radica un elemento analítico clave, ya que revela en toda su expresión el objetivo de fondo de todo el sistema: otorgar liquidez a los grupos económicos y específicamente dar un impulso al sector financiero de la economía.

En este punto, la clave pasa por mostrar cómo es capaz de mostrarse el interés real del capital, porque más allá de las pensiones que se paguen, las AFP cumplen una función en la economía. En definitiva, es la preponderancia e importancia estratégica de esta función la que determina la extensión del espacio político disponible para la realización de transformaciones al sistema.

El año 2003, Vittorio Corbo y Klaus Schmidt-Hebbel -este último integrante del directorio de AFP Habitat- publicaron un estudio sobre el impacto macroeconómico de la reforma

8 Celedón, X. (2014, 11 de noviembre). Asociación de AFP envía cartas para reafirmar su visión previo a Comisión Bravo. *Pulso*. Recuperado de: <http://www.pulso.cl/noticia/empresa---mercado/empresa/2014/11/11-53379-9-asociacion-de-afp-envia-cartas-para-reafirmar-su-vision-previo-a-comision-bravo.shtml>

previsional de los años 80⁹. En él, identificaron que del 4,6% del promedio de crecimiento anual de la economía chilena, 0,49 puntos porcentuales (un poco más del 10% del crecimiento anual) son atribuibles al efecto de la reforma. Diez años después, SURA Asset Management -grupo económico de capitales colombianos y actual controlador de AFP Capital- publicó un estudio para medir el impacto del sistema de capitalización individual en el crecimiento económico chileno y de otros países de la región¹⁰. En este se distinguen tres vías centrales por las cuales el sistema privado de capitalización individual impacta en la economía: 1) la estructura del empleo y la productividad del trabajo, 2) el ahorro y la inversión y 3) el desarrollo y eficiencia del mercado de capitales, todas estas variables impactan en la productividad total de factores.

En cuanto al empleo, el efecto que identifican los autores implica una combinación entre el aumento en el nivel de empleo, un incentivo a la mayor formalización del empleo en Chile y, como consecuencia, un aumento en la productividad del factor trabajo¹¹. La relación entre los tres elementos mencionados se basa en la disminución del porcentaje de cotización que tiene lugar entre el sistema de reparto (26%) y el nuevo sistema de capitalización individual (10,5%). En la práctica, esta disminución representa para los autores un aumento del ingreso líquido disponible, situación que origina incentivos para que personas desempleadas encuentren trabajo, personas inactivas pasen a formar parte de la fuerza de trabajo y encuentren empleo, y que a su vez se produzca un traslado desde el sector informal al formal. De allí, el efecto en la productividad del trabajo se explica tanto por el aumento del nivel de empleo, como por la mayor proporción del empleo que se genera en el sector formal. De acuerdo a los distintos modelos utilizados, los autores estiman el aumento del empleo total en un rango entre 1,3% y 3,7%, y a su vez una ganancia en el PIB a partir de una mayor productividad del trabajo, en un rango entre 0,11% y 0,32%¹².

Respecto al ámbito de impacto relativo al ahorro y la inversión, dado que la reforma implica un traspaso de recursos desde el anterior administrador -el Estado- hacia los nuevos administradores privados, se origina un déficit fiscal marcado porque el Estado deja de percibir los recursos de las cotizaciones, a la vez que debe financiar el traspaso de los trabajadores que se cambian de sistema por medio de los Bonos de Reconocimiento. Este déficit, sin embargo, es compensado por un incremento del ahorro privado. Al mirar los datos del período estudiado se observa un significativo aumento del ahorro nacional como porcentaje del PIB a contar de 1980. En la actualidad, este componente pesa cerca del 30% del PIB y es liderado por el ahorro privado¹³. A su vez, el ahorro previsional obligatorio representa un 17,8% del ahorro nacional¹⁴.

9 Corbo, V. & Schmidt-Hebbel, K. (2003). *Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile*. Recuperado de: http://www.ciedessweb.cl/ciedess/images/stories/PDF/LIBROS/RESULTADOS_Y_DESAF_DE_LAS_REF_A_LAS_PENSIONES/05-FIAP-259-351_CORBO.pdf

10 SURA Asset Management. (2013). *Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica. Experiencia de Colombia, México, Chile y Perú*. Recuperado de: http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/artic/20131010/asocfile/20131010181113/librointeractivo.pdf

11 Para llegar a esta conclusión, el estudio se basa en las conclusiones del estudio de 2003 de Corbo y Schmidt-Hebbel.

12 *Ibid.*, p. 213.

13 *Ibid.*, p. 195.

14 *Ibid.*, p. 145. Datos de Chile corresponden al año 2012.

Este incremento significativo tiene un efecto en la inversión, cuantificado en un incremento de esta tasa de un 1,19% del PIB. El cuadro 3 resume el efecto de la reforma en los distintos componentes del ahorro y la inversión:

Cuadro 3: Impacto creación sistema de capitalización individual sobre el ahorro e inversión¹⁵.

Concepto	Chile
a. Déficit de transición	-3,18%
b. Ajuste fiscal por mayor déficit	2,38%
c. Variación ahorro sector público	-0,80%
d. Respuesta del ahorro privado	0,41%
e. Nuevo ahorro previsional obligatorio	4,86%
f. Respuesta ahorro voluntario hogares	-1,75%
g. Impacto final sobre el ahorro total	2,72%
h. Efecto del ahorro sobre la inversión	0,439
i. Impacto final sobre la inversión	1,19%

Fuente: SURA Asset Management. (2013). Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica. Experiencias de Colombia, México, Chile y Perú.

La reforma, en tercer lugar, genera un efecto sobre el mercado de capitales, propiciado a partir del traspaso hacia el sector privado de recursos que antes eran administrados por el Estado. Este elemento es quizás el más relevante, ya que el impacto del sistema no sólo tiene que ver con una mayor inyección de recursos, sino en definitiva con la dinamización del sector financiero. En consecuencia, con el sistema de AFP se inicia un ciclo de dinamismo del capital que, a su vez, genera presiones a la propia modernización capitalista en términos de su complejidad e instrumentos regulatorios.

Para ilustrar este efecto sobre la economía, los autores analizan un indicador de profundización financiera, que en el caso de Chile se entiende como la suma de depósitos bancarios, pasivos hipotecarios, deuda pública interna, bonos de empresas y capitalización bursátil¹⁶. Al expresar este indicador como porcentaje del PIB, se aprecia un aumento desde 46% en 1981, a 276% en el 2011¹⁷.

Este aumento en el nivel de recursos administrados por el sistema genera un incentivo y una presión por la propia modernización capitalista. Al enumerar la gran cantidad de cambios internos que se gatillan por el ingreso de los fondos de pensiones, el estudio menciona entre otros los perfeccionamientos a la regulación que implican nuevas opciones de financiamiento e inversión, la mejora en la institucionalidad del mercado de capitales, la protección de accionistas minoritarios, la creación de nuevos instrumentos financieros con distintas características de plazo, liquidez y riesgo, el aumento en la especialización de las entidades financieras, la mayor estabilidad en la oferta de fondos disponibles en el mercado nacional y el acceso de las entidades financieras y empresas

¹⁵ Promedio del periodo de evaluación. El efecto del ahorro sobre la inversión no está expresada como porcentaje del PIB.

¹⁶ *Ibid.*, p. 36

¹⁷ *Ibid.*, p. 36.

a recursos financieros para inversiones de largo plazo¹⁸. En una perspectiva más amplia, este elemento modernizador es clave en el devenir del capitalismo chileno, y se inscribe en la tendencia de alineamiento con los principios de la libre competencia, que no son necesariamente constituyentes de la élite local, en tanto un importante sector exhibe aún comportamientos ligados a formas de acumulación generadas en la dictadura. En este sentido, que el sistema de capitalización individual juegue un papel relevante en la dinámica de modernización del mercado financiero hace coherente, por ejemplo, que uno de los mayores escándalos financieros del último período, el caso Cascadas, haya sido denunciado por una AFP¹⁹.

Para dimensionar el nivel de recursos involucrados en el sistema de capitalización individual, es posible echar mano a una de las cifras del estudio, que calcula el valor acumulado absoluto de los fondos de pensiones y lo expresa como porcentaje del PIB, ascendiendo esta cifra a 57% en el año 2012²⁰. Este aumento es el mayor en relación a los cuatro países estudiados, y para los autores se explica por el mayor tiempo de operación que lleva el sistema de capitalización individual en Chile. Esta cifra revela claramente la importancia estratégica de la industria para el gran capital, más allá de las pensiones adecuadas.

En función de lo anterior, también hay otro elemento relacionado con el desarrollo del mercado financiero que se ha visto apuntalado por el sistema de capitalización individual, vinculada a la posibilidad de propiciar mayor estabilidad a la economía. Es el gigantesco volumen de recursos acumulados que se transforman en fuente de financiamiento permanente, actuando como colchón frente a los habituales ciclos de expansión y contracción económica. En palabras de los autores:

“el surgimiento de los fondos de pensiones implicó la entrada de un nuevo oferente de fondos al mercado; especializado, profesional, con un objetivo claro (obtener una adecuada rentabilidad y seguridad para los recursos previsionales) y con un flujo de ahorro relevante que sistemáticamente ingresa al mercado”²¹.

Como muestra el cuadro 4, la reforma explicaría en este análisis 0,37 puntos porcentuales del PIB, lo que representa un 8,08% del crecimiento económico anual en el período 1981-2011.

18 *Ibid.*, p. 38.

19 La idea de la modernización del sistema financiero y las tensiones que se generan en la propia élite, han sido desarrolladas con más detalle en Equipo de Investigadores Nodo XXI. (2014). Tras las riendas del neoliberalismo chileno. Balance económico del gobierno de Piñera. *Cuadernos de Coyuntura*, (2), pp. 37-50.

20 *Ibid.*, p. 39.

21 *Ibid.*, p. 38.

Cuadro 4: Impacto macroeconómico de la creación sistema de capitalización individual.

Impacto reforma	Chile
Año inicio nuevo sistema	1981
Período evaluación	1981 – 2011
Crecimiento anual PIB período	4,58%
Efecto reforma sobre PIB escenario medio ²²	0,37%
Ahorro e inversión	0,09%
Mercado laboral	0,08%
Desarrollo financiero y PTF ²³	0,20%
% Crecimiento PIB explicado por reforma	8,08%

Fuente: SURA Asset Management. (2013). Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica. Experiencias de Colombia, México, Chile y Perú.

En definitiva, al desagregar los 0,37 puntos que aporta la reforma previsional, a partir de los tres efectos descritos, 0,20 puntos se explicarían por el desarrollo financiero. Esto implica que, en la práctica, más del 50% del crecimiento económico que se atribuye a la reforma se origina en el desarrollo del sistema financiero.

3. DEMASIADO GRANDE PARA CAER

Un sistema que maneja recursos valorizados en más de un 50% del PIB, y que es clave para la propia modernización capitalista, no se transformará de buenas a primeras y menos con propuestas que no solo evaden el corazón del sistema, sino que lo perfeccionan por la vía del subsidio estatal. Contraviniendo la calidad de la gestión privada de los fondos de pensiones que la industria ha querido destacar, así como la pertinencia y profundidad que el Gobierno ha buscado atribuirle al proyecto de AFP estatal y al resto de sus propuestas sobre seguridad social, el sistema de pensiones chileno muestra que su razón de ser está lejos de pagar buenas pensiones. Más bien, su funcionamiento exhibe un curso que parece indicar como objetivo central el apuntalar la economía en un sentido macroeconómico básico, caracterizado porque el excedente acumulado por los trabajadores es traspasado hacia el capital.

El peso sobre la economía del ahorro forzoso que los cotizantes han acumulado en el fondo de pensiones es una clara evidencia de que el factor trabajo no sólo aporta con su labor al desenvolvimiento de la economía, sino también, y de manera forzada, pone parte importante del capital con el que se sostiene y crece en el tiempo. El sistema de pensiones chileno exhibe un carácter social empresarial, en tanto se comporta como un espacio de “acumulación por desposesión” de los trabajadores. Esto, por cuanto al valor acumulado a través de la explotación en el trabajo se suma la apropiación de parte importante de los ahorros que los trabajadores reúnen para sobrellevar su vejez.

Estos últimos no sólo son perjudicados por el desbalance que existe entre capital y trabajo a la hora de valorizar su aporte en la economía y la cuantía del producto que

²² Mayor crecimiento anual que genera la reforma. El estudio de Chile calcula el aumento del PIB en estado estacionario. La cifra presentada es el efecto estimado en 30 años, lo que supone que en este período se ha cerrado la mitad de la brecha entre un estado estacionario y el otro.

²³ Productividad total de factores.

reciben por dicha labor. Además de ello, al ser víctimas del ahorro forzoso, pasan a ser obligatoriamente pilares del desarrollo del sistema financiero. Esto se refuerza por la vía de los hechos, en la medida que en su papel de consumidores, los trabajadores se convierten en usuarios del sistema financiero a través del endeudamiento, implicando en la práctica, una operación financiera forzada de entrega de fondos, para luego recibirlos en préstamos a tasas notablemente mayores.

Como se señaló, a pesar de su uso ideológico, en el desarrollo del capitalismo chileno no existe la pretendida contradicción entre Estado y mercado. La acumulación de la industria de las pensiones no proviene de la sinergia invisible de la oferta y la demanda, sino del control que sobre las cotizaciones tienen las AFP y las Compañías de Seguros, así como de los importantes subsidios que estas empresas se embolsan desde el Estado. Por tales motivos, si bien la capitalización individual es la transformación central para el mejoramiento del monto de las pensiones, cambiar la modalidad de recaudación no supone inmediatamente el fin de esta forma de acumulación. Aunque pudiera haber otro mecanismo de recaudación -inclusive solidario-, si el dinero en efectivo de los cotizantes sigue estando en manos de las administradoras privadas, las mismas mantienen la oportunidad de reinvertirlo y de desviarlo hacia el mercado financiero internacional o hacia las arcas de los grupos económicos chilenos. Y, como se ha dicho, renunciar a tal botín estratégico parece poco probable.

Por consiguiente, es en el control privado donde se juega no sólo parte importante del derecho a la seguridad social de los trabajadores, sino también la sobrevivencia de una de las expresiones más claras del Estado subsidiario chileno: que el sistema de pensiones es uno de los tantos nichos de acumulación protegida del neoliberalismo chileno, que en las últimas décadas se han convertido en pilar del modelo de desarrollo.

En tal situación, las propuestas de cambio del Gobierno no solo son insuficientes, sino que parecen ser acordes con el hecho poco probable de que la estructura del sistema de pensiones caiga en el corto plazo. Los proyectos de AFP estatal y de cotización de los trabajadores independientes parecen concurrir en la inalterabilidad del sistema, ya que suman nuevos cotizantes -antes excluidos- que aumentarán los recursos recaudados para luego hacer su traspaso²⁴.

Presentar como “reformas estructurales” los cambios que actualmente son impulsados por el Gobierno, no son más que una exageración sin arraigo en la realidad. Sin embargo, la postergación que han experimentado estos proyectos, y el mismo aplazamiento de los resultados de la Comisión Bravo, parecen indicar que incluso proyectos de baja intensidad como los que el Gobierno ha buscado impulsar en el último año, no tienen la fuerza suficiente para contrarrestar la posición de fuerza en que se encuentra el empresariado. Por el contrario, los argumentos de estos últimos se potencian en el actual escenario de desaceleración, debido a que el esquema de pensiones privadas vigente es clave para amortiguar las bajas en los ciclos económicos y para atraer la inversión extranjera directa.

En síntesis, el peso macroeconómico del sistema de AFP es tan significativo, que en la

²⁴ *Op. Cit.* 2.

medida que no se cuestionen sus principios básicos, el centro de gravedad del sistema seguirá anclado al interés del capital, sin ser resituado en las pensiones. En ese marco, lo que se requiere no son propuestas de cambio que morigeren aspectos del sistema o que lo perfeccionen aún más por la vía del incremento del subsidio estatal. Más bien, se requiere una reforma que restituya los principios de la seguridad social.



NODOXXI

FUNDACIÓN NODO VEINTIUNO

[5]

Política y democracia

**LA GOBERNABILIDAD EN LOS TIEMPOS DEL
BACHELETISMO**

[15]

Sociedad y trabajo

**FUNDAMENTOS DEL TRABAJO EN EL CHILE NEOLIBERAL
Y LA AGENDA LABORAL DE BACHELET**

[27]

Cultura y educación

**LA REFORMA DE EYZAGUIRRE Y LA PROFESIÓN DOCENTE:
¿CONTINUIDAD O CAMBIO?**

[38]

Economía y reforma tributaria

**LOS TRABAJADORES COMO PILAR DEL SISTEMA
FINANCIERO. EL BOTÍN DETRÁS DE LAS AFP**

www.nodoxxi.cl