

De la expectación a la incertidumbre: las reformas sociales bajo la mano empresarial.

Ruiz Encina, Carlos y Caviedes, Sebastián.

Cita:

Ruiz Encina, Carlos y Caviedes, Sebastián (2015). *De la expectación a la incertidumbre: las reformas sociales bajo la mano empresarial*. *Análisis del Año*, (17), 25-48.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/httpwww.nodoxxi.cl/16>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pfDv/pPE>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

De la expectación a la incertidumbre: las reformas sociales bajo la mano empresarial

Carlos Ruiz
Sebastián Caviedes

El regreso de la Concertación y de Michelle Bachelet al gobierno durante este año, estuvo marcado por la promesa del inicio de un nuevo ciclo político, ajeno a los consensos de la transición y proclive a la implementación de grandes reformas que vendrían a enfrentar las desigualdades presentes en el país. Varias voces plantearon, de hecho, la pretensión de construir un “modelo” alternativo al neoliberal, en el que se atendiera al malestar social que, al menos, desde 2011 se ha expresado con fuerza. En este sentido, la propuesta indicaba que tales demandas deberían traducirse en políticas públicas, especialmente enfocadas en realizar cambios a la estructura tributaria, a la Constitución vigente y, especialmente, al sistema educativo.

Amparados en el programa de gobierno -al que se suponía habrían de aferrarse en especial durante el primer año de gobierno, no sólo para mantener a flote sus propuestas, sino también la unidad interna de la coalición-, el oficialismo apostó por aprobar rápidamente una serie de proyectos de ley, mediante los cuales buscaba satisfacer las demandas que recogían sus promesas de campaña, pero teniendo cuidado de no exacerbar los anhelos “refundacionales”, que tanto sectores de la propia coalición oficialista como la misma derecha, le endosaban al gobierno entrante.

Del entusiasmo inicial y cierta euforia alusiva a los grandes anuncios, no obstante, se pasaría rápidamente a las complejidades de la lucha política, en donde la clarificación de los contenidos y posibles efectos de las iniciativas presentadas, removía las suspicacias de las fuerzas sociales en disputa, las cuales propiciaban, lentamente, los límites del manido “ánimo reformista” del bacheletismo. De tal suerte, desde una amenazante postura inicial, colmada de “retroexcavadoras” y otras herramientas, la fortaleza de las reformas “estructurales” iría dando paso a los “matices” y las moderaciones de miembros de la oposición y la propia coalición de gobierno, para terminar en una abierta ambigüedad acerca del origen y el sentido mismo de dichos cambios.

Con todo, para analizar este año de reformas, cabe repasar la trayectoria que éstas adoptaron, a la luz de unas contradictorias presiones sociales que no requerían de mayor talento para anticiparlas, excepto la disposición a comprender que la sociedad chilena ha cambiado y las lógicas de los años noventa resultan impracticables en el nuevo panorama. El tenor de dichas propuestas, más allá de los discursos y las imágenes rimbombantes esgrimidas, sólo puede calificarse finalmente como de baja intensidad, en razón del hecho que sus objetivos no apuntaban más allá de cierta regulación de los excesos empresariales y del asimétrico mercado neoliberal. Ello, a pesar de los ideologismos desplegados en la discusión pública, tan propios de la gestión concertacionista en el último tiempo, donde a menudo se hizo pasar por democratización social y política a los grandes acuerdos que profundizaron y legitimaron la estampa del “neoliberalismo avanzado” en Chile.

REFORMAS DE BAJA INTENSIDAD Y LA COLONIZACIÓN EMPRESARIAL DE LA POLÍTICA

El primer proyecto emblemático, que marcaría el derrotero, es la reforma al sistema tributario. Durante la campaña se defendió su necesidad en forma muy vinculada al combate contra la desigualdad. Aunque no necesariamente ambos problemas están vinculados, su ligazón se presentó no tanto a partir de eliminar aquellos elementos que le imprimen un carácter socialmente regresivo al sistema tributario, esto es, como productor directo de desigualdad, sino más bien como mecanismo para mejorar la redistribución de la riqueza a través de una mayor recaudación fiscal, capaz de ampliar los programas sociales estatales y, en particular, sostener el costo económico de las reformas sociales en boga.

En tal sentido, la reforma planteó avanzar hacia la equidad tributaria y la distribución del ingreso, incentivando a los que más ganan para que, consecuentemente, aportaran más a la estructura de recaudación. Aunque, de modo difuso, no anuncia mayor distinción entre los ingresos venidos del trabajo y del capital. También se proponían mecanismos para incentivar el ahorro y la inversión, a la vez que -un tema ya recurrente en estas décadas- se buscaba disminuir la evasión y elusión realizadas por las empresas. Todo esto apuntando, por supuesto, a aumentar la recaudación permanente de las arcas fiscales, para así contar con ingresos que permitieran financiar, por ejemplo, la reforma general al sistema educacional. Más allá del diseño original y sus posteriores modificaciones, desde un primer momento el proyecto evidenció una escasa capacidad para transformar las inequidades de la estructura de recaudación, puesto que mantenía en los mismos niveles heredados el impuesto al IVA -que representa el grueso de la recaudación fiscal y proviene del pago de impuesto al consumo, uno de los factores más regresivos- y no aumentaba la carga impositiva a las grandes riquezas¹.

1 Equipo de Investigadores Nodo XXI (2014). La reforma tributaria de Bachelet. Alcances de

A pesar de la parcialidad de este proyecto de reforma, algunas de sus medidas sugerían un avance en materia impositiva, limitando las excesivas libertades de las grandes empresas para sostener sus niveles de acumulación desembozados. Este se caracteriza por altos niveles de concentración y de oligopolización empresarial, los cuales descansan, en buena medida, en los nichos de acumulación protegida surgidos en las oscuras privatizaciones de los años setenta y ochenta.

La reforma, por tanto, significaba -al menos en el papel y sobre todo por el poco conocimiento sobre la misma- una amenaza para el despliegue y la acumulación empresarial, destacándose sobremanera aspectos polémicos como el acápite de la “renta atribuida”. Es en ese sentido que comienza el alegato empresarial frente a lo que consideraban un cambio en las “reglas del juego”, sobre todo si eran excluidos del debate por la velocidad con que el ministro Arenas llevaba el proceso. No era posible mensurar sus efectos potenciales si no existía un control sobre lo que saliera desde Hacienda y que luego podía aprobarse con las mayorías parlamentarias del Gobierno.

La ofensiva no se hizo esperar y fue liderada por los máximos dirigentes de los gremios empresariales (CPC, Sofofa y ABIF), bajo la negativa a adherir a una iniciativa que no sólo no modificaría en lo fundamental la estructura de tributación, sino que, además, perjudicaría el rumbo de la economía y desincentivaría la inversión y la creación de empleos. La campaña mediática incluyó la participación de economistas neoliberales en el debate público, agrias declaraciones en la prensa, seminarios y foros, y el apoyo posterior de los liderazgos de la pequeña y mediana empresa, quienes a pesar de las dudas iniciales respecto a que los cambios sólo afectarían a la gran empresa, rápidamente asumirían la tributaria como una afrenta general al emprendimiento.

El Gobierno acusaría el golpe y comenzaría a dar señales de que su postura inicial se fracturaba ante las presiones y el reconocimiento de una reforma mal planteada. Tras complejas semanas, en donde se sucedieron los cuestionamientos desde la derecha política y económica e incluso desde las filas de la propia alianza oficialista, la suerte del proyecto quedaba en manos del Senado, con la consiguiente aparición de las voces de históricos dirigentes concertacionistas, como Andrés Zaldívar, que apelaban a la necesidad de volver a los grandes acuerdos para legitimar reformas relevantes.

Lo que sucedería, sin embargo, cuando recién asomaban seis meses de instalación del Gobierno, sería inesperado y marcaría el rumbo que de allí en adelante adoptarían las reformas. Al finalizar el mes de agosto, se conocían las reservadas negociaciones que habían sostenido el ministro de Hacienda con parlamentarios del oficialismo, la derecha política y representantes de los gremios empresariales. De éstas, el resultado que se exhibía era la firma de un protocolo de acuerdo, con el cual, previa consulta a expertos económicos neoliberales y a los propios

gremios empresariales, se acababa con los rasgos polémicos de la reforma. La prensa mostraba a un animado Jorge Awad, presidente de la ABIF, reclamando su “paternidad” sobre ésta, mientras el Gobierno pasaba de una férrea defensa de sus contenidos como mecanismo para disminuir la desigualdad, a justificar su promulgación como parte de una fórmula para obtener los recursos para la reforma educacional.

Luego de esta escena, lo que asomaba era una nueva estocada a la legitimidad del sistema político chileno. Es que volvían a imponerse los cerrojos de la transición, el consiguiente ensimismamiento de la política, el obtuso celo tecnocrático sobre los equilibrios macroeconómicos. La capacidad de representación de la política y la propia democracia se veían nuevamente sobrepasadas. Parecía emerger de la nada la noventera “política de los acuerdos”, que con toda su oscuridad ha mantenido inalterables los acuerdos de la transición. No obstante, la novedad de este año, aunque se asienta en la propia crisis de representatividad de las instituciones políticas, proviene del giro que parecen estar dando los poderes extrainstitucionales en sus presiones sobre la política. Frente a una descomposición de los partidos políticos que sigue acentuándose, especial pero no únicamente en la derecha, se observa la ansiedad empresarial por saltarse, en forma cada vez más tosca, todo ámbito institucional para negociar por sí mismo, como si se tratara de un poder político legítimo, las condiciones del acuerdo y, en general, las reformas instaladas por el clamor de la sociedad.

Ante la permeabilidad de la política formal -retomando una vieja distinción de la sociología latinoamericana entre la estructura formal y real de poder-, el poder real, económico y social del gran empresariado chileno se expresa en los procesos de toma de decisiones, sin esperar proyectarse a través de sus ámbitos institucionales, formalmente democráticos. En lugar de ello, ocupa a sus propios representantes, su propia corte de tecnócratas, intelectuales y publicistas, usualmente más legitimados que los propios políticos profesionales, ratificando el hecho ya conocido que, tras la experiencia dictatorial y sus condicionamientos sobre los límites de la experiencia democrática, su actuar cambia radicalmente respecto a los patrones que siguiera durante gran parte del siglo anterior².

Lo que opera ahora es la negociación directa entre los gremios y las esferas directamente administrativas del sistema político, en especial el poder ejecutivo³. Durante el año, esta colonización empresarial de la política se expresó brutalmente en el escándalo -todavía en curso- que ha vinculado a las empresas del Grupo Penta con políticos de todo el espectro vigente. Empero, la estrecha ligazón entre la política y los negocios, más allá de los cuestionamientos morales y políticos que ha suscitado, muestra ser ampliamente justificada por los actores

2 Correa, S. (2011). *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*. Santiago: Random House Mondadori-DeBolsillo.

3 Boccoardo, G. y Romero, N. (2014). La nueva política de los acuerdos: el ejecutivo y el empresariado. *Cuadernos de Coyuntura* (4), pp. 4-13.

de la política institucional, quienes la han naturalizado como único mecanismo posible para financiar las campañas y sus carreras políticas.

Es que esta colonización empresarial ha tenido más de una expresión durante el año, en la medida que también se ha divisado en el arribo a ministerios claves de personeros que, hasta muy poco antes de asumir tales funciones, ejercían importantes cargos directivos en grandes empresas de los grupos económicos más poderosos del país. Un ranking en el que sobresale, por sobre otros, el grupo Luksic, destacando así en el universo del poder económico por su influencia distintiva sobre la alianza oficialista. De todas maneras, este fluido paso de administradores y empleados claves desde las altas esferas del mundo privado a sus homólogos instancias en la esfera estatal -y viceversa-, incluyendo muchas cabezas ministeriales, sólo sería un aviso de lo que vendría. A pesar de su baja intensidad, las reformas impulsadas en el pretendido “nuevo ciclo político” o se han reducido aún más de tamaño o derechamente han sido aplazadas para el año que comienza.

LA RALENTIZACIÓN DEPENDIENTE DEL CRECIMIENTO COMO EXCUSA EMPRESARIAL

Uno de los hechos más trascendentes del año fue el aviso que la ralentización del ritmo de crecimiento económico se tornaba más profunda de lo esperado. Aunque la profundización de este proceso puede fecharse en el último trimestre de la administración Piñera⁴, sus efectos reales se hicieron sentir sólo en el último tiempo, abriendo otro flanco para los matices que promovieron los críticos a las reformas.

Los orígenes de este fenómeno son variados, y vinculan tanto factores internos como externos. Entre estos últimos, destacan las trayectorias recientes de las economías china y estadounidense, las cuales, con una estrecha relación comercial con Chile, han incidido directamente en el deterioro de la economía a partir de sus propios vaivenes. En el primer caso, tales oscilaciones se han expresado en la menor demanda por exportaciones de materias primas locales, mientras que para el caso estadounidense, se cuenta la finalización del programa de compra de activos realizado por la Reserva Federal, que ha fortalecido el valor del dólar y ha incrementado las tasas de interés a nivel mundial⁵.

De todos modos, se trata de un proceso que resulta expresivo de una mayor complejidad de la economía mundial, caracterizada por un menor crecimiento de las economías emergentes y por un escaso dinamismo de las economías desarrolladas. Tal deterioro ha afectado particularmente a los países latinoamericanos,

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

5 *Ibid.*

extremadamente dependientes de los *commodities* y de los flujos de inversión extranjera directa⁶.

Esto no puede sorprender. El modelo de desarrollo chileno se especializa en la exportación de recursos naturales escasamente procesados, donde sus ventajas competitivas quedan al arbitrio de su riqueza natural y su inserción en el comercio internacional. Esta “cultura fisiocrática”, predominante en la economía chilena, que incluso ha sido advertida por organismos internacionales como la OCDE⁷, le imprime una debilidad estructural permanente al ritmo de crecimiento local frente a las sacudidas del mercado internacional. Asimismo, y a pesar de operar como uno de los pilares del “éxito” chileno, la captura anual de grandes montos de inversión extranjera directa refleja esta debilidad, al situar a Chile, dentro del contexto latinoamericano, como el país que más fácilmente permite a los inversores foráneos repatriar las utilidades generadas⁸, con el consiguiente perjuicio que esto conlleva para el dinamismo de la economía nacional.

Por otro lado, en este escenario global de menor crecimiento, los factores internos cumplen un papel relevante. Dentro de estas causas se cuentan el agotamiento de la capacidad instalada acumulada durante los años de alto crecimiento, así como otros factores más coyunturales como la maduración del ciclo de inversión minera, el fin del impulso fiscal asociado a la reconstrucción post-terremoto y el menor crecimiento de los ingresos laborales⁹.

Con todo, más allá de las bajas cifras del PIB, la desaceleración tuvo un efecto social y político que afectó directamente el curso de las reformas. Como ya se dijo, la primera demostración de fuerza del empresariado fue cuestionar la reforma tributaria y pasar a negociar directamente con el gobierno las condiciones de ésta, por sobre y fuera del debate público accesible a la ciudadanía. Lo que vino después, fue el aprovechamiento de una coyuntura económica esperada desde hace tiempo, pero que logró impactar en las prioridades de los actores económicos y políticos, a la vez que afectó su capacidad de negociar y ejercer presión.

Si bien el Gobierno intentó explicar las causas de la ralentización apuntando a los factores externos, a la “herencia” de una economía desacelerada entregada por Piñera y a una imagen artificial de recesión creada por la derecha, el empresariado logró progresivamente imponer su tesis crítica, respecto a lo que consideraba un “clima refundacional” negativo para la iniciativa privada y el desarrollo de las oportunidades individuales. Tal estrategia fue apuntalada por los medios de comunicación tradicionales de la élite, quienes iniciaron una campaña mediática que permitió finalmente horadar las expectativas de los sectores medios, a la vez que afianzar la determinación empresarial sobre la situación social y política actual.

6 CEPAL (2014). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2014. Santiago: CEPAL.

7 OCDE (2013). Estudios Económicos de la OCDE. Santiago: OCDE.

8 *Op. Cit.* 6.

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

Al verse apresurado por la pérdida de confianza y las poco alentadoras cifras de organismos oficiales, el gobierno optó por retomar la confianza del mundo empresarial, promoviendo un conjunto de propuestas para reanimar la inversión privada y reeditar una alianza “público-privada”. Tal respuesta fue empujada y defendida por varios de los principales dirigentes de la Concertación, quienes salieron a declarar su predilección por medidas de inversión en obras públicas, sobre todo a través del mecanismo de concesiones¹⁰.

Así las cosas, Bachelet reordena las prioridades del Gobierno y confirma la relación directa entre el ejecutivo y el empresariado, al enviar al ministro del Interior a tender puentes con los gremios empresariales¹¹. Sin embargo, consciente de su poder, ante tal oferta de una alianza público-privada el empresariado se muestra escéptico. El líder de la CPC, Andrés Santa Cruz, acota que no se puede avanzar en un acuerdo mientras se mantengan las “verdaderas incertidumbres” que deterioraron las expectativas de las empresas y los consumidores. Sin dejar espacio a duda, tales incertidumbres referían obviamente a las reformas impulsadas, incluyendo todo el espectro de variadas dimensiones y alcances, que va desde el propio proyecto para una nueva Constitución, hasta los cambios al Código de aguas. De esta manera, si la reforma tributaria significó un punto de inflexión para el devenir del resto de las reformas, y con eso para los horizontes inmediatos de cambios sociales sustantivos, la desaceleración supuso pasar rotundamente de una actitud defensiva inicial a una enérgica negativa empresarial, frente al “ánimo” reformista del gobierno.

LA INCAPACIDAD DEMOCRÁTICA DE PROCESAMIENTO DE CONFLICTOS SOCIALES: EL CHOQUE DE LOS PROBLEMAS ENERGÉTICOS, EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LAS DEMANDAS COMUNITARIAS

Aunque el plan de reformas experimentara un fuerte rechazo entre las facciones del gran empresariado, esto no quiere decir que la reticencia ante la realización de cambios se generalice sin distinciones, e ignore totalmente la necesidad de ajustes. Por el contrario, el empresariado prefiere orientar las cosas, antes que se hagan sin considerar debidamente sus intereses. La desaceleración les ha vuelto a mostrar a los actores políticos y económicos, que el ciclo de acumulación empresarial se acerca velozmente a su fin. Esta es una de las preocupaciones más urgentes dentro del gran empresariado y, por el grado de colonización que

10 Álvarez, G. (2014, 21 de agosto). Ex Presidente Lagos afirma que es importante tener políticas contracíclicas ante desaceleración. *La Tercera*. Recuperado en: <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2014/08/655-592308-9-ex-presidente-lagos-afirma-que-es-importante-tener-politicas-contraciclicas-ante.shtml>

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

mantiene sobre el gobierno, también la convierte rápidamente en una preocupación primordial de este último, condicionando así la agenda de cambios.

El hecho que probablemente mejor demuestra este agotamiento, es el rumbo que en los últimos meses adopta la minería. Siendo un sector estratégico para la economía, ha visto disminuir su nivel de crecimiento justamente desde el tercer trimestre del año 2013¹². El rasgo más evidente ha sido el fin del ciclo de grandes precios de *commodities* como el cobre, aunque también el creciente proceso de disminución de la productividad, que acumula una caída de 82,7% para la última década¹³.

Por otro lado, a esto se suman las características del propio modelo de desarrollo chileno. En éste, además de existir una baja capacidad para la agregación de valor y magros niveles de productividad, las actividades económicas suelen depender del uso intensivo de recursos a menudo escasos. Esta es la realidad de la matriz energética chilena y, de hecho, es allí donde se sitúa una de las mayores preocupaciones empresariales, dado el modo rentista de racionalidad que impera en este grupo de la sociedad y la pobreza de los horizontes bajo los cuales contempla el problema del desarrollo.

La centralidad de unos costos controlados de la energía en el modelo neoliberal de crecimiento chileno, refleja la incapacidad de éste para abordar otros factores del desarrollo económico. De tal modo, el agotamiento actual de la matriz energética en relación al patrón de crecimiento rentista, se traduce directamente en un estancamiento. Es que, por un lado, la falta de proyectos redundando directamente en un aumento de los costos, así como en una menor producción, impactando negativamente en el crecimiento. Y, por otro, la oposición activa de las comunidades perjudicadas por los proyectos planteados, así como la judicialización de éstos, terminan erosionando la evasiva institucionalidad diseñada para manejar este tipo de conflictos, sumando nuevas dificultades para la entrada tanto de inversiones productivas que demandan energía, como para inversiones directamente ligadas a este rubro¹⁴.

El régimen de prescindencia estatal en materia de regulación de relaciones sociales, propio de unos socialmente excluyentes términos de la transición chilena a la democracia, generaron un desvío judicial en el tratamiento de los conflictos sociales, que ahora termina por convertirse en un problema para los patrones rentistas del crecimiento económico, y su dependencia de la explotación irracional de los recursos naturales. Los términos de “governabilidad democrática”

12 *Op. Cit.* 4.

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

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

amparados inicialmente en la desarticulación social heredada de la etapa autoritaria, se tradujeron en la evasión política del problema del procesamiento de conflictos sociales legítimos. La multiplicación de estos últimos en años recientes, en particular con la forma del choque reiterado de comunidades con los proyectos energéticos de grandes compañías, terminó por transformarse en un entrapamiento económico, dejando en evidencia la incapacidad de la política para procesar una diversidad de intereses sociales.

A diferencia de lo poco que hiciera la pasada administración Piñera en esta materia, la influencia empresarial sobre la agenda del Gobierno actual abrió el espacio para la recomposición del panorama energético. La llamada Agenda Energética ha sido puesta en manos de Máximo Pacheco, actual ministro de Energía y conocido ejecutivo empresarial con vastas redes en este último ámbito. De ahí que, más que rearmar el diálogo entre las grandes empresas y el ejecutivo en torno a este tema, expresa directamente los intereses de las primeras en el segundo. La disposición gubernamental a emplear sus recursos para mejorar las condiciones de este sector, no puede ser más clara para el empresariado. Es que, siendo el estancamiento energético un resultado de las propias limitaciones estructurales del modelo rentista de crecimiento, la incertidumbre del actual escenario en materia de energía no sólo afecta al empresariado ligado directamente al rubro, sino al conjunto de la pretensión empresarial de retomar la senda del crecimiento, en los términos habitualmente concebidos.

Aunque se propone como problemática central del sector la diversificación de la matriz energética, particularmente en dirección a reducir el peso de los combustibles fósiles por sus contenidos, tal Agenda Energética parece estar pensada para cumplir con la demanda empresarial de destrabar los conflictos que impiden el despliegue de nuevos proyectos de inversión, haciendo uso de la legitimidad y los recursos del Estado. De ningún modo, en cambio, el proyecto de reforma energética aborda la concentración de este mercado, ni equilibra las asimetrías de poder entre las generadoras y las comunidades afectadas¹⁵. Por ello, contrariamente a la ilusa idea de que a un mayor desarrollo neoliberal le corresponde menos Estado, en la medida que avanza la judicialización de los proyectos y se agota el espacio para el procesamiento de estos conflictos, las áreas estatales directamente dependientes de la voluntad política del gobierno entran a destrabar tales obstáculos, haciendo de su acción diligente un recurso más para el avance empresarial y para el inicio de un nuevo ciclo de acumulación¹⁶.

15 *Ibid.*

16 Ruiz, C. y Boccardo, G. (2014). Discriminación en la acción estatal y producción de la desigualdad social, *Análisis del Año 2013*, pp. 25-46.

REFORMAS SIN PACTO O CÓMO HACER MALABARES CON LOS INTERESES SOCIALES

A pesar de la hondura que presenta la crisis de representación del sistema político, los cierres excluyentes de la transición condicionan la resolución de las demandas sociales en la iniciativa del gobierno y sus proyectos de ley. En ese sentido, como consecuencia del malestar social de los últimos años, el desgastado sistema político institucional se ha visto ante la posibilidad de realizar los cambios que reclama un crecido malestar social. Entre otros ámbitos, esto es lo que ha sucedido con la reforma al sistema educativo. Una voluntad generalizada de cambio respecto al sistema educacional ha terminado convertida en un amasijo de contradicciones desperdigadas y difíciles de hilar. La ambigüedad del curso político que el gobierno le impuso a este proceso de cambios a través de anuncios parciales y hasta contradictorios, al tiempo que rodeados de indefiniciones sobre los temas fundamentales como la propia reconstrucción de la educación pública, hicieron que el panorama pasara de un amplio apoyo popular al cambio educacional a un abierto entrampamiento, en medio de la propagación de ideologismos de todo tipo, especialmente en torno a la triada de fin al lucro, al copago y a la selección.

Un cambio en el panorama debido, principalmente, a la escasa claridad de la marcha gubernamental y su anunciado ímpetu reformista. El prolongado zigzagueo de anuncios contradictorios termina desperfilando no sólo a muchos actores sociales e institucionales relacionados con el problema educacional, sino que, en forma más acentuada, termina dificultando la propia constitución de una opinión pública informada. A fin de cuentas, el hecho de haber iniciado las cosas sin definiciones claras, más allá de apuntar a la triada lucro, copago y selección, terminó desatando las resistencias propias de la centralidad que detenta la mercantilización de la educación en el tipo de sociedad que ampara el neoliberalismo chileno. El negocio de la educación ocupa un sitio relevante, cuya alteración sin mayor claridad termina por llenar de incertidumbre a todo el mundo. En base a él, los intereses privados -económicos e ideológicos- se encuentran extensamente enquistados no sólo en las bases del sistema educativo, sino en la cultura misma de este tiempo histórico. En la educación así concebida, los grandes grupos de interés conviven tensionando, por una parte, un afán lucrativo -responsable de la expansión educacional reciente tanto a nivel escolar como superior- con un afán ideológico -que lleva a estos grupos a defender la hegemonía privada en educación y a buscar el reconocimiento para su labor como proveedores de conocimiento¹⁷. Dentro de este último grupo ocupa un lugar destacado la Iglesia Católica -principal sostenedor de la educación privada del país- y las entidades vinculadas a la derecha liberal y conservadora, dentro de las cuales se encuentra gran parte de las universidades fundadas durante los años ochenta de la pasada centuria.

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

Sobre este orden de educación y lucro se levantan estructuras de promoción y producción del orden social, por lo que la remoción de lo primero, sin ninguna claridad respecto a otros horizontes de marcha -al menos, claramente, en la elusiva oferta gubernamental-, extiende la incertidumbre propia del destino de los cambios estrictamente educacionales, a un plano mucho mayor del orden social en el que, como se sabe, ya abundan otras fuentes de producción de incertidumbres, a manos de la alta rotación y flexibilidad laboral, o la privatización especulativa de los fondos de jubilación, por mencionar algunos. Luego, este problema no tarda en convertirse en una incertidumbre más general con la cultura dominante y el tipo de racionalidad que impone el modo vigente de desenvolvimiento de la sociedad. En pocas palabras, con su ambigüedad, el gobierno sólo ha contribuido a aumentar la falta de certezas en que debe desenvolverse el individuo en la sociedad actual.

En los marcos de la reforma, el sector lucrativo sale a defender la legitimidad de la ganancia que obtiene, argumentando sobre la calidad del servicio que entrega. No obstante, ello no se condice con la modalidad de acumulación de algunas franjas empresariales, pequeñas y medianas, vinculadas al negocio de la educación, que suelen rentar de los subsidios estatales y del control que poseen sobre condiciones asimétricas de mercado.

Estos grupos han ejercido fuertes presiones en contra de la reforma, generando una campaña mediática que, gracias a las pocas claridades del Ministerio de Educación, ha dado lugar a que la derecha política, aunque desarticulada, movilice a padres y apoderados de colegios particulares subvencionados, temerosos de que la promesa de ascenso social, que explícitamente señalara el sistema educacional chileno durante las últimas décadas, no se cumpliera.

Aun cuando se legitimara el derecho a la ganancia o, por el contrario, triunfara la iniciativa de poner fin al lucro o a las prácticas rentistas, la oferta educativa de educación privada seguiría estando ajena al control democrático que establece una educación pública definida de común acuerdo¹⁸. Esto es así, en tanto el rumbo adoptado por la reforma ha mostrado cómo las fuerzas sociales que la impulsaron -organizaciones de estudiantes secundarios, la Confech y el Colegio de Profesores- han sido excluidas de la definición de sus contenidos.

Como se ha dicho, las reformas terminan concebidas como constricciones en alguna medida reguladoras de los excesos del mercado, pero no constituyen un avance para retornar a la calidad de derechos sociales de algunos ámbitos fundamentales como la educación o la salud. A diferencia del periodo nacional-popular, el carácter de la acción estatal ha cambiado, excluyendo de su definición a amplias franjas sociales antes determinantes para la fijación de los fines y resguardos de las funciones del Estado. En ese sentido, y dando una imagen de estar ajena a los intereses sociales, la política tecnocrática ha preferido saltarse el establecimiento

18 *Ibid.*

de estos objetivos, a cambio de valorizar los medios como un fin en sí mismo. Este es justamente el esquema que se ha impulsado para llevar a cabo la reforma educacional, excluyendo del debate a los actores sociales implicados en el proceso, con lo cual se ha reducido la discusión pedagógica e ideológica de lo que se espera de la educación, a un dilema acerca de cómo gestionar lo existente.

Esto, en definitiva, ha desgastado la legitimidad de una reforma que venía a ser expresión del malestar social de 2006 y 2011, llegando hasta tal punto, que una de las tantas expresiones del heterogéneo malestar mesocrático ha sido movilizadas en contra del mismo reclamo educativo que antes defendieron sus hijos.

LAS REFORMAS APLAZADAS

Siendo la más temida por las fuerzas que sostienen el actual orden de cosas, y a pesar de la exigente meta que el gobierno se impusiera a principio de año, la reforma constitucional fue la que presentó avances menos importantes. No obstante, en línea con su capacidad de generar expectativas muy genéricas, el Gobierno de Bachelet nunca especificó un compromiso con una Asamblea Constituyente, lo que se pone todavía más gris, bajo los señalamientos de relevantes personeros de la alianza oficialista indicando la poca prioridad que tiene esta cuestión. Tanto es así, que la última apuesta del ejecutivo fue enfatizar que para llevar adelante esta reforma se generaría un proceso “participativo, legítimo e institucional”¹⁹, sin pronunciarse sobre el polémico asunto de la modalidad empleada para construir una nueva Constitución.

Por otro lado, durante este año también se conocieron los contenidos de posibles cambios al sistema de salud y de pensiones. En el primero, la Comisión Asesora Presidencial, conformada para evaluar los cambios a las Isapres, causó revuelo por cuestionar el lucro en la salud, mediante la captación de las cotizaciones legales, a pesar de que en ningún momento habló de limitar o impedir el funcionamiento del copago dentro del sistema de salud privado. Esto supone mantener a flote el negocio de la salud, en tanto actualmente se sabe que las mayores ganancias de los holdings implicados en la industria no se concentran en las Isapres, sino en la propiedad de las clínicas privadas hacia donde se deriva a los pacientes bajo el sistema de *vouchers*, y que, de hecho, por los grados de concentración de la industria y su integración vertical, también tienen como dueño a las propias aseguradoras²⁰. La cuestión se rodea de denuncias por los altos costos de estas prestaciones privadas, como forma de obtener márgenes de utilidad a

19 Cádiz, P. (2014, 02 de diciembre). Bachelet enfatiza que nueva Constitución se construirá en proceso “participativo, legítimo e institucional”. *La Tercera*. Recuperado en: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/12/674-607060-9-bachelet-enfatiza-que-nueva-constitucion-se-construira-en-proceso-participativo.shtml>

20 Goyenechea, M. (2014). ¿Reforma estructural en salud o regulación estatal del negocio?. *Cuadernos de Coyuntura* (5), pp. 15-24.

partir de las bonificaciones estatales indicadas. A pesar de ello, la reasignación de estos fondos a inversiones estatales directas en servicios de salud que restituyan un papel de proveedor de derechos universales en materia de salud, no aparece en la discusión oficial. De ahí que los intereses privados involucrados en este sistema de salud vinculados al subsidio estatal a la demanda, no aparezcan directamente involucrados en un conflicto que de hecho no estalla, sino que se mantiene latente.

Por su parte, la reforma al sistema de pensiones quedó aplazada a la espera de los resultados que la “Comisión Bravo” entregará durante agosto de 2015. Sin haber claridades sobre los contenidos de esta propuesta, se ha barajado la eliminación del giro único y la introducción de un régimen mixto de pensiones, con el cual se buscaría equilibrar el actual régimen de capitalización individual con un sistema de reparto. Al enterarse de esto, las grandes empresas ligadas al mercado de las pensiones salieron rápidamente al paso de estas filtraciones, señalando su disconformidad con lo que consideran sería una tercera “reforma estructural” en poco tiempo, tras el “Pilar Solidario” de 2008 y la propuesta de AFP estatal, aún a la espera de ser aprobada.

Respecto a esta última, se trata de otro ejemplo de un cambio parcial o de regulación de ciertos excesos mercantiles, en la medida que propone introducir más competencia en el rubro por la vía del emprendimiento estatal. Así concebida la función del Estado, representa una negativa a la restitución de los derechos sociales perdidos con la implantación del actual modelo neoliberal hace ya cuatro décadas. Por cierto, se la ha defendido también como una medida de integración económica, que permitiría el ingreso al sistema a nuevos cotizantes hasta ahora excluidos del mismo. Sin embargo, resulta poco claro que tal intento pueda generar un cambio sustantivo en un mercado dominado por unos pocos competidores. Por el contrario, aparte del hecho que más bien parecen estos actores controlar la voluntad de la acción estatal misma, parece ser que los costos para que el Estado pueda competir en ese mercado podrían significar importantes pérdidas²¹ y un escaso beneficio para sus potenciales clientes.

LA AGENDA LABORAL Y LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN

El Gobierno de Bachelet anunció el envío de un paquete de ajustes al Código Laboral, planteando como objetivo principal el “emparejamiento” de la cancha entre los trabajadores y los empresarios. Para alcanzar este propósito, en el proyecto se contempla, en primer lugar, evitar la existencia de empresas con distintas razones legales, que en los hechos constituyen una sola unidad productiva, a fin de fraccionar la unidad legal con que tratan los trabajadores. En segundo

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

lugar, plantea establecer un reajuste al sueldo mínimo de hasta \$250.000. En tercer lugar, anuncia la generación de un sistema de certificación de buenas prácticas laborales, aumentar los subsidios al empleo joven y femenino, y mejorar el sistema de capacitaciones y el seguro de cesantía. Además, se dispone a fortalecer los derechos colectivos, específicamente la actividad sindical y la negociación colectiva, de manera de enfrentar la desigualdad existente en el mercado de trabajo, favoreciendo así un desarrollo económico más inclusivo y participativo²².

En especial, este último aspecto, relativo al fortalecimiento de los derechos colectivos, ha generado más expectativas en el mundo sindical, como reparos entre el empresariado. Tales reacciones se han suscitado fundamentalmente por propuestas como la de reconocer al sindicato la titularidad de su derecho a negociar colectivamente, y por aquella que extiende automáticamente los beneficios a todos aquellos trabajadores que se afilien al sindicato que negoció el contrato colectivo²³. Asimismo, se han sumado medidas para mejorar los procesos de negociación colectiva, principalmente centradas en resolver las asimetrías de información, tanto a nivel de la difusión de los derechos y deberes -individuales y colectivos- de los trabajadores, como a través de una normativa que obligue a los empleadores a entregar a los sindicatos información acerca de la situación económica de la empresa (en especial el estado de resultados y el balance general)²⁴. Además, se potenciará el programa de formación sindical del Ministerio del Trabajo y se abrirán mecanismos para mejorar la gestión sindical con financiamiento público permanente, bajo la pretensión de fortalecer la negociación colectiva. En relación a esta última, el programa propone 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 cosas, la prohibición, sin poder recurrir a ningún tipo de compensaciones, del reemplazo de trabajadores durante la huelga legal. Se agrega también 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 empresa²⁵. Finalmente, se podrán ampliar las materias a pactar en el proceso de negociación colectiva, siempre y cuando las distintas partes lo acuerden.

Ante estas propuestas, las suspicacias del empresariado no se hicieron esperar, en especial en relación a los alcances de la titularidad sindical y el fin del reemplazo a huelga. Para el presidente de la CPC, esta última medida no debería afectar las actividades estratégicas, las cuales deberían ser protegidas a todo evento. Por su parte, Hermann von Mülhenbrock, presidente de la Sofofa, apuntó que lo esencial en estos momentos es reactivar el crecimiento y recuperar la

22 Programa de Gobierno de Michelle Bachelet (2014). Negociación colectiva y fortalecimiento de la actividad sindical.

23 *Ibíd.*

24 *Ibíd.*

25 *Ibíd.*, p. 93.

confianza de los inversores nacionales y extranjeros, por lo que se debe primero volver a tasas de crecimiento del 4% o 5% para recién evaluar la posibilidad de un cambio en materia laboral²⁶. La ministra Blanco, en tanto, saldría rápidamente a entregar señales, destacando que no se contempla en el proyecto que el fin del reemplazo a huelga produzca paralizaciones en la producción, por lo que sólo suspenderán sus funciones aquellos empleados que negocien colectivamente. En la misma línea, descartó la posibilidad de constituir sindicatos únicos o de fomentar la negociación por rama, a pesar de que tal iniciativa se encontraba en los planes de la CUT. Por último, negó la posibilidad de promover la negociación interempresas, la sindicalización automática y el cambio al sistema de indemnizaciones por años de servicio.

Lo que queda de tales definiciones, es que se anticipa que los principios del orden laboral vigente, instalados por el Plan Laboral de 1979 y perfeccionados por las modificaciones posteriores, no sufrirán alteraciones sustantivas. Tal orden se sostiene en pilares centrales que le dan su fundamento y justifican su disposición. Entre ellos, en primer lugar, la idea que el trabajador es un recurso productivo más y, por tanto, se trata de un elemento cuya condición intercambiable en el mercado debe facilitarse. En línea con lo anterior, desmantela tradiciones históricas para defender la prescindencia del Estado como regulador de las relaciones entre trabajadores y empleadores. Finalmente, se niega jurídicamente que una fuerza laboral pueda representar intereses sociales más allá de su unidad productiva mínima²⁷. Estos principios son el resultado de la desarticulación social y política experimentada por las fuerzas del trabajo hacia fines del siglo XX, que abrió un proceso de reversión de las garantías que algunos grupos populares y medios habían logrado, consagrando derechos laborales básicos que equilibraran la dispar relación entre capital y trabajo. El hecho que se mantengan incólumes hoy resulta indicativo, por tanto, de la ausencia de dichas fuerzas sociales de carácter histórico en que tuvo amparo una regulación estatal muy distinta sobre las relaciones laborales, producto de los procesos de desarticulación social que cobija nuestra historia reciente.

Dado que en este marco legal, que desincentiva la organización sindical e inhibe el ejercicio de derechos laborales mínimos, se concibe al trabajador como un factor productivo más, se trata entonces de destrabar las “rigideces” del mercado de trabajo que obstaculizan el despliegue empresarial. De esta manera, aun cuando la normativa reconoce algunos derechos individuales y colectivos a los trabajadores, la defensa de éstos está supeditada a las necesidades de la empresa y al hecho de que sus utilidades no sean amenazadas.

26 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 en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=123375>

27 Boccoardo, G. y Goyenechea, M. (2014). Los fundamentos del orden laboral neoliberal y la reforma que ya no fue. *Cuadernos de Coyuntura* (6).

Por otro lado, si en Chile, durante los años 1931 y 1973, era posible que a las organizaciones y luchas obreras se las reconociera como parte de la capacidad colectiva del trabajador para negociar sus condiciones de trabajo y de reproducción de vida, tal situación se debía fundamentalmente a la concurrencia del Estado en la negociación del acuerdo. Como un rasgo típico del periodo nacional-popular, este esquema “tripartito” de relaciones laborales regulaba la asimétrica relación entre empleadores y trabajadores. Empero, con la radical desarticulación popular y mesocrática, y la posterior legitimación durante la transición, tal acuerdo daría paso a otro de carácter “bipartito”, en donde el Estado ahora se desentendía de ejercer algún papel en estos conflictos, acusando un problema “entre privados”. En ese sentido, al igual que en otros ámbitos de la vida social, se trata del rechazo tecnocrático al viejo intervencionismo estatal, en donde -se piensa- se conduce e induce a la acción estatal a una inevitable politización, ajena a la conducción “técnica” que debería predominar en su seno²⁸.

Es en esta “autonomía” de las relaciones laborales y del Estado, que se aliena la incapacidad del mismo para procesar los conflictos sociales del mundo del trabajo, evitando así el colapso del sistema político. Por cierto, se trata de una prescindencia de la acción estatal y, como tal, deliberadamente ausente a la hora de dirimir tensiones entre los grandes grupos empresariales, para los cuales existe toda una burocracia especializada que interviene de forma permanente y una masa trabajadora convenientemente atomizada bajo los marcos legales anotados²⁹. De ahí una marcada disparidad de fuerzas y condiciones de acción. Por esto también que, aun cuando en otro contexto histórico podría parecer que esta “autonomía” estimula el desarrollo de una fuerza sindical autónoma del Estado -cuestión atípica en América Latina, donde priman desarrollos sindicales corporativos y clientelizados-, el marcado carácter empresarial de la normativa laboral, impide institucionalmente la posibilidad de un equilibrio mínimo entre los empleadores y los trabajadores³⁰.

En otro aspecto, como se señaló, jurídicamente el orden laboral neoliberal niega la existencia de una fuerza trabajadora organizada que desborde a su unidad productiva mínima. El argumento que se esgrime es que cada unidad debe definir su capacidad productiva y, por tanto, el precio a pagar por el trabajo efectuado. Ante tal escenario, ajustar artificialmente los precios supone un incentivo para que las empresas cierren sus instalaciones -al no poder pagar el aumento de costos- o derechamente reemplacen a los trabajadores por nuevas tecnologías. Esta es la fortaleza del planteamiento, toda vez que los ideólogos repetirán innumerables veces la advertencia de que crecerá el desempleo y se afectará el crecimiento.

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

29 *Op. Cit.* 16.

30 *Op. Cit.* 27.

Los motivos que alega el Gobierno retoman estas ideas. Así, vuelve una y otra vez la conciencia tecnocrática que antepone la eficiencia productiva, la “fluidez” del mercado de trabajo y la libertad de emprender de las empresas, a los derechos laborales, la negociación colectiva y al propio “emparejamiento de cancha” que el Gobierno dice defender. Implementar las reformas propuestas por la Concertación -si llega a realizarse- no significará una modificación a los fundamentos del orden laboral consagrado en 1979. A lo sumo, los esfuerzos estarán puestos en hacer cumplir los estándares mínimos sobre derechos colectivos que exigen entidades internacionales como la OIT o la OCDE.

Con todo, el único flanco de discusión se abre respecto de los alcances que puedan tener las iniciativas para el ejercicio de los derechos laborales al interior de la unidad productiva mínima. Sin embargo, el programa no considera ni modificar el espacio para la negociación de remuneraciones 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- ni proponer mayores atribuciones para que el Estado intervenga en las relaciones “bipartitas” entre empresarios y trabajadores. Asimismo, niega abrirle la puerta a la constitución de una fuerza sindical con poder efectivo, que pueda discutir sectorial o nacionalmente las condiciones laborales del conjunto de los trabajadores³¹. Esto ha llevado a la CUT a criticar la negativa existente frente a la negociación de sindicatos interempresas y la no derogación del despido por necesidades de la empresa³². Sin embargo, sus principales cuestionamientos han estado enfocados en demandar la reducción de los plazos para el envío del proyecto de ley, así como en cuestionar la gradualidad con que, según el ministro de Hacienda, se implementará la reforma. Vale decir, poco y nada sustantivo.

CONSTITUCIÓN DE ACTORES EN EL MUNDO LABORAL Y DESACELERACIÓN ECONÓMICA

Más allá de los aspectos jurídicos y de las imposibilidades institucionales para la conformación de una fuerza laboral capaz de negociar sus condiciones de trabajo y de vida, el giro neoliberal iniciado a mediados de los años setenta no sólo desarticuló políticamente a las organizaciones sindicales y profesionales -representativas de los grupos obreros y medios-, sino también constituyó el punto de inicio para una transformación en su fisionomía. En el caso de los sectores medios, representantes de la burocracia estatal en la etapa nacional-popular, el curso seguido durante casi cuarenta años de neoliberalismo ininterrumpido, les

31 *Ibid.*

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

otorgó nuevos rasgos sociales, caracterizados por que de su condición de funcionarios públicos pasaron a ser asalariados privados.

Algo parecido experimenta la clase obrera, pero a partir de un derrotero totalmente distinto. Desde los años setenta, este grupo experimenta un sostenido decrecimiento de su tamaño en la estructura social, el cual se profundiza sobremanera durante la primera mitad de la década de los ochenta, al calor de aquella crisis económica. De allí la idea de una “pérdida del peso estratégico de la clase obrera”³³, que daba cuenta de una caída evidente del tamaño de este sector, fundamentalmente vinculada a la clase obrera industrial. En ese contexto, además, se observaba la aparición de los primeros “emprendedores” que, teniendo poco de innovadores y de aversión al riesgo, se constituían como una medida de refugio frente a un complejo escenario económico.

Con la llegada de los años noventa, se inicia en Chile un proceso en que se consolida la tercerización de la economía y la fuerza de trabajo. Tras una serie de oscilaciones, luego de veinte años de avance, aquella “pérdida de peso estratégico” podía observarse como un rasgo permanente de la estructura social chilena, aunque el destino de esas categorías sociales fuera diferente al que pudo apreciarse en los años ochenta. En efecto, la prolongación del proceso de tercerización mostraría que la nueva fisonomía de la clase obrera indicaba una asalariación privada, que crecía enormemente entre los servicios y el comercio³⁴.

No obstante, esta transformación no ha venido acompañada inmediatamente de formas de organización social y política expresivas de los tiempos actuales. Por el contrario, la reconstrucción de una fuerza laboral en el “neoliberalismo avanzado” chileno ha sido particularmente tormentosa y compleja. De hecho, característico de los años noventa y los primeros años del nuevo siglo, fue la relativa “calma” que predominó en el escenario laboral. Calma que fue quebrada, paradójicamente, no por el tradicional conflicto entre capital y trabajo, sino por las protestas que vehiculizaron el malestar social mesocrático desde el ámbito de la educación.

Lo que se puede denominar como la difícil constitución de una identidad asalariada, viene a ser la conjunción entre las bases institucionales del orden laboral neoliberal y la propia desestructuración generada por el giro que dio lugar a éste. La flexibilización que ha llevado a la precarización del empleo y ha reducido ampliamente la posibilidad de organización sindical colectivamente organizada, no ha podido ser hasta ahora contrarrestada por las fuerzas del trabajo. Un hito relevante, a pesar de todo, fueron las protestas de los trabajadores subcontratados de la industria forestal y de la minería del cobre, que allá por el año 2007 lograron

33 Martínez, J. y Tironi, E. (1985). *Las clases sociales en Chile. Cambio y estratificación 1970-1983*. Santiago: SUR Ediciones.

34 Ruiz, C. y Boccardo, G. (2014). *Los chilenos bajo el neoliberalismo*. Santiago: El Desconcierto.

traspasar los límites del Código Laboral, logrando *de facto* sendas negociaciones interempresas con sus empresas mandantes³⁵. Sin embargo, y a pesar de las expectativas que se generaron en los años siguientes, aquel “nuevo sindicalismo” no ha logrado una proyección que permita señalar a tal ruptura sobre la normativa laboral, como un ejercicio al alcance de todos los tipos de trabajadores. Más bien, los que han logrado esta situación son las fracciones de trabajadores más calificadas, como la Confederación de Trabajadores del Cobre (CTC), o aquellas pertenecientes a sectores estratégicos de la economía.

La condición asalariada en el neoliberalismo chileno es un proceso creciente, que no solamente ha reclutado a nuevos miembros desde las posiciones de emprendimiento y de empleo independiente, sino que también ha integrado al mundo laboral a fracciones antes caracterizadas por su condición marginal. De todos modos, esa asalarización no ha marchado de la mano de mayores grados de protección y previsión social, sino más bien de una creciente inestabilidad laboral, en donde conviven heterogéneas modalidades de empleo. Es la “zona gris” de los asalariados, que se destacara el año pasado, la que a pesar de constituir la principal categoría de la fuerza trabajadora, no logra definir sus rasgos tan claramente como lo hicieran la antigua clase media y obrera que antes la componían. Como una notable transformación, aún incierta respecto de los caminos que adoptará, la alta rotación laboral parece ser el rasgo más claro dentro de este grupo³⁶.

Durante el último año, el escenario de ralentización de la economía abre una brecha que, si bien era esperada por los analistas, parece tener una profundidad mayor a la advertida. Sin tratarse de una crisis abierta, al menos todavía, lo cierto es que ha vuelto a poner en la palestra la gran debilidad de una economía como la chilena, excesivamente débil frente a los vaivenes internacionales. Como se señalaba más arriba, el fin del ciclo de grandes precios de los *commodities* a nivel mundial, ha generado un margen que ha sido aprovechado por el empresariado para frenar las reformas, pero también para hacer ver que otras son necesarias, en vista de reanimar el proceso de acumulación que parece estar agotando.

Es relevante considerar no sólo el comportamiento empresarial frente a este proceso económico, sino también lo que ocurre en el mundo del trabajo. Normalmente, quienes más rápido experimentan las consecuencias de los ciclos económicos del capitalismo son los trabajadores, al reflejarse sus efectos en la menor disponibilidad de fuentes de trabajo. En las condiciones actuales, el empresariado es consciente de esto y plantea como santo y seña para superar la desaceleración el detener las reformas y, como causa de esto -y no al revés-, generar

35 Ruiz, C. (2008). La problemática emergencia de nuevas identidades sociales. *Análisis del Año 2007*, pp. 31-50.

36 *Op. Cit.* 16.

más y mejores empleos. Sin embargo, nada se dice respecto a cómo hacerlo, salvo los diversos incentivos que pueda entregar el Estado.

Este camino sigue el gobierno, bajo la idea de una identificación con las políticas sociales que, en los marcos del Estado subsidiario, suele extender bonos y subsidios reiteradamente durante el año. La política del Gobierno ha sido aumentar el presupuesto fiscal para el año 2015, extremando al máximo el gasto del presupuesto del año anterior. En esa medida, una parte importante del presupuesto para el próximo año apunta a incrementar la inversión pública y las políticas contra-cíclicas. En el ámbito del trabajo, se proyecta que aumentarán los incentivos a la contratación de jóvenes y mujeres, y la entrega de recursos para capacitaciones, los cuales benefician en importante medida a las empresas.

Con todo, tratándose de una disminución del ritmo de crecimiento que se profundiza hacia el último trimestre del año 2013, la trayectoria que muestra el empleo desde ese momento, da cuenta del peso específico que logra tener el empleo público sobre la estabilidad de la tasa de desempleo, la cual en el trimestre móvil agosto-septiembre-octubre de 2014 llegó al 6,4%, a pesar de las peores expectativas de los analistas.

En efecto, habiéndose creado 105.150 empleos -tras 12 meses-, el grueso de estas ocupaciones corresponde a actividades ligadas al sector público, tales como la administración pública y defensa, la enseñanza, los servicios sociales y de salud y los servicios comunitarios y personales (98.580 empleos). En cambio, para los empleos vinculados al ámbito privado, la variación neta indica que este sector sólo aporta 6.570 empleos al escenario de desaceleración, como consecuencia de un alto grado de destrucción de los mismos. En tal sentido, destacan los 33.670 empleos perdidos en la actividad del comercio, así como las 19.580 plazas que desaparecen en el rubro del transporte, almacenamiento y comunicaciones.

Tal resultado no debería sorprender, pues las variaciones más importantes en la actividad económica se han localizado en los rubros vinculados a la demanda interna y a la inversión (agropecuaria-silvícola, minería, industria, construcción y comercio), los cuales han deteriorado los indicadores de crecimiento general³⁷. Lo relevante de estos resultados, sin embargo, radica en que los empleos estatales son dependientes de recursos que a menudo no son permanentes. De tal suerte, dependerá de una recuperación de la economía el hecho de que la estacionalidad de estos empleos no supongan, en un mediano plazo, un crecimiento más elevado de los niveles de desempleo.

37 *Op. Cit.* 4.

CUADRO 1**DESEMPEÑO DE LA CREACIÓN DE EMPLEOS POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA,
TRIMESTRE MÓVIL AGOSTO-SEPTIEMBRE-OCTUBRE (ASO), 2013-2014.**

Sector	Trimestre Agosto- Septiembre-Octubre (ASO)		Variación neta en 12 meses
	2013	2014	
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	616.370	649.850	33.480
Pesca	54.000	57.080	3.080
Explotación de minas y canteras	245.250	229.510	-15.740
Industria manufacturera	897.440	906.630	9.190
EGA	52.610	61.960	9.350
Construcción	667.110	660.070	-7.040
Comercio	1.596.870	1.563.200	-33.670
Hoteles y restaurantes	269.590	278.380	8.790
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	581.720	562.140	-19.580
Intermediación financiera	170.410	161.930	-8.480
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	488.340	486.680	-1.660
Administración pública y defensa	426.020	451.690	25.670
Enseñanza	641.210	655.900	14.690
Servicios sociales y de salud	341.730	397.410	55.680
Servicios comunitarios, sociales y personales	250.550	253.100	2.550
Servicio doméstico	486.820	515.140	28.310
Organizaciones y órganos extraterritoriales	3.640	4.180	540
Sector público	1.659.500	1.758.100	98.580
Sector privado	6.130.180	6.136.750	6.570
Total de ocupados	7.789.690	7.894.840	105.150

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la NENE-INE, trimestre agosto-septiembre-octubre, 2013-2014.

El predominio del empleo estatal durante el actual escenario de desaceleración queda aún más claro si se examina la estructura de los ocupados para el mismo periodo. Confirmándose la tendencia de que la condición asalariada es la que más empleos genera para el total de ocupados, la composición interna de

esta categoría muestra que su variación neta positiva es explicada únicamente por el empleo generado en el sector público (45.800). Tal crecimiento resulta contrarrestado con la pérdida de empleos asalariados en el sector privado, el cual sólo aporta 7.060 empleos después de 12 meses. Luego, el asalariado “nómada” antes destacado, si bien es capaz de sostener su empleo, lo hace en una modalidad que aumenta su precariedad. Al resultar gran parte de estos empleos estatales no necesariamente permanentes, la incertidumbre que ya experimenta este trabajador por las condiciones desprotegidas y sin garantías en que se desenvuelve en el mercado del trabajo, se acrecienta en la misma medida que crecen los espacios de la vida social que son mercantilizados bajo su expansiva privatización.

El deterioro que se observa en la estructura ocupacional para el año 2014, se ahonda si se considera que la segunda categoría que más crece en estas circunstancias es la de los ocupados por cuenta propia. La calidad resulta consabidamente menor a la del asalariado, ya que tanto en términos de su protección como de su dependencia de los vaivenes del mercado es más directa. Por otro lado, si se calcula el peso de cada categoría ocupacional dentro de los empleos creados en los últimos 12 meses, se verá que entre los empleos por cuenta propia y los asalariados del sector público se expresa el 77,81% del nuevo empleo.

CUADRO 2

EVOLUCIÓN DE LOS OCUPADOS SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL, TRIMESTRE MÓVIL AGOSTO-SEPTIEMBRE-OCTUBRE (ASO), 2013-2014.

Ocupados por categoría	Trimestre Agosto-Septiembre-Octubre (ASO)		Variación neta en 12 meses	% del total de variación neta en 12 meses
	2013	2014		
Empleadores	330.860	343.490	12.630	12,01%
Cuenta propia	1.592.750	1.628.760	36.010	34,25%
Asalariados	5.439.790	5.478.530	38.740	36,84%
Asalariados del sector privado	4.595.190	4.588.130	-7060	-6,71%
Asalariados del sector público	844.600	890.400	45.800	43,56%
Personal de servicio	318.410	344.800	26.390	25,1%
Familiar no remunerado	107.890	99.260	-8.630	-8,21%
Total	7.789.690	7.894.840	105.150	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de NENE-INE, trimestre móvil agosto-septiembre-octubre, 2013-2014.

Si bien las políticas contra-cíclicas y los apoyos al empleo desde el Estado son prácticas habituales para enfrentar situaciones de desbalance en las economías, los incentivos, subsidios y transferencias con que se apoya a la población

no constituyen un hecho aislado, en dirección a amortiguar los efectos de la desaceleración económica. Al contrario, es la forma ya tradicional en que se ha cristalizado la tesis que da origen al Estado subsidiario. En ella, el quiebre institucional de 1973 no se produce por la falta de apertura del Estado a nuevos sectores sociales que emergen en Chile en esa etapa, sino que, al revés, se alega una excesiva apertura que incorporó los intereses de sectores ajenos a las élites económicas y sociales y que luego lo desbordaron. Una tesis que han reproducido las tecnocracias públicas, sin distinción, bajo todos los gobiernos de la actual etapa democrática. Y con ello, una separación inducida de lo político y lo social, donde se busca impedir la politización de las demandas de los sectores subalternos y su acceso a los procesos de construcción del Estado. Eso mismo es lo que impide actualmente la injerencia estatal en el procesamiento de los conflictos sociales. Tal determinación contribuye al ensimismamiento de la política y la crisis de sus capacidades de representación, al tiempo que bloquea el ascenso de un renovado movimiento laboral.

¿HACIA UN NUEVO “MALESTAR POPULAR”?

La desaceleración es una contingencia que no sólo pone a prueba la fortaleza de la economía chilena. También representa una condición de análisis social de la nueva fisonomía del mundo del trabajo y los potenciales conflictos que de allí podrían emerger. La asalarización, la rotación laboral y la inclusión de nuevos sectores al mundo del trabajo formal son novedades que definen condiciones de constitución de la acción colectiva muy distintas a las de antaño y, con eso, de formación de un “sujeto popular” distinto al que hemos conocido históricamente.

Tras la coyuntura reciente se ha abierto una discusión más amplia sobre la calidad de los empleos que invaden el mercado laboral y sobre las desigualdades que experimentan los trabajadores chilenos, en relación a las ganancias que obtienen los grandes empleadores. Lo cierto, sin embargo, es que en el mundo del trabajo aún no se desarrollan pautas de acción social de alcances que superen las dimensiones locales y episódicas, y como tal, no se expresa ese malestar social que se aprecia en forma activa en otros sectores de la sociedad, a pesar de los reclamos y las informaciones que circulan.

La única posibilidad de fracturar el orden laboral neoliberal se vincula a una modificación sustantiva de los principios que lo sostienen. Ello requiere la conformación de una fuerza trabajadora organizada más allá de la discusión meramente jurídica referida al Código Laboral y sus cierres institucionales. El dilema no pasa por esto, sino fundamentalmente por hacerse cargo de las nuevas condiciones del trabajo en Chile. Entre otras cosas, esto significa que hoy una fracción significativa de los trabajadores está sometida a formas laborales atípicas, no consideradas en el actual marco legal y, por lo mismo, continúa sin concebirse como trabajo propiamente tal. A su vez, la inmovilidad de la organización

sindical tradicional, que exhibe como componente principal a los empleados del sector público, muestra rasgos muy distintos al sector de servicios privados que se expande exponencialmente, lo que indica una falta de perspectiva que excluye a culturas laborales diferentes. Otro tanto ocurre con los partidos políticos que históricamente organizaron y representaron los intereses de los trabajadores.

Si bien la coyuntura de menor crecimiento puede entregar ciertas luces sobre los problemas que pueden aparejar peores condiciones económicas, en vista de la novedad que representan los asalariados del nuevo siglo, poco previsible es un retorno a los viejos patrones de acción y organización social. ¿Cuáles serán las características de su conflictividad social, sobre todo ante la prescindencia del Estado? ¿De qué mundo popular hablamos en este panorama de alta precarización laboral?

Tal como se expresó durante 2014, el carácter social excluyente del Estado bajo su marcado sesgo empresarial, impide que con las reformas se avance en el procesamiento de los dilemas que expresan las franjas mesocráticas que encabezó el movimiento estudiantil durante 2011. La actitud gubernamental mantiene una negativa a la construcción de un acuerdo social más amplio. El problema, para mantener semejante orientación, estriba en las posibilidades de que la desaceleración económica en curso pueda constituir patrones de acción social distintos a los que, hasta ahora, han expresado de manera predominante las características del actual malestar social. En particular, que a los actuales problemas relativos a la crisis de la educación y su vinculación con la producción de desigualdades, se añadan problemas del mundo del trabajo. La activación de este último componente representa la posibilidad del ingreso de una connotación popular a semejante escenario, aunque no parece posible la mecánica reanimación de las formas históricas, dada la hondura de las transformaciones experimentadas en ese ámbito de la sociedad en las últimas décadas. Eso indicaría, más bien, la emergencia de un sujeto social propio de las mutadas condiciones de acumulación capitalista que arroja la versión avanzada de la experiencia neoliberal en Chile.