

CUADERNOS DE COYUNTURA

Política | Sociedad | Cultura | Economía | Internacional

Número 10. Edición Primavera. Octubre 2015.
www.nodoxxi.cl



CUADERNOS DE COYUNTURA

Año 3 | número 10

Publicación bimestral | Octubre 2015

Fundación Nodo XXI

Santiago | Chile

www.nodoxxi.cl

Presidente_

Carlos Ruiz Encina

Director_

Giorgio Boccardo

Editor_

Sebastián Caviedes

Equipo de Investigación_

José Miguel Salazar

Andrés Bustamante

Francisco Figueroa

Luis Thielemann

Sebastián Aylwin

Diego Pardo

Pablo Delgado

Cristóbal Moya

Diseño Original_

Yovely Díaz Cea

Javiera Andrade

Suscripción y contacto_

suscripciones@nodoxxi.cl

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

LA CONCERTACIÓN CONTRA LOS TRABAJADORES

Editorial



Fuente: www.radio.uchile.cl

En el último tiempo, se ha instalado un creciente consenso entre sindicalistas, laboralistas y fuerzas políticas emergentes respecto de que la Agenda Laboral de Bachelet es regresiva para los intereses de los trabajadores y sus organizaciones. Como se ha señalado, el proyecto agrega una serie de trabas al ejercicio efectivo de la negociación colectiva y de la huelga; pero además, en caso de aprobarse algunas indicaciones en el Senado, dificultará la constitución de sindicatos en las PYME e introducirá mecanismos para que el empresariado continúe el derrotero de la flexibilidad laboral.

Durante los meses de septiembre y octubre las huelgas han proliferado. En su trascurso, la sociedad ha sido testigo del crudo trato que la Concertación reserva para los trabajadores que se organizan: despidió al presidente del Banco Estado por redistribuir utilidades entre sus empleados; apoya empresas de transporte y coordina reemplazos de servicios para prevenir los efectos de la huelga de sindicatos del Transantiago; la Ministra del Trabajo, condena la protesta de los funcionarios del aeropuerto que exigen una mejor jubilación y fustiga a los trabajadores del Registro Civil que reclaman por acuerdos incumplidos por el propio Gobierno; en tanto, la Ministra de Justicia cierra abruptamente todo espacio de diálogo para procesar las legítimas demandas de los gendarmes.

Es que la creciente simbiosis entre la elite concertacionista y la empresarial juega en contra de los trabajadores. El actual Gobierno ha naturalizado el reemplazo de servicios y funcionarios, la remoción de autoridades que demuestran sintonía con las demandas sindicales y no duda en alentar el clamor ciudadano en contra de los “mezquinos representantes de intereses corporativos”. Apelando a los fundamentos del Plan Laboral de 1979, la Concertación invoca la ilegalidad de la huelga en el sector público, en tanto ignora la discusión y, más todavía, el procesamiento institucional de toda demanda por mejoras en las condiciones de trabajo. Esto último, con independencia de si esos trabajadores se desempeñan en el sector público o en el privado.

“El actual Gobierno ha naturalizado el reemplazo de servicios y funcionarios, la remoción de autoridades que demuestran sintonía con las demandas sindicales y no duda en alentar el clamor ciudadano en contra de los ‘mezquinos representantes de intereses corporativos’.”

En todo caso, a estas alturas, no debiese sorprender que el accionar de la Concertación sea refractario a los intereses de las organizaciones sindicales. Por décadas ha apostado a su desarticulación social y política, o bien a su clientelización. En cambio, para procesar las “inquietudes” empresariales, la Presidenta no duda en correr a rendir cuentas al CEP. Es que para la Concertación, el clamor empresarial es demasiado intenso y, en caso de no ser suficiente excusa, siempre podrá echar mano a la crisis económica de turno para justificar que hoy no es el momento de reformas estructurales. Menos todavía, en el ámbito del trabajo.

En ese sentido, de la Concertación (y de la izquierda histórica que la integra) no puede emerger una acción en favor de los trabajadores. La transformación de esas condiciones inhumanas de trabajo dependerá de la formación de una amplia y heterogénea alianza de fuerzas sociales y políticas, que ponga en su centro la democratización de una serie de ámbitos de la vida social, que han sido secuestrados por las garras del mercado y del Estado subsidiario. ▼

Fundación Nodo XXI
Santiago, octubre del 2015

El problema constitucional:
**“EL PROCEDIMIENTO SE VA CONVIRTIENDO
LENTAMENTE EN SENTENCIA”**

Sebastián Aylwin • Diego Pardo



Fuente: www.eldesconcierto.cl.

RESUMEN:

En el presente artículo se discute el marco teórico desde el cual se aborda el debate en Chile sobre la cuestión constitucional y se propone una perspectiva para abordar los elementos sustantivos que impone el desafío de pensar una nueva Constitución. Se analizan las propuestas elaboradas por organizaciones políticas, sociales y juristas, identificando discursos comunes que centran el debate fundamentalmente en lo procedimental. Se critica esta visión pues esconde una aproximación parcial al problema. Finalmente, se propone una perspectiva distinta para historizar la problemática constitucional, salvarla de la devaluación de la que es objeto por la discusión pública y proponer caminos de una potencialidad constituyente antineoliberal.

PALABRAS CLAVE:

- Constitución material.
- Ley constitucional.
- Asamblea constituyente.
- Procedimiento.
- Potencialidad constituyente.

Un proceso de discusión constitucional fructífero debiera revelar progresivamente su carácter político. Debiera responder a la urgencia de reformular determinados problemas políticos y sociales en clave jurídico-constitucional. Actualmente, sin embargo, las condiciones para un diálogo constitucional fértil son frágiles e inestables. Y para peor, el debate actual se ha dirigido sostenidamente hacia la cancelación de cualquier posibilidad de un genuino discurso político-constitucional. Con ello, se ha vuelto remota la posibilidad de transformar las condiciones político-sociales vinculadas a la ley constitucional. Es aquí donde radica, entonces, la tragedia del debate constitucional actual: sus términos socavan progresivamente las condiciones para su solución.

Para determinar si este sombrío diagnóstico es plausible, es menester revisar tanto las razones que podrían explicar cómo el debate constitucional actual neutraliza su sentido político, así como las consecuencias de tal neutralización y las vías disponibles para comprender dónde yace la discusión genuinamente política del problema.

I. EL DEBATE CONSTITUCIONAL COMO DEBATE CIUDADANO

Conviene separar aquí dos términos teóricos que tienden sistemáticamente a confundirse. El término Constitución designa la condición concreta de la unidad política y del orden político de un Estado¹. La propia existencia de un Estado supone la existencia de una unidad y de un orden político, y por ello, de una Constitución en sentido "absoluto" o "material"². En cierta tradición, este concepto de Constitución suele catalogarse como "sociológico"³, en la medida en que su comprensión supone la descripción de las relaciones materiales que se articulan al interior de una unidad política, del "consenso activo" de sus elementos e incluso del "sentido común" que emerge en su interior.

La Constitución en sentido material o sociológico debe ser estrictamente diferenciada de la ley constitucional. Ésta designa un conjunto de disposiciones jurídicas que pretenden regular tanto la estructura estatal como las relaciones políticas con y entre los ciudadanos. La determinación de qué cuenta como una ley constitucional puede responder a una o varias características normativas, como por ejemplo, el pertenecer a un determinado texto autoritativo (como la Constitución de 1980/89), o la rigidez, superioridad, jerarquía, el origen o el carácter jurídico-fundamental de sus disposiciones. Aquí se asumirá que ley constitucional equivale al texto constitucional vigente en un Estado. En Chile, por ley constitucional se entenderá, entonces, el texto de la Constitución de 1980/89.

Entre las nociones de Constitución y ley constitucional se articula una relación de relativa mutua dependencia. Por una parte, la existencia de una Constitución, esto es, de un orden político concreto, resulta conceptualmente ineludible si la noción de ley constitucional pretende tener sentido. Pues para que una ley constitucional pueda ser reconocida como legítima, resulta necesario, en parte, que o bien la decisión por medio de la cual se arribó a ella o bien su aceptación ulterior, pueda adscribirse razonablemente a la unidad política que pretende gobernar. Pero para que dicha adscripción sea posible es menester, a su vez, que exista una unidad política previamente constituida. Podría afirmarse luego, que tanto el reconocimiento como la legitimación de una ley constitucional se encuentran siempre

1 Lasalle, F. (1919). Über Verfassungswesen. En Bernstein, E. (ed.). *Gesammelte Rede und Schriften*. Berlín: Berliner Volksblatt.

2 Schmitt, C. (1928). *Verfassungslehre*. Berlín: Duncker y Humblot.

3 Por ejemplo, ver Kelsen, H. (1928). *Der soziologische und juristische Staatsbegriff*. Tubinga: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), segunda edición.

(conceptualmente) subordinados a la Constitución de un Estado. Así, la implementación, vigencia e incluso la eventual legitimación de la ley constitucional de 1980/89 depende de la existencia de una Constitución material.

Por otra parte, sólo ciertas decisiones sobre la ley constitucional pueden trascender en una modificación del orden político, es decir, en una modificación de la Constitución. Pues una constitución no puede reducirse a la vigencia de un determinado texto jurídico-constitucional. Muchas modificaciones de texto, al contrario, no sólo se muestran incapaces de transformar significativamente la constitución material, sino incluso implican la confirmación de su vigencia. Ello explica por qué la gran mayoría de las modificaciones realizadas sobre la ley constitucional de 1980/89 no sólo carecen de relevancia política, sino que incluso admiten ser interpretadas como la manifestación de la incapacidad de una modificación del texto constitucional en orden a modificar la Constitución. Para transformar la Constitución chilena, esto es, las relaciones de poder al interior del Estado, resulta en principio infructuoso modificar, o acaso reemplazar completamente, el texto constitucional de 1980/89. Las múltiples modificaciones a la ley constitucional de 1980/89 -siendo la más importante la de 2005- exhiben (en su lectura más caritativa, aunque no más precisa) sólo la impotencia al buscar una solución consabidamente inadecuada al problema constitucional, por la exclusiva razón de que se muestra, en su momento, como políticamente viable. Pensar lo contrario sólo puede atribuirse a una apreciación cándida de la perdurable hegemonía neoliberal alcanzada *manu militari*.

Lo más importante, sin embargo, no es el hecho de que no toda ley constitucional pueda considerarse relevante en igual medida a la hora de transformar la Constitución de un Estado, sino más bien el aspecto inverso de la relación entre Constitución y ley constitucional: en ningún caso la Constitución de un Estado viene determinada exclusivamente por el contenido de (ciertas) disposiciones de rango constitucional. La ley constitucional es sólo uno, acaso marginal, entre los elementos necesarios para la descripción adecuada del orden político de un Estado. La discusión constitucional chilena debiera aspirar a determinar aquellos elementos que configuran la esencia de la Constitución política actual, es decir, de lo que aquí se denomina el orden constitucional de la dictadura, con independencia de si dichos elementos esenciales se encuentran establecidos en el texto constitucional de 1980/89. Esta es la única forma de que la discusión responda a un interés ciudadano, no a uno meramente jurídico⁴.

II. LA CONSTITUCIÓN DE LA DICTADURA COMO EL PROBLEMA CONSTITUCIONAL SUSTANTIVO

El orden constitucional de la dictadura puede caracterizarse como neoliberal en lo económico, restrictivo en lo político, restringido en lo social y conservador en lo moral. Es posible afirmar que los elementos de la ley constitucional de 1980/89 que determinan significativamente tales características políticas son limitados y secundarios. La implementación del orden constitucional dictatorial ha descansado no en su poco original texto, sino en la perdurable hegemonía ideológica que secundó su promulgación. Aquí se sugieren algunos de los elementos centrales del orden constitucional de la dictadura y su relación, muchas veces remota, con las disposiciones constitucionales actualmente vigentes.

4 Al respecto, ver Atria, F. *La Constitución tramposa*. Santiago: LOM, pp. 15-29.

A. ASPECTOS ECONÓMICOS

La comprensión subsidiaria del Estado. No hay apoyo textual alguno (a diferencia de otras constituciones, como la peruana) para sostener que el Estado deba intervenir en la economía sólo cuando los particulares no puedan o no quieran hacerlo⁵. Este principio parece derivarse de cierta doctrina interpretativa de la Corte Suprema (CS), de la influencia de académicos ligados a la Pontificia Universidad Católica y de los economistas encargados de dirigir el programa concertacionista durante el gobierno de Aylwin⁶.

Capitalismo de servicio público. No existe ni en la ley constitucional ni en las actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución (o "Comisión Ortúzar", 1974-1978) antecedentes que entreguen preponderancia al mercado para la prestación de servicios sociales. Si bien existe en el texto una evidente desconfianza por el tratamiento estatal del derecho de propiedad previo a 1973, tanto el sistema de concesiones mineras como de aguas, AFP, Isapres, además del proceso de privatizaciones y la modificación al Código del Trabajo, se realizaron mediante leyes durante la década de los ochenta. La segunda oleada de privatizaciones, de apertura comercial y de concesiones se realiza durante el gobierno de Frei y se consolida durante el de Lagos. Muchas de ellas no requirieron legislación alguna, menos aún sustento en la ley constitucional de 1980/89⁷.

B. LA "DEMOCRACIA PROTEGIDA"

El sistema binominal y las leyes orgánicas constitucionales (LOC). La articulación del sistema de elección binominal con la regla de decisión de mayoría calificada asociada a las leyes orgánicas constitucionales (4/7 de parlamentarios para su modificación) generan una clara tendencia favorable al *status quo*. El efecto es particularmente irritante dado que gran parte del orden jurídico protegido por la regla de mayoría calificada fue promulgado en 1989, a pocos días de recobrase la democracia, y encarnan radicalmente el ideario de la dictadura. Las disposiciones constitucionales en esta articulación conservadora son el art. 66 inc. 2 (regla de la mayoría calificada) y la consagración de varias materias como LOC, entre ellas la ley electoral y educacional. Sin embargo, quizá una contribución igualmente significativa a la mantención del *status quo* proviene no de la ley constitucional, sino de la interpretación "extensiva" de las materias de LOC sostenida durante los noventa por la CS⁸. Por otra parte, las reglas sobre listas y doblajes del sistema binominal son materias de LOC, no constitucionales.

La democracia anti-popular. Terminada la dictadura, la sociedad fue marginada de la política, es decir, de la tarea de construir el Estado. El argumento fue una supuesta fragilidad de la gobernabilidad de entonces. La idea de que el gobierno debe construir consensos con las organizaciones de la sociedad civil para la construcción de políticas de Estado es rechazada por la Concertación. A diferencia de las organizaciones empresariales, la CUT, la Confech, las

5 El artículo 19 N° 21 de la Constitución es frecuentemente citado como aquél que contempla implícitamente el principio de subsidiariedad. Sin embargo, esta no es una interpretación necesaria de su texto. Al respecto, véase Vallejo, R y Pardow, D. (2008). Derribando mitos sobre el Estado empresario. En Revista *Chilena de Derecho*, 35(1), Santiago.

6 En particular, Alejandro Foxley (Ministro de Hacienda, 1990-1994), Ricardo Ffrench-Davis (director del Centro de Estudios del Banco Central, 1990-1992) y Edgardo Boeninger (Ministro de Secretaría General de Gobierno, 1990-1994).

7 Ruiz Encina, C. (2013). *Conflicto social en el "neoliberalismo avanzado". Análisis de clase de la revuelta estudiantil chilena*. Buenos Aires: CLACSO.

8 Ver Sierra, L. (2011). La supramayoría en la potestad legislativa chilena como anomalía democrática. En Sierra, L y MacClure, L. (2011). *Frente a la mayoría: leyes supramayoritarias y tribunal constitucional en Chile*. Santiago: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

organizaciones de D.D.H.H., el Magisterio y otras organizaciones gremiales son excluidas de participar de la deliberación política. Esta característica de nuestra democracia se encuentra en el espíritu, mas no necesariamente en la letra, del art. 23 del texto constitucional, que mantiene su redacción original y hasta el momento no parece haber sido objeto de polémica.

Competencias del Tribunal Constitucional (TC). Aunque problemática, no es extraño desde una perspectiva de derecho comparado que el TC goce de competencia preventiva. Es sin embargo en la reforma constitucional de 2005, curiosamente, cuando se expande el control preventivo (control de la legislación del Congreso y de la potestad reglamentaria del Ejecutivo), estableciéndose, en la práctica, al Tribunal Constitucional como una tercera cámara. El problema se profundiza significativamente a consecuencia de la progresiva “binominalización” de los nombramientos.

C. RESTRICCIONES SOCIALES

Desmantelamiento de los sindicatos. Diversas disposiciones constitucionales establecen restricciones a la organización sindical, como por ejemplo la ilegalidad de la huelga de los funcionarios del Estado y de empresas que cumplan funciones de interés público (art. 19 N° 16). Pero las principales restricciones que debilitan la organización sindical se encuentran a nivel legislativo, sin protección contramayoritaria, como por ejemplo la prohibición de la negociación por rama, el paralelismo de los sindicatos en la negociación colectiva, el reemplazo en la huelga y las dificultades para la constitución de sindicatos.

Desmantelamiento de la educación pública. La regulación constitucional se limita a garantizar la existencia de un sistema educacional mixto, es decir, de provisión público y privada, en la forma de garantía a la educación y libertad de enseñanza (artículos 19 N° 10 y 11). La dramática disminución de la educación pública (de 78% en 1980 a 37,5% en 2012⁹) se explica por la regulación legal: a) LOCE (de 1990, pero reformada en 2009 por la LGE) que establece las exiguas exigencias para crear colegios particulares subvencionados; b) Ley de Subvenciones (originada en dictadura y reformada los años 1992, 1996, 2008 y 2015), regula el copago y la jornada escolar completa¹⁰.

D. PROBLEMAS MORALES Y DE TEORÍA DE LA JUSTICIA

Para finalizar esta numeración ejemplar, cabe señalar que el texto constitucional no contiene una definición de familia¹¹, no establece una prohibición de la interrupción del embarazo ni concibe al no nacido como persona¹². Por tanto, no existe una limitación en el texto constitucional para el matrimonio igualitario o la despenalización del aborto. Ambos continúan siendo problemas de índole legislativa.

9 Fundación Sol. (2012). *El desalojo de la educación pública*. Recuperado de: <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2011/12/Ideas-1-Institucionalidad-y-Desarrollo.pdf>

10 Recientemente se eliminó el copago y se aumentó la subvención. En general, esta ley establece los cuantiosos recursos que se entregan a la educación particular subvencionada. Ver Larenas, F. y Sandoval, P. (2015). ¿Hacia dónde va la desmunicipalización?. *Cuadernos de Coyuntura* (7), pp. 27-36.

11 La Constitución señala, en su artículo primero, que “La familia es el núcleo fundamental de la sociedad”; la interpretación según la cual se refiere a la familia matrimonial y, por ende, constituida por un hombre y una mujer, carece de fundamento constitucional.

12 El artículo 19 N° 1 de la Constitución, sobre el derecho a la vida, establece que “la ley protege la vida del que está por nacer.” Mismo expresión que encontramos en el Código Civil. Por tanto, no sólo el texto parece indicar que no es una persona sino un objeto de protección, además la Constitución mandata dicha protección a la ley, lo que es coherente con el hecho de que el Código Civil expresamente establece que persona es solamente el ya nacido.

Ahora bien, si la precedente descripción de los elementos centrales del legado constitucional de la dictadura admite considerarse como verosímil, entonces resulta evidente que la solución al problema político-constitucional chileno no depende, sino oblicuamente, de una modificación o una revisión total de la ley constitucional de 1980/89 (o de 2005, si se quiere). El problema es la Constitución, no la ley constitucional. Esto, por cierto, explica en mejor luz la generalizada indiferencia ciudadana frente al problema del texto constitucional. Como intentan mostrar varias encuestas, el "problema constitucional", a diferencia del de la salud, educacional y previsional, no cuenta entre las principales preocupaciones políticas de la ciudadanía¹³. Este fenómeno no tiene por qué deberse a la irrelevancia del problema (como insiste majaderamente el pinochetismo), ni a una supuesta apatía política generalizada. Es altamente probable, en cambio, que quienes fueron encuestados estén preocupados precisamente por el problema constitucional, entendiendo por esto, correctamente, algo que no tiene mucho que ver con la ley constitucional. No en la vigencia de un texto, sino precisamente en salud, educación y previsión, es donde se emplaza el problema constitucional ciudadano.

III. LA DISCUSIÓN PROCEDIMENTAL COMO CANCELACIÓN DEL PROBLEMA POLÍTICO

Los términos de la discusión actual, sin embargo, no sólo opacan toda dimensión política del problema constitucional, obviando referirse a los elementos esenciales de la constitución de la dictadura, sino siquiera alcanzan a centrarse en la ley constitucional de 1980/89. La discusión, antes bien, ha sido casi monopolizada por la estéril preocupación acerca del procedimiento de generación de un nuevo texto constitucional. Las propuestas al respecto cubren un amplio espectro político, desde modificar el texto con observancia del procedimiento de modificación regular, pasando por modificar levemente el art. 15 (para extender la permisión de convocar a plebiscitos), por conformar una comisión bicameral en el Congreso y hasta la necesidad de convocar, mediante un decreto presidencial¹⁴, un plebiscito y una Asamblea Constituyente como vía para recobrar el "poder constituyente originario".

Algunas propuestas en concreto¹⁵: parlamentarios de la Nueva Mayoría e independientes organizaron una "Bancada por la Asamblea Constituyente", cuyo manifiesto pretende superar los fantasmas que rodean el concepto, pero cuyo contenido o propuesta, incluso procedimental, brilla por su ausencia¹⁶. El Partido Socialista definió en su último Congreso apoyar la demanda por una Asamblea Constituyente (AC). Su mesa directiva elaboró una propuesta que contempla convocar a un plebiscito que defina si se convoca a una AC y crear, en la afirmativa, un Colegio Constituyente de 200 personas, compuesto por i) diputados y senadores elegidos entre sus pares; ii) ciudadanos convocados por sorteo; y

13 De acuerdo a la encuesta CEP de agosto 2015, sólo el 1% de los encuestados (3 sobre 300) identifica la Reforma constitucional como uno de los problemas que requiere mayor esfuerzo solucionar. Ver CEP. (2015, agosto). *Estudio nacional de educación pública* N° 74. Recuperado de: http://www.cepchile.cl/dms/archivo_6053_3756/EncuestaCEP_Agosto2015.pdf

14 Atria, F. Y Salgado, C. (2013, 13 de diciembre). El plebiscito por una nueva Constitución y su interpretación antidemocrática. *El Mostrador*. Recuperado de: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2013/12/13/el-plebiscito-por-una-nueva-constitucion-y-su-interpretacion-antidemocratica/>. Muñoz, F. (2013, 15 de abril). Así se debe hacer la nueva Constitución de la que habla Bachelet. *El Mostrador*. Recuperado de: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2013/04/15/asi-se-debe-hacer-la-nueva-constitucion-de-la-que-habla-bachelet/>.

15 Al respecto, véase Álvarez, M.C. y Carreño, C. (2015, 20 de septiembre). La compleja búsqueda de un consenso para la nueva Constitución. *La Tercera*. Recuperado de: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/09/674-647977-9-la-compleja-busqueda-de-un-consenso-para-la-nueva-constitucion.shtml>

16 Véase el manifiesto en: <http://elmostrador2015.mzoo.com/media/2014/06/Manifiesto-por-AC.pdf>

iii) ciudadanos elegidos por un sistema proporcional¹⁷. Una propuesta similar han hecho el PPD y el PC, aunque con diferencias en el número de delegados y la forma de elegirlos¹⁸. Los demócratacristianos formaron una Comisión integrada, entre otros, por Patricio Zapata, Jorge Correa Sutil, Gutenberg Martínez y Laura Alborno, cuyo documento de conclusiones, titulado “Lo que nos une”, no se pronuncia sobre el procedimiento pero sí aborda propuestas de fondo. Señala que debe evitarse una Constitución partisana, haciendo alusión explícita a no consagrar ni un sistema neoliberal ni uno socialdemócrata, sino una limitación del poder estatal, un catálogo de derechos y garantías fundamentales clásicas, una democracia representativa y mecanismos de participación¹⁹. El movimiento Revolución Democrática ha sido enfático en su apoyo a una Asamblea Constituyente²⁰. Su minuciosa propuesta procedimental contempla a) un plebiscito sobre los diversos procedimientos para cambiar la Constitución; b) la elección de representantes populares; y c) un plebiscito ratificadorio del texto constitucional. Una postura similar ha planteado el precandidato presidencial Marco Enríquez-Ominami. RN ha planteado reformas específicas que morigeren el acentuado presidencialismo existente, sosteniendo, sin embargo, que cualquier modificación debe realizarse a través de “los canales institucionales vigentes”²¹. Especial importancia en la discusión procedimental ha adquirido la creación, a iniciativa de Ricardo Lagos, de la plataforma *tuconstitucion.cl*, cuyo Consejo Directivo se compone de un grupo políticamente transversal de constitucionalistas, entre los que se encuentran Francisco Zúñiga (PS), Francisco Soto (PPD), Lucas Sierra (CEP), Jorge Correa Sutil (DC) y Gastón Gómez (RN). Esta iniciativa aparece como la más ambiciosa en términos del debate de fondo y articulación entre posiciones políticas, académicas y ciudadanas²². Finalmente, organizaciones sociales como el movimiento Marca tu voto o Marca AC, han señalado explícitamente el carácter meramente procedimental de su propuesta, argumentando que el debate de fondo estrecharía la base de apoyo de una AC, pues haría emerger las diferencias.

En paralelo, el foro de constitucionalistas ha comenzado a participar en la discusión: Francisco Zúñiga (PS, coordinador de la comisión para la elaboración del capítulo constitucional del programa presidencial de la Nueva Mayoría) propone tres procesos paralelos: a) la formación de una Comisión de Expertos; b) una agenda corta de reformas que resuelvan el déficit de legitimidad de la actual constitución que contemple: i) quórum único de mayoría de parlamentarios en ejercicio para aprobar una reforma constitucional; ii) potenciar el mecanismo de audiencias públicas en el parlamento; y iii) referéndum previo a la aprobación de la reforma; y c) ingreso de un proyecto de reforma a la Constitución, que especialmente se haga cargo de los cerrojos constitucionales: i) los quórum de reforma constitucional; ii) el sistema electoral; iii) los quórum de supramayoría de la actual Constitución; y iv) la competencia del Tribunal Constitucional, lo que lo hace una tercera cámara legislativa²³. Jorge Correa Sutil (DC), por su parte, propone abordar el texto constitucional “más con una goma que con un lápiz”. Plantea lo que se podría denominar una “Constitución mínima”, limitada al ámbito político, con una posición neutral en el marco de las reglas democráticas

17 *Op. Cit.*, 15.

18 *Ibid.*

19 Democracia Cristiana. (2015, agosto). *Lo que nos une*. Recuperado de: <http://re-visiondc.cl/?p=6284>

20 Revolución Democrática. (2014). *Plebiscito sobre una nueva constitución y propuesta de asamblea constituyente*. Recuperado de: <http://www.revoluciondemocratica.cl/wp-content/uploads/2015/05/Revolucion%CC%81n-Democracia%CC%81tica-2014-Plebiscito-sobre-nueva-Constitucion%CC%81n-y-propuesta-de-Asamblea-Constituyente1.pdf>

21 *Op. Cit.*, 15

22 Una lectura política de esta iniciativa ha sido abordada en Arellano, F. y Aylwin, S. (2015). La desconexión entre sociedad y política. *Cuadernos de Coyuntura*, (8), pp. 5-16.

23 CEP. (2015). *Diálogos constitucionales. La academia y la cuestión constitucional en Chile*. Santiago: CEP ediciones, pp. 25 y ss.

formales. En concreto, a) no pronunciarse sobre el “tamaño del Estado”; b) entregar la regulación económica-social a la legislación y no a la constitución, sin jurisdicción general de los tribunales de justicia sobre estos; c) lo relevante es la igualdad y competencia política, regulando los procedimientos de elección de autoridades. En definitiva, señala Correa, “en el plano constitucional, la clave para favorecer la igualdad está mucho más en la arquitectura del poder que en la consagración de derechos”²⁴. Una posición similar sostiene Enrique Navarro (políticamente de centro, sin militancia, ex ministro del Tribunal Constitucional nombrado por la Corte Suprema) quien sostiene que en promedio las constituciones de los países de la OCDE contienen diez mil palabras, mientras que la nuestra tiene diecisiete mil²⁵. La postura que ha sostenido en el debate Fernando Atria (PS, a quien dirigentes de RD le han reconocido influencia en el movimiento) es compatible con las anteriores. Abierto a diferentes opciones procedimentales, mientras no estén atadas al procedimiento establecido en la ley constitucional, propone desactivar los dispositivos que denomina “neutralizaciones de la voluntad del pueblo”, es decir, entramados constitucionales que impiden identificar la voluntad general. Fundamentalmente: a) el sistema binominal, b) el Tribunal Constitucional y c) los quórum contramayoritarios, en especial, el de reforma constitucional²⁶.

Así, como puede apreciarse, en el mundo progresista se ha arribado a cierto consenso en torno a la idea de convocar a una Asamblea Constituyente de generación electoral, bajo el mandato exclusivo para elaborar un texto de nueva Constitución, a fin de ser refrendado o rechazado mediante plebiscito. El problema constitucional chileno, sin embargo, no es procedimental, sino sustantivo; y el déficit principal de las posturas progresistas (como Marca AC, ME-O o Revolución Democrática) no radica en su respuesta procedimental, sino en la pregunta que asumen debe responderse y en lo que implica el responderla.

Lo primero que debe llamar la atención son las consecuencias políticas negativas que tiene la ingenuidad teórica asociada a la idea de un procedimiento de legitimación originario. El progresismo parece estar empeñado en la búsqueda de las condiciones de justicia procedimental perfecta desde la cual podría obtenerse un nuevo texto constitucional capaz de neutralizar toda disputa hegemónica posterior. Pero si la distinción entre Constitución y ley constitucional es tomada en todo su peso, entonces resulta inevitable concluir que la propia idea de un procedimiento de generación de un texto constitucional es tanto la promoción como la satisfacción inmediata de determinado contenido constitucional sustantivo. Cuando, bajo la aparente neutralidad que otorga hablar del procedimiento, se recomienda una comisión bicameral, un plebiscito, una Asamblea Constituyente o un procedimiento electoral especial, lo que se está haciendo, oblicua pero irremediablemente, es promover cierto contenido constitucional sustantivo. Pues, por ejemplo, ¿podría una constitución aprobada por plebiscito carecer de elementos plebiscitarios? ¿O podría una asamblea bicameral proponer un parlamento unicameral?

El problema central aquí es que la presentación oblicua de una postura política sustantiva termina por socavar las bases de la propia crítica a la Constitución pinochetista, a la vez que cancela cualquier posibilidad de apropiación ciudadana del problema constitucional. La paradoja resulta evidente: la fuerza de la crítica al orden constitucional actual radica en la abierta imposibilidad, tanto de llevar una vida colectiva como de alcanzar una articulación

24 Correa, J. (2015, 19 de junio). Una Constitución que favorezca la igualdad. *El Mostrador*. Recuperado de: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/06/19/741771/>

25 *Op. Cit.*, 24.

26 *Op. Cit.*, 4, pp. 44 y ss.

política democrática. Pero para satisfacer el procedimiento de legitimación de un nuevo texto constitucional son necesarias exigentes condiciones políticas, las que no pueden sino venir definidas por el orden constitucional actual. Luego, precisamente toda la radicalidad del alegato constitucional ciudadano tiende a debilitarse si las condiciones de legitimación de un procedimiento democrático pueden alcanzarse bajo el orden constitucional actual. Esto muestra en qué medida la crítica progresista al orden constitucional es una crítica domesticada, pues si es posible en las condiciones actuales el convocar cabildos, plebiscitos y asambleas constituyentes, entonces el problema constitucional no parece ser tan grave. “Pensar en la llave confirma la prisión” (T.S. Elliot).

Esta domesticación se exhibe también, acaso con mayor gravedad, en su dimensión práctica. Desde luego no hay ninguna razón para presumir, si el diagnóstico sobre la impermeabilidad del orden constitucional pinochetista es correcto, que la idea progresista se impondrá en todas las fases del procedimiento constituyente. Aquí no es relevante la estrategia para “vencer”, sino sólo reparar en el peligro de que, por la obsesión de cubrirnos la espalda terminen descubiertos los pies. Pues el diagnóstico que respalda la asamblea constituyente es que la creciente crisis de la Constitución de la dictadura es producto de la incapacidad del gobierno, del Congreso y de la elite política para conducir la reestructuración definitiva de la Constitución. Esto es correcto, pero parcial. Si bien es cierto que el sistema político es responsable de la larga perdurabilidad del programa constitucional de la dictadura, no es, por mucho, el único responsable²⁷. Esta reducción del problema encierra el peligro de impermeabilizar otros (acaso los verdaderos) responsables del funcionamiento y permanencia del modelo, tales como los agentes financieros, los grandes propietarios y empresarios, los medios de comunicación pinochetistas y la hegemonía de cierta cultura iuspublicista, entre otros. Si el problema constitucional es tan radical como se cree, esta superestructura seguirá operando, acaso con mayor intensidad, en el proceso de selección de los diputados constituyentes y de discusión pública de la nueva Constitución. La idea de la Asamblea Constituyente tiende a desconocer o subestimar la responsabilidad central que cabe a otros actores, opacando su actual contribución sustantiva al orden constitucional y permitiendo, con ello, que puedan seguir gobernando su despliegue.

En este sentido, especial mención requiere la propuesta del sociólogo Manuel Antonio Garretón, para quien la desconexión entre política y sociedad es un arma de doble filo. Si bien ha permitido la articulación de apuestas políticas y sociales que pretenden superar la transición, no es obvio que éstas logren dar ese salto. Así, ésta desconexión puede crecer aún más degradando toda la vida social. Propone Garretón asumir el proceso constituyente como la única posibilidad de iniciar un nuevo ciclo. Aquí el proceso es más que una forma, es la fórmula para politizar la sociedad, por ejemplo, con un plebiscito que consulte convocar a una AC. Este plebiscito tiene no sólo el efecto consultivo, sino, además, formativo de la ciudadanía²⁸. Ésta propuesta asume el fondo, pagando con el riesgo de sacrificarlo. ¿Qué asegura que este proceso no sea cooptado por el bloque hegemónico, considerando, a confesión de parte, que no hay articulación suficiente para superar el régimen neoliberal?

Uno de los rasgos más notables de nuestra discusión constituyente actual es que la reacción algo paranoica de la derecha y de algunos líderes *de facto*, como Gutenberg Martínez y Camilo

27 Menos lo es el sistema electoral ni la crisis de confianza en las instituciones electorales, como parece creer Correa Sutil. Ver Correa, J. (2015, 19 de agosto). Septiembre y el proceso constituyente. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://www.elmercurio.com/blogs/2015/08/29/34751/Septiembre-y-el-proceso-constituyente.aspx>

28 Garretón, M. A. (2014, abril). Plebiscito para un Asamblea Constituyente. En *Le Monde Diplomatique*, (150), p. 4.

Escalona, parece ser producto no de la posibilidad de dictar una nueva ley constitucional, sino más bien de la propia idea de una Asamblea Constituyente. Y el rasgo más lamentable de la respuesta progresista, intentando apaciguar el nerviosismo, es que en realidad en una Asamblea Constituyente a la chilena nada extraordinario sucedería²⁹. Es precisamente esta izquierda domesticada la que invisibiliza el genuino problema constitucional.

IV. LA DISPUTA SUSTANTIVA COMO SÍMBOLO DE LA DESARTICULACIÓN

Diagnosticada esta devaluación de la discusión ¿puede considerarse hoy realmente el problema constitucional como el punto central de la discusión pública? La tesis sostenida precedentemente es que los términos y la dirección de la discusión actual han ocultado el genuino problema: la excesiva atención procedimental en el texto ha opacado la dimensión constitucional de los conflictos emergidos en los últimos años. Ahora, desde la devaluación de la discusión no puede derivarse la irrelevancia del problema constitucional. Al contrario, si la Constitución material contiene un restrictivo marco neoliberal, antidemocrático y conservador, la oposición a estos elementos expresa en sí un cuestionamiento al orden constitucional pinochetista, con independencia de que no sea formulado en el (para estos efectos, impreciso e impotente) lenguaje jurídico-constitucional.

La lucha de los trabajadores subcontratados, el conflicto educacional y docente, las organizaciones territoriales enfrentadas a las consecuencias medioambientales de megaproyectos, la presión por el reconocimiento de los derechos civiles de las minorías sexuales y de la mujer, entre otras, constituyen, en general, movilizaciones que pueden llegar a articularse como una crítica contra la excesiva privatización de las condiciones de vida en Chile. El elevado costo de reproducción de la vida, la incertidumbre ante el futuro individual y el desmembramiento de la sociedad como espacio de responsabilidad, han creado identidades al alero de las propias transformaciones vividas durante los últimos 40 años. En definitiva, los hijos de la Constitución se rebelan contra la soledad del individuo y sus indeterminadas condiciones de existencia³⁰. Este malestar se inscribe, así, como un problema en el seno de la Constitución material que, aunque activistas pretendan dirigirlo sin mayor éxito al texto constitucional, no deja de tener una genuina potencialidad constituyente.

Es importante, no obstante, no cometer el error contrario: concluir que toda oposición a elementos específicos del Estado subsidiario conservador constituye un cuestionamiento del orden constitucional. En primer lugar, porque ello podría sobreinterpretar la crítica social contra elementos específicos del Estado subsidiario. La apatía política ciudadana o la oposición de sectores sindicales a la reforma laboral, por ejemplo, no constituyen en sí una crítica racionalmente articulada contra la democracia protegida o el orden laboral neoliberal, respectivamente. Segundo, porque, en términos generales, tanto la profundidad de las críticas específicas como el carácter social que ellas representan son cuestiones que aún parecen estar en disputa. La lucha feminista, por ejemplo, está sometida al riesgo real de volverse elitista; la educacional, de resolverse económicamente dentro del Estado subsidiario; la de los subcontratados, de disolverse mediante una equiparación de sus condiciones con las de los contratados, etc. La profunda implementación del Estado subsidiario en Chile

29 Véase, por ejemplo, Enríquez-Ominami, M. (2015, 18 de mayo). La crisis de la monarquía electiva ya no sirve para fomentar la inversión económica. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://www.elmercurio.com/blogs/2015/05/18/31897/La-crisis-de-la-monarquia-electiva-ya-no-sirve-para-fomentar-la-inversion-economica.aspx>

30 Ruiz, C. y Boccardo, G. (2015). *Los chilenos bajo el neoliberalismo*. Santiago: Ediciones El Desconcierto-Fundación Nodo XXI.

le permite contar todavía con herramientas suficientes para disolver internamente toda disputa específica, neutralizando con ello (como en el 2006 con la “revolución pingüina”) su potencial constituyente o transformador. En tercer lugar, y más importante, porque un cuestionamiento del orden constitucional requeriría articular una crítica general común, capaz de trascender el malestar ante sus elementos específicos. La lucha medioambiental no contiene la misma crítica que la de los movimientos feministas o que la educacional, por ejemplo.

Es en la peculiar cohabitación en el seno del movimiento educacional donde aparecen reflejadas con mayor claridad las contradicciones antes mencionadas. Por una parte, existe un sector tradicional minoritario, sometido a mejores condiciones y con mayor capacidad de presión en el sistema político, con rectores agrupados en el Cruch y estudiantes en la Confech. Por otra, un sector privado mayoritario, profundamente mercantilizado, heterogéneo (universidades de masas con orientación mercantil frente a otras con pretensiones académicas³¹) y con estudiantes precarizados al extremo, casi sin capacidad de organización ni presión. El sector tradicional, por un lado, arrastra tanto reminiscencias del modelo educacional anterior como la dificultad para incorporar al naciente, pero enorme, sector privado en su lucha. Los estudiantes del sector privado, por la otra, se encuentran, a consecuencia de su mayor exposición a los abusos, más abiertos a aceptar soluciones que alivien sus actuales condiciones de endeudamiento, con independencia de que éstas impliquen una profundización del sistema educacional de mercado. Como vemos, el contenido crítico del malestar es una cuestión ambigua en la propia base social del movimiento educacional. Y más grave aún, es el propio sistema subsidiario el que incentiva, mediante una disolución del problema dentro de sus propios márgenes, la desarticulación del movimiento estudiantil en una variante tradicional y una privada.

¿Contiene entonces la disputa estudiantil la posibilidad de trascender hacia una lucha constituyente? Sólo potencialmente. En tanto disputa parcial, el movimiento estudiantil no puede aspirar a transformar toda la Constitución pinochetista. Pero sí podría aspirar a introducir el germen definitivo de su transformación: si se extraen del mercado ámbitos del sistema educacional, garantizándolos como derechos, entonces se introduce en el sistema neoliberal un elemento extraño y contradictorio. Ello, eventualmente, podría traer como consecuencia una apertura a la transformación. Pues, como correctamente entiende la derecha, el orden neoliberal no podría ser el mismo con un derecho social a la educación en su interior. La oposición tenaz del pinochetismo y de parte de la Concertación frente al movimiento estudiantil no sólo se debe al interés en rescatar algunos pesos del dinero invertido en educación, sino a que, en último término, es en la propia noción de derecho social donde está en juego el cuestionamiento más profundo a la ideología neoliberal. Un derecho social a la educación, potencialmente, podría significar el comienzo del derrumbe de la Constitución de Pinochet.

V. LA NECESIDAD DE UNA REARTICULACIÓN TRANSFORMADORA

Con lo mencionado hasta ahora tenemos razones para afirmar que la genuina disputa constitucional existe más allá del texto y de lo procedimental. Centrar el problema en estos aspectos difumina la posibilidad de una transformación constitucional significativa. Pues la

31 A veces pertenecientes al mismo grupo económico, como sucede con el grupo extranjero Laureate International University que controla la Universidad de las Américas y la Universidad Andrés Bello.

discusión constitucional procedimental termina por renunciar al punto central de la cuestión: la necesidad de fundar un orden político concreto. Asumir el desafío de fondo no significa suprimir la neutralidad a la que aspira el constitucionalismo chileno, para así imponer una visión parcial de la sociedad. Implica, más bien, no evadir el carácter sustantivo del problema, tampoco los recientes procesos históricos de la sociedad chilena ni el potencial crítico ante las instituciones vigentes. En definitiva, asumir el desafío de fondo implica apropiarnos de la disputa constitucional como parte de un programa político transformador.

Este programa político, si existe, se sostiene gracias a una base social débilmente articulada. La crítica a la Constitución es una crítica latente, aparentemente inactiva. Sólo la historia podrá decir si resultó estéril o devino en realmente activa. Su proyección y eventual éxito dependerá de la capacidad de articular las diferentes disputas políticas y sociales en una sola fuerza política transformadora. La promesa que llevó a la Nueva Mayoría a la victoria electoral fue precisamente encarnar dicha fuerza: plantearse como la articulación definitiva de la transformación estructural. En su caso, como siempre, la tragedia devino en comedia: es el fracaso de las reformas estructurales, el regreso de la Concertación y su "realismo", la marca definitiva del fracaso de su conducción del proceso constituyente. Está por verse si alguna de las disputas sociales activas es capaz de introducir el germen de la transformación. ▼

Subcontratación laboral:

ENTRE LA ACUMULACIÓN EMPRESARIAL Y LA DESARTICULACIÓN SINDICAL

Pablo Delgado • Cristóbal Moya



Fuente: Agencia Uno.

RESUMEN:

Las formas de trabajo subcontratado son tan antiguas como el trabajo asalariado mismo. Sin embargo, la posición de la subcontratación en el actual entramado de relaciones laborales en Chile da cuenta de su importancia a partir de dos de sus principales efectos. En primer lugar, se constata que la subcontratación responde a una forma más de flexibilización dispuesta a favor de las ganancias de la gran empresa. Vinculado con lo anterior, se observa cómo este modo de organizar el trabajo atenta contra la articulación colectiva a través de sindicatos. En términos generales, esto ha llevado a la mayor parte de los subcontratados a una situación de alta precarización, mientras que en ciertos sectores de la producción se ha desencadenado un desborde que produce negociaciones por rama de facto. A la luz de estos efectos, cobra mayor importancia la construcción de una acción sindical robusta, capaz de enfrentar los obstáculos que le plantean las empresas, el marco legal y algunos sectores del sindicalismo histórico.

PALABRAS CLAVE:

- Subcontrato.
- Tercerización laboral.
- Outsourcing.
- Acumulación empresarial.
- Desarticulación sindical.

El fenómeno de la subcontratación es un fenómeno de larga data, inherente a las relaciones de trabajo asalariado. Durante décadas recientes, ha despertado un creciente interés tanto desde el punto de vista de la organización productiva como a partir de las consecuencias que implica para los trabajadores. En este último campo, tiende a primar en la discusión nacional un enfoque centrado en la precarización de los derechos individuales que, pese a su pertinencia, dificulta una mirada más general del fenómeno que permita abordar las posibilidades de organización sindical de los nuevos asalariados en un contexto adverso.

En el caso chileno, la subcontratación juega un papel relevante para asegurar a la gran empresa los nuevos nichos de acumulación capitalista abiertos durante el período neoliberal que se basan, en primer lugar, en la flexibilidad para manejar sus relaciones laborales y, en segundo lugar, en los obstáculos legales y de hecho que ofrece de cara a la construcción de un movimiento sindical basado en las nuevas formas de trabajo consolidadas durante las últimas décadas. Por estas razones, es necesario revisar el lugar actual del subcontrato atendiendo a su contexto económico y político en el espacio nacional.

Desde 1960 comienza a instalarse en los países industrializados el toyotismo o lean manufacturing, basado en la reorganización de la producción para adaptarse a la demanda y, junto a una lucha abierta en contra de los sindicatos históricos, retomar los niveles anteriores de acumulación capitalista y abrir otros nuevos¹. Esto se expresó posteriormente en una serie de medidas a nivel global en relación a la contratación de trabajadores, entre las que destacan una creciente fragmentación empresarial (utilización de distintas razones sociales para una misma empresa), el nacimiento de relaciones triangulares de trabajo (subcontratación y suministro de trabajadores), el trabajo autónomo (ya sea en variantes como teletrabajo o trabajo a honorarios)² y la flexibilización tanto de los salarios como de las jornadas de trabajo³.

Junto a estas transformaciones comienza a fraguarse una concepción del Derecho del Trabajo que deja de concebir al trabajador como un sujeto de derechos para comenzar a entenderlo como un factor productivo más, teniendo también como objetivo central la generación de empleo y la productividad de la empresa, antes que la protección de los derechos laborales. De tal manera, consolida institucionalmente distintas formas de flexibilización laboral.

En ese contexto, la subcontratación obedece a distintos factores como el tránsito de la producción estandarizada a la producción forzada, las nuevas formas de organización económica de las empresas, la desregulación de las relaciones de trabajo y la desarticulación del sindicalismo⁴.

I. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE SUBCONTRATO?

Pese al avance del subcontrato en el neoliberalismo, puede apreciarse una notoria ausencia de una conceptualización clara y precisa de la subcontratación. Se utilizan indistintamente diversos términos como externalización, tercerización, subcontratación, outsourcing,

1 Antunes, R. (2005). *Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta.

2 Ugarte, J. (2007). *El nuevo Derecho del Trabajo*. Santiago: Lexis Nexis.

3 Velásquez, M. (2009). Flexibilidad, protección y políticas activas en Chile. En Weller, J. (ed.). *El nuevo escenario laboral latinoamericano*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

4 Echeverría, M. (2010). *La historia inconclusa de la subcontratación y el relato de los trabajadores*. Santiago: Dirección del Trabajo.

triangulación, deslaboralización, flexibilización externa, contrata, etcétera⁵.

Una buena caracterización del subcontrato puede encontrarse en el trabajo de Palomino⁶, a partir del análisis de la situación de subordinación y la dependencia que caracteriza a las relaciones laborales tradicionales en comparación con otros tipos de relación laboral. Las distintas formas de relación laboral pueden ser caracterizadas, por un lado, con el binomio subordinación organizativa versus autonomía organizativa, y por el otro lado, con la distinción entre dependencia contractual frente a independencia contractual. A partir de estos criterios se pueden distinguirse cuatro situaciones:

- i. Dependencia contractual con subordinación organizativa: modalidad típica del trabajo asalariado.
- ii. Independencia contractual con subordinación organizativa: modalidad de trabajo bajo el régimen de subcontratación.
- iii. Dependencia contractual con autonomía organizativa: modelo que contiene a viejas modalidades de “subsunción formal” del trabajo al capital, junto a modalidades de gestión del trabajo que prevalecen en las modernas formas de organización empresarial.
- iv. Independencia contractual y autonomía organizativa: Modalidad de “prestación de servicios”, donde existe una relación de carácter (supuestamente) comercial y no laboral⁷.

En este esquema, lo que caracteriza al trabajo en régimen de subcontratación es la ausencia de una relación contractual de tipo laboral entre el trabajador y quien dirige el proceso productivo⁸, donde el primero desempeña su función. Por lo tanto, pese a no existir un vínculo contractual, el trabajador se encuentra subordinado organizativamente a la empresa que conduce el proceso productivo⁹. Para que esto ocurra, es necesario que exista una doble relación contractual. La primera de ellas, entre la empresa que dirige el proceso productivo y la empresa que intermedia la relación con los trabajadores y, por otro, entre el trabajador y la empresa que lo contrata bajo una relación laboral.

Mientras en una relación laboral tradicional, caracterizada por la dependencia contractual y la subordinación organizativa, existen dos partes: la empresa o empleador y el trabajador o empleado; en la subcontratación estamos frente a una relación triangular de trabajo¹⁰, donde existen tres partes: la empresa que externaliza servicios, denominada principal o mandante, y que dirige el proceso productivo; la empresa que asume la actividad externalizada bajo su cuenta y riesgo a través de sus trabajadores, denominada contratista o subcontratista, y que posee la relación contractual con el trabajador; y el trabajador que realiza el servicio. Este último, formalmente está subordinado a y depende de la empresa contratista o

5 *Ibid.*

6 Palomino, H. (2008). *Trabajo y teoría social: conceptos clásicos y tendencias contemporáneas. Del trabajo asalariado a la sujeción indirecta del trabajo al capital. Un ensayo sobre los cambios contemporáneos en las relaciones sociales*. Recuperado en: <http://www.catedrapalomino.com.ar/pdf/bibliografia/TRABAJO%20Y%20TEORIA%20SOCIAL%202012%20FINAL.pdf>

7 *Ibid.*, p. 13

8 Palomino define la subcontratación de la siguiente manera: “puede definirse como un mecanismo de incorporación de trabajo en las empresas a través de la mediación de otras empresas. En la subcontratación el trabajador se sitúa bajo una doble sujeción, a la empresa que constituye el locus donde se realizan las tareas y a cuyas reglas de organización se subordina por un lado, y a la empresa que lo contrata en forma directa y con la cual establece su dependencia contractual por otro”. Ver *Ibid.*, p. 18.

9 Cabe señalar que el Código del Trabajo define al subcontrato en su artículo Art. 183-A. En él, señala que el trabajador actúa bajo la subordinación de la empresa contratista y que las obras o servicios deben ejecutarse en la obra, empresa o faena de que es dueña la empresa mandante, evadiendo la importancia de dónde está radicada la dirección del proceso productivo.

10 *Op. Cit.*, 2.

subcontratista, pero en los hechos recibe órdenes y es dependiente de ambas empresas. Además, la empresa contratista puede subcontratar a otra empresa, pasando a ser la principal o mandante para la subcontratista.

En cuanto a las relaciones jurídicas entre los involucrados, la empresa principal o mandante se encuentra unida a través de un vínculo civil o comercial con la empresa contratista (o subcontratista en su caso), el cual no necesariamente debe constar por escrito. Por otro lado, la empresa contratista o subcontratista se encuentra unida al trabajador a través de un contrato de trabajo. Por último, pese a la relación de subordinación organizativa detectada, no existe un vínculo jurídico formal entre la empresa mandante y el trabajador de la empresa contratista.

Cuadro 1: Criterios de distinción del subcontrato

Valor agregado	Duración	Lugar de trabajo
Bajo	Temporal	Dentro de empresa
Alto	Permanente	Fuera de empresa

Fuente: Elaboración propia.

Desde un enfoque complementario, pueden distinguirse las formas de la subcontratación desde los criterios propuestos por de la Garza¹¹. Por una parte, se encuentra el valor agregado de los servicios prestados, sea alto (labores de mayor nivel de especialización) o bajo (labores de baja especialización, tales como vigilancia, transportes o aseo). Por otra parte, se puede diferenciar según el lugar donde se prestan los servicios subcontratados, ya sea dentro o fuera de la empresa mandante, y a partir de la duración de las labores, que en algunos casos es por periodos fijos y en otros de forma permanente. Con estos criterios se distinguen dos formas generales de subcontratación, en el sentido de tipos ideales. En primer lugar, una subcontratación de alto valor agregado, que tiene lugar fuera de la empresa con una duración fija. Se trata de la forma propiamente moderna que se utiliza como el paradigma de la productividad y rendimientos asociados a esta modalidad de trabajo. En contraste, la otra forma apunta a la provisión de servicios de bajo valor agregado que son realizados al interior de la empresa mandante y de manera permanente. Este último caso es la imagen más clara de la precarización asociada al régimen de subcontratación, a la vez que es preponderante en la actualidad chilena, al menos en comparación al primer tipo ideal. Por su parte, la subcontratación de alto valor agregado está más bien vinculada al sector servicios, y se ha expandido a la par de una reorganización del trabajo en ese sector, principalmente, a través de nuevas modalidades de desempeño de profesionales y técnicos superiores.

II. EL SUBCONTRATO COMO ESTRATEGIA DE ACUMULACIÓN EMPRESARIAL

Comprender el papel que tiene el subcontrato en las relaciones de producción actuales requiere caracterizar su lugar en el entramado general del trabajo, así como avanzar hacia la definición de su significado en términos del régimen de acumulación. Para esto, cabe preguntarse a qué se debe la expansión y consolidación de tal modalidad laboral. El auge de esta que se observa en las últimas décadas, acompañado de una nueva regulación estatal y focos de conflictividad laboral, no es casual. Al considerar tanto los factores y tendencias

11 De la Garza, E. (2012). La subcontratación y la acumulación de capital a nivel global. En: Celis, J. C. (comp.) *La subcontratación laboral en América Latina: Miradas multidimensionales*. Medellín: CLACSO.

históricas que expone el presente, como los planteamientos que distintos actores sociales -como gremios y dirigentes empresariales, sindicatos y trabajadores, o políticos y funcionarios de Estado- han hecho alrededor del subcontrato, un primer examen muestra la parcialidad de sus rendimientos. El éxito de la subcontratación es tal sólo desde el punto de vista de quienes se benefician de la organización del trabajo que propicia.

La actual fisonomía del trabajo en Chile se compone en un grado importante por la subcontratación. Como una dimensión más de las modalidades de flexibilización en el trabajo, la subcontratación se ha extendido a casi un millón de puestos laborales¹² con presencia en más de un tercio de las empresas de 5 o más personas¹³. Para el año 2010, se estimaba que alrededor del 75% de las posiciones dependientes o asalariadas se encontraba en condiciones flexibles, ya sea asalariados subcontratados, contratos parciales o ausencia de relación contractual.¹⁴ Según la última Encuesta Laboral (ENCLA)¹⁵, en más de la mitad de las grandes empresas hay trabajadores subcontratados, mientras que más del 80% de las firmas subcontratadas en la actividad principal son pequeñas o microempresas. Respecto al tipo de actividades que se suelen subcontratar, la mayor parte corresponde a servicios auxiliares a la producción: los Servicios Legales (26,7% del total de empresas que subcontrata), la Seguridad y/o Vigilancia (26,2%), los Servicios de Aseo y/o Mantención (25,4%) y los de Transporte y/o Distribución (24,9%)¹⁶. En este sentido, predomina el subcontrato de bajo valor agregado en funciones permanentes que se desempeñan al interior de las empresas mandantes.

Esta situación es compartida a nivel regional, pues, con datos de 2008, se estima que aproximadamente el 23% de la población económicamente activa en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay está sometida a modalidades de subcontratación, lo que representa alrededor de un 45% de la ocupación formal de estos países¹⁷. En términos generales, entre los investigadores existe consenso respecto a que la subcontratación y la flexibilidad laboral en el ámbito latinoamericano han generado precarización antes que modernización en las relaciones laborales¹⁸. No obstante el patrón general, hay particularidades que destacan en la variante chilena. En países como México está prohibida la subcontratación de servicios de la actividad principal de la empresa mandante. Es decir, se evita que lleguen trabajadores externos a desempeñarse en las mismas funciones que los titulares de la empresa principal. En Chile, según datos del 2011, el 24,1% del total de empresas que subcontratan, lo hace para la actividad principal¹⁹.

A su vez, se observa una “zona gris” cada vez más difusa entre el trabajo dependiente y el trabajo independiente, en tanto este último muchas veces esconde una relación más bien dependiente. Alrededor de la mitad de las posiciones independientes (trabajadores

12 Peña, L. (2015, 16 de agosto). La silenciosa expansión de la subcontratación en el Estado. *La Tercera*. Recuperado de: <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2015/08/655-643168-9-la-silenciosa-expansion-de-la-subcontratacion-en-el-estado.shtml>

13 Dirección del Trabajo. (2012). ENCLA 2011. *Informe de Resultados Séptima Encuesta Laboral*. Santiago: Dirección del Trabajo.

14 Ruiz, C. y Boccardo, G. (2014). *Los chilenos bajo el neoliberalismo. Clase y conflicto social*. Santiago: Ediciones El Desconcierto-Fundación Nodo XXI.

15 *Op. Cit.*, 13.

16 *Ibid.*

17 Puig, F., García, N., y González, J. D. (2011). *Situación de la subcontratación en América Latina y perspectivas para su regulación*. Informe Final RedLat. Colombia: Ensayos Laborales.

18 Iranzo, C. y Richter, J. (2012). Las implicaciones de la subcontratación laboral. En Celis, J. (comp.) *La subcontratación laboral en América Latina: Miradas multidimensionales*. Medellín: CLACSO.

19 *Op. Cit.*, 13.

por cuenta propia y empleadores de PYME) se encuentran en una “situación de mercado”, esto es, tienen más de un proveedor y/o cliente mensual. La otra mitad se encuentra en situación de “encadenamiento”, es decir, corresponde a posiciones con un único proveedor y cliente al mes²⁰.

Por su lado, Echeverría apunta que las empresas mandantes, pese a tener prohibido dar órdenes y organizar el trabajo de quienes laboran como subcontratados para ellas, suelen tener injerencia sobre el desarrollo del trabajo de estos²¹. De tal forma, el subcontrato es un factor que contribuye a difuminar los límites entre las posiciones laborales dependientes e independientes. Así las cosas, son estas posiciones independientes y tercerizadas las que asumen las variaciones del mercado, las recesiones económicas y los golpes económicos en general, constituyendo, en definitiva, el amortiguador que protege la ganancia de la gran empresa en contextos de crisis económica.

Con el subcontrato y otras formas de tercerización se traspasan costos y riesgos a los trabajadores o bien hacia las empresas subcontratadas en situaciones de encadenamiento productivo²². El encadenamiento productivo de los trabajadores independientes dueños de PYME conduce a la pérdida de independencia y consecuentemente, para asegurar su tasa de ganancia, estos tienden a precarizar el empleo de sus propios trabajadores²³. En el caso chileno esto ocurre al no existir ningún impedimento legal para remunerar de manera inferior a trabajadores subcontratados respecto a los trabajadores de planta, aunque cumplan la misma función.

En definitiva, por una parte se observa que la subcontratación constituye un componente importante de la fisonomía actual del trabajo en Chile y América Latina. Además, la flexibilización, y en específico el subcontrato, permiten a las grandes empresas protegerse de las fluctuaciones macroeconómicas y externalizar costos que pasan a ser asumidos por las unidades subcontratadas, lo que en Chile se ve agudizado por el alto nivel de apertura de la economía y su marcada dependencia del mercado externo. La vulnerabilidad a la que están expuestas las empresas contratistas impacta directamente en sus trabajadores, antes que a las empresas mismas, en tanto estas cuentan con una serie de facilidades para desentenderse de sus empleados y desvincularlos. Al ser utilizada la subcontratación para abaratar costos laborales y para disponer del trabajo como un factor productivo más, es evidente que los rendimientos del subcontrato benefician a las grandes empresas y quienes se hacen con sus ganancias²⁴.

III. EL PAPEL DEL SUBCONTRATO EN LA DESARTICULACIÓN SINDICAL

El subcontrato no sólo permite a la gran empresa externalizar los riesgos asociados a los vaivenes de la economía, sino también delegar eventuales conflictos laborales en unidades productivas subcontratadas. Así, se permite a la empresa mandante evitar la constitución de sindicatos masivos que puedan negociar directamente con ella.

El Plan Laboral de 1979 y el esquema de relaciones laborales al que dio origen están basados

20 *Op. Cit.*, 14.

21 *Op. Cit.*, 4.

22 *Op. Cit.*, 14.

23 *Ibid.*

24 *Op. Cit.* 4.

en la desarticulación del sindicalismo nacido en el período nacional-popular, así como en la priorización de la productividad de la empresa como objetivo a alcanzar por la legislación laboral²⁵.

Esta desarticulación se funda en la necesidad de asegurar nuevos nichos de acumulación capitalista abiertos con las profundas reformas económicas de la dictadura. Así, junto con la desarticulación y la persecución política del sindicalismo histórico, se restringieron las condiciones que hacían posible su reproducción y, de paso, se dificultaron al extremo las condiciones de constitución social y política de los nuevos asalariados surgidos en un escenario de descentralización productiva, tercerización de los servicios de las empresas, flexibilidad laboral y subcontratación²⁶.

El Plan Laboral se caracteriza por restringir el campo de acción del sindicalismo a la unidad productiva mínima. Dicha restricción opera dificultando el ejercicio de los derechos colectivos de sindicalización, negociación colectiva y huelga en la empresa y negándolos derechamente fuera de ella.

Es el caso de la movilización de los trabajadores subcontratados de Minera Escondida, ocurrida en 2006, y de las emblemáticas movilizaciones de los subcontratistas del cobre en Codelco y de Celulosa Arauco en 2007. En todas ellas, luego de intensas y violentas movilizaciones, los trabajadores lograron pactar condiciones directamente con las empresas mandantes, logrando en los hechos una suerte de negociación colectiva por rama de actividad con la empresa que dirige el proceso productivo.

Es posible entonces detectar una primera dificultad para la acción sindical, que se expresa en la imposibilidad de constituir sindicatos en las empresas contratistas o subcontratistas que por su tamaño no cuenten con la cantidad mínima de trabajadores para ello. A esto debe sumarse la alta rotación del empleo subcontratado, la sensibilidad de los puestos de trabajo a los cambios de la economía y las distintas duraciones que pueden tener los contratos civiles o comerciales entre la empresa contratista y mandante. Todo esto atenta contra la conformación de lazos e intereses comunes dentro de las empresas contratistas o subcontratistas de cara a la construcción de organizaciones sindicales permanentes y con capacidad negociadora.

Sin embargo, aún en el caso de lograr constituir un sindicato dentro de una empresa contratista (o subcontratista en su caso), se presenta un segundo orden de dificultades en relación al ejercicio efectivo de los derechos de negociación colectiva y huelga. Al existir un divorcio entre el ente con quien el trabajador posee un vínculo laboral contractual y quien dirige el proceso productivo, las empresas contratistas generalmente no controlan los recursos económicos, por lo que en cualquier negociación entre estas últimas y un sindicato de empresa, no existe un margen efectivo para negociar. De esta forma, la gran empresa delega el conflicto laboral en empresas de mediano o menor tamaño.

En definitiva, el sindicato de una empresa contratista o subcontratista tiene tres opciones: la primera es negociar colectivamente con la empresa contratista, caso en el cual -cumpliendo con los requisitos legales- podría eventualmente ejercer el derecho a huelga, situación

25 Delgado, P. Martínez, C. y Valenzuela, N. (2015). *Minuta de Reforma Laboral. Grupo de Estudios del Trabajo*. Fundación Nodo XXI. Recuperado de: <http://www.nodoxi.cl/wp-content/uploads/Minuta-Agenda-Laboral-GET-NodoXXI.pdf>

26 Boccardo, G., Moya, C., y Allende, D. ¿Una nueva cuestión laboral en Chile? Apuntes para abrir el debate. *Cuadernos de Coyuntura*, (7), pp. 17-26.

contemplada en el Código del Trabajo como negociación colectiva reglada; la segunda es intentar una negociación colectiva interempresas, caso en el cual la participación de el o los empleadores es voluntaria y situación en que el sindicato no tiene derecho a huelga legal; y, la tercera es intentar una negociación colectiva directamente con la empresa mandante, situación que no está contemplada en el Código del Trabajo y, por lo tanto, no existirá obligación de negociar para la empresa ni tampoco derecho a huelga.

En otro orden de dificultades, cabe anotar que la subcontratación sienta las bases para la constitución de un sindicalismo con intereses opuestos entre quienes poseen un vínculo contractual con la empresa mandante y quiénes no. Los trabajadores de planta, con relaciones laborales relativamente más protegidas y sindicatos más permanentes que los trabajadores subcontratados, tienden a identificar sus intereses con los de la empresa y a ver un riesgo en los trabajadores subcontratados, en tanto advertencia latente del riesgo de salir de las esferas de un trabajo en apariencia estable, pero que opera dentro de una lógica flexible. Esto, sumado a los distintos niveles de organización de ambos mundos, provoca la existencia de intereses contrapuestos entre los trabajadores bajo subordinación organizativa de una misma empresa en un mismo espacio de trabajo, constituyendo un elemento de dispersión sindical importante.

IV. EL CARÁCTER IDEOLÓGICO DEL SUBCONTRATO

Además de las consecuencias negativas ya descritas de la subcontratación, este régimen laboral ha evidenciado cierto carácter ideológico a través de su trayectoria reciente en Chile. En un comienzo las empresas no tuvieron reparos en aceptar la precarización del trabajo en virtud de una aparente mayor productividad y ahorro de costos. De tal forma, fue aumentando progresivamente la cantidad de trabajadores subcontratados a nivel regional y nacional. Aquello llevó a subcontratar todo tipo de puestos laborales en el amplio espectro que media entre los dos tipos ideales de subcontrato ya descritos. No obstante, lo que apareció como un aliciente a la productividad ha terminado por reconocerse como un lastre para formas eficientes de producción por parte de los directivos de firmas. Se ha evidenciado la baja identificación que un trabajador subcontratado mantiene con la empresa principal en que labora²⁷. Cualquiera sea la actividad que realice, especializada o no, la empresa contratista para la que el subcontratado trabaja formalmente, puede enviarlo a la competencia o simplemente a otro rubro según las condiciones del mercado. De tal forma, se pierde la oportunidad –costosa desde la perspectiva empresarial– de establecer un vínculo de mayor profundidad entre el trabajador y la firma, donde el primero comparta los objetivos de la segunda.

Distintas autoridades de gobierno y de grandes empresas del Estado reconocen problemas asociados a la productividad con el subcontrato, más allá de los conflictos que genera al crear trabajadores de primera y segunda categoría. Así lo confirman las actuales intenciones de internalizar tareas subcontratadas en Codelco²⁸. La arista que cabe atender, entonces,

27 Celis, J.C. (2012). Presentación. En Celis, J.C. (comp.). *La subcontratación laboral en América Latina: Miradas multidimensionales*. Medellín: CLACSO; Basualdo, V. y Morales, D. (2014). *La tercerización laboral. Orígenes, impacto y claves para su análisis en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores; De la Garza, E. (2000). *Tratado latinoamericano de Sociología del Trabajo*. México: FCE.

28 La Tercera. (2015, 14 de marzo). Oscar Landerretche: “Los supuestos que hicieron crecer la participación de los subcontratados no se están dando”. *La Tercera*. Recuperado de: <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2015/03/655-620813-9-oscar-landerretche-los-supuestos-que-hicieron-crecer-la-participacion-de-los.shtml>

es ¿por qué se sostuvo acríticamente esta modalidad por tantos años? Considerando la evidencia disponible, parece responder más bien a un uso dogmático de la idea, antes que a una directriz racional de la producción. Si bien en términos discursivos se celebraba como un mecanismo dispuesto para la productividad, no sólo se hizo oídos sordos a sus implicancias negativas para los trabajadores, sino que se postergó un análisis más profundo de sus efectos empíricos relativos a la producción.

En definitiva, con el subcontrato no sólo se atenta contra las condiciones de los trabajadores, como una amplia literatura consigna. Bajo la lógica de las relaciones de producción imperantes en Chile, donde se privilegia la acumulación y el capital en detrimento del trabajo, el subcontrato trastoca un elemento valioso para esta misma racionalidad, a saber, la productividad entendida como medio de maximizar las ganancias. Aquello exhibe el carácter más bien ideológico que supuso la adopción, fomento y continuación acrítica de esta forma de trabajo hasta hace poco tiempo.

V. DESAFÍOS PARA LA CONSTRUCCIÓN SINDICAL

El subcontrato se inspira, en un contexto global de descentralización productiva y flexibilidad laboral, en la necesidad de abrir nuevos nichos de acumulación empresarial y ha permitido la desarticulación de la organización de los trabajadores, dificultando su acción sindical. Esto ha generado un obstáculo considerable para la organización y la acción colectiva de los asalariados provenientes de las transformaciones neoliberales en el mundo del trabajo.

Desde el retorno de los gobiernos civiles ha primado la articulación sindical en base a los viejos sindicatos del período nacional-popular, específicamente en la gran minería del cobre y el empleo público. Fuera de estos actores tradicionales, pese a haber predominado la desarticulación sindical, puede apreciarse durante la última década la progresiva irrupción de un sindicalismo anclado en los trabajadores subcontratados. Este vio su debut con las movilizaciones de los subcontratados de la gran minería del cobre, el sector forestal y agroexportador, y luego se expandió a otros rubros como las plantas salmoneras, el sector financiero, el retail y los supermercados²⁹.

Los altos grados de precarización, sumado a las bajas remuneraciones de los subcontratados, han creado las condiciones para una paulatina organización en ciertos sectores de este mundo, que ha protagonizado las principales movilizaciones laborales durante la última década, involucrando no sólo a las pequeñas y medianas empresas contratistas, sino también a la gran empresa que subcontrata trabajadores.

Es el caso de la movilización de los trabajadores subcontratados de Minera Escondida, ocurrida en 2006, y de las emblemáticas movilizaciones de los subcontratistas del cobre y de Celulosa Arauco en 2007. En todas ellas, luego de intensas y violentas movilizaciones, los trabajadores lograron pactar condiciones directamente con las empresas mandantes, logrando en los hechos una suerte de negociación colectiva por rama de actividad con la empresa que dirige el proceso productivo.

Sin embargo, estos procesos de movilización deben apreciarse con cautela, pues en el escenario general priman niveles de desarticulación altísimos, donde los trabajadores no

29 *Op. Cit.*, 14.

han logrado construir organizaciones sindicales permanentes ni con un poder negociador real; o bien, habiendo logrado organizarse y movilizarse, no han podido tener éxito en sus demandas. Es el caso de distintas movilizaciones de trabajadores de empresas como Agrosuper, Pacific Nut, Meridian Gold y Ripley.

Dichas movilizaciones ocurren en aquellos sectores en que la gran empresa utiliza la subcontratación para acumular altas tasas de ganancia e imposibilitar la construcción de sindicatos con poder negociador. He ahí la importancia de estos crecientes procesos de constitución que, junto con la lucha por organizarse en condiciones adversas, han sobrepasado la legislación laboral neoliberal que impide una actuación sindical más allá de los límites de la empresa.

Este nuevo sindicalismo no sólo ha tenido que enfrentar el diseño productivo e institucional que impide su emergencia. Ante la ceguera de la izquierda histórica y las organizaciones sindicales tradicionales reunidas en la CUT, ha tenido que surgir más bien a pesar de los antiguos referentes sindicales. Tales viejos sectores, caracterizados por su situación de empleo protegido, no logran expresar ni incluir en su seno a las organizaciones sindicales expresivas de las nuevas formas de trabajo y acción sindical que han debido abrirse un espacio dentro del sindicalismo nacional.

El hecho de que prime la desarticulación por un lado y, por el otro, las experiencias de movilización y negociación colectiva por fuera de los límites del Plan Laboral, con inusitados niveles de violencia y represión en algunos casos, ilustra cómo el Estado subsidiario es incapaz de procesar institucionalmente los nuevos conflictos laborales que comienzan a fraguarse en las últimas décadas. Esta creciente conflictividad laboral en el ámbito del trabajo subcontratado ha sido desatendida por la política tradicional. Es así como en la reforma laboral en trámite no se ha tocado el trabajo subcontratado ni tampoco sus particularidades en relación al ejercicio de sus derechos colectivos, validándolo como mecanismo legítimo de contratación de trabajadores y organización productiva. Al contrario, la subcontratación sólo ha salido al ruedo legislativo en aspectos que son un claro retroceso para los intereses de los trabajadores subcontratados. En primer lugar, no se ha cerrado la posibilidad de que la empresa reemplace a trabajadores en huelga a través de la subcontratación y, en segundo lugar, se ha propuesto el aumento del quorum en las PYME de menos de 50 trabajadores, de 8 a 25, para constituir un sindicato. Esto último, que ha sido presentado como un acuerdo “pro pequeña y mediana empresa”, no es sino una defensa del gran empresariado con el objetivo de asegurar condiciones favorables de acumulación en la medida que permite la desarticulación de los sindicatos de empresas que le prestan servicios a través del subcontrato.

Por lo demás, el retroceso de la subcontratación a partir de una reevaluación de parte de los que antes lo impulsaron, da cuenta de un giro significativo. Si bien los defensores de la desconcentración productiva la han caracterizado como “modernización” y promotora de la productividad, hoy se hace evidente que no cumplió dichos objetivos sino más bien permitió condiciones favorables de acumulación a través de la precarización individual y la desarticulación colectiva.

En ese sentido, revisar el fenómeno de la subcontratación desde la perspectiva de la acumulación empresarial y la desarticulación sindical cobra especial relevancia para las fuerzas transformadoras que se propongan cambiar el carácter social de la política, y expresar políticamente los nuevos conflictos surgidos al alero del Chile neoliberal. Específicamente, en

relación a los conflictos en el mundo del trabajo, se hace necesario avanzar en la constitución de sindicatos masivos y permanentes que, pese a su pertenencia formal a distintas empresas contratistas y subcontratistas, se organicen en función de negociar colectivamente sus condiciones de trabajo con quien maneja los recursos económicos y dirige el proceso productivo, esto es, la empresa principal o mandante. En el plano institucional, urge superar el legado del Plan Laboral de la dictadura, bregando por la instauración de la negociación colectiva por rama económica, que permita la constitución de sindicatos masivos con poder negociador, que luchen por condiciones mínimas de trabajo aplicables a todos los trabajadores, independiente de su mecanismo formal de contratación. ▼

Leyendo vísceras:
**LA REFORMA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR
CHILENA EN PERSPECTIVA**

José Miguel Salazar



Fuente: Agencia Uno.

RESUMEN:

El artículo explora las ideas asociadas a la reforma a la educación superior promovida por el gobierno de la Presidenta Bachelet. Más que enfocarse en los detalles, explora las nociones y tensiones que sugieren los pocos lineamientos que han sido socializados por el Ministerio de Educación. Además de situar el proceso de reforma y analizar sus características, se plantean diferentes sugerencias para considerar en una revisión que reoriente las bases que soportan su diseño.

PALABRAS CLAVE:

- Educación superior.
- Reforma educacional.
- Proyecto de universidad.
- Institucionalidad.
- Políticas públicas.

JOSÉ MIGUEL SALAZAR: Abogado de la Universidad Diego Portales y Doctor en Educación por la University of Melbourne (Australia). Ha sido Secretario Ejecutivo del Consejo Superior de Educación y actualmente se desempeña como Director General de la División Académica de la Universidad de Valparaíso.

El presente ensayo intenta una reflexión general sobre la reforma a la educación superior que está diseñando el gobierno. Aunque ha sido un tema recurrente en la agenda pública durante los últimos dieciocho meses, la discusión apenas considera algunos enunciados generales. El Ejecutivo también ha enfrentado dificultades para articular un discurso integrador en su búsqueda de un modelo que refleje el cambio de paradigma que la Presidenta Bachelet comprometió y que, hasta ahora, se traduce en cambios proyectados en varios componentes del sistema.

El documento pone en perspectiva aspectos que parecen ausentes de este proceso y que podrían ser relevantes para la construcción de la agenda de reforma exitosa. Luego de esta introducción, éste se organiza en tres secciones. La primera describe dos elementos claves del actual estado de situación: una reforma que ya se encuentra en desarrollo, con independencia de los ajustes que se han anunciado al marco regulatorio, y que se dirige en más de una dirección simultáneamente. La segunda, vuelve sobre tres problemas fundamentales que la reforma debería abordar explícitamente y que refieren a la necesidad de hacer converger dos modelos de regulación inconsistentes, de levantar un diagnóstico sobre la situación a intervenir, y de articular una agenda secuenciada de reforma que permita la viabilidad de las iniciativas incluidas en ella. Por último, la tercera, se hace cargo de una revisión crítica de algunas de las orientaciones que el gobierno ha hecho públicas, introduciendo sugerencias para su mejora.

Orienta este ensayo una perspectiva de transformación sostenible de la educación superior chilena. Por eso, no da cuenta de una crítica que promueva la mantención de la arquitectura política del sector. Por el contrario, apunta a mejorar la comprensión del proceso en desarrollo, sugiriendo aspectos que necesitan ser explicitados y ajustes que podrían ser introducidos para un mejor logro de una reforma necesaria.

I. ¿CUÁL REFORMA?

Parece obvio que la revisión del marco legal para la educación superior ha sido uno de los asuntos más relevantes dentro de la agenda pública del 2015. Con un año de trabajo pre-legislativo, el gobierno ha sugerido algunas orientaciones que guiarán la discusión parlamentaria de su proyecto para reconfigurar seriamente el sector, además de comprometer recursos y plazos para su desarrollo. Numerosas universidades han desplegado una febril actividad tratando de influir en el Ejecutivo, el Parlamento y la opinión pública a fin de proteger sus ideales e intereses, en el entendido que reformas inminentes pueden comprometer la operación o posicionamiento de varios proveedores de educación terciaria. Muchas familias dan por seguro que tendrán un importante alivio económico a contar de 2016, mientras los principales líderes de los partidos políticos aún tratan de configurar una reforma que permita, alternativamente, generar las bases de una proyección de la actual coalición de gobierno o producir su reemplazo en el siguiente ciclo electoral. Si uno se detiene solamente en el plano de las expectativas, parece que lo que está en juego es importante.

Menos claro, sin embargo, es el contenido y alcance de la agenda gubernativa en este rubro. Aunque en estos días se discute mucho si la reforma debe ser holística o si, en cambio, debe desplegarse en un grupo de iniciativas separadas, parecen perderse de vista dos elementos que podrían ser críticos para el análisis.

El primero es que –de manera deliberada o no– la reforma ya comenzó: el gobierno de la

Presidenta Bachelet logró la aprobación de nuevas normas legales para facilitar la gestión de los procesos de revocación del reconocimiento oficial de instituciones de educación superior y para avanzar hacia la generación de las bases de un nuevo régimen de gobernanza de las universidades, a partir de la eliminación de la restricción a la participación de estudiantes y funcionarios administrativos en la elección de autoridades y organismos colegiados de decisión. También aprobó la creación de dos universidades y proyecta quince centros de formación técnica, de manera de expandir y articular la red de instituciones estatales a todas las regiones del país y de permitir que éstas adquieran un mayor nivel de especialización, aunque aspectos centrales de esta regulación han sido objeto de importantes críticas, particularmente en materia de aseguramiento de calidad y gobierno institucional¹. El gobierno trabaja ahora en el desarrollo de un marco nacional de cualificaciones, a fin de facilitar la legibilidad de los diplomas que entregan las instituciones de educación superior. Adicionalmente, ha comprometido la aprobación de un conjunto de normas comunes para el funcionamiento de sus universidades, así como la aprobación de nuevos estatutos para las universidades estatales que lo han solicitado, a partir de propuestas sancionadas por sus propias comunidades. Al mismo tiempo, vale la pena considerar que el Ministerio de Educación (Mineduc) está en el segundo año de pilotaje del Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE), con el que aspira a articular el término de la educación secundaria y el inicio de la terciaria, de manera de favorecer el acceso de una cantidad significativa de estudiantes desfavorecidos a las universidades². Todo esto de manera simultánea con la agenda de reformas que el Gobierno ha anunciado que presentará en diciembre de 2015.

El segundo es que –aun en el marco de las iniciativas legales a presentarse– parecen coexistir dos agendas de reforma paralelas en el gobierno, cuya consistencia aún debe ser analizada. Una dice relación con introducir una transformación sustantiva a la economía política de los estudios de pregrado (con un nuevo y ampliado régimen de financiamiento, que altere las condiciones para la distribución de estos recursos públicos) y, de paso, el tipo y cantidad de estudiantes que recibirán las universidades afectas al nuevo régimen de financiamiento. La otra, en cambio, parece apuntar a introducir una serie de mejoras específicas en el régimen de la educación superior, en áreas tales como la institucionalidad pública dedicada a mediar con el sector, los mecanismos de aseguramiento de la calidad, la estructura de financiamiento y el sistema de admisión.

Como seguramente puede advertirse, ambas agendas trabajan en planos y lógicas diferentes. La primera aspira a ajustar la política económica de la educación superior, mientras la segunda pretende mejorar la institucionalidad en operación asumiendo que los principios que la sostienen permanecen relativamente estables.

Por un lado, la política de gratuidad persigue reorientar la coordinación interinstitucional dentro del sistema de educación superior hacia una mayor injerencia y mediación del control público, que reduzca el peso de la competencia de mercado en la asignación de la oferta académica de pregrado, institucionalizando el ingreso a la educación superior como un

1 Bernasconi, A. e Irarrázaval, I. (2015). Nuevas universidades estatales regionales: ¿calidad asegurada? *Apuntes Legislativos*, (27), pp. 1-14.

2 El portal web del programa declara las siguientes metas: “Durante el año 2014 el PACE acompañó a estudiantes de 69 establecimientos educacionales, de 34 comunas de Chile. Este 2015 el PACE se encuentra presente en 357 establecimientos, de 293 comunas. Se espera que el PACE tenga cobertura geográfica total el 2016 (en las 328 comunas que tienen educación media de jóvenes), y aumente progresivamente la cantidad de establecimientos que acompaña”. Ver <http://www.pace.mineduc.cl>

derecho social universal. Con ello, se busca limitar los nocivos efectos del mercantilismo tanto en la calidad de la experiencia educativa como en las distorsiones que produce en la competencia para acceder a las credenciales profesionales de mayor reconocimiento social. Al mismo tiempo, esta nueva política aspira a tener un efecto inmediato en los flujos y niveles de ingresos de las universidades, lo que se refleja en su inclusión en la ley de presupuestos del sector público para 2016.

Por el contrario, los ajustes al marco institucional en operación formarán parte de un paquete legislativo cuya trayectoria es todavía poco clara, pero que anticipa una extensa discusión parlamentaria, dado el nivel de controversia que los anuncios del Mineduc han causado. La limitada información disponible sugiere que las propuestas en desarrollo no parecen orientarse a revisar la morfología de la arquitectura política de la educación superior, su justificación ni las funciones que ésta cumple, sino que a incrementar la eficiencia de alguna de sus piezas. Aunque es posible que esta mayor eficiencia se traduzca en una mejor supervisión del sector, en general, ella propende a mejorar el rendimiento de los instrumentos de política en uso (como la acreditación o el sistema único de admisión). La consecuencia es obvia. Insistir en los instrumentos en uso denota confianza en que son adecuados, con algunos ajustes, para orientar el desempeño del sector, a pesar de las radicales transformaciones que éste ha experimentado durante los últimos 25 años. Tal decisión también hace innecesario explorar otras herramientas que, según ha documentado la literatura especializada, están disponibles para refinar la manera en que se evalúan los resultados formativos, apreciar la contribución que hace la investigación científica al desarrollo económico y social del país, asegurar una mejor asignación y eficiencia en la distribución de los recursos públicos y privados que se canalizan al sector, fomentar la ampliación y diversificación de los subsidios a la investigación en áreas prioritarias, y estimular el mejoramiento de los procesos y tecnologías de enseñanza³.

Estas constataciones son claves para entender el complejo escenario que enfrentan las reformas al sistema de educación superior que aspira a implementar el gobierno. Es posible que las propuestas que prepare el Mineduc ayuden a dilucidar algunas dudas, pero es poco probable que ellas se hagan cargo de situar todas las iniciativas en desarrollo en una trayectoria coherente. Al mismo tiempo, es muy factible que éstas no se pronuncien sobre algunos aspectos que podrían ser críticos para configurar el sistema de educación superior del futuro.

II. ¿POR DÓNDE EMPEZAR?

La mayoría de los procesos de reforma sectorial asumen una gramática elemental, que se desarrolla en tres momentos. Se levanta primero un diagnóstico sobre el sector y sobre la operación de las políticas que regulan su quehacer. Se define, luego, un grupo de objetivos que la reforma aspira a alcanzar en diferentes dimensiones y plazos. En fin, se introducen nuevos mecanismos de política y se ajustan los mecanismos en uso, todos ellos enmarcados en una narrativa coherente. Su implementación se sostiene en una cuidada planificación que considera los recursos necesarios para su correcta puesta en marcha y se asocia al logro de metas claras y medibles. La integración del proceso de reforma descansa en una teoría

3 Ver, por ejemplo, Dill, D. y Beerkens, M. (2010). Introduction. En D. Dill y M. Beerkens (eds.) *Public policy for academic quality. Analyses of innovative policy instruments*. Londres: Springer, pp. 1-20; Kuh, R. y P. Ewell. (2010). *The state of learning outcomes in the United States. Higher Education Management and Policy* 22(1), pp. 9-28.

causal robusta, que se apoya en la evidencia disponible y que demuestra que las medidas a aplicar producirán los resultados esperados.

Quizás porque no ha sido explícito acerca del sentido integral de la reforma, ni sobre la implementación progresiva de los distintos instrumentos comprometidos, es difícil entrever el diagnóstico del gobierno acerca del estado de la educación superior. Hasta ahora, se sabe que aspira a dar un giro fundamental al sistema, reorientando el financiamiento público del pregrado. También se conoce que busca apoyar su acción en la misma arquitectura política que sostiene el modelo en aplicación, aunque con un énfasis más fuerte hacia la supervisión estatal.

Esta estrategia dual permite que –quizás accidentalmente– converjan dos filosofías divergentes sobre la acción estatal en la educación superior: el control directo y el control o conducción desde la distancia⁴. Ambos son modos de intervención a través de los cuales los gobiernos alinean la acción de sectores regulados como la educación superior. Uno apunta a que el gobierno adquiera un rol más protagónico y mayor responsabilidad en la operación del sistema, por lo que define sus funciones críticas, las prioridades que debe perseguir y las unidades a cargo de su funcionamiento, a la vez que compromete niveles de financiamiento suficientes para solventar los insumos necesarios para su logro, por lo que Estado y universidades comparten la responsabilidad por la correcta marcha del sector. El otro, en cambio, busca que el gobierno desarrolle su acción sectorial a través de incentivos y otros instrumentos de política que operan a través de agencias independientes. Asociado al *New Public Management*, el control desde la distancia supone que las universidades cuentan con un alto nivel de autonomía operativa y que ellas operan en un entorno competitivo real (mercado) o artificial (cuasi-mercado), de manera que son responsables por sus resultados.

En otros trabajos se ha sugerido que el control desde la distancia ha sido el régimen general que se ha aplicado en Chile desde 1990⁵. ¿Será éste compatible con la nueva orientación que asumirá la política pública hacia el control directo? Si las instituciones de educación superior gozan de un menor grado de autonomía –como ocurre generalmente cuando la mayor parte de su financiamiento proviene directamente desde el Gobierno– su capacidad para tomar decisiones estratégicas se limita, lo que distorsiona la operación de los incentivos públicos. Esa combinación de orientaciones puede tener efectos significativos en la operación de los mecanismos de base voluntaria, como la acreditación.

La acreditación supone que la responsabilidad por la calidad radica en cada universidad y, por ello, se basa en la autonomía institucional⁶. El marco para la evaluación aúna las orientaciones fundamentales y la planificación estratégica de cada universidad, junto con las exigencias que le plantea la Comisión Nacional de Acreditación (CNA)⁷. El procedimiento, por eso, se basa fundamentalmente en la autoevaluación, que luego es validada a través de un informe de revisores externos que han tenido acceso directo a las fuentes de información en que ésta se apoya. Si las universidades cuentan con una menor autonomía operacional,

4 Neave, G. (1988). On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, 23(1/2), pp. 7-23; Dill, D. (1998). Evaluating the 'evaluative state': implications for research in higher education. *European Journal of Education*, 33(3), pp. 361-377.

5 Salazar, J. M. y Leihy, P. (2013). El Manual Invisible: tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010). *Archivos analíticos de políticas educativas*, 21(34), pp. 1-38.

6 Lemaitre, M. J. (2015). Aseguramiento de la calidad: una política y sus circunstancias. En A. Bernasconi (ed.). *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

7 Ver: <https://www.cnachile.cl/SiteAssets/Lists/Acreditacion%20Institucional/AllItems/Gu%C3%ADa-de-evaluación-interna.pdf>

su capacidad para desarrollar gestión estratégica se reduce significativamente, y con ello, es muy probable que las principales definiciones y prioridades institucionales deban alinearse con la política pública. Tal situación reconfigura el marco para la evaluación, ahora dominado por demandas externas a la universidad. Es decir, una menor responsabilidad por la gestión estratégica desdibuja el sentido de la autoevaluación, que ahora adopta el carácter de una actividad formal orientada al control externo⁸.

Lo señalado no significa que una reorientación fundamental de la política pública no sea posible. Más bien, enfatiza la necesidad de que los procesos de reforma tengan en cuenta un principio fundamental: los instrumentos que concretarán los cambios deben converger con la orientación general que se aspira a introducir en el nuevo régimen de regulación.

Esta advertencia nos lleva al problema del diagnóstico. El gobierno aún no explicita toda su agenda para la educación superior y aún parece dubitativo sobre los alcances que aspira que ésta tenga. ¿Se necesita un cambio radical, un ajuste al sistema en operación, o una combinación de ambos? En este último caso, si tal tarea no fuera contraproducente, ¿con qué niveles de intensidad y coordinación? Naturalmente, la respuesta debiera venir del diagnóstico que el gobierno tiene sobre el estado del sector y sobre su propia capacidad de incidir en su desarrollo. Hasta ahora, éste no ha sido explicitado.

En su ausencia, ha tendido a asumirse que los diagnósticos disponibles desde la década pasada cumplen ese rol. Algunos de ellos tienen un alcance general y se orientan a formular propuestas para su mejora⁹, mientras otros son más específicos¹⁰. No obstante convergen en el lenguaje y las categorías desde las cuales se organiza la narrativa de las políticas públicas desde los noventa (calidad/equidad/innovación), los diagnósticos y propuestas contenidos en tales documentos difícilmente reflejan una visión común sobre el estado de la educación superior chilena o una agenda convergente para su desarrollo¹¹. Además debe tenerse en cuenta que la gran mayoría de sus recomendaciones tampoco fue implementada y el cambio de las condiciones de contexto en que ellas fueron hechas. A eso se agregan dudas sobre la pertinencia de muchas de sus recomendaciones en el clima político posterior a 2011¹². Las sustantivas divergencias ideológicas que reflejan los programas de gobierno que preparó la Presidenta Bachelet para sus dos periodos (2006-2010 y 2014-2018) son también una expresión clara de este cambio en el entorno.

8 En la práctica, la acreditación institucional es obligatoria para numerosas instituciones, lo que ha distorsionado la operación de este instrumento de política al punto de hacerlo perder mucha de su efectividad. Ver Salazar, J. M. y Leihy, P. (2014). La poética del mejoramiento: ¿Hacia dónde nos han traído las políticas de calidad de la educación superior? *Estudios Sociales*, (122), pp. 125-191.

9 Así ocurre con el informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (2008), la revisión de las políticas nacionales de educación terciaria hecha por un panel de expertos convocado por la OECD y el Banco Mundial (2009), la propuesta del Foro AEQUALIS (2011) y la propuesta para la reforma de la educación superior de la Fundación Terram (2013).

10 Entre los que destacan aquellos relacionados con la revisión de políticas de innovación en Chile que hizo la OECD (2007), la evaluación del programa Becas Chile realizado por el mismo organismo internacional (2010), el impacto de la educación superior en las regiones (también desarrollado por la OECD y el Banco Mundial en 2010), el fortalecimiento de la profesión docente preparado por el Panel de Expertos para una Educación de Calidad (2010), el financiamiento estudiantil preparado por la Comisión de Financiamiento Estudiantil para la Educación Superior (2012), la revisión de las políticas nacionales de aseguramiento de la calidad para la educación superior hecha por un panel de expertos de la OECD (2012), la evaluación de la institucionalidad para la ciencia, la tecnología y la innovación practicada por la Comisión Asesora Presidencial convocada para ese fin (2013) y el informe de Pearson sobre la prueba de selección universitaria (2013).

11 A pesar de ser el esfuerzo más amplio que se ha realizado para generar las bases de un nuevo marco de política, el informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior refleja importantes divergencias entre los actores participantes para avanzar hacia una política consensuada.

12 Ver Bellei, C. y Cabalín, C. (2013). Chilean student movements: Sustained struggle to transform a market-oriented educational system. *Current Issues in Comparative Education*, 15(2), pp. 108-123.

Por eso, parece sensato que el gobierno se detenga un momento y recoja aquellos elementos de diagnóstico del contexto actual que le parecen pertinentes y los explicita. Además, debería integrarlos en una valoración holística, que dé cuenta de los diferentes aspectos y elementos del sistema que presentan desempeños inadecuados, de las reorientaciones que necesita la educación superior para satisfacer mejor las demandas y necesidades de la sociedad chilena, y de los desafíos que enfrentará el sector durante los próximos años. Sobre esa base, la misión que el gobierno se ha impuesto para una reforma coherente será posible.

Si su idea es superar el actual paradigma competitivo que informa la operación del sistema, entonces el gobierno debería explicitar los principios que informan su agenda sectorial. La noción de la educación como un derecho social –y sus efectos en el financiamiento de los estudios de pregrado– no es suficiente para articular su visión de universidad y la contribución que le corresponde en la sociedad chilena. Por lo pronto, esa opción asimila la función universitaria con la docencia de pregrado, dejando de lado el obvio papel central que la universidad cumple en el desarrollo de la investigación y en la configuración de los sistemas de salud y educación pública. Tampoco asume que esta institución cumple un rol clave en el cultivo de las disciplinas científicas y humanistas, en el entrenamiento de su propio personal académico, y en la proyección de la cultura nacional.

Una propuesta más integradora debería considerar la función universitaria desde una perspectiva más amplia, que recoja la trayectoria de la universidad moderna. Aunque no es posible desarrollar este punto en unos pocos párrafos, no debe perderse de vista que la universidad es un producto ideológico del Estado-nación cuya misión es de naturaleza cultural, como sugiere Readings¹³. La universidad moderna fue concebida al servicio del Estado-nación en el sentido que produce, protege y legitima la cultura nacional, proyectando su prestigio. ¿Por qué la cultura queda al centro del proyecto universitario moderno? Se trata de una institución única, que permite que los individuos transiten desde el estado de naturaleza a otro de razón sin destruir su condición natural. Traducida en la conocida formulación de Wilhelm von Humboldt, la universidad es una fusión de proceso y resultado, que produce conocimiento sobre la cultura a través de la investigación (básica y aplicada, de procesos naturales y sociales, especulativa y experimental) e inculca la cultura a través de la educación de los ciudadanos.

En el marco de las tradiciones europeas universitarias, la cultura se identifica con la nación étnica (como ocurre con la universidad alemana, llamada a reafirmar el mito fundante del *Volk* germánico que está a la base del posterior proceso de unificación nacional), con la fusión entre Iglesia y Estado nacional (tal como sucede en Inglaterra, donde *Oxbridge* desarrolla el modelo de servicio público implementado por la Iglesia Anglicana), y con el servicio del interés general de los ciudadanos libres (como acontece con la universidad francesa luego de la revolución de 1792, que adscribe al positivismo lógico que estructura el Estado napoleónico)¹⁴. Alternativamente, las naciones que formaron sistemas universitarios fuera de estas tradiciones, definieron su contenido desde la perspectiva del contrato social, como una promesa a ser cumplida entre el Estado y los ciudadanos. Ese es el caso, por ejemplo, de los Estados Unidos, que adopta elementos del modelo humboldtiano –despojado de su sustrato tradicional– para satisfacer la promesa de una sociedad civil racional mientras conserva trazos del modelo de *Oxbridge*.

13 Readings, B. (1996). *The university in ruins*. Cambridge: Harvard University Press.

14 *Ibid.*

El proyecto cultural de la universidad ha entrado en crisis en la época de la globalización, arriesgando convertirse en una organización burocrática autónoma que produce recursos humanos para el mercado del trabajo y desarrolla investigación para mejorar su participación en los mercados de propiedad intelectual e industrial. En este modelo, la universidad aspira a ser un jugador global (bajo el formato de *World Class University*) en la competencia para asegurar mayores niveles de prestigio y de recursos, de manera de atraer a los mejores académicos y estudiantes a sus aulas y laboratorios¹⁵.

Collini ha sugerido que la universidad moderna tardía (de inicios de la segunda guerra mundial) se diferencia de la universidad contemporánea por el contexto en que opera¹⁶. Se espera que ésta produzca bienes públicos. Al mismo tiempo, comienza a experimentar una incipiente demanda para expandir el número de estudiantes que atiende. Dada su asociación al Estado-nación, no existen expectativas que los modelos y prácticas extranjeras sean adoptados por ella. La exigencia de rendición de cuentas es limitada porque los gobiernos entienden que la universidad es un aliado cercano, lo que justifica que subsidie la mayor parte de su presupuesto. Aunque existe competencia entre los estudiantes por llegar a las mejores instituciones, tal competencia se da en el plano nacional y regional en función del prestigio que poseen. Las evaluaciones de calidad son incipientes. Las tecnologías educativas están escasamente desarrolladas, lo que refuerza la pedagogía tradicional. Mirados desde un prisma contemporáneo, los sistemas de comunicación son lentos y poco confiables, lo que limita el trabajo colaborativo y la circulación de información entre académicos situados en diferentes países. La labor académica está comenzando su profesionalización y las instituciones con fines de lucro son una singularidad norteamericana de escasa repercusión.

En contraste, la universidad contemporánea se ha desarrollado en un contexto que alienta su masificación. Se espera que ella produzca fundamentalmente bienes privados y que adopte modelos y prácticas extranjeras. La competencia por estudiantes se sitúa ahora en el plano internacional, aunque sigue siendo organizada en función de los prestigios institucionales. Aumentan también las demandas para que rinda cuentas de su operación y los gobiernos parecen ser adversarios de las universidades, a la vez que el financiamiento público decrece. La diversificación de los estudiantes exige el desarrollo de nuevas tecnologías educativas. La comunidad científica internacional ya está constituida sobre la base de un intercambio expedito de información y comunicaciones. El sector con fines de lucro se expande rápidamente por el mundo.

La universidad chilena parece navegar en algún punto entre ambos escenarios. Todavía no logra ser propiamente contemporánea (los actuales niveles de inversión pública en investigación e innovación así lo sugieren) pero tampoco puede ser pensada como una institución puramente moderna, considerando los niveles de “privatismo” que exhibe el sistema chileno lo alejan de ese ideal¹⁷. La profesión académica permanece en desarrollo, con un número reducido pero creciente de investigadores con entrenamiento doctoral. Aunque las consecuencias de la masificación se aprecian transversalmente en el pregrado, el desarrollo y aplicación de tecnologías educativas es incipiente. Quizás con ocasión de la rápida

15 Deem, R., Mok, K. y Lucas, L. (2008). Transforming higher education to whose image? Exploring the concept of the ‘World-Class’ university in Europe and Asia. *Higher Education Policy*, (21), pp. 83-97; Shin, J. C. y Kehm, B. (2013). World-Class university in different systems and contexts. En J.C. Shin y B. Kehm (eds.). *Institutionalization of world-class university in global competition*. Londres: Springer, pp. 1-13.

16 Collini, S. (2012). *What are universities for?* Londres: Penguin Books.

17 Brunner, J. J. (2009). *Educación superior en Chile: Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.

expansión de las instituciones con fines de lucro, la demanda de rendición de cuentas sobre la universidad se intensifica, pero, a la vez, la inversión pública en el sector se incrementa sustantivamente en las últimas dos décadas. El prolongado debate sobre la naturaleza del quehacer universitario sugiere que las universidades locales producen una combinación solapada de bienes públicos y privados. Una mirada más aguda posiblemente sugiera que tal resultado es el producto de una ecología muy diversa de modelos universitarios. Mientras las universidades estatales son quizás lo más cercano que el país posee a la institución universitaria moderna, un pequeño grupo de universidades privadas de investigación –que se desarrolló más rápido que muchas estatales durante la década de los ochenta– parece predispuesto a ingresar a la periferia del fenómeno World Class durante las próximas décadas. En la base del sistema, las instituciones con fines de lucro hacen realidad el mercado de los estudios de pregrado, muchas veces en detrimento de los mismos estudiantes que sirven.

En este contexto, el gobierno debería hacer más explícito el modelo de universidad que aspira a desarrollar. Si opta por promover una amplia diversidad de proyectos universitarios, entonces debería hacerse cargo de diseñar estrategias que le permitan lograr los fines públicos que persigue.

Además de definir un diagnóstico comprensivo del sector y un modelo de función universitaria, el gobierno también enfrenta el problema de definir sus prioridades. Aunque la discusión pública se ha centrado en la necesidad de generar un nuevo marco regulatorio para el sector, es importante detenerse en las funciones que desempeñarán sus componentes. En términos generales, el Estado provee financiamiento –para la operación basal de las universidades, para apoyar la consecución de estudios de pre y posgrado, para la materialización de proyectos de investigación y para la concreción de iniciativas de mejoramiento y desarrollo– además de mantener instancias de evaluación externa, de recoger y difundir información sobre el sistema y las instituciones que lo componen, de velar por el cumplimiento de la regulación sectorial y de aplicar sanciones en casos puntuales. Para eso, se apoya en instancias del gobierno central, pero también en agencias descentralizadas (como ocurre con la CNA, el CNED, la Comisión Ingresos y la Corfo), en agrupaciones de universidades (a propósito del sistema único de admisión) e incluso en universidades individualmente consideradas (ejemplo de lo cual es el reconocimiento de los títulos y grados extranjeros que desarrolla la Universidad de Chile).

Un nuevo marco regulatorio supone una revisión profunda de estos mecanismos y la manera en que su operación se coordina e integra. ¿Cuáles serán las orientaciones que guiarán la acción de estas instancias en la aplicación de los instrumentos a su cargo? ¿Cómo lograr que ellas respondan adecuadamente a la nueva arquitectura política del sector? Las orientaciones y metas que se establecen para la educación superior no sólo permiten una mejor coordinación de acción pública sino que son tan importantes como los ajustes específicos que se introduzcan a los componentes que integran el marco regulatorio. Ellas facilitan su posterior evaluación y ajuste, aspectos esenciales de un marco de política que aspira a incidir centralmente en la operación del sector. Por eso, el gobierno tiene el desafío de avanzar hacia su definición, asegurándose que tales orientaciones y metas sean consistentes. Esa consideración cobra mayor urgencia cada vez que se constata que la brecha entre las expectativas de la sociedad chilena y la realidad de su educación superior se sigue expandiendo¹⁸. Un marco regulatorio bien articulado puede ofrecer una vía de solución a esta encrucijada.

18 Cabalín, C. (2012). Neoliberal education and student movements in Chile: inequalities and malaise. *Policy Futures in Education*, 10(2), pp. 219-228.

Es muy probable que el gobierno no pueda acometer una agenda de reformas tan amplia y compleja de manera simultánea. Tras cada instrumento de política existente hay una larga experiencia de implementación en la que se acomodan diversos intereses dentro y fuera del sector que acotan las posibilidades disponibles para su ajuste. La introducción de nuevos mecanismos para regular más precisamente el sistema no sólo enfrentará el desafío de que ellos sean comprendidos y situados en la realidad de Chile (donde la discusión sobre temas de educación superior suele trasladarse al plano de los principios ideológicos sin mayor apoyo de la evidencia disponible ni aplicación de conocimiento experto), sino también la reticencia de intereses que pueden verse afectados con ocasión de su puesta en marcha. Aun en el caso de ser exitosa, tal agenda de reformas enfrentará el reto de la implementación simultánea de numerosas iniciativas puntuales, para lo cual el gobierno posee bajas capacidades instaladas. La implementación del Consejo Superior de Educación (en 1990) y de la Agencia Nacional de Acreditación (en 2007) reflejan el importante grado de reconfiguración que han tenido las políticas de educación superior durante su proceso de implementación¹⁹.

Por eso, el desafío del gobierno consiste en articular realísimamente sus preferencias a través de una agenda de reformas sectoriales que organice y contextualice las distintas iniciativas que aspira implementar. Eso significa que algunas reformas deberán ser discutidas e implementadas primero, postergando el diseño e implementación de otras, que debieran ser puestas en marcha a continuación. Tal agenda necesita una secuencia bien programada que consolide la coordinación de los instrumentos de política en operación y dé respuesta a los desafíos de una transición larga²⁰. Por eso, debiera recoger explícitamente una descripción de las instancias de coordinación que existirán para la operación de los instrumentos de política y la enunciación de los fundamentos que servirán para el desarrollo de la nueva arquitectura de políticas sectoriales. De la conformación de esta agenda integrada depende, en buena medida, el mejoramiento de la efectividad en la acción pública en el sector, comprometiendo de paso la viabilidad política y técnica de las reformas del futuro.

En la medida que el gobierno pueda avanzar en explicitar su perspectiva en estos tres niveles (diagnóstico, concepción de la educación superior y desarrollo de una agenda priorizada y de ejecución progresiva) se fortalecerá su capacidad para gestionar una reforma que parece aspirar a reorientar las bases de la educación superior y a redefinir la incidencia que la política pública tendrá en el comportamiento futuro de las universidades.

III. ¿QUÉ HACER CON LO QUE HA AVANZADO HASTA AHORA?

Recientemente, el gobierno ha anticipado algunas ideas que describen y justifican las reformas que aspira a introducir²¹. Ellas fijan las bases que servirán para la preparación de los proyectos de ley que serán llevados al Parlamento y, posiblemente, enmarcarán la discusión legislativa y su resultado. En lo fundamental, representan una innovación política que propone nuevas reglas en materia de marco regulatorio, acceso, aseguramiento de la calidad, financiamiento e institucionalidad.

19 Salazar, J.M. (2013). *Public policy for higher education in Chile: A case study in quality assurance (1990-2009)* (tesis doctoral, The University of Melbourne).

20 La introducción del Crédito con Aval del Estado y del sistema de aseguramiento de la calidad tomaron más de cuatro años, tres de los cuales fueron de intenso debate parlamentario. Aunque reformas más puntuales (como la que crea la figura del administrador provisional para procesos de revocación de reconocimiento oficial) han tomado menos tiempo en su aprobación legislativa, parece poco realista esperar que la agenda de reformas del gobierno tenga un tránsito pacífico dentro del Parlamento.

21 Ministerio de Educación. (2015). *Bases para una reforma al sistema nacional de educación superior*. Santiago: Ministerio de Educación.

El documento ministerial organiza una visión de contexto en función de la trayectoria reciente de la matrícula, la eficiencia del sistema (duración de programas, deserción y titulación) y su efectividad (empleabilidad), y el financiamiento público sectorial. Establece, asimismo, principios para la educación superior chilena, a nivel de la concepción de educación (derecho social inclusivo y de calidad garantizada) y enseñanza (libertad de enseñanza y cátedra). Lo mismo ocurre con las instituciones de educación superior, para las cuales se establecen orientaciones específicas (protección de los derechos humanos y resguardo de un gobierno participativo, al mismo tiempo que se les entrega autonomía y se las somete a la obligación de rendir cuentas), lo que también alcanza a la investigación y la transferencia (calidad y pertinencia).

A pesar de mostrar ideas novedosas para configurar un nuevo estatuto de la educación superior, el documento del Ministerio no alcanza a reflejar una narrativa coherente que permita a sus lectores instalarse en el futuro de la educación superior chilena.

El tratamiento que se da al financiamiento –focalizado en la idea de gratuidad y la forma en que los proveedores de educación superior acceden a los recursos públicos destinados a ese fin– ilustra esta situación. Se pierde de perspectiva que el problema a resolver no era únicamente la incidencia de los estudios superiores en los ingresos y gastos de las familias. También se buscaba disminuir la incidencia de la competencia de mercado, que hoy opera como el principal mecanismo de asignación de recursos hacia las universidades. Eso implicaba transitar desde un financiamiento desagregado por “servicios” (prestación de docencia, desarrollo de investigación y otros) hacia otro de carácter integrado que permita solventar la operación de las unidades que contribuyen a su producción, ya sea directa o indirectamente. Al mismo tiempo, ese cambio implicaba trasladar el foco de atención desde los precios de tales servicios y hacia el costo de los insumos necesarios para el funcionamiento de las unidades que los hacen posibles.

En un diálogo con las universidades estatales, se pudo haber avanzado hacia la determinación de sus costos operacionales y su modelo de financiamiento, en vez de presionarlas para que determinaran nuevos precios bajo condiciones diferentes (aranceles paralelos –dentro y fuera de la gratuidad– y necesidad de mayores provisiones para asegurar la restitución de aportes estatales de gratuidad). La falta de información que posee el gobierno para proceder en esa dirección recomienda que la reforma comience por las universidades estatales y, en la medida que se desarrollen modelos de financiamiento más específicos (de gestión, soporte, control y coordinación institucional, pero también por facultades, departamentos y programas), se avance luego hacia el financiamiento de las instituciones privadas que no persiguen lucro.

Algo similar ocurre con el aseguramiento de calidad. El sistema en operación presenta varios problemas, pero los más importantes no son la manera que se evalúa a las instituciones (integrada o fragmentariamente) o las consecuencias que tiene la evaluación (en la expansión de la matrícula o en el financiamiento público). Existen dificultades significativas para asegurar la independencia y buena conducción de las agencias de acreditación. Los procesos de evaluación externa tampoco permiten que las agencias puedan formarse una buena idea de la operación real de las universidades. Con todo, es probable que la principal dificultad que enfrenta el aseguramiento de la calidad sea de naturaleza conceptual²². La

22 *Op. Cit.*, 19.

noción de aseguramiento aglutina cosas tan distintas –e incluso incompatibles– como controlar, garantizar y mejorar la calidad, sin que las agencias acreditadoras hayan sido capaces de discriminar la forma en que cumplen todos esos roles. La situación se hace más compleja cuando se constata que el aseguramiento de la calidad deberá coexistir con la futura superintendencia y con el Departamento de Financiamiento Institucional.

Junto con monitorear que los controladores de las universidades no extraigan utilidades de su operación, se espera que la superintendencia controle los niveles de calidad que exhiben los proveedores de educación superior, de manera que ellos no estén por debajo de los mínimos que se definan. El rol del Departamento de Financiamiento Institucional, por su parte, apunta a contribuir a solventar iniciativas de mejora focalizada que se alineen con los objetivos de política pública que vaya fijando el gobierno. Entre ambos se ubicaría la acreditación, sin que su función propia (asegurar y dar garantía pública de calidad) posea el nivel de especificidad necesario para una buena operación del sistema propuesto. Planteado de otra manera, ¿qué podrá hacer el sistema público cuando el quehacer de la superintendencia, la agencia de la calidad y el departamento de financiamiento se sobreponga o choque?

La institucionalidad proyectada no termina de configurar un marco coherente para el desarrollo de la educación superior. Además de los problemas que enfrentará la coordinación de las tres agencias que operarán en el ámbito del aseguramiento de la calidad, se crean instancias sin mucha claridad de propósitos. Se proyectan foros análogos al Consejo de Rectores para todas las instituciones y para aquéllas a cargo de la formación vocacional (IP+CFT), sin que se les asignen funciones específicas que justifiquen su existencia y sin considerar que existe una creciente tendencia en el sector hacia la conformación de grupos de instituciones afines. Es probable, sin embargo, que tales instancias contribuyan a mejorar el diálogo dentro de la educación superior chilena.

Con todo, es poco factible que tal marco institucional permita una mejor articulación de las agencias públicas que operan en el sector, necesidad que se hace evidente cuando se observa la falta de coordinación que ha existido entre la Comisión Ingresos y la CNA, y entre esta última y el CNED. El nuevo marco tampoco se hace cargo de integrar la labor de otras agencias públicas que son clave para el financiamiento de la investigación (incluyendo a los consejos de Conicyt y la Corfo, entre otros), del pregrado (incluyendo a la Comisión Ingresos y al Departamento de Financiamiento Estudiantil) o de las iniciativas de acción afirmativa (programas propedéuticos y PACE) y de acceso (PSU, vía Demre).

En el nuevo escenario que anticipa la reforma, parece que la operación de la educación superior dependerá en mayor medida del Estado. Éste tendrá mucha más incidencia en la definición de la oferta de programas, en el currículo de pre y posgrado (a través del marco nacional de cualificaciones), en las vacantes que serán ofrecidas y en los costos operacionales de las universidades que serán cubiertos por los contribuyentes. Aunque eso puede ser necesario en un contexto tan desregulado como el nuestro, es quizás prudente ponderar los efectos agregados que tales medidas pueden tener en el funcionamiento de las instituciones de formación terciaria.

Hay buenas razones para apoyar la idea que las universidades cuenten con una esfera de autonomía más disminuida, pero no al punto de que no puedan hacerse responsables de su propia gestión. Esto demanda que los mecanismos que se introduzcan enfatizen la necesidad que las comunidades académicas retengan un poder de decisión suficiente sobre sus propias

acciones que les permita apropiarse de los resultados positivos y negativos que generen. En la medida que tal elemento sea considerado en el diseño del nuevo marco regulatorio, su estructura y funcionamiento será más balanceado.

La creciente disputa por mayores cuotas de poder interno que ha abierto la eliminación de las restricciones para la participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno universitario, hace urgente pensar que las normas comunes de gestión y los estatutos de las universidades estatales debieran ser incluidos como una parte integrante de la reforma. En ese diseño, es importante evitar los extremos tanto de la tentación gerencialista (que pone en segundo lugar el carácter académico de las universidades, subordinando a las disciplinas y valores académicos a la lógica de la eficiencia), como de la tentación deliberativa (que concibe a las universidades como foros políticos para el cambio social, sin relevar la importancia de los procesos formativos ni del cultivo y desarrollo disciplinar). Evidentemente, gestión y participación son necesarias para que exista una relación sinérgica en la conducción de las universidades. Con todo, deben ser inteligentemente integrados sobre la base de una visión clara y de largo plazo que permita articular la universidad chilena del futuro. ▼

¿Comienza el declive?
**CHINA EN LA ECONOMÍA
INTERNACIONAL**

Juan Radrigán • Andrés Bustamante



Fuente: www.radio.uchile.cl

RESUMEN:

En este artículo se analizan someramente algunos de los elementos que permiten dilucidar cuál es la posición económica que ocupa hoy China en el entramado económico global. Dada su relevancia, acentuada especialmente en el último tiempo debido a la dependencia que tienen los mercados latinoamericanos respecto de su demanda por materias primas, se analizan no sólo los factores coyunturales de corto plazo que han hecho relevante a China como motor de la economía mundial, sino que además se desarrolla la pregunta respecto de si el papel de esta economía implica o no un cambio de fase en el capitalismo mundial.

PALABRAS CLAVE:

- China.
- Capitalismo.
- Crecimiento económico.
- Comercio.
- América Latina.

El 11 de agosto de este año, las miradas del mundo volvieron a concentrarse en China, debido al anuncio de la devaluación del yuan frente al dólar en un 1,86%¹. Junto con el conocido efecto que esta medida ocasionó en los precios de las materias primas, que sufrieron importantes bajas, comenzó a tomarse la agenda de manera cada vez más importante la discusión sobre la desaceleración de esta economía, sobre todo considerando que tal decisión fue precedida de anuncios sobre una fuerte caída de las exportaciones en julio (8,3% respecto del mes anterior), acompañado de una disminución de los precios a la producción a mínimos históricos en los últimos seis años. En las distintas interpretaciones que se hicieron de las razones del gobierno chino para tomar esa medida, una de las más mencionadas apuntó a que la ralentización del crecimiento ya no podía ser sólo apoyada por la política fiscal (gasto público) y monetaria (tasa de interés); se entra a un nuevo escenario en que la debilidad del crecimiento obliga a utilizar la política cambiaria para fortalecer al sector exportador chino².

Ante el temor que ha generado en el mercado un debilitamiento en el crecimiento chino, cabe preguntarse cómo se ha llegado a una situación como la actual, en donde ésta economía desempeña el papel de sostener una parte importante del crecimiento mundial, lo cual implica necesariamente plantear una mirada especial sobre la coyuntura. En una primera mirada al problema, hablar de China y pensar en una “cultura milenaria” y, a la vez, proponerse hacer un análisis coyuntural puede resultar paradójico. En dicho sentido, un análisis de coyuntura no es, necesariamente, el análisis de un lapso corto de tiempo. Se trata de los cambios en la escena de la política producidos por los actores –políticos, sociales, etc.– de esta escena. Hay aquí, subyacentemente, la idea inmediata de un cambio y la constatación de ese cambio, pero además, de manera simultánea, un análisis de coyuntura supone ver la continuidad de los actores de esa escena. Y, por supuesto, el cambio y la continuidad no tienen relación intrínseca con un tiempo calendario específico. Esta precisión es especialmente útil al analizar el papel de China, por cuanto parece ser más acertado ubicar este análisis como una serie de coyunturas al interior de un período más largo, donde lo relevante es la posición (en volumen) y el papel de China en la economía mundial. Adicionalmente, el quehacer de China en el siglo XX debe ser analizado tanto en su relación con el mundo –el “estatus” de China en el capitalismo mundial– como en sus propias tensiones internas.

I. EL CONTEXTO TRAS LA POSICIÓN ACTUAL DE CHINA

Para contextualizar y entender la posición actual de esta economía, es necesario partir por una visión de largo plazo. En 1978 llega al poder Deng Xiaoping después de luchas internas cuyas repercusiones políticas son de gran magnitud. Con él, la política y la economía china entran en una gran reestructuración que Deng Xiaoping impulsará incluso después de dejar formalmente el poder en 1989. Ya en enero de 1979 reestableció relaciones diplomáticas con EEUU. Fue tempranamente durante su gobierno que se dieron los primeros pasos para la liberalización de la economía china. En las siguientes décadas, el gigante asiático pasa de país atrasado a centro dinámico de la zona oriental del mundo y luego a polo de atracción del mundo occidental. Sus altas tasas de crecimiento por períodos prolongados de tiempo no

1 Diario Financiero. (2015, 11 de agosto). China devalúa el yuan y el precio de las materias primas se va al suelo. *Diario Financiero*. Recuperado de: <https://www.df.cl/noticias/internacional/actualidad-internacional/china-devalua-el-yuan-y-el-precio-de-las-materias-primas-se-va-al-suelo/2015-08-11/075149.html>

2 Diario Financiero. (2015, 12 de agosto). Medida “sugiere que la desaceleración de la economía es peor de lo que parece”. *Diario Financiero*. Recuperado de: <https://www.df.cl/noticias/internacional/actualidad-internacional/medida-sugiere-que-la-desaceleracion-de-la-economia-es-peor-de-lo-que-parece/2015-08-11/223426.html>

encuentran precedentes en la historia mundial del desarrollo económico. Incluso de acuerdo a algunos autores “las tres décadas de reformas económicas en China iniciada en 1979 representan el proceso de industrialización más intenso que haya conocido la humanidad”³.

Durante ese mismo período, el capitalismo occidental venía saliendo con dificultad de una de las crisis más grandes post Segunda Guerra Mundial: la llamada “crisis del petróleo” de 1975. Poco después, cuando China comenzaba su largo camino de crecimiento, nuevamente Occidente cae en una profunda crisis: la llamada “crisis de doble zambullida” de 1980-82. Ambas crisis son las más grandes registradas después de la “Gran Crisis” de los años 1929-32. Tras esta última, se inaugura el mundo de la globalización neoliberal, con la llegada de Ronald Reagan y Margaret Thatcher: la época del síndrome TINA (“There Is No Alternative”), la época del reinado del pensamiento único.

Paralelamente, durante el período señalado, las decisiones de Deng Xiaoping tenían a la vista el crecimiento de Japón, Taiwán, Hong Kong, Singapur y Corea del Sur. Para él y su grupo dirigente, el diagnóstico era claro: China, vía economía centralizada, se estaba quedando muy atrás.

Las crisis de la economía mundial en la etapa de la globalización neoliberal tienen características que las distinguen de las crisis del período “keynesiano”. Por una parte, las crisis cíclicas de la economía mundial –por razones intrínsecas que la Economía Política ha mostrado una y otra vez– se hacen cada vez más frecuentes y, por otra, ya no se ven originadas necesariamente en los países capitalistas centrales. La crisis del sudeste asiático (1997) remueve a la economía mundial. Antes, la crisis mexicana de 1995 (el “efecto Tequila”) pone las alertas sobre las crisis de economías periféricas. Luego vendría el “efecto Tango”, con la crisis Argentina profundizada por la crisis de Brasil, su principal socio comercial (2001).

II: CHINA Y EL CAPITALISMO MUNDIAL

Lo anterior cobra especial relevancia en este análisis porque es en presencia de estas características que se puede vislumbrar una especie de acoplamiento de la economía china al capitalismo mundial, de tal suerte que, por importantes momentos, ha sido China quien ha ayudado a morigerar las crisis. Se comienza a hablar de China como nuevo motor de la economía mundial. Y es así como más rápido de lo esperado, China trastoca las hegemonías de la economía mundial aunque aún no hay cifras que indiquen que ha superado establemente a EEUU.

En la llamada “crisis de las hipotecas subprime” (desde finales de 2007 y fuertemente el 2008), EEUU tuvo un crecimiento negativo: el año 2008 fue -0,3%, en el año 2009 el decrecimiento continuó marcando -2,8%. En los mismos años, China creció 9,6% y 9,2%, respectivamente. Sin este crecimiento chino, la “crisis de las hipotecas subprime” pudo llegar a ser muchísimo más grave⁴. Siguiendo lo planteado por Caputo, en 2003, China con el 5,3% de las exportaciones mundiales ocupaba el cuarto lugar. Ahora, con informaciones oficiales hasta 2012, comprobamos que China en 2002 desplazó a Italia y a Canadá. En 2003

3 Cepal. (2011, junio). *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial*. Santiago de Chile.

4 A partir de esta crisis se ve que el producto mundial y el comercio mundial crecen a tasas menores que en el período previo. La ralentización del comercio, sin embargo, es mayor que la del producto.

desplaza a Inglaterra. En 2004 desplaza a Francia y a Japón. En 2004 se transforma en la tercera potencia exportadora. En 2010, China supera a Alemania. En 2012, China logra el 10% de las exportaciones mundiales, en tanto Estados Unidos logra el 9,8%⁵.

A pesar del fuerte impacto global de la crisis 2007-2008 –impacto que incluye a China–, China no deja de crecer y se transforma en el gran oferente de mercancías en el mercado mundial. El mismo fenómeno ocurre con las importaciones mundiales, por lo que China pasa a ser uno de los actores claves en el comercio mundial (exportaciones e importaciones: ver Cuadro 1).

Cuadro 1: Crecimiento del volumen del comercio mundial de mercancías, por determinadas regiones y economías, 2005-2013 (Variación porcentual anual)

Exportaciones				Importaciones		
2005-13	2012	2013		2005-13	2012	2013
3,5	2,5	2,5	Mundo	3	2	2
3,5	4,5	3	América del Norte	1,5	3	1
0	3,5	2	Canadá	2	1,5	1,5
4,5	8,5	4,5	México	4	7,5	3
4,5	4	2,5	Estados Unidos	0,5	3	1
1,5	0,5	1,5	América del Sur y Central	8	2,5	3
2	1	1,5	Europa	1	-2	-0,5
2	0,5	1,5	Unión Europea (28)	0,5	-2	-1
-1,5	1	-5	Noruega	3	-0,5	1,5
2,5	0,5	0	Suiza	1,5	-1,5	-1
2,5	1	1	Comunidad de Estados Independientes (CEI)	7,5	7	-1,5
6,5	3	4,5	Asia	5,5	3,5	4,5
3,5	2,5	6	Australia	4,5	5	-3
11	6	7,5	China	10	3,5	10
10,5	0	7,5	India	11	7	-3
2	-1	-2	Japón	1	4	0,5
5,5	1	3	Seis países comerciantes del Asia Oriental (a)	3,5	2	3,5

Fuente: OMC. Estadísticas del comercio internacional 2014. Recuperada de https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2014_s/its14_toc_s.htm.

(a) Hong Kong, China; Malasia; República de Corea; Singapur; Tailandia; y Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu (Taipei Chino).

En el intertanto, Japón ha decaído y Europa no es un polo que pueda disputar claras hegemonías en la economía mundial. La zona del euro, enfrentando grandes tensiones, no disputa los primeros lugares del comercio mundial, de las inversiones mundiales, de la tenencia de reservas mundiales y, en el actual ciclo de problemas políticos de la zona (inmigración, por ejemplo) no tiene en el horizonte próximo un camino “sin ripio” para resolver sus contradicciones internas. Desde el punto de vista económico, la región ha pasado por una recesión que duró desde fines del 2001 a principio del 2013 y se ve que, si bien está saliendo de ella (particularmente Alemania muestra mayor crecimiento), la recuperación ha sido extremadamente lenta. Por ello, Cepal plantea respecto de Europa en el mediano plazo:

⁵ Caputo, O y Galarce, G. *China desplazó a EEUU como primera potencia económica mundial*. Recuperado de: <http://www.rebelion.org/docs/184347.pdf>

“se espera que los países de la zona del euro en su conjunto sigan con un bajo crecimiento, muy baja inflación, altas tasas de endeudamiento y de desempleo y poco dinamismo de la inversión, todo ello como legado de la crisis financiera”⁶.

Por otra parte, en el período de la economía mundial que se ha descrito, hay otra característica a relevar: la existencia de grandes capitales especulativos que circulan en el mundo sin gobernanza y buscando ganancias rápidas. Ellos han sido el centro de análisis de muchos debates. El tópico ha sido ampliamente discutido y ha tenido como efecto en el “sentido común”, que con demasiada rapidez se caracterizan las crisis mundiales recientes como crisis financieras. El fenómeno aparece como grandes masas monetarias que circulan de país en país alterando tasas de interés, alterando tipos de cambio, haciendo débiles las políticas monetarias de las economías nacionales, obligando a hacer pool de países para poder intervenir en la economía mundial para defender, por ejemplo, estructuras financieras de bancos y de otros sectores privados. Es claro que esta gran masa monetaria que circula por el mundo aparece, efectivamente, como la causa primera y más evidente de muchas de las crisis recientes. Toda la “ingeniería” de las finanzas, con su enorme variedad de instrumentos financieros –que muchas veces corresponden a combinaciones de títulos respecto de los que es casi imposible saber qué cubren–, significan aumentos o disminuciones de riqueza (aunque sean nominales) que, al final del día, tienen efectos reales en la economía: sobre el empleo, la inversión, los flujos de comercio e incluso sobre las estructuras de comercio.

Como se mencionó, China se transformó en una potencia del comercio mundial (exportaciones e importaciones) y es válida la pregunta respecto de si los flujos monetarios a los que se acaba de hacer referencia podrían corresponder a la estructura del comercio mundial que se configura con la presencia del gigante asiático. China sostiene su comercio (mundial), su crecimiento y su actividad interna sobre la base de que exista un gran poder comprador mundial que esté en condiciones de “gastar más de lo que produce”⁷, junto con requerir que este poder comprador mundial tenga la capacidad de cumplir con sus obligaciones de pago en el dinero mundial de facto: el dólar. Siendo así, se puede decir, al día de hoy, que EEUU está en condiciones de emitir para comprar mercancías chinas.

Se ha dicho, que de ser así lo anterior, las masas monetarias que se están moviendo corresponderían (aproximadamente) al déficit de EEUU adquiriendo las ofertas netas de mercancías generadas por China. Lo relevante, de ser así, es que caracterizar rápidamente las crisis como “crisis financieras” ha implicado cierto fetichismo en el análisis, en descuido de la búsqueda de las raíces reales de los actuales fenómenos de la economía mundial. En efecto, hoy hay una diferencia histórica en las hegemonías del comercio mundial por parte de los países centrales: cuando EEUU fue el gran –y prácticamente único– oferente de mercancías para Europa, tras la devastación dejada por la Segunda Guerra Mundial, el dólar fue simultáneamente la moneda mundial. EEUU vende mercancías y el mismo EEUU tiene la capacidad de “imprimir” el dinero mundial. Europa se endeudó en dólares y pagó a EEUU en dólares.

6 Cepal. (2015, mayo). *América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica*. Santiago de Chile. El mismo documento indica “el agudo proceso de concentración económica y de los ingresos, también presente en el Reino Unido, no sólo permite avizorar tensiones sociales y políticas en los próximos años, sino también se transforma en un obstáculo al crecimiento económico”, p. 12.

7 Desde el punto de vista del gasto interno chino, éste es “más inversión que consumo”. Por supuesto que esta estructura no es eterna, pero el aumento del consumo interno chino que supere la inversión y que sea sostenible en el tiempo, no es algo que se pueda lograr en el corto plazo. Ver *Informe sobre la labor del gobierno*, Li Keqiang. Presentado el 5 de marzo de 2015 ante la III Sesión de la XII Asamblea Popular Nacional. Recuperado de: http://spanish.xinhuanet.com/china/2015-03/16/c_134071538.htm

La situación China, en cambio, no es esa. China es hoy el gran oferente mundial pero su moneda, el renminbi (o yuan), no es el dinero mundial. Hay una suerte de desacoplamiento histórico: el país que está hegemonizando el comercio mundial (el oferente neto de mercancías) no tiene soberanía sobre el dinero mundial. Por lo tanto, es posible que el fenómeno monetario descrito más arriba pueda ser una manifestación de esta “anomalía histórica” de la actual fase de la economía mundial y su actual estructura de comercio. Es por ello que en la actualidad China trabaja para la flexibilización de los controles a los flujos internacionales de capital, buscando, entre otras cosas, el reconocimiento del yuan como moneda de reserva por parte del FMI.

III: EL CRECIMIENTO CHINO Y SU IMPACTO EN AMÉRICA LATINA

El Cuadro 2 muestra un panorama general de indicadores sobre la economía china en el período 2011-2014.

Cuadro 2: China: principales indicadores económicos, 2011-2014

Variable	2011	2012	2013	2014
PIB (variación en porcentajes)	9,3	7,8	7,8	7,4
PIB per cápita (en dólares)	7.314	8.387	9.469	10.380
Inversión total (en porcentaje del PIB)	48,3	47,7	47,8	46,9
Inflación (en porcentajes)	4,1	2,5	2,5	1,5
Volumen de importaciones de bienes y servicios (variación en porcentajes)	12	8,2	10,8	7,1
Volumen de exportaciones de bienes y servicios (variación en porcentajes)	10,3	7	8,7	6,4
Tasa de desempleo (en porcentaje)	4,1	4,1	4,1	4,1
Ingresos del gobierno general (en porcentaje del PIB)	27,7	28,4	28,2	28,5
Gastos del gobierno general (en porcentaje del PIB)	27,1	28,3	29,3	29,6
Balance del gobierno general (en porcentaje del PIB)	0,6	0	-1,1	-1,1
Deuda bruta del gobierno general (en porcentaje del PIB)	36,5	37,3	39,4	41,1
Balance de la cuenta corriente (en porcentaje del PIB)	1,9	2,6	1,9	2
Balance de la cuenta corriente (en miles de millones de dólares)	136	215	183	210

Fuente: Cepal, sobre la base de Fondo Monetario Internacional, base de datos Perspectivas de la Economía Mundial, abril de 2015.

Lo primero que llama la atención es el crecimiento porcentual del PIB. China es un país que, para el período 2001-2010 (anterior al tabulado), registra las tasas de crecimiento anuales más altas del mundo con un promedio de 10,5%. Nótese que este período incluye la “crisis de las hipotecas subprime”. En una perspectiva histórica, las experiencias de Japón entre 1953 y 1971, Corea del Sur entre 1965 y 2005, y Singapur entre 1960 y 1990, también son procesos de crecimiento económico prolongado, aunque ninguno alcanza la magnitud y extensión en el tiempo de lo logrado por la economía china.

Sin embargo, ya desde el año 2012 la economía china se desacelera llegando al 7,4% en el año 2014, lo que representa una importante disminución. Las tasas de inversión registradas en el período tampoco son sostenibles en el largo plazo. Son lo suficientemente altas como para dejar ver que se basaban en un tipo de mercado del trabajo (por ejemplo, en puestos de trabajo de baja productividad que dejaban espacio para migrar a los de mayor

productividad), en un cierto patrón de consumo (con espacio aún para un consumo de producción más sofisticada) y en una enorme infraestructura a construir; dimensiones que en su conjunto comienzan a alcanzar un techo. En este sentido, la tasa de desempleo se muestra completamente estable en el período. No así la inflación que cae mucho, pasando de 4,1% a 1,5%, siendo esta una señal muy potente sobre el estado de la economía china.

Pero incluso más allá del nivel porcentual del crecimiento o lo prolongado de su ciclo, otro punto relevante es que durante él, China trastocó ciertas tendencias de la producción mundial de productos industriales y de materias primas.

Una de las características relevantes de la globalización neoliberal es la privatización de los recursos naturales. Las grandes empresas transnacionales vinculadas a ellos no sólo explotaban tales recursos sino que, para tal efecto, gatillaron tanto a nivel del pensamiento económico ortodoxo como de la incidencia sobre las legislaciones nacionales, la apropiación prácticamente completa del recurso. La propiedad privada de las riquezas naturales, aprovechando resquicios de las legislaciones nacionales (o directamente pasando por encima de ellas), hacía cada vez más atractiva la explotación de commodities. Esta tendencia llevó a una sobreproducción de materias primas en la década de los noventa. Dos elementos son importantes en este sentido: en primer lugar, las importaciones chinas llegaron a tal nivel, que atenuaron –si no es que revirtieron– esa tendencia; y segundo, que el volumen de las importaciones (ver Cuadro 2) indica claramente una baja, poniendo en peligro a las economías que exportan a China gran parte de sus materias primas. Y es sabido que los productos exportados hacia China por América Latina y el Caribe son prácticamente todos, productos primarios.

Por otra parte, las grandes importaciones de materias primas hechas por China tienen, adicionalmente otras consecuencias. Una de ellas es que, dado el aumento de precios de las materias primas producto de las importaciones chinas, se produce un aumento de los costos de los productos industriales que usan tales materias primas. Se combina a esto una baja de los precios de los productos industriales también debida a la participación china.

Así las cosas, China trae de la mano un conjunto de problemas a las empresas transnacionales que ven afectadas sus ganancias. Es decir, la relación de China con el funcionamiento de la economía mundial está plagada de tensiones, que no se resolverán sino tras la concurrencia de crisis sucesivas que se expresarán tanto en el comercio mundial como en la producción mundial de bienes y servicios. En particular para América Latina, dada su forma de integración en la economía mundial como oferente de materias primas y no de productos elaborados, el contexto internacional y sus vaivenes se reflejan completamente en el desempeño exportador de nuestra región. Al respecto, la Cepal indica que el crecimiento de la región en 2014 fue de un 1,1%, proyectándose una leve desaceleración a 1,0%, y que representaría el valor más bajo registrado desde 2009⁸. Este bajo desempeño, explicado fundamentalmente a partir de las economías de mayor tamaño (Brasil, Argentina y Venezuela), aparece como una variable que se mantendrá en el tiempo, dado el difícil contexto internacional y sus efectos negativos en el desempeño exportador de América Latina y el Caribe, y en especial, de América del Sur.

8 *Op. Cit.*, 6.

IV. TODO LO QUE SUBE...

En el marco del neoliberalismo globalizado, para los ciudadanos se ha vuelto habitual que la crisis y sus efectos sean la norma en vez de la excepción. Las crisis son cada vez más frecuentes, y sus efectos cada vez más prolongados. En este escenario, el crecimiento de la economía china ha sido un verdadero respiro productivo para el capital, y ha logrado sostener sobre sus hombros, por un período prolongado de tiempo, el dinamismo de la economía internacional.

Sin embargo, ese proceso podría estar llegando a su fin, al menos respecto del dinamismo que tuvo en los últimos años. En este sentido, las perspectivas de recuperación del comercio mundial son muy moderadas. Se cree que en el 2015 el mundo crecerá, según cifras de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en un 3,3% y en el año 2016 un 4,0%. El comercio mundial tuvo una fuerte expansión entre los años 2001 y 2007, y ella tuvo que ver, fundamentalmente, con la entrada de China a la OMC. No obstante, las ventajas que tal incorporación tuvo para el comercio mundial ya fueron absorbidas y no podrán repetirse en el corto plazo. De ahí se deriva un dato de contexto fundamental tanto para el seguimiento de la lucha por la hegemonía económica a escala planetaria, como para el análisis de la posición dependiente de América Latina, la que por más sofisticación que se añada a la discusión, sigue arrinconada tanto por el capital transnacional como por sus propias élites, al papel de proveedor de materias primas. ▼

LA ENCRUCIJADA DE PODEMOS Y LOS LÍMITES DE SU HIPÓTESIS POPULISTA

Francisco Figueroa • Luis Thielemann



RESUMEN:

Con una sólida determinación por superar la derrota histórica de la izquierda, Podemos ha podido presentarse como una alternativa real de gobierno en España. Pero en su corto y vertiginoso periodo de existencia, los claroscuros de su política ilustran también el desarme heredado de la derrota. Incierto potencial transformador se aloja en una hipótesis subordinada en gran medida al campo mediático y la lucha discursiva, en tanto práctica capaz de configurar audiencias y masas votantes, pero insuficiente como guía para la articulación de nuevos sujetos populares. Esta dificultad, aunque sostenida en un ideario político, expresa también las contradicciones de la apelación a una transversalidad social contrapuesta a la que ha sido su base real de apoyo.

PALABRAS CLAVE:

- Podemos.
- España.
- Laclau.
- Gramsci.
- Alianza social.

La emergencia de Podemos en el cuadro político español ha llamado la atención de la izquierda en todo el mundo. Su precipitada acumulación de adhesión entre los sectores medios y populares golpeados por la crisis económica, así como su eficacia a la hora de penetrar en el debate público español, han puesto a esta joven agrupación en el centro del debate de izquierdas sociales y políticas ubicadas en condiciones y latitudes muy diversas, dinamizando las discusiones tendientes a repensar los intentos por revertir la crisis de incidencia política de los sectores subalternos en las sociedades contemporáneas. Este hecho instala la necesidad de revisar críticamente la experiencia de Podemos, poniendo especial atención en la solidez de los supuestos que fundamentan su estrategia y práctica política.

Podemos enfrentará en diciembre de 2015 el que sus principales dirigentes han presentado como su principal desafío en lo que lleva de existencia, las elecciones generales de España, en las que se renovarán las Cortes Generales, el Senado y el Congreso de Diputados, legislatura que a su vez elegirá una nueva jefatura del gobierno nacional. Al respecto, Pablo Iglesias, secretario general de la organización, ha dicho que “Podemos nació para ganar las elecciones generales”¹, añadiendo que rechazarán formar parte de una coalición de partidos que asuma la forma de un frente de izquierdas, para privilegiar en cambio una confluencia con otras fuerzas sociales y políticas bajo lo que llaman la “marca” de Podemos. Frente a las presiones de la izquierda tradicional para converger en una alianza electoral, Iglesias ha respondido desafiante: “Que se queden con la bandera roja y nos dejen en paz. Yo quiero ganar”².

El énfasis puesto por los principales cuadros de Podemos sobre la centralidad de las elecciones generales de diciembre, junto a su insistente búsqueda de un diseño electoral que les permita continuar proyectando el capital simbólico asociado a su condición de partido “nuevo” y ajeno al clivaje izquierda/derecha, ha desatado un acalorado debate al interior de la formación y entre su dirección, y los dirigentes de la izquierda tradicional -representada principalmente por Izquierda Unida (IU)- y algunos de los representantes del activismo anti-austeridad español. La hipótesis de la dirección del partido para la transformación en mayoría del descontento manifestado en el 15M³ y en las últimas elecciones europeas, se basa en la apelación a una transversalidad social, ajena al clivaje izquierda/derecha y enemistada con las tradicionales lealtades partidarias.

La hipótesis, más allá de su efectividad electoral, se sostiene sobre los frágiles cimientos de una concepción de la política confinada a la “lucha por el sentido” y una singular forma de instrumentalización de lo social, centrada en la formación de audiencias y masas votantes antes que en la conformación de sujetos populares protagónicos de la lucha política. Se trata de una aproximación influenciada por el pensamiento de Ernesto Laclau y su llamado “populismo” de izquierdas, fenómeno que a su vez no puede reducirse a una polémica teórica, sino que es expresión del tipo de enraizamiento de Podemos en las luchas sociales, de todavía escasa organicidad y en permanente tensión entre la apelación a un transversal social abstracto y la efectiva activación, en la protesta y el voto, de sectores populares y medios en disputa con el PSOE. De esta forma, no obstante representar una de las más significativas traducciones prácticas de la “toma de conciencia” de la derrota histórica de la

1 Iglesias, P. (2015, 3 de mayo). Guerra de trincheras y estrategia electoral. *Público.es*. Recuperado de: <http://blogs.publico.es/pablo-iglesias/1025/guerra-de-trincheras-y-estrategia-electoral/>

2 Picazo, S. y De Delàs, M. (2015, 24 de junio). Pablo Iglesias: “Que se queden con la bandera roja y nos dejen en paz. Yo quiero ganar”. *Público.es*. Recuperado de: <http://www.publico.es/politica/iglesias-quiero-ganar-dejen-paz.html>

3 El 15M, también “movimiento de los indignados”, es como se denomina a una serie de ocupaciones de plazas y lugares públicos en las principales ciudades españolas, especialmente Plaza el Sol en Madrid, por asambleas espontáneas durante el día 15 de mayo de 2015 (de ahí su nombre), y que fueron muy críticas de las recetas de austeridad como salida de la crisis.

izquierda del siglo XX, al decir de Perry Anderson, los claroscuros de la política de Podemos ilustran también los vacíos y dilemas irresueltos que dicha derrota legó a sus herederos en el siglo XXI⁴.

I. DESDE Y CONTRA LA DERROTA

La emergencia de Podemos no puede comprenderse por fuera del agotamiento del sistema de dominación posfranquista instaurado en 1978 y la crisis de su régimen político gatillada por la recesión económica iniciada en 2008. Se trata de una crisis larvada durante largos años producto de la fractura de las bases sociales del consenso que administraron el Partido Popular (PP) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE), cristalizado en el pacto constitucional del '78 y en un modelo bipartidista de gobernabilidad que, a pesar de no ser amenazado políticamente durante más de 30 años, perdió sostenidamente su capacidad de procesar demandas sociales y reproducir la lealtad con el régimen. El deterioro de la legitimidad de las elites políticas arrastró consigo el prestigio del resto de las instituciones que permitieron su hegemonía, entre ellas el Parlamento, la monarquía, los grandes medios de comunicación y los sindicatos oficiales.

Para la configuración de esta situación, que abrió la oportunidad histórica para la emergencia de Podemos, resultó decisiva la crisis económica. Entre 2007 y 2008 el desempleo en España se duplicó y no hizo sino crecer los cinco siguientes años. Si en 2007 el paro fue del 7,95% de la fuerza de trabajo, en 2013 alcanzó un 26,35%⁵. El entonces oficialista PSOE respondió con la aplicación de un plan de "austeridad" que significó una reducción del empleo público en 2008, una disminución del gasto en pensiones y la introducción de una reforma laboral antipopular en 2010 y el recorte de los presupuestos en salud y educación en 2011. La crisis puso fin al ciclo de crecimiento iniciado en los noventa, pero fue también el último estertor del ciclo largo que llevó a la economía española de una condición de semi-industrialización con desarrollo relevante de la manufactura, la siderurgia y la minería hasta la década de 1970, a una de subordinación a las economías del norte europeo y la especulación financiera, basada en la actualidad principalmente en los servicios y el turismo.

De esta forma, la iniciada en 2008 no fue una crisis económica más, sino un síntoma de la crisis de época que atraviesa Europa. Desde entonces, la crisis financiera, la de los sistemas del bienestar, de la migración y de las grandes ciudades burguesas, han sido formas particulares de la crisis general de la unidad europea, fraguada bajo la hegemonía nacida con el fin de la Segunda Guerra Mundial. El núcleo dirigente de Podemos tuvo la capacidad de percibir la profundidad histórica de la crisis y comprender que había acelerado el curso de modificación de las formas de identificación con la política española. El clivaje autoritarismo-democracia, que reducía el contenido de la democracia a su dimensión político-formal y le sustraía su contenido social, resultaba incapaz de explicar las nuevas conflictividades y representar las aspiraciones de mejora social, horadando así el basamento material de la concentración de la lucha política en el bipartidismo PP-PSOE.

Este síntoma español de la crisis de época europea se expresó de dos formas entre las fuerzas subalternas; primero, con la demostración de la total incapacidad de los viejos actores sociales y la izquierda tradicional para hacerle frente, y segundo, con el desborde de las estructuras

4 Anderson, P. (2000). Renovaciones. *New Left Review*, (2), pp. 5-20.

5 Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de España.

políticas y sociales tradicionales a manos de los sectores más radicalizados de las franjas medias y populares de la “España neoliberal” que significó la revuelta del 15M en 2011.

En cuanto a lo primero, deben recordarse las huelgas contra la austeridad convocadas en 2010 por la Unión General de Trabajadores (UGT) y las Comisiones Obreras (CCOO), sindicatos ligados históricamente a la izquierda tradicional, que no tuvieron mayor impacto fuera de los alicaídos sectores económicos del modelo de bienestar (empleados fiscales, obreros industriales y mineros). Para la nueva izquierda española, radical o populista, y para importantes franjas de jóvenes obreros y de capas medias ligados a los servicios y al subcontrato profesional, estas huelgas comprobaron la impotencia del viejo movimiento sindical, domesticado hasta sus cimientos por el pacto del '78. Lo comprobaron además en el plano de la propia lucha social, porque pocos meses más tarde estos mismos sectores irrumpirían en la escena para enfrentar la subordinación del sistema político al poder financiero y denunciar su incapacidad de sacar a España de la crisis.

El gran acierto de la dirección de Podemos en la fase de gestación del partido, que arranca formalmente en la antesala de las elecciones europeas de 2013, radica en su determinación de apropiarse creativamente de las nuevas condiciones de lucha que imponían las profundas transformaciones sociales ocurridas desde los ochenta y el agotamiento del régimen de 1978, y de las cuales estos eventos eran síntomas particulares pero muy avanzados. Porque no se trata de cualquier crisis, es la última de las crisis, de una serie permanente que comienza con el siglo XIX, de un Estado que no ha cuajado como nación y que por lo mismo mantiene una estructura económica que liga regiones e identidades nacionales con asimétricos tributos y beneficios de participación en la misma.

El núcleo dirigente que entonces conformaron los académicos de la Universidad Complutense de Madrid (del que provienen cuadros como Pablo Iglesias, Íñigo Errejón, Juan Carlos Monedero), le imprimió a la naciente fuerza una decidida vocación de ruptura con el conservadurismo de la vieja izquierda, en cuyas filas militaron en su juventud. Pero los lastres no sólo se ubicaban en la izquierda histórica, sino también en el movimentalismo de fuerte cultura basista y anti-política que había protagonizado las protestas anti-globalización de fines de los '90, en el que también participaron. Conscientes de que el culto a lo social como reemplazo de lo político facilitó la desarticulación de dicho proceso y su utilización como efímera base electoral para el retorno del PSOE al poder, los cabecillas de Podemos se plantearon como superación de esa experiencia, cuyas insuficiencias también amenazaban con ahogar la proyección del 15M.

II. LA HIPÓTESIS MEDIÁTICO-POPULISTA

La dirección de Podemos hizo gala de una notable astucia para acumular fuerzas en el contexto de la crisis e instalar como centralidad política para la fuerzas de cambio la lucha por la recuperación de la soberanía democrática. En paralelo a la pugna con la izquierda y el movimentalismo que permitió estos aciertos, sin embargo, el núcleo dirigente de la formación exhibió una obsesión, pocas veces asumida y defendida con tanto vigor como lo han hecho sus principales cuadros: la de reducir el campo de la política al campo del discurso, concibiendo como su principal contenido el de la “lucha por el sentido”. En esta línea, la hipótesis fundante de Podemos, según Pablo Iglesias, arranca de la convicción de que la crisis política creó las condiciones para “generar discursivamente una identidad popular politizable

electoralmente”⁶, propósito alcanzable por la vía de “agregar las nuevas demandas derivadas de la crisis en torno a un liderazgo mediático capaz de dicotomizar el espacio político”⁷.

Esta concepción (dejando por ahora a un lado sus más que discutibles supuestos sobre los modos de configuración de identidades y acción colectiva, así como su europea justificación en los procesos latinoamericanos de la llamada “década ganada”⁸), ha llevado a Podemos a concentrar su acción en la prédica mediática contra la austeridad y sus perspectivas a la lucha electoral más que en la construcción de actores al calor de los conflictos desatados por la crisis (los grupos de activistas -como los antidesahucios o las mareas- se alían electoralmente con Podemos, pero con independencia de ellos, como en Barcelona y Madrid). Con ello Podemos ha logrado construir apoyos electorales y masas votantes, pero no sujetos capaces de protagonizar la lucha política y de ese modo alterar su carácter social. En lo segundo no parece haber negligencia, es simplemente que no parece un observable ni, por lo tanto, una dimensión prioritaria del trabajo político.

Los cuadros dirigentes de la formación, principalmente Errejón e Iglesias, han formulado esta hipótesis a partir de la reconocida influencia de Ernesto Laclau. En la obra del argentino (que, es preciso decirlo, en realidad escribió desde Inglaterra), desde mediados de los años setenta⁹ del siglo pasado, comienza una desaparición teórica del principio marxista según el cual el proceso productivo “en general” determina las formas y límites de la política. En su crítica al debate entre Poulantzas y Milliband en 1975, negará la posibilidad de que el sistema económico fuese determinante en “última instancia”¹⁰. De esta forma, comienza a hacerse parte del giro mayoritario de las ciencias sociales europeas, en que el centro del análisis social está enfocado en los sentidos que las personas le conceden a la política. Así, la lucha de clases dejó de ser el motor de la historia, y en su lugar quedó lo que los sujetos pensaban de ella, cómo se imaginaban en la misma. A partir de ello, se fue realizando un divorcio teórico entre lo político y lo social, en que lo primero tenía una autonomía respecto de lo segundo, ya no relativa sino absoluta, situada en la esfera del discurso.

Este giro no ocurrió en el vacío, por el contrario, fue el acomodo teórico producido en las últimas décadas del siglo XX entre los partidos socialistas y comunistas y sus bases populares. Desde la publicación en 2006 de *La Razón Populista*, el viraje de Laclau se completó: el antagonismo central de la política ya no sólo se conformaba en autonomía de la lucha de clases, sino que era posible construirlo a partir de una orgánica específica: una alianza popular movilizadora en función de un objetivo difuso a propósito (el famoso ‘significante vacío’) y guiada por un líder que resuelve las contradicciones de la alianza, externalizándolas en el conflicto antagónico previamente construido¹¹.

Esta argumentación barre de un plumazo la centralidad de las relaciones sociales de producción, su carácter asimétrico como agravio, original y en reactualización, de la conflictividad social en el capitalismo. Sin la centralidad del trabajo como orden fundamental de la vida y las relaciones sociales, y por ende, de las bases para la construcción de intereses sociales como centros gravitatorios de la política, es fácil para tal argumentación sostener

6 Iglesias, P. (2015). Entender Podemos. *New Left Review* (93), p. 20. (Las cursivas son nuestras).

7 *Ibid.*

8 Para abundar en esta justificación se recomienda acudir al mismo artículo de Iglesias en la *New Left Review* antes citado.

9 Por ejemplo, desde su texto de 1975 “La especificidad de lo político”. Recuperado de: http://aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/5946/1/DOCT2065114_ARTICULO_10.PDF

10 *Ibid.*

11 Laclau, E. (2006), *La Razón Populista*. México D.F.: FCE.

casi cualquier cosa en la lucha por el poder. De esta forma, “la agregación de demandas individuales en imágenes comunes”¹² (un liderazgo individual, un prócer del pasado o la patria, o todo eso a la vez) se convierte en la principal herramienta de acumulación de fuerzas del denominado “populismo de izquierdas”. Como veremos más adelante, este no es un error teórico, sino la consecuencia teórica de una práctica de izquierda que se vio paulatinamente alejada en el último cuarto del siglo XX de las luchas centrales por el poder, a la vez que perdía capacidad de conducción de masas populares.

El problema, ya no teórico sino que práctico, salta incómodo cuando tales imágenes comunes son adoptadas en su totalidad o en fragmentos aislados, por fuerzas políticas antipopulares. Al hacerlo, y al no haber mayor relación entre bases sociales e instrumento electoral (y el “líder”) que tales imágenes comunes, las demandas de cambio que se identificaban en Podemos son procesadas dentro de los límites del “mercado de imágenes” de la disputa electoral. Eso es lo que sucedió en las recientes elecciones catalanas del 27 de septiembre: mientras el independentismo sí expresa una alianza de fuerzas sociales, cuya identidad está constituida al calor de un conflicto centenario y se ha reactualizado en la crisis; la tesis del “cambio” de Podemos no expresaba ni siquiera la alianza social que le permitió ganar las elecciones en Barcelona este mismo 2015, con sus organizaciones de base y ciudadanas, sino la unidad de la izquierda y una “marca” que ya vio pasar su momento de sorpresa. Opciones electorales abiertamente neoliberales como Ciudadanos y Juntos por el Sí, lograron copiar y enmascararse en la forma del cambio democrático, usar frases y consignas similares, alcanzando buenos resultados. El problema no es de marketing electoral, por el contrario, es precisamente de la sobrevaloración del momento electoral respecto de los tiempos más lentos de la politización popular, en que el nacionalismo catalán fue visto como un elemento discursivo, dúctil a la “disputa de sentido”, y no como una identidad profunda difícilmente sorteable por una respuesta teórica o electoral de última hora. Nuevamente no se comete un error, sino que el desarme teórico y la lenta maduración política de masas, impide a las fuerzas políticas de izquierda abarcar el problema integralmente.

Toda la “técnica social” que contiene la argumentación del populismo se sostiene en un particular uso del lenguaje gramsciano. Así, palabras como hegemonía y consenso se veían despojadas de cualquier contenido específicamente referido al tipo de relaciones sociales, a las estructuras permanentes de la sociedad, para volverse herramientas de administración de la competencia en la ‘pequeña política’. El uso “a lo Laclau” de un Gramsci que es método de una política sin sujeto y sin ruptura histórica, es similar al uso que el mismo pensador sardo hiciera de Maquiavelo, es decir, como un técnico de una praxis política que puede ser usada para un fin distinto al original. Laclau es un pensador que da instrumentos para que la izquierda pueda ser gobierno -o, al menos, ganar elecciones- sin buscar o, en el mejor de los casos, postergando el problema de la constitución de una fuerza social movilizadora en pos de la superación del orden social capitalista¹³.

12 La frase procede del epígrafe del escrito de Pablo Iglesias en la *New Left Review* de julio de 2015. El texto completo es: “Todo cambio político en un sentido progresista pasa por constituir al pueblo como actor colectivo. Y esto requiere la agregación de demandas: demandas individuales que confluyen en imágenes comunes y una cierta dicotomización del espacio político”. Antiguamente a ello se le llamaba corporativismo, en contraparte al clasismo, vale decir, la articulación del malestar individual en una demanda colectiva (de toda la clase), imposible de desagregar, que se expresa relacionamente antagónica al interés de otro colectivo de clase. Ver *Op Cit.*, 6, p. 9

13 Notorio resulta este uso de Gramsci como ‘técnica’ de la pequeña política, al borde del marketing electoral, en un texto de Iglesias denominado “Guerra de trincheras y estrategia electoral”, en el cual la técnica electoral se ve elevada a la disputa de la sociedad civil en Occidente, que el pensador sardo identificó con la guerra de posiciones. Iglesias, P. (2015, 3 de mayo). Guerra de trincheras y estrategia electoral. *Público.es*. Recuperado de <http://blogs.publico.es/pablo-iglesias/1025/ guerra->

III. UNA EPISTEMOLOGÍA DE LA PEQUEÑA POLÍTICA

Muy determinante también en la formulación política de Podemos es la formación de sus principales cuadros, todos ellos científicos políticos (Iglesias, Monedero, Errejón). Es de ahí que proviene también la particular lectura de Gramsci como herramienta para orientarse en la política. Pero para Gramsci, la política no se realizaba en una sola dimensión, como sucede en los planteamientos de Laclau.

Un problema presente en los discursos y tesis de la dirección de Podemos, es la confusión entre la pequeña y la gran política, o entre la política y lo político. Gramsci notó que con las constituciones y democracias parlamentarias se asentó la convicción de que se había iniciado una época de evolución natural de las sociedades, habiendo éstas “encontrado sus fundamentos definitivos porque eran racionales”. Así, el concepto política pasó a convertirse en sinónimo de intrigas parlamentarias y camarillas personales. A ello le llamó ‘pequeña política’, política de “las cuestiones parciales y cotidianas que se plantean en el interior de una estructura ya establecida, debido a las luchas de preeminencia entre las diversas fracciones de una misma clase política”. La corrupción de ‘la casta’, que no era nueva para Gramsci en 1931, tampoco debería serlo hoy. En cambio, es notoria su obsesión porque la política socialista tuviera objetivos respecto de lo que denominó la ‘gran política’, política de “las cuestiones vinculadas con la función de nuevos Estados, con la lucha por la destrucción, la defensa, la conservación de determinadas estructuras orgánicas económico-sociales”¹⁴.

En una argumentación que sostiene la autonomía de lo político, la pequeña política se convierte en toda la política, pues la gran política requiere inevitablemente la disolución de la alianza en torno a una imagen difusa y su reemplazo por una situada en clases sociales dispuestas a la “fundación de un nuevo Estado”, capaces de hacer frente a la alianza nacional e internacional de quienes sostienen, en el caso de Podemos, la ‘Europa de la austeridad’. De allí parece provenir la enorme confianza depositada por la dirección de Podemos en la capacidad constituyente de los momentos electorales, o más bien, de las elecciones generales que tendrán lugar probablemente en diciembre de 2015 como clímax del ciclo abierto por el 15M, y que se identifica con la emergencia de un nuevo actor político. Podemos, ha dicho Iglesias, es “una fuerza política que aspira a redefinir electoralmente el tablero político”¹⁵. El problema antes planteado, surge otra vez: el ser gobierno sin ser, a la vez, fuerza social hegemónica. Para lo primero basta con una mayoría electoral, circunstancial; para lo segundo, se necesita una fuerza social de permanente disposición política, conducida para la conquista de posiciones hegemónicas en la sociedad. En España no se ha conformado siquiera lo primero, salvo en algunas ciudades grandes. Lo segundo, además de todavía lejano, no asoma como una de las principales preocupaciones del núcleo dirigente de Podemos.

Esto no es culpa de Podemos, no es que exista un “error” en su actuar que haga que privilegien el itinerario electoral por sobre el ritmo de la movilización popular. Es el problema de la definición de una izquierda no por contenidos estratégicos compartidos por una clase o una alianza social anticapitalista, sino que ante la inexistencia de ésta última, se ven obligados a actuar por la agregación de demandas democráticas, muchas de ellas contradictorias¹⁶. En

de-trincheras-y-estrategia-electoral/

14 Gramsci, A. (193?). Gran política y pequeña política. *Cuadernos de la Cárcel* [Cuaderno 8 (XXVIII), 19 bis-20]. Recuperado de http://www.gramsci.org.ar/tomo4/175_gran_pol_y_p.htm

15 *Op Cit.*, 13, p. 15

16 Ejemplo de esto ha sido la tensión existente entre los independentismos de izquierda en comunidades como la catalana y el afán de construir una mayoría social y política de alcance nacional que redefina el carácter del Estado español.

momentos críticos de definición, esa epistemología de corto alcance que fue útil para ganar en la ‘pequeña política’, se vuelve impotente¹⁷. El gran problema que enfrenta Podemos es haberse convertido en una fuerza electoral sin que ese proceso se haya visto acompañado de la conformación de una alianza social que los sitúe como su vanguardia. Dicho en otras palabras, fueron más rápido que lo que avanzó la politización popular que se echó a andar con la crisis. Esa es su encrucijada: cómo no dejar de avanzar electoralmente sin a la vez distanciarse de los procesos de formación de fuerza social en los sectores populares de España.

Pero si bien Podemos no es responsable del profundo desarme del campo popular español ni tampoco de su lento y aún incierto rearme, sí lo es por no desnaturalizar dicha situación, y, en vez de ello, reafirmar la práctica política de laboratorio, que no logra superar la dispersión abstracta de los malestares populares. Como se ha planteado, hay una base histórica y material para la formulación y adopción de esta impotencia política, a saber, una insuficiencia general en la comprensión del capitalismo contemporáneo y la sociedad que forma. Esta situación es común a toda la izquierda y en organizaciones como Podemos o Syriza resaltan precisamente porque en su inédito avance han topado con tales deficiencias como insalvables escollos.

Gramsci insistía en que el arditismo, vale decir, la construcción de formaciones irregulares para la lucha político-militar, no era expresión de novedad o superación en la práctica política de los subalternos, sino de la debilidad de los mismos, de su imposibilidad de dar batalla con un ejército en forma. La idealización en positivo que se hiciera de sí misma la franja militante que existió en Europa en las tres últimas décadas, fortaleció la creencia en que la indefinición orgánica así como del carácter social o ideológico de una fuerza política, en función de una lucha de clases ya en marcha, era una fortaleza más que una debilidad. La escasa institucionalidad del activismo contra el también difuso enemigo llamado “Globalización”, en el cual el núcleo dirigente de Podemos se formó, no fue nunca algo siquiera remotamente parecido a un movimiento social, no por lo menos como los que conocemos. El activismo anti-globalización del ciclo de 1999 a 2003, en su diversidad reactiva a la agenda de foros de los poderosos, fue absorbido por las candidaturas socialdemócratas del “No a la guerra” emprendida por Bush en Afganistán e Irak, como la de Zapatero en España.

De la misma forma, mientras se ha construido con velocidad una herramienta electoral para expresar a las masas del 15M, no ha sucedido lo mismo con la articulación de voluntades colectivas de ruptura con el régimen ancladas en el malestar popular, en la angustia existencial de las pauperizadas capas medias que dicho movimiento expresó. Como bien resaltó el sociólogo madrileño Emmanuel Rodríguez, “Podemos ha concitado a aquellos sectores sociales con menos encaje en el marco de integración social y económica del régimen político español y que han experimentado de una forma más aguda las consecuencias de la crisis. Estos segmentos se reconocen en una triple fuente: las clases medias pauperizadas, las distintas clases obreras en sus configuraciones más variopintas y los sin trabajo remunerado”¹⁸. La ausencia de dichos sectores como fuerza determinante de la política, de la ‘gran política’, de Podemos es lo que ha hecho que la dirección del partido se sumerja cada vez más en las densas aguas de la pequeña política. Esta situación abre una nueva paradoja: cómo es posible

17 El enfoque dado a la naturaleza de los desafíos que supone ser gobierno o, como ha dicho Iglesias, “la responsabilidad derivada de escenarios poselectorales”, grafica de nuevo esta cuestión. Respecto a la conquista de posiciones de gobierno en las elecciones autonómicas de 2015, Iglesias vuelve a situar las dificultades que dicho paso implicaría en el plano del discurso y la imagen: “el empoderamiento institucional nos protegerá y nos dará experiencia, pero, al mismo tiempo, puede hacernos perder nuestra frescura de *outsiders* y enfrentarnos a contradicciones susceptibles de dañar nuestro objetivo fundamental”.

18 Rodríguez, E. (2015, 8 de mayo). Transversalidad o ruptura. Lo que el CIS enseña a Podemos. *Publico.es*. Recuperado de: <http://blogs.publico.es/contraparte/2015/05/18/transversalidad-o-ruptura-lo-que-el-cis-ensena-a-podemos/>

la relación de una fuerza social con un partido sin caer en la tutela partidaria o, al revés, en el partido como aparato de intereses corporativos. No se trata de un problema que aluda al mero incremento de la participación individual al interior del instrumento político, en este caso Podemos. Es un problema que, mucho más allá de los estilos de la burocracia interna de la formación, se refiere a la necesaria construcción y defensa activa de un programa de desmercantilización y democratización para la recuperación de soberanía como el que se propone Podemos. Y eso no es algo para lo que existan recetas, a Podemos no le queda más que experimentar o seguir aislándose cada vez más de sus propias bases.

IV. ¿SOBERANÍA SIN PROTAGONISMO POPULAR?

Se ha sostenido que Podemos tiene por principal valor a su favor el haber podido instalar como centralidad política la lucha por la recuperación de la soberanía democrática. Además, esto lo ha presentado en oposición al vaciamiento de soberanía de los Estados nacionales del sur europeo que ha supuesto la concentración de poder y riqueza bajo el neoliberalismo. Esta vocación democrática ha punzado directamente en la promesa incumplida de la unificación igualitaria de Europa, y que en la realidad ha significado la división del trabajo y la riqueza entre países, organizada unilateralmente durante la crisis por la banca y la burguesía continental. Podemos ha logrado definir con claridad la contradicción fundante de la Europa de la austeridad, a la vez que propone un principio para superarla. La centralidad en la cuestión de la soberanía popular sobre los Estados nacionales no puede desestimarse como mera propuesta “socialdemócrata”; por el contrario, supone, para su materialización, una confrontación directa con los oligopolios favorecidos por las sucesivas resoluciones antipopulares de las crisis económicas recientes, instalando así como una tarea de primer orden la creación de nuevas estructuras estatales.

Por lo mismo, un movimiento histórico con tamaño horizonte no puede renunciar a dirigir un protagonismo soberano del campo popular sobre el proceso político, asumiendo la lucha política como una lucha de alianzas de fuerzas sociales, conducidas pero no suplantadas por partidos, y por ende necesitada de la participación activa y consciente de los organizados de esas fuerzas. Las masas que moviliza Podemos, como se ha insistido a lo largo de este texto, no superan aún la condición que el mismo orden de 1978 les asigna: la de votantes individuales, organizados por intereses privados. La ausencia de fuerzas sociales populares movilizadas en el conflicto político ha acortado la duración disruptiva del batacazo electoral de Podemos en las elecciones europeas de 2014, pues éste no logra eludir con facilidad la presión por reducirlo a una diversificación de la oferta ordenada en el marco electoral de la transición española. Sin fuerzas sociales populares que acompañen y protagonicen el ascenso electoral de Podemos, es muy probable que asistamos, más allá de la voluntad de sus protagonistas, a su unción en ‘Casta’ y su posterior neutralización en el Parlamento.

El problema en el que se encuentra Podemos no es exclusivo de Europa, también aparece en nuestro continente. Como ha sostenido recientemente el intelectual italiano radicado en México, Massimo Modonesi, asistimos a un período de “pérdida relativa de hegemonía, es decir de incapacidad creciente de construcción y sostenimiento del consenso interclasista que caracterizó la etapa de consolidación”¹⁹ de los gobiernos progresistas latinoamericanos. Según Modonesi, este período se caracteriza por “un giro desde un perfil progresivo a uno tendencialmente más regresivo, perceptible tanto en las respuestas presupuestales a la crisis

¹⁹ Modonesi, M. (2015, 27 de septiembre). ¿Fin del ciclo o fin de la hegemonía progresista en América Latina? *La Jornada*. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2015/09/27/opinion/022a1mun>

económica que azota la región como el trato en relación con las organizaciones y movimientos sociales situados a su izquierda”²⁰.

La justificación a este giro se ha hecho visible también en la argumentación de Podemos respecto de su moderación programática y discursiva²¹. Como indica Modonesi, la justificación de los gobiernos latinoamericanos denominados “progresistas” ha consistido en “la defensa de las posiciones de poder, por la necesidad de compensar la pérdida de hegemonía transversal por medio de un movimiento hacia el centro”, hecho que contrasta con la identificación popular y de izquierda que hubo en el origen de estos gobiernos, cuyo ascenso fue protagonizado por movimientos populares antineoliberales. Todo esto como corolario de una “pendiente pasivizadora” que opera como “contraparte de las transformaciones estructurales y las políticas redistributivas (excluyendo la polémica continuidad extractivista y primario-exportadora)” y que habría provocado “una década perdida en términos de la acumulación de fuerza política desde abajo, desde la capacidad autónoma de los sectores populares, a contracorriente del ascenso que marcó los años 90 y que quebró la hegemonía neoliberal, abriendo el escenario histórico actual” en el continente americano²².

Pero no debemos perder el foco crítico. El problema no es sólo la existencia o no de voluntad en Podemos para anclarse en fuerzas sociales dispuestas al conflicto, como si éstas estuviesen allí, esperando ser conducidas por una dirección más “resuelta”. El problema se extiende al hecho de que las mismas no están constituidas de forma crítica y antagónica al consenso del Estado español de 1978. Podemos (y la desilusión del gobierno de Syriza) parece así, al mismo tiempo, la posibilidad y el límite dramático de las izquierdas conformadas al alero de las revueltas de masas de 2011. Éstas, no obstante mantener una copiosa reserva de prédica anti-sistémica y populista, parecen alojar una mezcla de excesiva confianza en sus propias capacidades para moldear a voluntad los límites de las democracias parlamentarias y sus reglas formales del juego, con una igual de abundante desconfianza en la capacidad de las masas populares para extender los límites reales de las mismas y hacer saltar las ruedas de la historia. Desequilibrio manejable de cara a las próximas elecciones generales, pero insalvable en miras al propósito central de incrementar la soberanía popular sobre la política española. ▼

20 *Ibid.* Todas las citas en adelante hechas sobre el trabajo de Modonesi corresponden al mismo artículo de opinión.

21 Para profundizar en esta argumentación sugerimos revisar la entrevista a Pablo Iglesias “España en la encrucijada”, que acompaña el artículo del español antes citado en la edición N°93 de la *New Left Review*.

22 *Op. Cit.*, 19.

SUSCRIPCIONES:

PARA RECIBIR CADA EDICIÓN DE LOS CUADERNOS DE COYUNTURA EN TU DOMICILIO, CONTAMOS CON UNA MODALIDAD DE DONACIONES Y SUSCRIPCIÓN.

► ¿CÓMO PUEDES APOYARNOS?

1. Comprometiéndote con un aporte mensual de 5.000, 10.000, 15.000 pesos o una cifra mayor en la medida de tus posibilidades.
2. A todos quienes hagan un aporte mensual de 5.000 pesos o más se les enviará a su domicilio cada versión de los Cuadernos de Coyuntura que editamos bimestralmente.
3. Puedes elegir la modalidad de pago entre hacer un depósito bancario o una transferencia electrónica mensual a la Cuenta Corriente de Fundación Nodo XXI.



► ¿QUÉ DATOS NECESITAS PARA HACER TU DEPÓSITO?

- Fundación Nodo XXI - RUT: 65.065.819-1
- Cuenta Corriente N°:
008000240709 - Banco de Chile
- Correo de confirmación:
suscripciones@nodoxxi.cl

► ¿A QUÉ DESTINAMOS LAS DONACIONES?

- A la elaboración y difusión de material de estudio sobre problemáticas políticas, sociales, económicas y culturales, con una perspectiva de derechos y un enfoque que destaca por su originalidad y compromiso con el cambio social.
- A la organización de actividades de formación de masas críticas a través del debate, la deliberación y construcción de miradas colectivas, especialmente en conjunto con organizaciones y movimientos sociales de relevancia nacional.
- A la elaboración y socialización de propuestas y opiniones relevantes para la apropiación crítica de nuestra realidad, a través de material para medios de comunicación, redes sociales, columnas de opinión y campañas.



NODOXXI

FUNDACIÓN NODO VEINTIUNO

[5]

POLÍTICA Y CONSTITUCIÓN

El problema constitucional: “el procedimiento se va convirtiendo lentamente en sentencia”

[17]

SOCIEDAD Y TRABAJO

Subcontratación laboral: entre la acumulación empresarial y la desarticulación sindical

[28]

CULTURA Y EDUCACIÓN SUPERIOR

Leyendo vísceras: la reforma a la educación superior chilena en perspectiva

[41]

ECONOMÍA Y CHINA

¿Comienza el declive? China en la economía internacional

[49]

INTERNACIONAL Y ESPAÑA

La encrucijada de Podemos y los límites de su hipótesis populista