

CUADERNOS DE COYUNTURA

Política | Sociedad | Cultura | Economía | Internacional

Número 15. Edición Primavera. Noviembre 2016.
www.nodoxxi.cl



CUADERNOS DE COYUNTURA

Año 4 | número 15

Publicación bimestral | Noviembre 2016

Fundación Nodo XXI

Santiago | Chile

www.nodoxxi.cl

Presidente_

Carlos Ruiz Encina

Director_

Giorgio Boccardo

Editor_

Sebastián Caviedes

Equipo de Investigación_

Andrés Estefane

Cristóbal Moya

Diego Corvalán

Javiera Toro

Martín Castillo

Matías Goyenechea

Pierina Ferretti

Diseño Original_

Yovely Díaz Cea

Javiera Andrade

Suscripción y contacto_

suscripciones@nodoxxi.cl

Impreso en_

Talleres de LOM Editores

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

LA ABSTENCIÓN O LA POLÍTICA SUSTANTIVA

Editorial



Fuente: www.emol.cl.

Ganó la abstención. Ese es el principal resultado que deja la última elección municipal, en la que solamente participó el 34,9% de los chilenos en edad de votar. Ganó, pero como sucede con lo que se va tornando costumbre, la mayoría de las fuerzas políticas, ganadoras y derrotadas, la fijaron como un punto desde el cual partir sus análisis, como un hecho de la causa del escenario político, y no como un problema sustantivo o, mejor aún, como el síntoma de una situación más profunda de despolitización de la sociedad chilena. En ese sentido, de igual forma la champaña se descorchó y brotaron las frases hechas, las eufóricas, esas que, como también se viene convirtiendo en costumbre, se nutren del espejismo de quien cree ser el rey tuerto en el país de los ciegos.

Ciertamente hubo analistas preocupados del cuadro general, de ese que muestra que, en Chile, la gran mayoría de las personas guardan solo desconfianza e indiferencia hacia la política. Pero muchos de los que lo hicieron -quizás los más conocidos-, optaron nuevamente por centrar la discusión en el acto de ejercer el voto. Así, están quienes sostienen que la abstención es fruto de la comodidad (o incluso de una falta de amor a la patria), que algunos justifican comparando al país con otras latitudes con niveles de abstención similares (Estados Unidos, Suiza, Japón), y que, paradójicamente, son los mismos que otros analistas ponen de ejemplo para atribuir la abstención a la falta de facilidades, a la desactualizada tecnología electoral que se emplea y al estancamiento en una manida tradición republicana que, sin embargo, no se encuentra acorde a los desafíos de las democracias del siglo XXI.

La discusión, por lo tanto, se entrapa en si votar es un derecho o un deber, lo cual, en medio de la mercadotecnia política neoliberal, parece una dicotomía seria, aun cuando no explique nada. Y es que, como se sabe, de eso justamente se trata la política ensimismada: de administrar lo existente, con quienes y para quienes fijan lo que existe. Que aquello tenga legitimidad en la soberanía popular es harina de otro costal. Por

“Porque si bien los partidos de la transición muestran señales inequívocas de su declive y eso abre una oportunidad ineludible, el descampado que expresan fenómenos como la abstención electoral y, en un sentido más amplio, la desafección política, hacen patente que tal salto, para lograr abrir el camino hacia un nuevo ciclo político, debe impulsarse en representación de los intereses populares y en torno a la unidad de las fuerzas de cambio.”

eso no es raro que la desafección siga siendo tratada como un problema de candidaturas poco atractivas, como un mercado más en el mundo neoliberal.

Forma de mirar los hechos que, por su permanencia y enraizamiento social, permite que se confunda a propios y extraños, con discursos progresistas y “ciudadanistas”, anclados en indefiniciones y en la falta de un programa antineoliberal concreto. Tal como lo hace el nuevo candidato Alejandro Guillier, tratando de asimilar su discurso al clamor popular por derechos sociales.

De eso también deben cuidarse las fuerzas de cambio: de no hacer política como una oferta más en el mercado. Porque si bien los partidos de la transición muestran señales inequívocas de su declive y eso abre una oportunidad ineludible, el descampado que expresan fenómenos como la abstención electoral y, en un sentido más amplio, la desafección política, hacen patente que tal salto, para lograr abrir el camino hacia un nuevo ciclo político, debe impulsarse en representación de los intereses populares y en torno a la unidad de las fuerzas de cambio. Unas que, por sí mismas, no tienen capacidad de conducir hacia la izquierda un objetivo tan grande y complejo.

Hoy, cuando en Chile, América Latina y el mundo los expertos políticos -esos que han ayudado a reproducir el mito que de sí misma construyó la política neoliberal alejada de la sociedad- ven con sorpresa cómo sus encuestas no predicen nada, y tratando de cuajar respuestas a los fenómenos que ocurren pasan más por oportunistas de última hora, parece necesario, en contra de ellos, volver a mirar la política en su contenido sustantivo. Esto es lo exigible a reales fuerzas de cambio: considerar éste como único camino para proyectar el futuro de un modo distinto. ▼

Fundación Nodo XXI
Santiago, Noviembre del 2016

Balance de las elecciones municipales 2016: **DESAFÍOS PARA LAS FUERZAS DE CAMBIO**

Diego Corvalán • Javiera Toro



RESUMEN:

Las pasadas elecciones municipales constituyen un antecedente para las fuerzas emergentes de cara a la próxima elección parlamentaria y presidencial. El aplastante triunfo de la abstención opaca una interpretación general de las elecciones, mientras que una revisión desmenuzada del rendimiento de las fuerzas emergentes, sumada a la inexistencia de una táctica electoral conjunta, no avizoran resultados positivos para las elecciones parlamentarias. La conformación de una bancada parlamentaria por los derechos sociales y un candidato presidencial representativo de las fuerzas antineoliberales, requiere de niveles de acuerdo y amplitud sin antecedentes en elecciones anteriores, de mantener abierta la disputa por las reformas y, finalmente, del fortalecimiento del anclaje social y poder de convocatoria de estas luchas.

PALABRAS CLAVE:

- Elecciones municipales.
- Abstención.
- Fuerzas emergentes.
- Unidad.
- Reformas.

Como se anunciaba en la última edición de estos Cuadernos¹, el contexto general en el que se desarrollaron las pasadas elecciones municipales se caracterizó por la profundización del vacío de conducción política que se evidencia desde los primeros meses del gobierno de la Nueva Mayoría y, en particular, por el fracaso de las iniciativas progresistas para ofrecer una política que se haga cargo de los anhelos de cambio de la sociedad.

Mientras los sectores autodenominados progresistas de la coalición de gobierno han insistido en el potencial que tendrían las reformas para abrir un nuevo ciclo político, esta promesa se ha visto eclipsada tanto por el rechazo que las propuestas de regulación del mercado generan en los actores sociales que han impulsado la conquista de derechos sociales, como por la propia incapacidad del gobierno de conducir unitariamente una agenda de reformas.

El último estertor de esta agenda progresista lo constituía, a principios de 2016, el anuncio probablemente más emblemático del Gobierno: la reforma a la educación superior. La rotunda incapacidad de este proyecto de conciliar apoyos tanto en el mundo de la educación como al interior de la Nueva Mayoría -al punto de plantearse una indicación sustitutiva-, viene a coronar este fracaso.

En ese escenario, ha irrumpido la opción presidencial de Ricardo Lagos, que se presenta como una figura capaz de dar conducción a la histórica coalición. Otras candidaturas como Isabel Allende, ya han declinado competir ante el avance de esta alternativa. Por su parte, durante las últimas semanas, se ha abierto paso con fuerza la figura de Alejandro Guillier, que se perfila como un candidato capaz de convocar a los sectores de izquierda de la Nueva Mayoría.

Sin embargo, el débil apoyo demostrado en las encuestas, pero especialmente la estrepitosa debacle en la elección municipal, dan cuenta de que estos movimientos políticos tienen poca o nula recepción en la sociedad.

Por el lado de las fuerzas de cambio, todavía no se ha logrado instalar una alternativa que pueda revertir el vacío de conducción política que deja la crisis de los partidos de la transición, lo que se expresa en la dificultad para lograr avances en el campo de las reformas.

En un contexto de deslegitimación creciente de la política, el declive de los partidos tradicionales no es en sí mismo un escenario favorable para las fuerzas de cambio, como, por lo demás, lo muestran los discretos resultados obtenidos en las elecciones municipales.

I. ELECCIONES EN TIEMPOS DE VACÍO POLÍTICO

A. MAGROS RESULTADOS DE LOS PARTIDOS DE LA TRANSICIÓN

No constituye ninguna novedad advertir que la principal nota de la pasada elección municipal la dejó el alto nivel de abstención. Si bien es un fenómeno que viene creciendo hace varias elecciones y se había intensificado en las municipales del 2012 y presidenciales del año 2013, cuando por primera vez superó el 50% del padrón, llega en esta oportunidad a niveles históricos, con menos de un 35% de la población con derecho a voto concurriendo a ejercerlo.

Si bien las fuerzas políticas que más resienten esta baja en la votación son aquellas que forman parte del equilibrio partidario del pacto de la transición, tampoco es un escenario que debiese dejar cuentas alegres para las fuerzas políticas emergentes.

1 Fielbaum, A. y Aylwin, S. (2016). Las reformas en riesgo y el nuevo ciclo electoral: el escenario para las fuerzas emergentes. *Cuadernos de Coyuntura*, (14), pp. 5-12.

Por el lado de los dos principales bloques políticos, es la Nueva Mayoría la que se lleva la mayor derrota, tanto electoral como políticamente. De ello han dado cuenta los equívocos movimientos de los partidos que la componen en los días posteriores a las elecciones y la dificultad del gobierno para dar conducción a su coalición política². Si durante todo el 2016 se ha evidenciado la incapacidad del Gobierno para impulsar su agenda política, la debacle municipal la ha acentuado al nivel que la Presidenta ha tenido dificultad incluso para reunir a los partidos que la apoyan³.

En términos electorales, la Nueva Mayoría disminuyó su votación en más de 600.000 votos en la elección de alcaldes, lo que representa casi el 30% de las preferencias obtenidas en la elección del año 2012. Estos números permiten concluir que de las 845.183 personas que dejaron de votar, más del 75% habían sido votantes de esta coalición en la pasada elección. En este escenario, en general desfavorable para la Nueva Mayoría, es la Democracia Cristiana la que se ve más afectada perdiendo más de 350.000 electores, seguida por el Partido Socialista que disminuye prácticamente 170.000 electores.

Además de los números gruesos, los resultados electorales fueron particularmente duros para la Nueva Mayoría con el retroceso en la Región Metropolitana y la derrota aplastante de varias de sus figuras emblemáticas, como lo son Carolina Tohá en Santiago y Helia Molina en Ñuñoa. Ambas militantes del PPD, partido que se ha visto públicamente involucrado en escándalos de financiamiento empresarial de la política relacionados con SQM y que tiene entre sus filas a varios personeros que se han beneficiado de la privatización de derechos sociales.

Por su parte, en la derecha, es la UDI el partido que saca las peores cuentas, con casi 300.000 votos menos es el segundo partido con mayor pérdida absoluta de votos -detrás de la DC-, tras un año en la palestra pública con importantes dirigentes desfilando por tribunales investigados por delitos de corrupción.

A pesar de ello, y de que en términos generales la derecha también sufre una merma importante de votación, la crítica situación de la Nueva Mayoría y los triunfos holgados obtenidos en varias de las principales comunas de la Región Metropolitana (Santiago, Providencia, Ñuñoa, La Florida, Puente Alto), terminan dibujando, en los días posteriores a la elección, un escenario político favorable para la derecha en su conjunto y, particularmente, para Renovación Nacional. Resultado positivo que, en su mayor medida, es capitalizado por Sebastián Piñera, quien había ocupado un rol activo en las campañas del sector.

2 Batarce, M. (2016, 2 de noviembre). Sin votos a favor, Cámara rechaza reajuste para sector público. *La Tercera*. Recuperado de: <http://www.latercera.com/noticia/sin-votos-favor-camara-rechaza-reajuste-sector-publico/>

3 Sánchez, J. y Schuler, U. (2016, 25 de octubre). DC se resta de comité político, cita a consejo extraordinario y escala tensión con el gobierno. *Pulso*. Recuperado de: <http://www.pulso.cl/noticia/actualidad---politica/politica/2016/10/5-94269-9-dc-se-resta-de-comite-politico-cita-a-consejo-extraordinario-y-escala-tension.shtml>

Cuadro 1: Votación en elección de alcaldes por partido de la Nueva Mayoría y Chile Vamos 2012-2016 (en número de votos)

Partidos	2012	2016 ⁴	Dif. 2012-2016	Dif. 2012-2016 (%)
PDC	915.035	561.075	-353.960	-38,7
PS	547.313	379.079	-168.234	-30,7
PPD	362.649	270.748	-91.901	-25,3
PRSD	182.592	147.351	-35.241	-19,3
PCCH	74.997	77.340	2.343	3,1
MAS ⁵	31.562	36.288	4.726	15,0
Independientes	299.250	288.751	-10.499	-3,5
Total partidos NM	2.413.398	1.760.632	-652.766	-27,0
UDI	997.036	702.715	-294.321	-29,5
RN	655.367	600.972	-54.395	-8,3
PRI ⁶	42.854	10.419	-32.435	-75,7
Independientes ⁷	517.612	513.319	-4.293	-0,8
Total partidos Chile Vamos	2.212.869	1.827.425	-385.444	-17,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servel.

B. RELATIVA ESTABILIDAD DE LA POLÍTICA BINOMINAL

El panorama sombrío para los partidos tradicionales no implica, como contrapartida, un resultado favorable para las fuerzas políticas que emergen por fuera de los equilibrios que han reinado durante la transición. Salvo el categórico triunfo en Valparaíso y otras conquistas sumadas por las fuerzas de cambio, la desafección política expresada en los altos índices de abstención constituye un problema para todos los sectores que se encuentran en el camino de construir proyectos políticos, incluso para aquellos que lo hacen en abierta oposición a la estructura de partidos vigente. La creciente deslegitimación de la política la hace aparecer como una actividad inútil, y por ello el castigo de los electores a los partidos predominantes se expresa primordialmente en dejar de ir a votar, en vez de en la búsqueda de otros referentes políticos.

En efecto, si bien la merma de votos que se ha analizado sirve de advertencia a los partidos de la Nueva Mayoría e impulsa debates sobre los equilibrios de poder al interior del bloque, los resultados de las elecciones municipales no representan una alteración significativa del mapa político.

4 Según resultados preliminares publicados por el Servel en: <http://www.servelecciones.cl/> [consulta: 6 de noviembre de 2016].

5 Para efectos de facilitar la comparación, se consideran los votos del Movimiento Amplio Social (MAS) en la elección del 2012, a pesar de que este partido no participó en alianza con los partidos de la actual Nueva Mayoría, sino que formó parte de la lista Más Humanos junto al Partido Humanista.

6 Para efectos de facilitar la comparación, se consideran los votos del Partido Regionalista de los Independientes (PRI) en la elección del año 2012, partido que compitió en una lista propia en dicha oportunidad.

7 Para el año 2012, se consideran los candidatos independientes que conformaron lista con el PRI.

Si se miran las votaciones de los candidatos a concejales, elección más representativa de la capacidad de movilización de cada fuerza política, la pérdida absoluta de votos de la Nueva Mayoría es de un 20% en relación al año 2012 (frente al 27% en la elección de alcalde)⁸.

Esta conclusión es mucho más clara cuando los resultados se miran desde la perspectiva de las autoridades electas. En número de concejales, la relación entre la Nueva Mayoría y la Derecha se mantiene prácticamente estable, con un alza incluso de la coalición de gobierno. Por su parte, los espacios para alternativas políticas por fuera de estos partidos se mantienen igualmente reducidos.

Cuadro 2: Concejales electos 2012-2016⁹

Partidos	2012 (N°)	2012 (%)	2016 (N°)	2016 (%)
NM	1.175	52,83	1.207	53,96
Chile Vamos	967	43,48	917	40,99
Independientes fuera de pacto	5	0,22	91	4,07
Otros	77	3,46	22	0,98

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servel.

En la elección de alcaldes, por su parte, sí se aprecia el discreto resultado de la Nueva Mayoría que pierde 27 municipios. De estos, 2/3 son conquistados por Chile Vamos y el tercio restante por otras alternativas.

Cuadro 3: Alcaldes electos 2012-2016¹⁰

Partidos	2012 (N)	2012 (%)	2016 (N)	2016 (%)
NM	168	48,70	141	40,99
Chile Vamos	126	36,52	144	41,86
Independientes fuera de pacto	41	11,88	52	15,12
Otros	10	2,90	7	2,03

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servel.

Un dato interesante que se advierte a simple vista es el crecimiento, tanto en la elección de concejales como en la de alcaldes, de las alternativas independientes, en desmedro incluso de otras alianzas políticas que en el pasado habían convocado a los votantes por fuera de los partidos tradicionales.

Este fenómeno debe ser analizado con cuidado. Los datos parecen indicar que, en un escenario político revuelto, el poco espacio que dejan los partidos tradicionales no es ocupado por proyectos políticos constituidos, sino, más bien, por figuras independientes. En esta categoría de independientes fuera de pacto hay una gran diversidad, de la que participan candidatos como Jorge Sharp, que aunó el apoyo de una alianza política amplia, figuras mediáticas como René de la Vega e independientes abiertamente identificados con la derecha, como Karen Rojo en Antofagasta.

En definitiva, el declive de los partidos de la transición, si bien envuelve una oportunidad para las organizaciones que buscan abrir un nuevo ciclo político, en ningún caso abre un

⁸ Elaboración propia en base a datos del Servel. Respecto a la elección de 2012, se consideraron los votos del MAS en la Nueva Mayoría y del PRI en Chile Vamos, tal como se explicó en relación al Cuadro 1.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

camino seguro. Las fuerzas emergentes, aunque hayan tenido poco que decir en la crisis de representatividad actual, no pueden evadir la tarea de recuperar la confianza de la sociedad en la política.

II. DISÍMILES RESULTADOS DE LAS FUERZAS DE CAMBIO

Las apuestas de las fuerzas por fuera del duopolio merecen ser miradas más de cerca. De cara al escenario municipal, éstas no acordaron un marco de acción común y una única táctica electoral. Por el contrario, participaron de la elección con apuestas disgregadas y, a veces incluso, en oposición. Sus candidatos se presentaron en cuatro listas distintas y también como independientes fuera de pacto, en el caso de algunos candidatos a alcalde. Lo anterior, no solo por sus propias incapacidades para confluir sino también por las características del sistema electoral.

Revolución Democrática (RD) presentó una lista de cinco candidatos a alcalde y diversos concejales en distintas comunas del país y realizó una alianza con Movimiento Autonomista, que llevó en su lista la mayoría de sus candidatos a concejal y presentó como independientes fuera de pacto a sus tres candidatos a alcalde. Poder Ciudadano y el Partido Ecologista Verde conformaron una alianza que presentó una larga lista de alcaldes y concejales a nivel nacional. El Partido Igualdad, por su parte, participó de una lista con otras organizaciones, que dio cabida a candidatos de Ukamau, Izquierda Autónoma (que además presentó un candidato independiente a alcalde), Izquierda Libertaria y Nueva Democracia, así como a dirigentes sociales y sindicales. Por último, el Partido Humanista, en pacto con otros dos partidos, presentó una lista a nivel nacional en la cual también participaron candidatos a concejal de Movimiento Autonomista, Izquierda Autónoma, Izquierda Libertaria y Nueva Democracia.

Mirados a nivel general, y en particular respecto al fenómeno de la abstención, los resultados de estas fuerzas no son particularmente auspiciosos y debiesen prender señales de alerta. Por un lado, las comunas en que estos candidatos compitieron no escaparon del crítico panorama general, ni siquiera en aquellas donde se presentaron dirigentes sociales de disputas mayoritariamente apoyadas por la sociedad. Por el otro, los resultados nacionales (votos y candidatos electos) no distan mucho de lo obtenido tradicionalmente por las fuerzas de izquierda extraconcertacionista.

Nueva Democracia llevó más de 10 candidatos a concejal sin resultados positivos. Por su parte, Izquierda Libertaria empujó la candidatura de Doris González, de UKAMAU, a la alcaldía de Estación Central, superando el 8% de los votos, mientras que, a nivel nacional, las candidaturas a concejales que llevaron no lograron ser electas. Izquierda Autónoma, a su vez, llevó una candidatura a alcalde, que con el 15% de la votación quedó en tercer lugar, y tres candidatos a concejal, siendo electo sólo uno.

Por su parte, los partidos Humanista e Igualdad conformaron sus propios pactos (Alternativa Democrática y Pueblo Unido), permitiendo la inclusión en ellos, tal como se señaló antes, de candidatos que no pertenecen a partidos políticos legalizados. El primero de ellos disputó como partido 13 alcaldías sin triunfos y consiguió 18 concejales de 307 candidatos. El Partido Igualdad obtuvo 2 concejales de 164 candidatos, sin obtener triunfos en los 23 municipios en los que disputó la alcaldía.

Ahora bien, si se revisa de forma particular la votación en algunas comunas, puede verse que sí se supera la votación de anteriores incursiones por fuera del bloque binominal, destacando Estación Central, Temuco, San Miguel y Antofagasta. Por tanto, los mayores grados de organización social y de manifestación de malestar que se han expresado los últimos años y la emergencia incipiente de nuevas organizaciones políticas que provienen de dichas experiencias, si bien no logra expresarse de forma contundente en esta contienda electoral, al menos siembra semillas de esperanza.

En función de ello, es relevante valorar aquellas apuestas que obtuvieron importantes resultados en algunas comunas, las que deben ser analizadas cuidadosamente por las fuerzas emergentes para distinguir entre las particularidades locales y los elementos que pueden servir de modelo para un esfuerzo más amplio.

Sin duda, el más significativo de estos resultados es el aplastante triunfo de Jorge Sharp en Valparaíso, que obtuvo el 53,7% de los votos, en una de las comunas más relevantes del país. En esta victoria se conjugan el resultado de una alianza política amplia, con base en distintas sensibilidades sociales organizadas en torno a la defensa del patrimonio de la ciudad. Estos elementos -imprescindibles en cualquier apuesta que busque ampliar la representatividad política- se conjugan con características específicas de la comuna y elementos que escapan del ámbito de decisión de las fuerzas emergentes. Si no fuera así, podría suponerse que la misma fórmula habría obtenido mejores resultados a nivel nacional. Entre estas especificidades, se encuentran la baja legitimidad de los candidatos de la Nueva Mayoría y Chile Vamos y la capacidad del Pacto La Matriz de convocar a ex militantes concertacionistas.

Esta última característica no es tan patente a nivel de concejales, ya que las diversas listas que apoyaron al alcalde sólo pudieron integrar 2 cupos en el concejo. Por su parte, la Nueva Mayoría detentará el 50% de dicha instancia.

A la elección de Sharp, se suman los triunfos del Partido Poder Ciudadano y del Partido Ecologista Verde, que obtuvieron las alcaldías de Bulnes y San Fabián, respectivamente.

Significativa es también la votación de Claudia Mix en Maipú, la cual, si bien queda lejos de las primeras mayorías, se caracteriza por una alta correspondencia con la votación de los candidatos a concejal de la lista Poder Ecologista y Ciudadano, dando cuenta de una importante inserción local. También existe una destacable votación de este pacto en las alcaldías de Ñuñoa y Santiago. En particular en esta última comuna, llama la atención por haber superado la votación de la presidenta del Partido Progresista (PRO).

Por su parte, RD obtuvo un interesante resultado en San Miguel con la candidatura de Andrés Dibán, que alcanzó cerca de un 20% de la votación a alcalde y el 15% que obtuvo su lista de concejales. En general, la votación más significativa de este partido se concentra en la Región Metropolitana, donde integró 8 concejales (contando al concejal de Movimiento Autonomista por Ñuñoa, que formó parte de su lista).

Finalmente, en relación a los votos que consiguieron las apuestas de los actuales diputados Giorgio Jackson y Gabriel Boric en las comunas pertenecientes a sus distritos, llama la atención que no se acercan al umbral obtenido tres años antes en la elección parlamentaria. En Santiago Centro, el año 2013 Giorgio Jackson obtuvo 55.259 votos, mientras la lista de concejales de RD, 6.900 votos; en Punta Arenas, por su parte, Jessica Bengoa, candidata a la alcaldía por Movimiento Autonomista, obtuvo 2.850 votos, que contrastan con los 13.254 que obtuvo Gabriel Boric en dicha comuna para ser diputado por la zona.

III. AMPLITUD, GENEROSIDAD Y POLÍTICA: BASES PARA UNA ALIANZA ELECTORAL

A. LAS FUERZAS EMERGENTES Y LO NUEVO

Durante el periodo 2016-2017, las fuerzas emergentes convivirán con dos procesos. El primero tiene que ver con su propia maduración, expresado en la creación de movimientos y partidos que se disponen a dar el salto a la política; y, el segundo, dice relación con la

conformación de una alianza electoral, que le permita a éstas y a otras fuerzas expresar el capital político y social acumulado en los últimos años.

Dado que el año 2017 está marcado por la elección parlamentaria y presidencial, inevitablemente el desempeño de estas fuerzas será medido -como nunca antes- por la vara electoral. No obstante, hacer de los dos procesos uno solo tiene el riesgo de descabezar el germen de una nueva política e incorporarse en el circuito de las alternativas políticas sin vasos comunicantes con la sociedad.

El principal antídoto para impedir una sobre-electoralización de los procesos de maduración de estas fuerzas, es fortalecer su presencia en las luchas sociales que les han dado vida, particularmente en el campo de los derechos sociales, en donde han construido organización y procesos de politización a contrapelo de la hegemonía neoliberal. Esto, en concreto, significa no abandonar el proceso de reformas, muchas de ellas incumplidas y otras derechamente torcidas por el gobierno de la Nueva Mayoría. Es en esta disputa donde tiene sentido hablar de “lo nuevo” y “emergente” que portan las fuerzas de cambio, convirtiéndose en actores disruptivos al orden de la transición.

La relevancia de la desmercantilización de los derechos sociales radica no sólo en que se trata de socializar y democratizar importantes aspectos de la vida cotidiana que hoy sólo responden a los intereses de una proporción muy menor de la población, sino que, al mismo tiempo, es el lugar donde la disputa con el bloque dominante se produce de forma más directa.

La privatización de los derechos sociales es la piedra angular del neoliberalismo en Chile y, por tanto, su desmercantilización se torna central al momento de querer conformar una fuerza política transformadora con sentido histórico. Se requiere de triunfos en el campo de las reformas, que hagan retroceder la siniestra relación entre Estado y mercado, que da vida al principio de subsidiariedad. Son los avances en este ámbito los que permitirán, a la sociedad que clama por cambios, irrumpir sustantivamente en la política para la apertura de un nuevo ciclo.

B. ALIANZA ELECTORAL Y EL DESAFÍO DE LA UNIDAD DE LAS FUERZAS ANTINEOLIBERALES

El cambio del sistema electoral favorece la conformación de pactos y alianzas. Definitivamente las fuerzas transformadoras deben aprovecharlo como una oportunidad. Para ello se requiere de altos niveles de entendimiento y coordinación, al tiempo que se debe reducir la búsqueda del interés propio y la mezquindad, propio de ese tipo de discusiones.

La alianza electoral que se requiere para alcanzar éxitos parlamentarios significativamente superiores a la experiencia del 2013 (superar la decena de diputados), debe ser más amplia que la mera aglomeración de las fuerzas que emergieron en las luchas estudiantiles y sociales de los últimos quince años. De lo contrario, y según los resultados de la reciente elección municipal, se puede esperar que estas fuerzas apenas logren con dificultad llegar a los cuatro o cinco diputados.

Asimismo, esta alianza no necesariamente debe limitarse a organizaciones que se consideren de izquierda. Esto es relevante puesto que hoy el clivaje izquierda-derecha es cada vez menos explicativo, no sólo en la política sino para la sociedad en general. No por nada quienes ayer abrazaron el socialismo hoy son fieles representantes y defensores del neoliberalismo.

El punto de encuentro de esta alianza electoral puede ser su disposición a enfrentar a la política de la transición. No se trata de recomponer la política de tres tercios en la que se ubicó la izquierda durante el siglo XX, sino de construir una mayoría política y social contra los intereses del empresariado, representados por igual en los partidos de la derecha y de la Concertación. En ese sentido, los criterios que se han enarbolado para definir los límites de un frente electoral (autonomía de la Nueva Mayoría y el empresariado) no son azarosos y poseen una intencionalidad política: es precisamente un antagonismo a los dos principales actores que componen el orden neoliberal de la transición.

La unidad es uno de los objetivos más buscados por gran parte de la izquierda chilena y las fuerzas de cambio. Para lograrlo, al menos se deben superar dos escollos. El primero tiene que ver con una escasa cultura de diálogo político. Las pocas instancias que han existido no han superado un debate coyuntural, a lo que se le suma un ánimo de desacreditar posiciones, en vez de buscar puntos en común. El segundo, y no menos importante, tiene que ver con una crisis de los debates estratégicos. Durante años la izquierda tradicional ha interpelado al resto a votar por “el mal menor” o, derechamente, ha legitimado la profundización neoliberal. Asimismo, esta crisis impacta en las fuerzas emergentes, las cuales, al no poder consolidar una mirada de totalidad, corren el peligro de asumir como suyas las posiciones del progresismo concertacionista.

Por tanto, el desafío de la unidad mínima en el campo electoral pasa necesariamente por revertir ambas situaciones. Ampliar espacios de discusión y debate colectivo, a la vez que se construye en caliente una orientación común marcadamente antineoliberal en la lucha por la desmercantilización de los derechos sociales, que permita repensar la democracia para construirla en el siglo XXI.

La conformación de una bancada parlamentaria por la desmercantilización de los derechos, compuesta por dirigentes y dirigentes sociales y políticos expresivos de las luchas sociales de los últimos años, es una apuesta para poner en jaque el proyecto histórico de la Concertación. Como se ha revisado, para lograrlo no sólo se necesita de un marco de acuerdos electorales cuya amplitud no tiene precedentes en los últimos 26 años, sino también la revitalización y el fortalecimiento de las luchas que le dieron vida a las fuerzas emergentes.

Esta incursión requiere además de una apuesta presidencial unitaria de las fuerzas antineoliberales, electa vía primarias, capaz de confrontar a los candidatos de los proyectos de restitución del orden neoliberal (Piñera, Lagos, Guillier). Especial preocupación deben tener estas fuerzas ante el avance de opciones como la de Alejandro Guillier, que aparece como una apuesta de sectores de la Nueva Mayoría ante el retroceso de sus figuras tradicionales. Esta candidatura, que hasta el momento no ha dado muestras de impulsar una agenda política que quiebre con la profundización subsidiaria, parece, sin embargo, abrazar las banderas de las fuerzas de cambio y puede servir para dar un nuevo aire al progresismo concertacionista, que dificulte la configuración de la alianza neoliberal que aquí se ha propuesto.

A diferencia de otras elecciones presidenciales, en ésta es fundamental presentar una alternativa que proyecte a las fuerzas de cambio como una alternativa política, más allá de una posición de denuncia. El proceso de primarias, a la vez que sirve como medio de legitimación de dicha candidatura, cumple con el desafío de configurar una nueva cultura de debate político y abre la posibilidad a la discusión táctica y estratégica entre las fuerzas de cambio. ▼

Presupuesto de salud 2017:
**¿FORTALECIMIENTO DE LO PÚBLICO
O BOTÍN PARA EL PRIVADO?**

Matías Goyenechea



Fuente: www.radio.uchile.cl

RESUMEN:

Este trabajo pretende realizar un examen a la forma en la cual se construyen los presupuestos, por un lado, del gobierno central y, en forma particular, el presupuesto de salud para el 2017. Básicamente se abordan los principales ejes del presupuesto de salud, incluyendo su composición, su dimensionamiento, así como las principales instituciones que acopian los recursos para la red pública. Finalmente, se cuantifican los recursos que terminan siendo utilizados en compras o subsidios al sector privado de salud.

PALABRAS CLAVE:

- Salud.
- Financiamiento.
- Derecho social.
- Presupuesto.

I. INTRODUCCIÓN A LA DISCUSIÓN PRESUPUESTARIA

Todos los años, entre el 30 de septiembre y finales de noviembre, se desarrolla la discusión sobre el presupuesto de la nación. Esta es una oportunidad en la que se asignan los recursos para financiar a las instituciones públicas, lo que implica discutir sobre las formas y contenidos respecto a cómo el Estado realiza la provisión de derechos sociales, tales como la educación y la salud. Esta discusión se produce en un contexto de movilización de los trabajadores del sector público, quienes reivindican un reajuste salarial, abriendo el debate respecto a la calidad del empleo público, así como visualizando la lógica económica que impera en el Ejecutivo. Este último, empeñado en reducir el gasto público, allí donde exista margen de maniobra. Otro elemento coyuntural no menor, lo constituyen las movilizaciones en contra del sistema de pensiones heredado de la dictadura y mantenido hasta la actualidad.

En términos generales, el presupuesto de la nación se financia mediante los ingresos tributarios, los ingresos obtenidos por el cobre, las imposiciones previsionales¹ y otros ingresos².

Cuadro 1: Proyección de ingresos Gobierno central 2017

	Millones de pesos 2017	Porcentaje PIB	% Var. Real 2017/ Proy. 2016
Total ingresos	39.595.999	22,8	3,8
Ingresos tributarios netos	32.636.038	18,8	7,7
Tributación Minería Privada	1.185.116	0,7	- 603,6
Tributación Resto de Contribuyentes	31.450.923	18,1	3,0
Cobre Brutos	1.804.811	1,0	- 16,4
Imposiciones Previsionales Salud	2.061.381	1,2	2,1
Otros ingresos	3.093.768	1,8	- 15,6

Fuente: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres).

Como se puede apreciar en el Cuadro 1, la proyección de los ingresos de la nación para el 2017 se proyecta en un 3,8%, impulsado básicamente por una mayor recaudación tributaria. Es importante mencionar que el 79,4% del presupuesto proviene de ingresos tributarios, los cuales se componen de dos grandes pilares: el impuesto a la renta, que representa el 39,96% del total de la recaudación tributaria neta y, el más relevante, el impuesto al valor agregado (IVA), cuya importancia alcanza el 48,43% sobre el total recaudado. Esto muestra que parte importante de la construcción de los ingresos de la nación se basan en un tipo de impuesto que grava el consumo, de lo cual resulta un impuesto de carácter regresivo.

Por otro lado, las proyecciones respecto de los ingresos por el cobre, así como la tributación de la minería privada suponen reducciones considerables, debido, en parte, al descenso en el valor del cobre, lo cual reduce su impacto sobre los ingresos plasmados en el presupuesto 2017.

Otro elemento de importancia en un ejercicio presupuestario es analizar en qué se emplearán los ingresos recaudados. En este sentido, es necesario partir señalando que, en términos porcentuales, el gasto aumenta en 2,8% respecto del presupuesto 2016.

¹ Específicamente este ingreso corresponde a las cotizaciones de salud que recibe el Fondo Nacional de Salud (Fonasa) por parte de sus afiliados.

² Estos son donaciones, rentas de la propiedad, ingresos de operación, otros ingresos corrientes y venta de activos físicos.

Cuadro 2: Gastos del gobierno central para el presupuesto 2017

	Proyecto de presupuesto 2017	% var. Real 2017/ proy. 2016
Gastos que afectan el patrimonio neto	35.000.282	4,2
Personal	7.875.602	4,7
Bienes y servicios de consumo y producción	3.195.790	4,2
Intereses	1.306.936	12,1
Subsidios y donaciones	15.941.187	3,6
Prestaciones previsionales	6.667.943	3,6
Otros	12.823	84,5
Gastos en activos no financieros	6.879.982	- 3,7
Inversión	3.907.804	- 2,6
Transferencia de Capital	2.972.178	- 5,0
Total Gastos	41.880.264	2,8

Fuente: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres).

En el Cuadro 2 se pueden observar el gasto del gobierno central y los ítems en los cuales se descompone ese gasto. Al ver las cifras, resulta importante tener presente que los gastos por concepto de subsidios y donaciones representan un 38,06% del total del gasto del gobierno central. Estos recursos son utilizados en los diversos mecanismos de transferencias de capital para actores privados, como gasto en subsidios a la demanda. En un segundo nivel de importancia, se encuentra el gasto en personal, que representa un 18,81% del total del gasto del gobierno central. El gasto en activos no financieros, representa un 16,43% del gasto total, dividiéndose éste entre las iniciativas de inversión del Estado y la transferencia de capital³. Ambos mecanismos implican gasto que se transfiere al privado, dado que el Estado dismanteló en el periodo de la dictadura militar su capacidad de provisionar infraestructura pública⁴.

Según las estimaciones de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, el balance devengado entre los ingresos y los gastos muestra un resultado negativo de -3,3% del PIB para el 2017. Entre los años 1990 y 1999, el balance dio resultados positivos; mientras, entre 1999 y 2003, se generaron balances negativos. Nuevamente en el presupuesto 2009 y 2010 se produjo un balance negativo (momento de crisis económica), misma situación que se ha producido desde el año 2013 -durante la administración Piñera- hasta el actual presupuesto; en el caso de este último, pese a que medió una reforma tributaria. Esto devela que, tanto los gobiernos de la Concertación como el de Piñera, tuvieron la claridad de que en momentos de crisis o de estancamiento económico, es el gasto del gobierno central el que tiene margen y capacidad de impulsar la economía. Un ejemplo es la negociación del sector público durante el año 2009, ocasión en la cual, enfrentando el país una situación económica compleja, el titular de Hacienda decide impulsar realizar un ajuste del 6,2% (reajuste real), dando un impulso al consumo, así como una pauta al sector privado.

Pese a ello, desde comienzos del año 2016 el Ministerio de Hacienda impulsa un ajuste fiscal que tuvo como propósito reducir el gasto, del mismo modo que el proyecto de ley de presupuesto para 2017 muestra un carácter restrictivo, aun cuando, como se observa en el Cuadro 2, se mantengan altos niveles de gasto en subsidio hacia actores privados, evidenciando un sesgo ideológico por parte de la autoridad.

³ Los subsidios pagados en la política de concesiones de infraestructura pública son considerados en este ítem.

⁴ Goyenechea, M. (2015). *Caracterización de la política de concesiones en Chile*. Santiago: Fundación Nodo XXI.

Lo anterior resulta importante antes de entrar en la discusión particular de salud, puesto que algunas decisiones en este sentido se explican en función de las definiciones que han sido adoptadas por parte de la autoridad. El ajuste fiscal que a comienzos de 2016 impulsa el Ministerio de Hacienda para disminuir el gasto público, si bien no tuvo consecuencias visibles en salud en relación al gasto destinado a pagar atenciones de salud, sí puso presión sobre los prestadores públicos al señalar que tendrían que evitar aumentar los niveles de endeudamiento. En términos objetivos, esto resulta impracticable, dado que el endeudamiento tiene relación con la actividad clínica desarrollada por los prestadores públicos, de manera que forzar una disminución implicaría no realizar atenciones de salud.

Esto último obliga a presentar un grave problema que posee la red pública y que dice relación con que la facturación por llevar a cabo prestaciones de salud representan un 56,3% del gasto operacional, esto es, que existe una brecha entre el gasto y la facturación, la cual alcanza un 43,7%⁵. Esto evidencia que los aranceles que pagan la actividad hospitalaria en el país están subvalorados, lo cual estructuralmente genera endeudamiento, dado que al realizar una acción de salud el hospital no alcanza a cubrir los costos con el arancel que se paga por dicha actividad.

Los problemas arancelarios también conviven con aquellos relacionados con la infraestructura, en donde se ve una contracción de la capacidad hospitalaria del país, la cual se contrajo a la mitad en 15 años⁶, generando una brecha en materia de infraestructura. También se debe mencionar que, en nuestro país, hay problemas relacionados con el recurso humano de salud, el cual ha migrado al sector privado.

Los problemas de brechas, en relación a recursos, económicos y de personal, han conducido a la red pública de salud a un agotamiento lento y controlado, al tiempo que el sector privado se fortalece. Y es la propia crisis de lo público lo que termina alentando el crecimiento del sector privado, dado que, para suplir los problemas de oferta, la red pública debe comprar la capacidad que le permita satisfacer la necesidad sanitaria del país. Este es el meollo del problema, en el sentido de que existe una voluntad política-ideológica que ha sabido de los problemas y que no ha actuado en razón de superarlos, sino, más bien, ha actuado a favor de conservar o mantener un sector público en donde su desfinanciamiento permite un deterioro que produce, a su vez, espacio para que el sector privado florezca.

De esta manera, se debe juzgar este presupuesto para la salud 2017 ¿realmente se avanza en fortalecer la salud pública? Es decir, la pregunta apunta a ver si este presupuesto se hace cargo de los problemas estructurales de la salud o no.

II. ELEMENTOS GENERALES DEL PRESUPUESTO DE SALUD

El presupuesto público de salud está compuesto por dos grandes mecanismos: las cotizaciones previsionales, aportadas por los afiliados al Fondo Nacional de Salud (Fonasa) y el aporte fiscal; en menor medida hay otros elementos que pueden aportar al financiamiento del presupuesto, tal como sucede con los ingresos operacionales, entre otros.

En términos de contextualizar el gasto público en relación a la totalidad del gasto de salud del país, hay que indicar que el primero representa un 46% del gasto en salud⁷. Esta cifra

5 Cid, C. y Bastías, G. (2014). Evaluando la situación financiera de los hospitales públicos a partir de los costos actualizados de sus prestaciones. *Revista Med Chile*, (142), pp. 161-167.

6 Goyenechea M. (2016). Public health infrastructure investment difficulties in Chile: concessions and public tenders. *Medwave*, 16(4). Recuperado de: e6444 doi: 10.5867/medwave.2016.04.6444

7 Organization for Economic Co-operation and Development. (2013). *OECD Health Statistics; Country Note: How does health spending in Chile compare?* Recuperado de: http://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecd_bv_id=health-data-en&doi=data-00546-en#

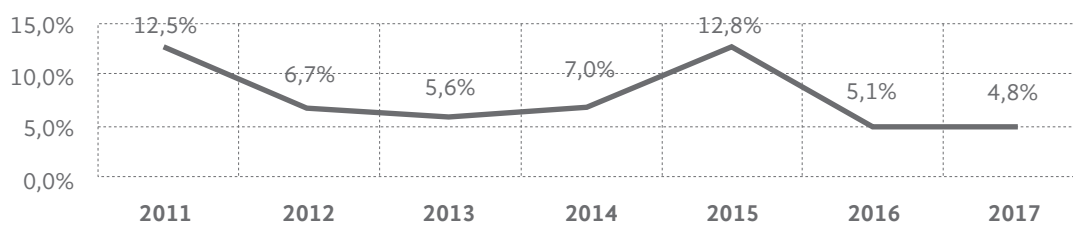
contrasta con el promedio del gasto público de los países asociados a la OCDE, el cual alcanza un 73% del total, lo cual evidencia que Chile depende de manera importante de formas privadas de financiamiento.

Otro componente del gasto de salud en Chile son las cotizaciones obligatorias que permanecen en los seguros privados, así como las cotizaciones voluntarias. En los países de la OCDE, las cotizaciones son consideradas como gasto público, dado que su utilización sigue los principios de la seguridad social. Algo que, sin embargo, no rige en Chile, toda vez que las cotizaciones obligatorias son administradas por las Isapres, las que funcionan como instituciones con fines de lucro, siguiendo preceptos incompatibles con la seguridad social, tales como la discriminación según factores de riesgo en salud.

Finalmente, el gasto de bolsillo representa el 33% para el 2013 respecto del gasto total en salud⁸. El gasto de bolsillo es el tipo de financiamiento de salud más regresivo y dañino, puesto que aumenta las posibilidades de que ocurran eventos de gastos catastróficos en salud a la población.

El presupuesto de salud para el 2017 aumentará en 5,7% respecto de la ley de presupuesto 2016. Si no se incluyen los gastos financieros de la deuda, intereses, préstamos y saldos de caja, el aumento del presupuesto llega al 4,8%. Al comparar el proyecto de ley de presupuesto de salud para el 2017, respecto del presupuesto de salud vigente para agosto del 2016, se evidencia una disminución del crecimiento del presupuesto de un 2,89%. Esta última cifra es el aumento real para la red de salud, de no mediar modificaciones al mismo en la discusión en el Congreso.

Grafico 1: Variación porcentual del presupuesto de salud



Fuente: Elaboración propia a partir de dato de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres).

III. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO DE SALUD

El aumento del presupuesto de salud para el 2017 alcanza los \$ 394 mil millones, al comparar la ley de un año y otro. Este aumento está financiado en un 99% por un aumento del aporte fiscal.

Al observar el conjunto del presupuesto de salud, se aprecia que, desde el punto de vista de su financiamiento, un 64,3% corresponde al aporte fiscal y un 27,3% a las imposiciones previsionales (cotizaciones de salud); mientras, el restante se explica por otros ingresos corrientes, ingresos de operación y transferencias corrientes. En este punto es necesario mencionar que esta relación que da mayor preponderancia al aporte fiscal es algo relativamente nuevo. Aquí es importante reconocer que ha existido una preocupación estatal, la cual se puede medir a partir de la relevancia que ha asumido el aporte fiscal. No obstante, una cosa son los recursos y otra en que se están gastando.

⁸ *Ibid.*

IV. DIMENSIONAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO EN SALUD

Un elemento importante para determinar y juzgar lo pertinente de un determinado presupuesto, es analizarlo en función de su “peso” respecto del Producto Interno Bruto (PIB). Esto permite comparar respecto de los estándares y recomendaciones a nivel internacional que se manejan en salud.

Cuadro 3: Gasto público en salud en porcentaje del PIB*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017**
Presupuesto	3.921.803.728	4.301.644.923	4.713.209.055	5.515.395.608	6.059.568.716	6.699.658.239	7.295.257.414
% PIB	3,32%	3,33%	3,43%	3,74%	3,85%	4,14%	4,38%
Imposiciones previsionales	1.187.321.212	1.324.907.466	1.546.306.253	1.699.385.071	1.785.156.723	1.933.609.891	1.992.563.661
% PIB	1,01%	1,03%	1,13%	1,15%	1,13%	1,19%	1,20%
Aporte fiscal	2.382.866.037	2.582.071.148	2.749.724.440	3.289.618.941	3.773.191.608	4.168.859.920	4.687.306.272
% PIB	2,02%	2,00%	2,00%	2,23%	2,40%	2,58%	2,81%

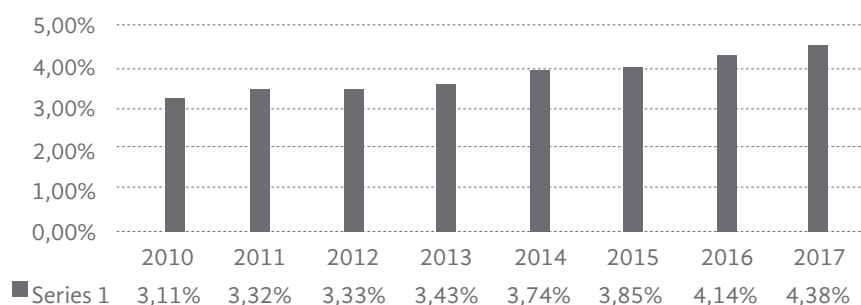
Fuente: Elaboración propia a partir de dato de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres).

*Calculado de acuerdo al PIB de cada año.

** PIB 2017 construido en base al PIB tendencial entregado por el Ministerio de Hacienda.

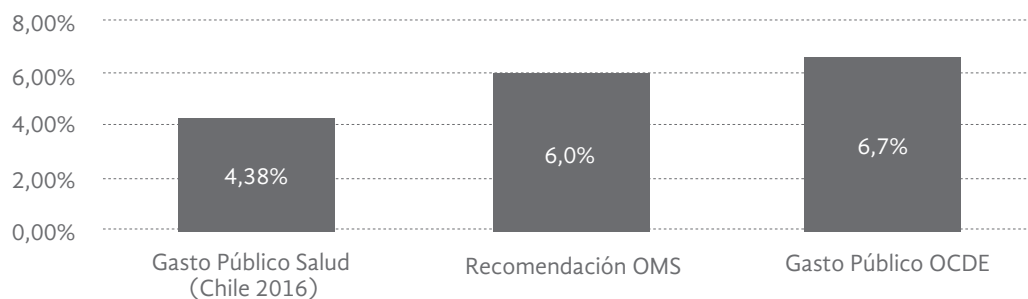
El presupuesto para salud durante el 2017 alcanzará una relación porcentual respecto del Producto Interno Bruto (PIB) de 4,38%. Desde el 2010 a la fecha, el gasto público respecto del PIB presenta un aumento acumulado de 1,26% del PIB, siendo el aporte fiscal la fuente de financiamiento que explica mayoritariamente este incremento. Es de esta manera que se puede constatar el esfuerzo fiscal en salud.

Grafico 2: Gasto público en salud según el PIB de cada año



Fuente: Elaboración propia a partir de dato de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres).

Al observar el comportamiento de los principales componentes del financiamiento del presupuesto de salud, se puede verificar que existe un esfuerzo fiscal por aumentar los recursos de salud. Estos aumentos se han logrado gracias a un mayor aporte desde las arcas fiscales. Respecto de las imposiciones o cotizaciones obligatorias que pagan los cotizantes de Fonasa, si bien se puede verificar un aumento en los recursos recaudados, estos aumentan en una velocidad bastante inferior. La cifra sobre el 4% del PIB resulta ser histórica, dado que se estaría alcanzando una cifra previa a la dictadura en cuanto al presupuesto. Hoy, si bien se superan los cuatro puntos porcentuales del PIB, hay que considerar que Chile tiene una mayor población, por lo que, a pasar de aumentar el gasto, siguen existiendo nudos claves, entre ellos, la pregunta sobre de qué forma se están gastando los recursos.

Gráfico 3: Comparación del Gasto Público en Salud

Fuente: Elaboración propia a partir de dato de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres).

Al comparar el gasto público en salud respecto de la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS), así como al gasto público promedio de los países de la OCDE, se observa que Chile se encuentra en una posición de desventaja: Chile está gastando menos de lo que resultaría necesario en su red pública de salud, de acuerdo a la población del país.

V. PRESUPUESTO DE LAS INSTITUCIONES DE SALUD

En este punto se abordan, de forma general, las implicancias del presupuesto de salud para las principales instituciones públicas de este sector. En específico, se abordarán Fonasa y las subsecretarías.

A. FONDO NACIONAL DE SALUD

Los recursos para Fonasa evidencian un aumento de 9,19% respecto de la ley de presupuesto 2016, equivalente a \$ 527.902 millones. Este aumento de recursos se destinará principalmente al financiamiento de los mecanismos de pagos a prestadores públicos, al menos en un 88%. En ese ámbito, el principal aumento lo obtiene el programa de prestaciones institucionales, seguido de los recursos destinados al financiamiento del per cápita en atención primaria. Otra parte del aumento de los recursos de la institución tendrá como destino el subsidio a cajas de compensación de asignación familiar, con un 13%.

La modalidad de libre elección (MLE) del Fonasa evidencia una disminución de 0,96% respecto del presupuesto 2016. El presupuesto que esta institución tendrá disponible para subsidiar mediante MLE para el 2017 asciende a los \$ 555.587 millones. Resulta importante destacar el estancamiento de la MLE, subsidio a la demanda que, de crecer durante años sin mayores cuestionamientos, sufriría por primera vez la suspensión de su aumento.

B. ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD (APS)

Los recursos para financiar el per cápita de salud muestran un incremento respecto de la ley de presupuesto 2016 de 8,0%, lo cual se traduce en un aumento de \$ 112.973 millones. Si bien este resulta ser un aumento por sobre el crecimiento global del presupuesto, esta expansión resulta ser menor en términos porcentuales respecto del presupuesto anterior.

Sin embargo, al comparar respecto del presupuesto vigente para agosto de 2016, el aumento tiende a ser más amplio llegando a 8,25%. Este efecto se debe a que el Ejecutivo disminuyó los recursos de APS durante el ejercicio presupuestario 2016:

La atención primaria municipal representa un 87% del total del programa del per cápita para APS. Si se compara con el presupuesto del 2016, la APS municipal obtiene un aumento de 8,45%. Este aumento equivale a \$103.374 millones.

La atención primaria dependiente de los servicios de salud representa un 13% del total de los recursos disponibles. Al comparar con el presupuesto 2016, el aumento alcanza a un 5,09%, lo cual se traduce en \$ 9.599 millones.

C. PROGRAMA DE PRESTACIONES VALORADAS

El programa de prestaciones valoradas, destinado al financiamiento de la red hospitalaria, muestra un aumento de recursos de 3,04% respecto de la ley de presupuesto 2016. Esto equivale a \$ 47.520 millones. Si se considera el presupuesto vigente a agosto del 2015, este aumento llega a un 2,78%.

Las transferencias de recursos al sector privado que están al interior de este programa, tienen un aumento de 11,10% respecto de la ley 2016. Es decir, se incrementan las compras en \$21.892 millones. El Bono AUGE no presenta modificaciones en su presupuesto.

Resulta interesante hacer notar que los recursos destinados a prestadores públicos aumentan en un 1,88% respecto del presupuesto 2016, es decir, aumentan en menor medida que el presupuesto general del PPV y es un incremento aún menor que las compras al sector privado.

D. PROGRAMA DE PRESTACIONES INSTITUCIONALES

Este programa financia, al igual que el PPV, a la red de hospitales públicos, con la diferencia de que estos recursos van exclusivamente a los prestadores públicos, enfocándose principalmente en el gasto para el personal de salud.

Se evidencia un incremento de 16,15% respecto de la ley de presupuesto 2016. Esto implica un aumento real de \$ 273.247 millones. No obstante, si se considera el presupuesto vigente para agosto de 2016, la propuesta de ley del Gobierno implica un aumento que llega al 7,56%.

E. SUBSECRETARÍA DE SALUD PÚBLICA

Esta subsecretaría presenta un aumento de 3,25% respecto de la ley de presupuesto del 2016, lo cual equivale a un aumento real de \$ 13.670 millones. Respecto de los subsidios de protección social que son financiados por esta subsecretaría, no se evidencian modificaciones, con la excepción del Subsidios de Reposo Maternal y Cuidado del Niño, que disminuye en 2,15%, lo que equivale a \$ 1.288 millones.

F. SUBSECRETARÍA DE REDES ASISTENCIALES

El presupuesto de la Subsecretaría de Redes Asistenciales evidencia un crecimiento respecto de la ley 2016 y la propuesta de presupuesto para el 2017 en un 10,18%. Esto implica materializar un incremento por \$ 11.200 millones. Resulta importante destacar que un 47,1% del presupuesto tendrá como destino el pago del IVA para las sociedades concesionarias de establecimientos hospitalarios, así como para el pago del subsidio fijo a la construcción (SFC) de los hospitales, bajo la modalidad de concesiones.

G. INVERSIÓN SECTORIAL

En términos de la inversión sectorial, se puede evidenciar una disminución respecto del presupuesto para el año 2016, la cual, en términos porcentuales, alcanza un 31,56% (\$ 147.376 millones). Esta disminución estaba programada debido a la reformulación del plan de inversiones. Ello implicó cambiar el número de hospitales y cuáles de estos serían incluidos. La modificación del plan implicó, además, aumentar el número de hospitales incluidos en el plan, aun cuando los hospitales seleccionados son de menor tamaño.

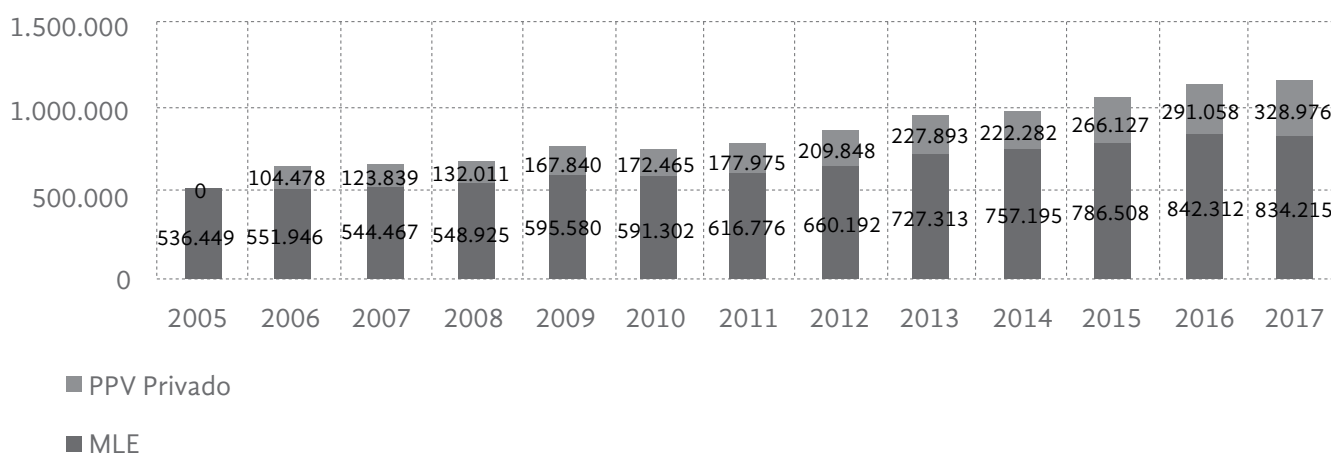
Uno de los factores decisivos en la reformulación del plan, guarda relación con las dificultades en la ejecución del mismo, dado que se experimentaron alzas en los valores del metro cuadrado construido por parte de las empresas constructoras, las cuales están entre 55% a 69%⁹ entre los años 2013 y 2015.

VI. TRANSFERENCIAS, COMPRAS Y SUBSIDIOS

Tal como se ha mencionado, en salud hay presentes varios mecanismos mediante los cuales se compran prestaciones de salud al sector privado. Estas compras básicamente son expresiones de las brechas de infraestructura, recursos humanos o equipamiento que hay a lo largo de la red pública. Dado que es necesario realizar las atenciones es que los directivos de la red de salud deben realizar compras de servicio para lograr satisfacer la demanda de salud.

De este modo, en términos generales, los recursos destinados a las transferencias al sector privado han aumentado año tras año. Y, si bien en el presupuesto 2017 no se rompe con esta tendencia, sí es necesario señalar que el aumento de los recursos es el menor desde el año 2010, cuando alcanzó un 0,05%.

Grafico 4: Evaluación de las transferencias al sector privado en dólares



Fuente: Elaboración propia a partir de dato de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres).

Desde el punto de vista del aumento porcentual, en donde mayormente se han concentrado los aumentos de estos recursos son en la ley de presupuesto 2006, 2009 y 2013, con un 22,3%, un 12,11% y un 9,75%, respectivamente.

⁹ Op. Cit., 6.

VII. DISCUSIÓN

El presupuesto de la nación propuesto por el actual gobierno, es un presupuesto de austeridad, en el cual se busca limitar la expansión del gasto público. Sin embargo, los elementos o ítems del presupuesto que están destinados a generar subsidios a la demanda o transferencias al sector privado, aumentan por sobre el aumento del presupuesto en general. Si bien se pueden celebrar ciertos aspectos positivos del presupuesto, en este gobierno no ha existido la voluntad política para avanzar en solucionar los aspectos estructurales que aquejan a la salud. El plan de inversiones, que tenía un gran potencial, aunque sin la profundidad requerida para compensar la pérdida de capacidad que se ha acumulado en los últimos 15 años, termina siendo recortado por el propio Gobierno. En ello, ciertamente, pueden haber actuado elementos exógenos, como lo son los grupos empresariales de la construcción, lo cual no quita responsabilidad al hecho de que no se hubiera enfrentado con fuerza el aumento injustificado de los precios. En relación al personal de salud, se puede haber realizado avances en materia de formación, sobre todo de especialistas médicos. No obstante, existen graves deficiencias en cuanto a la retención del personal, especialmente en el área médica.

El presupuesto de salud sigue la misma lógica que el presupuesto del gobierno central, en tanto presenta un aumento de 4,8%, sin considerar gastos financieros y saldos de caja entre otros, y 5,7% si se incluyen todos estos elementos. Pese a ello, al mirar el aumento respecto al presupuesto vigente desde agosto del año pasado, éste aumento se reduce a un 2,89%. De esta forma, si bien se puede observar una expansión, el presupuesto tiene un carácter austero.

Esto, por cierto, en consonancia con la política impuesta por el ministro de Hacienda. Señales de lo anterior es la reducción en un 31% en la inversión sectorial. Elemento que cuestiona el objetivo de fortalecer la red pública de salud, sobre todo si se considera que los aumentos de recursos hacia el sector son menores o insuficientes, pero los fondos que se destinan al sector privado aumentan en 2,18% en términos agregados.

La salud en Chile presenta problemas estructurales graves, los cuales, en el caso de la red pública de salud, se explican por una constante política de estrangulamiento financiero, además de una organización de la red construida de tal forma que lo público funcione de acuerdo a las reglas del mercado. Situación que, más que producir beneficios en términos sanitarios, únicamente sirve para crear y potenciar un sector privado que se sirve de aquello que la red pública no puede satisfacer. ▼

LEER EN EL NEOLIBERALISMO AVANZADO

Cristóbal Moya • Pierina Ferretti



Fuente: www.elmostrador.cl

RESUMEN:

El presente artículo indaga en el estado actual de las prácticas de lectura en Chile, entendiéndolas como expresión y consecuencia de las políticas neoliberales implantadas en el país. En el texto se muestra el marcado nivel de segregación lectora y el cierre elitista con que esto se asocia. Se critican los enfoques predominantes sobre la lectura que ponen el acento en la dimensión funcional y medible de esta práctica, así como se cuestiona la formación de nichos de acumulación de capital subvencionados por el Estado en torno a las políticas del libro y la lectura. Finalmente, se propone una forma de comprender la lectura como elemento necesario para la realización de una práctica política emancipadora, en tanto ejercicio que permite cuestionar el orden existente, robustecer la democracia a través del desarrollo de capacidades de discusión pública y pensar otras formas de organizar lo común.

PALABRAS CLAVE:

- Lectura en Chile.
- Prácticas lectoras.
- Producción de libros.
- Industria editorial.

La reciente publicación del estudio *Evaluación Internacional de las Competencias de Adultos* realizado por la OCDE¹ hizo sonar nuevamente las alarmas respecto al estado de la lectura en Chile: “la mayoría de las personas entre 16 y 65 años sólo puede entender textos breves y sencillos”². La ministra de Educación, Adriana Delpiano, lamentaba los bajos resultados obtenidos, mientras que diversos medios de comunicación hacían eco de esa queja. La recurrencia de este lamento se ha vuelto ya un lugar común en el debate público sobre el desarrollo cultural del país, y es que más allá de los números, los resultados de estas mediciones evidencian cuestiones más profundas y estructurales que el mero nivel de comprensión lectora de la población.

El estado actual de las prácticas lectoras en Chile es una expresión —entre muchas otras— del avanzado nivel de implantación de políticas neoliberales y de las consecuencias de éstas³. Como en otros ámbitos de la vida social (salud, pensiones, educación), puede observarse en las formas predominantes de lectura cómo la aplicación de lógicas neoliberales tiende a reproducir las desigualdades sociales, restringiendo a su vez la práctica política, así como contribuyendo a crear nichos de acumulación de capital subvencionados por el Estado.

En este artículo se busca mostrar, por una parte, el segregado panorama de las prácticas lectoras en Chile, que hace de estas un factor de distinción y cierre social más que de democratización cultural, junto con criticar tanto los enfoques sobre la lectura que actualmente predominan (que manifiestan visiones más bien instrumentales de la lectura asociadas a la productividad). Adicionalmente, se exhibe la alianza entre el sector público y la empresa privada que se ha generado en torno a la lectura y su fomento. Finalmente, se destaca la necesidad de considerar una forma particular de lectura como un elemento necesario, aunque no suficiente, para generar una mirada crítica de la realidad social que esté a la base de una práctica política transformadora.

I. LA SEGREGACIÓN DE LA LECTURA EN CHILE

A. EL PANORAMA DE LA SEGREGACIÓN DE LECTORES

La evidencia recogida hasta el momento da cuenta de Chile como un país donde quienes menos leen los principales formatos de lectura —libros, periódicos, revistas e historietas o cómics— poseen poca educación, bajos ingresos y tienden a ser mayores en edad. Pese a las promesas de una democratización de la lectura aparejada a la expansión de las nuevas tecnologías, esta tendencia se observa tanto en soportes impresos como digitales⁴.

Si se considera una separación gruesa entre la población residente en Chile de 15 años o más que declara haber leído libros y periódicos en los últimos doce meses y los que no, las diferencias son evidentes en la composición de los grupos de lectores y no lectores

1 OCDE. (2016). *Skills Matter. Further Results from the Survey of Adult Skills*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/skills/evaluaciones-de-competencias/evaluaciondecompetenciasdeadultospiaac.htm>

2 Ramírez, N. (2016, 29 de junio). Más de la mitad de los adultos chilenos tiene baja comprensión lectora y razonamiento matemático. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/06/29/810020/Mas-de-la-mitad-de-los-adultos-chilenos-tiene-baja-comprension-lectora-y-razonamiento-matematico.html>.

3 La relación propuesta entre el contexto neoliberal chileno y la lectura se funda en la idea de Grínor Rojo de que “[...] la maduración del régimen económico chileno funciona, tiene que funcionar, en una estrecha asociación con su correlato cultural respectivo o, mejor dicho, a través de una asociación que apuesta a la legitimidad tanto como a la perpetuación del sistema gracias a un fortalecimiento de los peores de esos correlatos”. Rojo, G. (2013). *Sobre lectura y escritura en Chile. Comunicación y medios*, (27), p. 64.

4 Moya, C. y Gerber, M. La lectura en formatos digitales en Chile: nuevas prácticas y viejas desigualdades. *Revista Chilena de Literatura*. (En prensa).

según datos del año 2014 (ver Cuadro 1) ⁵. El grupo de lectores de ambos formatos posee mayores ingresos promedio por hogar, cuenta con mayor nivel educacional y, en promedio, utiliza internet más horas a la semana.

Cuadro 1: Caracterización de población lectora y no lectora de libros y periódicos

	Lee	No lee
Libros		
Porcentaje	67,3	32,7
Edad (media en años)	36,3	41,3
Mujer (porcentaje)	54,0	43,8
Educación (porcentajes)		
Media incompleta o menos	28,4	47,0
Media completa	28,2	34,5
Superior	43,4	18,5
Hora internet semana (media)	6,93	3,93
Gusto por la lectura (media)	3,87	2,78
Disfruta lectura (media 1: nada, 5: mucho)	3,26	2,71
Ingresos hogar (media en pesos)	832.933	584.383
Periódicos		
Porcentaje	83,3	16,7
Edad (media)	38,3	35,8
Mujer (porcentaje)	49,7	55,3
Educación (porcentajes)		
Media incompleta o menos	30,7	53,3
Media completa	31,7	23,5
Superior	37,7	23,3
Hora internet semana (media)	6,13	5,06
Gusto por la lectura (media)	3,63	2,95
Disfruta lectura (media 1: nada, 5: mucho)	3,14	2,81
Ingresos hogar (media en pesos)	762.663	676.863

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta Comportamiento Lector 2014.

Este patrón general de segregación ha sido identificado en distintos estudios⁶, destacando el efecto que tiene la educación de las personas y sus padres para el desarrollo de las prácticas lectoras. También se ha relevado el efecto de los ingresos del hogar sobre la lectura de libros, así como

⁵ Se utiliza la encuesta de comportamiento lector del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes realizada el año 2014 por el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile. Esta permite inferir a la población de residentes en Chile de entre 9 y 65 años. En los datos reportados aquí se restringen los resultados a la población con 15 o más años y a dos formatos de lectura, libros y periódicos, considerando el significado que tiene asociado cada uno. Por un lado, los libros han sido históricamente un marcador de estatus en Chile, así como los periódicos implican cierto nivel de interés por el contexto social, más allá de las variaciones asociadas a distintas publicaciones.

⁶ Cociña, M. (2007). *Determinantes de la lectura en Chile*. Tesis para optar al grado de Magíster en Economía Aplicada. Santiago: Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. Recuperado de: http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2007/cf-cocina_m/pdfAmont/cf-cocina_m.pdf; Moya, C. (2013). *La lectura de libros en Chile. Una práctica cultural dispuesta por el gusto*. Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencias Sociales. Santiago: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Recuperado de: http://www.observatoriocultural.gob.cl/wp-content/uploads/2015/05/tesis_cristobal_moya.pdf; Torche, F. (2007). Social status and cultural consumption: The case of reading in Chile. *Poetics*, 35(2-3), pp. 70-92.

se ha evidenciado que la lectura de los mismos constituye un marcador de estatus en Chile. De manera que los libros se presentan como un material de lectura particularmente expresivo de la segregación lectora.

El vínculo entre la lectura de libros y ciertas posiciones de grupos aventajados en la estructura social chilena, cobra sentido a través de la noción de estilos de vida compartidos por los privilegiados. Es que, más allá de la relevancia que tiene la riqueza material —como los ingresos, las propiedades, las credenciales educativas, etc.— para configurar la estructura social, es decir, para fijar las posiciones y relaciones de los individuos y grupos sociales en la sociedad, también se debe considerar que esas desigualdades se expresan subjetivamente a través de comportamientos y preferencias compartidas.

Coincidente con lo anterior, se evidencia una afinidad entre las posiciones sociales superiores — como las clases sociales más educadas— y ciertas prácticas culturales⁷, entre las que se cuentan prácticas lectoras como la lectura de libros. Ciertas prácticas presentan un carácter exclusivo para algunos grupos privilegiados que, entonces, hacen de tal atributo una marca distintiva y de reconocimiento mutuo. Mientras esos gustos y prácticas sean compartidos y exclusivos, contribuyen a un cierre social que trae réditos al grupo que se presenta como el portaestandarte cultural legítimo. En cambio, la expansión de estas marcas de distinción socava tal potencial y lleva a los grupos privilegiados a migrar a otras prácticas o a formas más particulares de las mismas. La esfera de la cultura, así, permite expresar desigualdades sociales que comunican lo que se comparte entre algunos que, a la vez, los distancia de otros.

De manera complementaria, la segregación lectora observada se corresponde con una mayor distancia respecto a las prácticas de lectura por parte del grupo de la población que no lee, que es el más pobre y con menor escolaridad. El grupo de no lectores manifiesta una menor disposición y gusto por leer que su contraparte; la población residente en Chile que lee libros, al ser consultada sobre cuánto le gusta leer en general, —en una escala que va de 1 (*Nada*) a 5 (*Me gusta mucho*)—, posee un promedio de 3,87, mientras que los que no han leído libros tienen un promedio de 2,87. De esta manera, la menor disposición hacia la lectura facilita la segregación de las prácticas lectoras y contribuye al deterioro de habilidades vinculadas con esta actividad y la escritura de textos en la población más desaventajada. De ello se infiere una especie de círculo vicioso donde los que leen generan mecanismos que refuerzan la reproducción de su práctica y posición social, así como los que no leen se mantienen alejados de las prácticas lectoras al generar una disposición adversa.

De tal manera, se constatan formas de distinción que hacen aparecer como natural la cercanía de algunos individuos respecto a ciertas prácticas, promoviendo la visión de un estilo de vida compartido entre quienes realizan ciertas lecturas, frente a los que no acceden a estas, ya sea porque no les llaman la atención, no las entienden o no les interesan. Si bien en algunas ocasiones se han destacado las barreras al acceso a materiales de lectura, se ha tendido a desestimar este factor en consideración a la disponibilidad gratuita de libros y otros materiales de lectura en una creciente red de bibliotecas y puntos de préstamo.

Las implicancias de las distinciones que se aprecian en Chile respecto al acceso a la lectura no se limitan a este ámbito o solo a la esfera cultural, sino que dan cuenta de relaciones sociales más generales. Un vasto campo de investigación ha mostrado cómo las desigualdades sociales en Chile son agudas, expresándose en un amplio espectro de la vida social que considera desde el barrio en que se habita hasta el (mal)trato cotidiano que se recibe⁸. En este sentido, la segregación de la lectura aparece como una expresión más de las amplias desigualdades sociales que operan en el país y que se han presentado constantemente a lo largo de su historia⁹.

7 Bourdieu, P. (2012) *La distinción*. Buenos Aires: Taurus; Gayo, M., Teitelboim, B. y Méndez, M. (2009). Patrones culturales de uso del tiempo libre en Chile: Una aproximación desde la teoría Bourdieuana. *Universum*, 24(2), pp. 42-72.

8 Araujo, K. (2016). La calle y las desigualdades interaccionales. Santiago: PNUD; Méndez, M.L. Neighborhoods as arenas of conflict in the neoliberal city: Practices of boundary making between “us” y “them”. *Urban Studies*. (En prensa).

9 Para el caso de los libros, ver Subercaseaux, B. (2010). *Historia del libro en Chile*. Santiago: LOM.

B. ¿QUÉ SIGNIFICA LA DISTANCIA HACIA LA LECTURA?

Considerando el panorama descrito, cabe interrogarse acerca de qué significa estar alejado de la lectura en este contexto. Diversas voces políticas y sociales confluyen en el llamado a leer más —algunos agregan que también “mejor”—, dando la impresión de un amplio consenso social, que va desde el Ministerio de Educación a la Cámara Chilena de la Construcción, pasando por distintas fundaciones y entidades privadas, respecto a la importancia de fomentar la lectura. Sin embargo, este acuerdo supuestamente transversal en torno a la deseabilidad de la lectura y la necesidad de su fomento, esconde importantes disensos respecto a qué es lo que los distintos actores están entendiendo por esta práctica y, por tanto, qué es lo que verdaderamente consideran que debe fomentarse. No se trata tanto de que todos estén de acuerdo en un mismo punto, sino más bien de que, en definitiva, esas diversas voces están hablando de distintas formas de comprender la lectura. El respaldo de una lectura funcional al trabajo, cuantificada en puntos de una prueba estandarizada, poco tiene que ver con la visión de la lectura asociada a un perfil social culturalmente distinguido o bien con el llamado a desarrollar esta práctica de manera curiosa, crítica y creativa.

En la discusión que se da actualmente en Chile respecto de la lectura y su impulso, podemos distinguir principalmente tres enfoques. Uno que refiere a una visión más tradicionalista que asocia la lectura con estatus y, por consiguiente, con prácticas de distinción que derivan en un cierre social. Otro que busca resaltar los réditos de la lectura como una habilidad básica que contribuye a la productividad laboral y que requiere un entrenamiento adecuado durante la escolaridad. Y un tercero en el que predomina una visión crítica y, eventualmente, emancipadora de la lectura, como una actividad cognitivamente favorable para la reflexión y la participación social y política. Esta última forma de comprender la lectura apunta a desarrollar el vínculo que existe entre la lectura y la práctica política. Esta posición se encuentra poco extendida en el Chile actual, donde los niveles de participación política convencional y no convencional son bajos, mientras que han predominado los dos primeros enfoques sobre la lectura, asociados a un uso políticamente restrictivo de esta.

Comprender qué significa leer en el Chile contemporáneo requiere atender el contexto de producción de esta práctica, con el objetivo de iluminar los enfoques que buscan su fomento. Situados a mediados de la segunda década del siglo XXI, la alfabetización ha dejado de ser un problema¹⁰ y el foco de atención se ha volcado hacia la alfabetización funcional que, como indicador, apunta a medir un uso más complejo de la lectura y la escritura. La principal institución encargada de enseñar y poner en práctica la lectura es el sistema escolar, que destaca por sus altos niveles de segregación¹¹. Más en general, Chile ha destacado por altos niveles de desigualdad en distintos ámbitos, lo que se asocia al temprano giro neoliberal que tiene lugar durante la dictadura cívico militar¹². En tal sentido, la distancia que una parte importante de la población manifiesta respecto a la lectura implica tanto un alejamiento de la cultura dominante, a modo de subordinación, así como un rezago en las habilidades reflexivas y críticas provistas por la lectura. Aquello tiene implicancias para la práctica política, ya que dificulta la reflexión, y para la legitimidad de las expresiones culturales de aquellos que no comparten la cultura dominante.

10 Palavicino, D. (2016, 11 de marzo). Estudio sitúa a Chile como el país con mayor alfabetismo de América Latina. *La Tercera*. Recuperado de: <http://diario.latercera.com/2016/03/11/01/contenido/tendencias/16-210955-9-estudio-situa-a-chile-como-el-pais-con-mayor-alfabetismo-de-america-latina.shtml>

11 Bellei, C., Valenzuela, J.P. y De los Ríos, D. (2010). Segregación escolar en Chile. En S. Martinic y G. Elacqua (eds.), *¿Fin de Ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*. Santiago: OREALC-UNESCO/Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 209-229.

12 Ruiz, C y Boccardo, G. (2013). *Los chilenos bajo el neoliberalismo: clases y conflicto social*. Santiago: Fundación Nodo XXI / Ediciones El Desconcierto.

II. EL FOMENTO DE LA LECTURA

A. LA ALIANZA PRIVADO ESTATAL RESPECTO AL IMPULSO DE LA LECTURA

Dentro del debate público sobre la lectura destacan las constantes alarmas que se encienden al respecto. La urgencia con que se llama a tomar acción con el objetivo de fomentar la lectura, constituye un lugar común a estas alturas. Se expresa una preocupación especial por el bajo rendimiento en habilidades consideradas elementales para el desempeño laboral¹³, a la vez que la ministra de educación evidencia sorpresa porque Chile parece no estar a la altura de su desarrollo económico en el desempeño lector en pruebas estandarizadas: “No hay razón para que este país entienda menos lo que lee que otros países de ingreso similar”¹⁴.

Por una parte, se ha trabajado en generar un enfoque de fomento a la lectura integral y pluralista, mientras que se han mantenido formas de acción estatal y privada que siguen marcadamente enfoques de lectura funcionales a la productividad. Así, el discurso oficial indica que la enseñanza de la lectura debe ser una actividad enfocada a:

“[...] formar a los estudiantes para que puedan asumir competentemente cualquier desafío de lectura —en los soportes existentes y en aquellos que puedan aparecer en el futuro—, adquirir nueva información, reflexionar sobre el lenguaje utilizado en los textos, adoptar una postura crítica sobre lo que leen y relacionarlo con distintos contextos sociales, culturales o disciplinarios. En síntesis, que sean lectores motivados, capaces de gozar con la lectura o recurrir a ella para lograr distintos propósitos”¹⁵

Pero, al mismo tiempo, la práctica del fomento lector apunta a concepciones bastante más restringidas de la lectura. En primer lugar, los enfoques de fomento a la lectura implementados hasta la actualidad han mostrado una preferencia por el desarrollo de capacidades cuantificables, como se observa en el énfasis puesto en las pruebas estandarizadas en la escuela, en detrimento de la transmisión de un canon de lecturas —que no tiene por qué ser exclusivamente literarias— a partir de la valoración de sus contenidos. La idea de la “libertad de elegir” ha calado hondo, extendiéndose incluso al ámbito de las lecturas literarias provistas por el sistema escolar¹⁶. De tal manera, en un espíritu de supuesto pluralismo, se alienta la flexibilidad de los materiales de lectura en la escuela para que puedan adaptarse a la realidad experimentada por los estudiantes¹⁷, pese a que una de las contribuciones de la lectura literaria es precisamente su capacidad de representar y reflexionar realidades distintas que las ya experimentadas¹⁸. En consecuencia, más que una defensa del canon como eje de la enseñanza de la literatura, lo que resulta más problemático de la flexibilidad ya mencionada es que implica una renuncia a repensar y problematizar cuál es el sentido político de la lectura que se sugiere para la etapa escolar, así como sus vínculos con el mismo canon académico.

En segundo lugar, se evidencia un enfoque inclinado hacia la formación de trabajadores competentes. Muestra de aquello es la relevancia presupuestaria que se le dedica a la aplicación

13 Valenzuela, O. (2016, 29 de junio). Triste: el 62% de los adultos chilenos no sabe sumar. LUN. Recuperado de: <http://www.lun.com/lunmobileiphone/homeslide.aspx?dt=2016-06-29&PaginaID=31&bodyid=0&SupplementId=0&NewsID=349315#pagina-31>

14 Ibid.

15 Mineduc. (2013). *Bases curriculares. 7° básico a 2° medio*, Santiago: Mineduc, p. 32. Recuperado de: http://www.docentemas.cl/docs/2016/Segundo%20Ciclo/Bases%20Curriculares_Lengua%20y%20Literatura_7%20Basico.pdf

16 Álvarez, I. *Repensar un canon literario para la escuela*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “¿Qué leer? ¿Cómo leer? Perspectivas sobre la lectura en la infancia”, organizado por el Plan Nacional de Fomento de la Lectura, Lee Chile Lee, del Ministerio de Educación y la Universidad Diego Portales durante los días 6 y 7 de diciembre de 2012.

17 Cabe señalar, en todo caso, que el fomento a la flexibilidad no necesariamente ha tenido un corolario con una efectiva contextualización de la literatura en las escuelas nacionales, al menos según discusiones y conferencias del último Congreso de SOCHEL vinculadas a la enseñanza de la literatura.

18 Álvarez, I. *Op. Cit.*, 17.; Rojo, G. (2011). Defensa del libro y la lectura. *Mapocho*, (69), pp. 25-29.

de la prueba Simce¹⁹, que apunta a medir en los escolares las habilidades de lectura, entre otras, o a la compra de textos escolares de sellos extranjeros que también apuntan a un adecuado entrenamiento escolar²⁰. En el mismo sentido, la importancia otorgada a los resultados de pruebas estandarizadas internacionales (como los test PISA y las mediciones de competencias de la OCDE), confirman la predominancia de enfoques tecnocráticos e instrumentales para abordar la lectura en tanto competencia medible. Así también, una parte considerable de la evaluación para acceder a la educación superior en Chile depende del desempeño en una prueba estandarizada (PSU) que mide habilidades lingüísticas, especialmente la comprensión lectora. Esto en un contexto donde la educación superior se percibe como una de las principales herramientas para el ascenso social a través del mercado laboral²¹.

En efecto, la preocupación por las consecuencias de un bajo desempeño en la lectura sobre la productividad laboral, ha sido explicitada con claridad en un estudio realizado por la Cámara Chilena de la Construcción en conjunto con la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile:

“[...] se hace evidente la existencia de marcadas brechas en la capacidad de los trabajadores para enfrentar la demanda de un mercado laboral cada día más complejo y especializado [...] existe una serie de otras deficiencias y vacíos que, no obstante estar [sic] fuera del ámbito de la empresa, impactan también en la productividad de ésta y en la empleabilidad de los trabajadores”²²

Este estudio pone en evidencia que “la escolaridad no ha tenido directa relación con las habilidades esperadas”²³, que en quince años (1998-2013) no ha habido cambios significativos en las competencias básicas de los trabajadores, incluyendo la comprensión de textos y que, pese a los ingentes esfuerzos presupuestarios y administrativos para fomentar el incremento de la lectura “útil”, no se han obtenido los resultados esperados. Un resultado patente, en cambio, ha sido un fuerte encadenamiento entre gasto estatal y enriquecimiento de grandes conglomerados vinculados a la producción de textos y al rendimiento en pruebas estandarizadas. Por ejemplo, los establecimientos escolares vulnerables han orientado sus recursos a costear asesorías e intervenciones que les permitan aumentar su rendimiento, especialmente a través de las Agencias de Asistencia Técnica Educativa (ATE)²⁴.

En suma, se plantea un enfoque que no sólo desestima la toma de posición sobre las lecturas que busca difundir, sino que además favorece el entrenamiento para una escuela que cuantifica a los estudiantes que luego deben ser trabajadores productivos, competentes en cuestiones básicas para el desempeño laboral, tales como la lectura. De soslayo, se produce una alianza con actores privados que son beneficiados a través de un cuantioso gasto público.

B. EL ENCADENAMIENTO MERCADO-ESTADO EN LA PRODUCCIÓN DE LIBROS

Otra dimensión que aparece al analizar el estado de la lectura en Chile es la producción de libros y la estrecha relación entre gasto público y grandes conglomerados editoriales. Al igual que como

19 Urquieta, C. y Carmona, A. (2014, 30 de julio). El jugoso negocio vinculado al Simce. *El Mostrador*. Recuperado de: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2014/07/30/el-jugoso-negocio-vinculado-al-simce/>

20 Slachevsky, P. (2016). La edición independiente entre tensiones y desafíos. Aproximaciones al campo editorial en Chile. En C. Moya, L. Fuentes (coords.). *Un lugar para los libros. Reflexiones del Encuentro Nacional sobre Cultura Escrita y Prácticas Lectoras*. Santiago: LOM ediciones.

21 Sepúlveda, L. (2013, 5 de abril). Los signos de una generación ambiciosa. *Ciper*. Recuperado de: <http://ciperchile.cl/2013/04/05/encuesta-cide-45-de-jovenes-consultados-piensa-que-la-educacion-superior-deberia-ser-gratuita/>

22 Bravo, D. y Ramírez, B. (2013). *Competencias básicas de la población adulta*. Santiago: OTIC-Cámara Chilena de la Construcción, p. 7.

23 *Ibid*, p. 13.

24 Fernández, B., Carmona, A. y Urquieta, C. (2014, 4 de febrero). El transversal negocio de las Agencias de Asistencia Técnica Educativa (ATE). *El Mostrador*. Recuperado de: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2014/02/04/el-transversal-negocio-de-las-agencias-de-asistencia-tecnica-educativa-ate/>

puede apreciarse en otras esferas como la salud, la educación o las obras públicas, por nombrar algunas, los recursos del Estado son destinados a grandes empresas privadas que se benefician directamente de la inversión estatal.

En el contexto chileno, el Estado es uno de los principales agentes del mercado del libro, fundamentalmente por las compras de textos escolares. De acuerdo a un estudio sobre la industria del libro en Chile realizado por Juan Carlos Sáez, al año 2014, alrededor del 25% del mercado estaba representado por compras públicas²⁵. Ahora bien, al analizar adónde van a parar esos recursos, se constata que la gran mayoría son destinados a la compra de material bibliográfico producido por conglomerados editoriales, fortaleciendo así la estructura oligopólica que exhibe la industria editorial a nivel global. De acuerdo a los datos recabados por Paulo Slachevsky:

“el año 2013 se gastaron \$23.799.740.769 en libros de texto. De este total, el 93% corresponde a recursos destinados a editoriales reunidas en la Cámara [Chilena del Libro], casi todas de capitales extranjeros. De las adquisiciones realizadas por el Centro de Recursos para el Aprendizaje (CRA), perteneciente al Mineduc, el año 2013 se destinaron \$2.899.607.111 a compras de catálogo general. De estas, el 70,1% corresponden a publicaciones con ISBN extranjero”²⁶

Esta cantidad de recursos destinados a los grandes grupos económicos que dominan la industria, contrasta con las magras cifras orientadas a fortalecer las editoriales nacionales pequeñas y medianas. Los mismos datos que reúne Slachevsky muestran que:

“[la] línea de adquisición de libros del Consejo Nacional del Libro y la Lectura en favor de la creación chilena, hasta hace poco único espacio donde muchas pequeñas editoriales habían sido consideradas, representa solo el 1,6% del total de recursos aquí contabilizados, siendo apenas 1/16 de lo que el Estado le compró a Santillana en textos escolares ese mismo año”²⁷

Las cifras aportadas son indicativas del estrecho encadenamiento entre Estado y grandes conglomerados editoriales que existe actualmente en nuestro país.

Ahora bien, para entender estos datos en su contexto, se debe tener en consideración cuáles son los agentes del campo editorial en Chile y cómo se estructura el gasto público en el sector. Ello permitirá entender que el Estado podría reorientar sus recursos al pujante y diverso campo editorial que actualmente existe en nuestro país, en vez de destinarlos a grandes empresas mayormente extranjeras y conglomerados del libro.

Un buen mapa de la estructura del campo editorial en Chile lo ofrecen las cuatro asociaciones que reúnen a los agentes del campo editorial: la Cámara Chilena del Libro, la Corporación del Libro y la Lectura, Editores de Chile y la Cooperativa de Editores de la Furia. Grosso modo, las dos primeras asociaciones representan el polo más comercial del campo, y reúnen a las filiales nacionales de grandes conglomerados como Santillana del Pacífico S. A, McGraw-Hill Education, Penguin Random House, Planeta, entre otras. Editores de Chile y la Cooperativa de Editores de la Furia representan el polo que ha sido caracterizado como independiente²⁸. Si bien la distinción entre polo comercial y polo independiente no siempre es clara, dado que toda editorial busca ser sustentable económicamente y que el libro es a la vez un objeto cultural y económico, puede apreciarse que las editoriales que tienden al polo comercial se orientan principalmente por las probabilidades de éxito de sus títulos y del rédito económico que tendrán, desestimando la publicación de autores y obras que no tengan un nicho de mercado asegurado. Las editoriales que llamamos independientes, al contrario, hacen un permanente esfuerzo por sustentarse

25 Este estudio no se encuentra publicado aún, pero fue expuesto por su autor en la charla magistral sobre distribución del libro que dictó en el Encuentro Nacional sobre Cultura Escrita y Prácticas Lectoras celebrado el año 2015 en Santiago y Valparaíso. Su charla puede verse en el siguiente enlace: <https://vimeo.com/134108462>

26 Slachevsky, P. *Op. Cit.*, p. 123.

27 *Ibid.*

28 Debe tenerse en consideración que hay un número importante de agentes editoriales que no están asociados a ninguna de estas organizaciones gremiales. Sin embargo, por las dificultades metodológicas que este grupo presenta para su estudio, no existen investigaciones al respecto.

económicamente, al tiempo que se arriesgan a publicar autores no consagrados, proponiendo catálogos orientados por principios estéticos y políticos, que pueden no significar éxitos en el plano comercial. De esta manera, las políticas editoriales del sector independiente permiten que exista una amplia diversidad de publicaciones, la que se ve amenazada cuando solo imperan los criterios de éxito comercial²⁹.

En relación a la composición del gasto público, de acuerdo a los datos de Slachevsky, un 84% de los recursos estatales se invierten en textos escolares. En este ítem, el de mayor peso relativo al total de recursos destinados por el Estado al mercado del libro, se observa que un 31% de las compras (\$7.377.295.326 pesos) se hicieron al grupo Santillana del Pacífico S.A. (uno de los conglomerados editoriales más grandes del mundo hispanohablante). Le sigue a este indicador un 10,3% de compras de los Centros de Recursos para el Aprendizaje (CRA), un 3,3% de compras de la Dibam, y un magro 1,6% de recursos invertidos a través de los distintos instrumentos del Consejo del Libro y la Lectura que, se supone, son los fondos disponibles para fomentar la industria editorial nacional y apoyar a las pequeñas y microeditoriales.

Cuadro 2: Compras públicas de libros, año 2013

Ítem	Monto en pesos	Porcentaje del total
Textos	23.799.740.769	84,0
CRA	2.899.607.111	10,3
Dibam	914.874.000	3,3
Consejo del libro	450.000.000	1,6
Total	28.064.221.880	

Fuente: Slachevsky, P. *Op. Cit.*, p. 127.

Cuando el Estado dirige preferencialmente sus recursos a grandes conglomerados, expresa el carácter subsidiario de su accionar en la esfera de la cultura. En vez de apoyar al sector independiente del campo editorial que existe en Chile, limita su desarrollo. Esto influye en el tipo de desarrollo cultural del país, en tanto el Estado descuida un fomento de la lectura que vaya de la mano con el fortalecimiento de los agentes que precisamente están aportando a la producción cultural y la diversidad bibliográfica en Chile. La concepción neoliberal que está detrás de estas decisiones políticas equipara, como agentes económicos en competencia, grandes transnacionales del libro a medianas y pequeñas empresas editoriales. Para el Estado chileno no es tan relevante el aporte cultural que sus “proveedores” hagan al país, y en vez de crear un círculo virtuoso con el polo independiente de la producción editorial, contribuye a fortalecer el polo comercial y transnacional del mercado. La política de compras públicas es, de esta manera, otro indicador de muchos, de esa densa trama entre Estado y mercado que ha caracterizado las políticas de la postdictadura en muchos ámbitos de la vida social³⁰.

El enfoque sobre la lectura funcional al trabajo se condice con el estado de la producción editorial en la inclinación hacia el mercado de ambos. El Estado beneficia a un grupo de empresas transnacionales para que provean textos que, idealmente, permitan mejorar habilidades útiles para el desempeño laboral. Por otra parte, el esfuerzo es infructuoso en la medida que una parte considerable de la población se mantiene alejada de las prácticas lectoras y, por ejemplo, tiende a disfrutar menos de la lectura, lo que marca una distancia con los productos editoriales del polo independiente. Asimismo, quienes se hacen parte de las prácticas lectoras en formatos como

29 Se recomiendan los siguientes estudios sobre el polo independiente del campo editorial en Chile: Fuentes, L., Ferretti, P., Ortega, R. y Castro, F. (2015). *La edición independiente en Chile. Estudio e historia de la pequeña industria*. Santiago: Cooperativa de Editores de la Furia; Bustamante, M. y Symmes, C. (2013). Los editores independientes y la constitución de un capital simbólico transnacional: condiciones del ingreso de la diversidad cultural en Chile. *Revista del Museo de Antropología*, 6(1), pp. 91-106; Symmes, C. (2013). Fundar la Asociación de Editores Independientes de Chile: una estrategia de resistencia colectiva. *Comunicación y Medios*, (27), pp. 129-146.

30 Para profundizar en el encadenamiento Estado-mercado ver Ruiz, C. (2015). *De nuevo la sociedad*. Santiago: LOM ediciones.

el libro, disfrutaban de cierto prestigio asociado a estas prácticas. Por lo mismo, el entramado del Estado con el mundo editorial contribuye indirectamente al enfoque de la lectura como marca de distinción.

III. UNA LECTURA PARA LA EMANCIPACIÓN

La lectura es una práctica diversa que puede tener rendimientos para individuos, grupos y sociedades, aunque tales beneficios no sean siempre seguros. En este sentido, cabe resaltar la idea de las prácticas de lectura como alicientes del pensamiento crítico, en tanto actividades que pueden promover la reflexividad y una práctica política más robusta.

Además de los tradicionales rendimientos asociados a la lectura como una práctica que puede fomentar el pensamiento crítico, cabe resaltar la dimensión emancipadora de la lectura. Esta constituye una práctica que es básica para el despliegue político y, especialmente, democrático, al suponer darle sentido a conjuntos de ideas y estructuras argumentativas que subyacen a cualquier ideología y programa político. Siguiendo la idea de Rojo:

“Lo que podemos hacer con el libro es un espejo de lo que podemos hacer con nuestra razón, y eso es válido incluso para los libros malos, porque no es algo que dependa de los contenidos sino del cómo esos contenidos se articulan y se expresan, de un lado, y se receptionan, del otro. Razón, libro y lectura constituyen así una tríada indisociable”³¹

La razón se encuentra inseparablemente ligada a la lectura y, por tanto, ambas también lo están con la práctica política racionalmente fundada. No se trata de una división entre alta y baja cultura que apela a que la primera ilumine a la segunda, sino de rescatar la asociación entre la lectura y las capacidades de discusión pública como base de un régimen democrático. De manera que aparece como un hecho especialmente problemático la segregación tan marcada en las prácticas lectoras que se observa en Chile. Al producirse y mantenerse una distancia hacia la lectura en buena parte de la población, se pone en vilo la realización humana misma, si concedemos que:

“[...] la lectura de libros, por su misma naturaleza, pone en actividad dimensiones de lo humano que son esenciales, que si se las deja de lado eso acarrea consigo un recorte en lo más profundo de aquello que nos hace ser lo que somos”³²

Consecuentemente, situados en un periodo que demanda leer para la emancipación, así como hacer una lectura de la emancipación, es imperioso repensar las formas de lectura en Chile. Antes que desestimar el valor de la lectura por la forma que toma en el contexto neoliberal, se requiere reorientar la significación y potencia que actualmente se le atribuye. La lectura, por tanto, no únicamente como una herramienta al servicio del desempeño laboral, ni tampoco como una marca de distinción que corre el riesgo de agotarse ante la masificación. Una lectura de la emancipación, proponemos, es aquella que se vuelca hacia el pensamiento de lo común, de lo que no es y de lo que puede ser.

Una práctica política emancipatoria, entonces, necesita la lectura para pensar la emancipación misma desde un marco no instrumental de la razón. Ahora bien, las cuestiones acerca de qué dimensión humana realiza la lectura, así como cuál es esa razón emancipatoria que impulsa la lectura, deben ser adecuadamente definidas. No cabe a este texto profundizar en estos aspectos, tanto por cuestiones sustantivas como de espacio. Nos contentamos con abrir el problema de la lectura asociado a sus condiciones de producción y a la reflexión de sus potenciales en el marco de una política de la emancipación.▼

31 *Op. Cit.*, 4, p. 59.

32 *Ibid.*

EL TULLIDO DISCURSO PRO-CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LA ÉLITE EMPRESARIAL CHILENA

Martín Castillo • Andrés Estefane



RESUMEN:

El modelo de crecimiento de la economía chilena experimenta una profunda crisis debido, entre otros factores, a la baja en el precio del cobre y el aumento de los costos de extracción del mineral. Sin embargo, ello no se ha traducido en un cuestionamiento radical de los pilares que sostienen su predominio. Acudiendo a una estrategia defensiva rutinaria, el empresariado chileno ha desplegado con fuerza su conocido discurso pro-crecimiento con el fin de contener toda reforma que apunte a la redistribución de la renta o a la superación de un modelo de desarrollo que ya muestra signos inequívocos de obsolescencia. Entender y superar esa estrategia exige comprender el lugar que la idea de crecimiento tiene en la ortodoxia neoliberal y los términos en los que se ha articulado la crítica teórica e histórica a sus supuestos. Poner en diálogo el pasado y presente de esta discusión ofrece herramientas valiosas para la emergencia de un proyecto de desarrollo a largo plazo, que supere el reduccionismo y cortoplacismo de la práctica neoliberal.

PALABRAS CLAVE:

- Crecimiento económico.
- Neoliberalismo.
- Modelo de desarrollo.
- Empresariado.

Es bien sabido que Chile es país récord en América Latina en lo referido a tasas de crecimiento. Pese a sus altos índices de desigualdad, dicho estatus le ha permitido elevarse como ejemplo a seguir para otras economías en desarrollo. Este espaldarazo internacional ha tenido profundos efectos en el discurso económico de la elite empresarial chilena. Parapetado tras ese reconocimiento, este actor ha logrado forjar un férreo consenso en torno al modelo de crecimiento en régimen, bloqueando cualquier intento de reforma o superación a pesar de las contradicciones y evidentes signos de agotamiento que la fórmula presenta en la actualidad.

La siguiente reflexión tiene por objeto analizar los contornos en los que se mueve el discurso pro-crecimiento de la elite empresarial chilena. El texto parte con un excursus histórico destinado a comprender el lugar que el concepto de crecimiento ocupa en el proyecto neoliberal global, las críticas que su uso normativo han despertado en la reflexión académica y la manera en que estudios recientes producidos en América Latina se han propuesto desarrollar enfoques que superen las aproximaciones mercadocéntricas elaboradas desde la ortodoxia económica.

Con esos antecedentes, se propone una caracterización de ese discurso en el estado actual de la economía chilena, poniendo énfasis en la estrecha dependencia de las rentas generadas por el cobre (apuesta que ya muestra signos inequívocos de agotamiento), la manera en que esa situación ha moldeado un discurso de austeridad encaminado a trabar cualquier intento de reforma redistributiva, y la persistencia de criterios cortoplacistas que se expresan en la nula disposición del empresariado local para reorientar el rumbo de la economía en los términos de un modelo de desarrollo diversificado y sostenible a largo plazo.

Todo lo anterior confirmaría la necesidad de instalar una nueva agenda económica de la mano de la consolidación de nuevas fuerzas políticas que actúen y se proyecten con autonomía de la elite empresarial chilena y de los partidos políticos que han defendido programáticamente sus intereses a lo largo de las últimas décadas.

I. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO: ESA MAREA ASCENDENTE QUE LEVANTA TODOS LOS BARCOS

La idea de crecimiento figura como un concepto ineludible en el discurso económico contemporáneo. Su penetración en el léxico de los medios de comunicación y el lugar que ocupa en el repertorio de la discusión política sintetizan una naturalización efectiva y cuya genealogía se ha tornado esquivada. La emergencia del término no es reciente, está atada a la historia de la economía como campo de estudio, pero su actual ubicuidad y en especial su uso normativo deben mucho a la universalización del recetario monetarista. No es una exageración afirmar que este concepto constituye uno de los puntales más efectivos de la práctica neoliberal que reemplazó a los grandes relatos que fraguaron “el siglo XX corto”.

Varias pistas ubican la circulación del vocablo “crecimiento” —en la acepción que nos es más familiar— en el siglo XVI, en referencia a los ciclos agrícolas. Se le ha rastreado también en textos de economía política de los siglos XVIII y XIX, expresando la influencia ilustrada de las ciencias naturales, en especial la biología, aunque nada indica que fuera un fenómeno generalizado. En cualquier caso, su aparición formal tuvo lugar en el siglo XX y solo fue posible tras la mutación de la “economía política” en “ciencia económica”, bajo el empuje de la teoría neoclásica desarrollada desde fines del siglo XIX¹.

En efecto, la comprensión de la economía como un objeto acotado, medible y diseñable

1 Para esta transición, ver Grupo de Economía (2016). El pensamiento hegemónico en economía. Sobre neoliberalismo y neoliberalización. *Cuadernos de Coyuntura*, (14), p. 34 y ss.

dentro de ciertas fronteras políticas, fue un supuesto clave para la fijación de esta idea. A ello también contribuyó la sofisticación que alcanzará el análisis estadístico, herramienta imprescindible para la medición del capital, al igual que el desarrollo de la macroeconomía y la econometría, que ofrecieron el marco intelectual de fondo para su posicionamiento. Una relevancia equivalente tuvieron investigaciones como las de los economistas Simon Kuznets y Colin Clark quienes, apuntalados por la matematización y la creciente disponibilidad de datos, avanzaron en el diseño de indicadores de producción nacional que confluirán en el actual Producto Interno Bruto (PIB)².

Fue precisamente Kuznets quien en 1955 acuñó una hipótesis central para la argumentación contemporánea en torno a los beneficios del crecimiento económico. En las primeras etapas de desarrollo, señaló, el crecimiento agrava las desigualdades, pero en una etapa posterior esa brecha se reduciría, tendiendo hacia una distribución más equitativa de la renta. El supuesto tras este planteamiento es el efecto *trickle-down* –derrame o chorreo– y que ofrecía un horizonte de esperanza a los desaventajados al asegurar que la expansión del producto nacional de un modo u otro terminaría beneficiándolos.

Dicha convicción calzaba bien con la experiencia de las naciones industrializadas durante “los treinta años gloriosos” o la “edad de oro del capitalismo”, aquel período de bonanza entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y la crisis del petróleo de la década de 1970, donde las tasas de crecimiento alcanzaron cifras inéditas. Poco importó que su aplicabilidad a otras latitudes fuera un atrevimiento epistemológico. Como sucedió con otras teorías económicas producidas en los primeros años de la post-guerra (basta pensar en las cinco etapas del crecimiento económico de Rostow o el modelo de crecimiento para países sub-desarrollados de Lewis), su universalización, tanto en los pasillos académicos como en la discusión pública, se asumió como un hecho³. De todo este aparataje teórico se proyectaron otras convicciones que también redundaron en la visión totalizadora y positiva del fenómeno, vinculándolo a la reducción de los índices de pobreza y a la expansión del empleo⁴.

La experiencia de las últimas cinco décadas ha desacreditado esas asociaciones. Por lo pronto, no se han detectado avances en materia de distribución, menos todavía en los países “en desarrollo”, que han experimentado un empeoramiento de ese índice. Asimismo, las políticas de apertura y eliminación de barreras han resultado particularmente lesivas para la estructura laboral de países centrados en la producción de bienes básicos, de baja especialización tecnológica y valor agregado. Por lo demás, la fetichización de la flexibilidad en el actual modelo de crecimiento ha sometido a los trabajadores a dinámicas de empleabilidad riesgosas e inestables, que no obstante se justifican como expresiones virtuosas del nuevo capitalismo.

II. LA CRÍTICA A LA AGENDA NEOCLÁSICA DEL CRECIMIENTO

Variadas son las señales que demuestran que el crecimiento económico está lejos de ser una cuestión neutra, como se postula desde la ortodoxia neoliberal; y también que teorías como la de Kuznets –para no mencionar las normativas y teleológicas propuestas de modernización– reposaban sobre raíces fatalmente especulativas⁵. El sociólogo Richard

2 En esta reconstrucción se ha seguido a Eagleton-Pierce, M. (2016). *Growth*. En *Neoliberalism. The Key Concepts*. Nueva York: Routledge, pp. 97-98. El Producto Interno Bruto (PIB) es el principal indicador empleado para medir la salud de una economía. Este consiste en el valor monetario de todos los bienes y servicios producidos durante un lapso de tiempo. El crecimiento corresponde al porcentaje de aumento (o disminución) del PIB con respecto a su nivel anterior.

3 Ver Rostow, W. W. (1960). *The Stages of Economic Growth: A Non Communist Manifesto*. Nueva York: Cambridge University Press y Lewis, W. A. (1955). *The Theory of Economic Growth*. Homewood: Richard D. Irwin.

4 Masullo Jiménez, J. (2010). *El desarrollo como discurso y el crecimiento como mito. Repensando el desarrollo, explorando el post-desarrollo*. Bogotá: Tesis de Sociología, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 57-82.

5 El mismo Kuznets había reconocido aquello al decir: “Esto es tal vez un 5 por ciento de información empírica y 95 por

Sennet expresó con claridad la transacción fundante del proyecto: “este crecimiento tiene un precio elevado: mayor desigualdad económica y mayor inestabilidad social”⁶.

Las contradicciones operativas del crecimiento contemporáneo generaron críticas diversas⁷. Las primeras comenzaron a articularse en la década de 1970, incluso antes de que se desatara la crisis internacional de 1973, y combinaban el cuestionamiento al modo de vida consumista y material asociado a la promesa de crecimiento ilimitado con la constatación de la caducidad de un modelo desatento a la finitud de los recursos materiales. Trabajos como los de Nicholas Georgescu-Roegen, Donella Meadows y Erns Schumacher fueron claves en esta primera oleada, contribuyendo a fijar las bases teóricas de la que después se sistematizará como la economía ecológica⁸.

A inicios del presente siglo emergió un nuevo frente de cuestionamientos. Los trabajos de Clive Hamilton y Tim Jackson se sitúan entre los más visibles, ofreciendo aproximaciones de fuerte carácter interdisciplinar, incorporando a la economía y la política en diálogo con la psicología y la ecología⁹. Esta crítica ha insistido en desestabilizar el incuestionado predominio del economicismo, que se desentiende de las variables medioambientales y de una lectura compleja del bienestar. Destila también aquí cierto recelo frente a la confianza ciega en la tecnología como solución a los límites del crecimiento, así como al uso mecánico del PIB en tanto único medidor de bienestar. Ni Hamilton ni Jackson podrían ser tildados de opositores férreos al neoliberalismo, aunque el primero ha sido más rotundo en su crítica a dicho proyecto. Tampoco se oponen al crecimiento, que todavía constituye un horizonte insustituible para países empobrecidos.

Esto último, la insustituibilidad de la agenda de crecimiento, es lo que distancia a Hamilton y Jackson de otra corriente crítica de reciente aparición aglutinada bajo el término “decrecimiento”. Los “decrecentistas” se oponen frontalmente a la agenda “crecentista” por su insostenibilidad en el largo plazo –contemplando el agotamiento de los recursos naturales y la incapacidad global para absorber sus residuos– y también porque constituiría un horizonte indeseable, en tanto su implementación no ha significado mayor bienestar y, por el contrario, ha terminado por ahondar las brechas sociales. Lejos de corresponder a efectos no deseados del modelo, indica esta corriente, ambas situaciones serían condiciones necesarias para la reproducción del “crecentismo”¹⁰.

En América Latina, los enfoques mercadocéntricos y su aplicación al problema del crecimiento han sido cuestionados gracias a la reemergencia de aproximaciones interdisciplinarias reñidas con el reduccionismo y simplificación del paradigma neoclásico. En esto, se ha operado una especie de rehabilitación de los trabajos desarrollados tanto por la Cepal como por autores inscritos en el estructuralismo latinoamericano de la segunda mitad del siglo XX, pero asumiendo una valoración causal más compleja que atiende a las variaciones contextuales y al

ciento de especulación, y posiblemente parte de esto no sea más que una ilusión”. La cita está en Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, sacada del extracto de la introducción publicada en *La Gaceta* (julio 2014), pp. 9-10. Recuperado de: http://www.fondodeculturaeconomica.com/subdirectorios_site/gacetas/jul_2014.pdf

6 Sennet, R. (2006). *La cultura del nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama, p. 10.

7 Para una revisión sumaria de las críticas contemporáneas al crecimiento, Calbet, Y. y Unceta, K. (2014). *La crítica a la economía del crecimiento*. Evolución discursiva y debates actuales. Ponencia presentada en el II Congreso Internacional de los Estudios del Desarrollo, Huelva, España. Recuperado de: http://www.uhu.es/IICIED/pdf/7_8_economia.pdf

8 Georgescu-Roegen, N. (1971). *The Entropy Law and the Economic Process*. Cambridge: Harvard University Press; Meadows, D. (1972). *The Limits to Growth*. Nueva York: Universe Books; Schumacher, E. (1973). *Small Is Beautiful: A Study of Economics As If People Mattered*. Londres: Blond & Briggs.

9 Hamilton, C. (2003). *Growth Fetish*. Sydney: Allen & Unwin; Jackson, T. (2009). *Prosperity without Growth: Economics for a Finite Planet*. Londres: Routledge.

10 Calbet y Unceta distinguen al menos dos corrientes nacionales en esta crítica (sin perjuicio de que el campo presente mayor diversidad), por un lado, la francesa, encabezada por los escritos de Serge Latouche, y por otro la italiana, liderada por Maurizio Pallante. Ver *Op. Cit.* 7, sección 4, p. 12 y ss.

cambiante papel que juegan los diversos factores involucrados en el desarrollo económico. La atención a las múltiples interacciones que sostienen la vida social ha desembocado en lecturas que confirman la urgencia por superar al mercado como único dintel analítico, favoreciendo análisis interesados por igual en las pugnas distributivas entre los actores sociales, el peso del entramado socio-institucional, la heterogeneidad estructural y la gravitación del campo político¹¹.

El problema es que ni las distintas vertientes de la crítica teórica ni la sofisticación alcanzada por las recientes aproximaciones históricas han sido eficaces a la hora de enfrentar el predominio de la idea de crecimiento en el discurso público. La versión neoclásica de la idea no solo se ha mostrado impermeable a los cuestionamientos, sino que también ha servido con éxito al estrechamiento del horizonte de transformación defendido por aproximaciones inspiradas en corrientes económicas heterodoxas. Su oportuna rehabilitación en momentos de crisis ha reforzado el supuesto de que no habría alternativa al neoliberalismo y el carácter estratégico de sus efectos ha posibilitado que tras ella se articule una sólida estrategia defensiva que contiene y neutraliza la consolidación de visiones desafiantes del pensamiento dominante.

Chile tiene una vasta experiencia en el uso estratégico de la idea de crecimiento en pos de la defensa de los pilares de la herencia monetarista. Un episodio revelador de lo que sería la tónica política en el Chile post-dictatorial tuvo lugar en el marco de la discusión de la tímida reforma tributaria patrocinada por el primer gobierno de la Concertación, cuando la oposición y la ortodoxia neoliberal anunciaron que dicha medida (implementada en paralelo a una reforma laboral y a cambios en la política macroeconómica) desalentaría la inversión. La resonancia mediática del pronóstico reforzó la capacidad de negociación de la derecha, forzando una salida consensuada que derivó en que las reformas tuvieran un alcance menor al inicialmente proyectado¹². A pesar del carácter restringido que alcanzó la política reformista transicional, las cifras económicas de la primera década (al menos hasta 1998) desmintieron uno a uno los fatalistas pronósticos de la oposición respecto al crecimiento. Hoy, en medio de un escenario económico incierto, la estrategia vuelve a ponerse en marcha.

Los signos de agotamiento del crecimiento chileno (o se acabó la renta del cobre), el argumento de la austeridad y la nula disposición a diversificar

En septiembre de este año, el Banco Central de Chile, a través del Informe de Política Monetaria (IPoM), volvió a reducir, con respecto a predicciones de meses anteriores, el crecimiento esperado del PIB para el año 2017. La nueva cifra se mueve entre el 1,75 y el 2,75%. Asimismo, ajustó las proyecciones de crecimiento de este año entre 1,5 y 2%¹³.

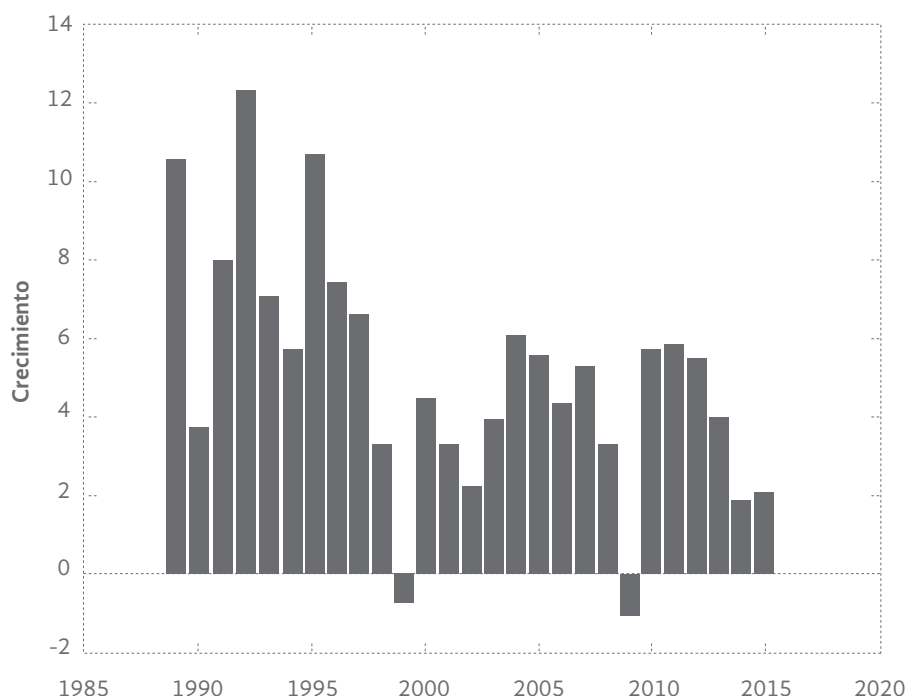
Estas tasas de crecimiento son bajas si se comparan con las que experimentó el país desde el fin de la dictadura (destaca aquí el 7,1% promedio del lapso 1990-1998). Excluyendo la crisis asiática de los 2000 y la crisis financiera del 2008, Chile no registra tasas de crecimiento tan bajas como las que ha tenido desde el 2014 a este año y que fluctúan en cifras cercanas al 2%. Las proyecciones tampoco indican que en el corto plazo vaya a alcanzar niveles de crecimiento similares a los conocidos en las últimas décadas.

11 Para un notable ejemplo de este tipo de aproximación, que ofrece también un informado balance del estado actual del campo, Rodríguez Weber, J. (2014). *La economía política de la desigualdad de ingreso en Chile, 1850-2009. Tesis de Doctorado en Historia Económica*. Montevideo: Universidad de la República.

12 Ver, entre otros, Marfán, M. (1998). El financiamiento fiscal en los años 90. En Cortázar, R. y Vial, J. (eds.). *Construyendo opciones: propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. Santiago: Dolmen Ediciones, CIEPLAN, pp. 545-573.

13 Banco Central de Chile (2016). Informe de Política Monetaria. Septiembre 2016, p. 10.

Gráfico: Variación del PIB (%) para Chile, 1989-2015



Fuente: Banco Central de Chile.

Estos altos niveles de crecimiento en las últimas décadas han sido sostenidos principalmente por un alto precio del cobre y los bajos costos de extracción, al ser alta la ley del mineral. Sin embargo, todo indica que el *boom* del precio agotó su ciclo, a lo que se agrega el encarecimiento de los costos de producción –al menos respecto a décadas anteriores– debido al paulatino deterioro de la ley del cobre¹⁴. Ello explica, en parte, el bajo crecimiento del sector en los últimos dos años y las oscuras perspectivas de dicho índice para las proyecciones de corto y mediano plazo¹⁵.

Ante este escenario, los sectores conservadores del país se han vuelto a escudar en el “mal estado de la economía” para frenar cualquier intento de reforma redistributiva en el país. Tal como lo han hecho en otras ocasiones, orientan la discusión pública y la agenda política nacional hacia un escenario donde el único objetivo posible es recuperar, en el corto plazo y al costo que sea necesario, las altas tasas de crecimiento de años anteriores.

La mecánica detrás de este argumento es la siguiente:

(i) no se debe expandir el gasto público si el fisco no cuenta con los recursos para sostenerlo, pues dicha expansión en un contexto de bajo crecimiento puede llevar a un aumento del déficit fiscal (que hoy es el segundo mayor de las últimas décadas), generando una presión

14 El Mercurio. (2016, 20 de julio). Producción total de cobre de BHP Billiton disminuye 8% en su año fiscal. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://www.emol.com/noticias/Economia/2016/07/20/813319/Produccion-total-de-cobre-de-BHP-Billiton-disminuye-8-en-su-ano-fiscal.html>; Diario Financiero. (2016, 6 de noviembre). Escondida disminuye un 6% su producción de cobre en tercer trimestre por baja ley del mineral. *Diario Financiero*. Recuperado de: <https://www.df.cl/noticias/empresas/mineria/escondida-disminuye-en-6-su-produccion-de-cobre-en-tercer-trimestre-por/2016-10-18/192730.html>.

15 Ver Valente, J. R. (2016). Chile Después del *boom* de commodities. *Revista Economía y Administración*, (165), pp. 46-47. Asimismo, el ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés, señaló en la conferencia Latin American Cities Conference de AS/COA (Santiago, 2016) que la pregunta importante en la actualidad es cómo crecerá Chile después del *boom* del precio de las materias primas, reconociendo que el crecimiento sin el peso de la minería es del 1%.

inflacionaria que estimularía la demanda relativa por bienes y servicios, lo que a su vez subiría los precios de dichos bienes, encareciendo el costo de la vida.

La otra forma de aumentar el gasto público en un contexto de bajo crecimiento, sin aumentar el déficit fiscal, es sostenerlo a través de impuestos, pero:

(ii) no se debe aumentar la carga tributaria, pues desincentivaría la economía al disminuir las expectativas de generar renta, lo cual mermaría la capacidad de la economía para crecer y recuperarse.

Con esta agenda en mano, la elite empresarial busca instalarse como la principal defensora de una economía sana y, en nombre del crecimiento económico, intenta frenar cualquier reforma redistributiva o que tienda a garantizar derechos sociales en el país.

Un sinnúmero de hechos indican que el crecimiento económico no ha sido una prioridad para la élite empresarial chilena como objetivo de largo plazo. Numerosos e influyentes economistas, tanto de Chile como del exterior, han señalado que al constituir una economía pequeña, abierta y con aspiraciones de sostener altas tasas de crecimiento en el futuro, Chile no tiene otra opción más que diversificar su matriz productiva ampliando su cartera de exportaciones¹⁶. Es precisamente ahí donde se plantea el principal conflicto para la mentalidad rentista del empresariado criollo, pues embarcarse en una transición como esa implicaría abandonar la comodidad de exportar solo cobre, vino, madera y peces, para invertir y sostener en el tiempo procesos de producción más complejos que generen bienes de mayor valor agregado.

El problema, finalmente, es ideológico: iniciar el camino de la diversificación significaría algún grado de planificación centralizada, políticas de fomento sectoriales y la necesidad de formar capital humano avanzado en áreas específicas. Ello colisiona a nivel medular con una mentalidad domesticada en la maximización de utilidades a corto plazo y en la ingenua confianza en la autorregulación del mercado. Tampoco es esperable que las presiones en esa línea puedan provenir desde el campo de la política, dado el alto nivel de influencia del empresariado tanto en los partidos auto-declarados de derecha como en la Nueva Mayoría. Lo que resulta claro es que el retorno de la idea de planificación y de un proyecto de desarrollo a largo plazo, solo son posibles fuera de los actuales márgenes de la política.

IV. HACIA UNA NUEVA AGENDA DE DESARROLLO

El *boom* del precio del cobre parece haber llegado a su fin de la mano del encarecimiento de los costos de extracción. Esto implica que Chile, con la actual matriz productiva, no va a crecer a las tasas a las que lo hizo en décadas pasadas.

Debido al bajo crecimiento y al alto déficit público, lo más probable es que la élite empresarial chilena –tal como la ha hecho en otros escenarios críticos en las décadas recientes– active

16 Para las intervenciones en Chile, ver Agosin, M. R. (2009). Crecimiento y diversificación de exportaciones en economías emergentes. *Revista de la Cepal*, (97), pp. 117-133 y Ffrench-Davis, R. (2002). El impacto de las exportaciones sobre el crecimiento en Chile. *Revista de la Cepal* (76), pp. 143-160. Desde el extranjero, las voces más visibles han sido Ricardo Hausmann (Harvard), Daron Acemoglu (MIT) y Ha-Jong Chang (Cambridge). Sánchez, C. (2014, 4 de abril). Daron Acemoglu: "No creo que el mejor camino para Chile sea crear una sociedad igualitaria". *Revista Capital*. Recuperado de: <http://www.capital.cl/poder/2014/04/04/070458-daron-acemoglu-no-creo-que-el-mejor-camino-para-chile-sea-crear-una-sociedad-igualitaria>; Sánchez, C. (2014, 2 de mayo). Ricardo Hausmann: "Los empresarios se quejan mucho". *Revista Capital*. Recuperado de: <http://www.capital.cl/negocios/2014/05/02/070526-ricardo-hausman-los-empresarios-se-quejan-mucho>; El Telégrafo. (2016, 8 de junio). Ha-Joon Chang explica la experiencia de desarrollo de Corea y sus implicaciones. *El Telégrafo*, Guayaquil. Recuperado de: <http://www.eltelgrafo.com.ec/noticias/economia/8/ha-joon-chang-explica-la-experiencia-de-desarrollo-de-corea-y-sus-implicaciones>

una agenda política agresiva que se oponga a cualquier propuesta de expansión del gasto fiscal y/o al aumento de la carga tributaria, boicoteando asimismo toda iniciativa que apunte a resolver el problema del crecimiento en el largo plazo. Considerando además que el resto de las principales exportaciones chilenas –vino, madera y peces– dependen fuertemente de las condiciones climáticas del país, los efectos acumulados del cambio climático agregan altos niveles de incertidumbre sobre la sostenibilidad de su cartera exportadora.

En este escenario, la única posibilidad de una intervención racional y con horizonte de largo plazo en la economía chilena reside en la irrupción de fuerzas políticas que, con autonomía de la élite empresarial y sus domesticados partidos, instalen una agenda económica reconciliada con propuestas de desarrollo las cuales, sin imitar mecánicamente la experiencia del siglo XX, rescaten la voluntad de planificar el futuro. Para ello, un paso esencial es desembarazarse de ese verdadero “presente griego” que es el discurso pro-crecimiento del empresariado criollo. ▼

Acuerdo de Paz en Colombia: **AJUSTES DEL NEOLIBERALISMO ORTODOXO**

Giorgio Boccardo



Fuente: www.elmontonero.pe

RESUMEN:

A partir de los resultados del referéndum sobre el Acuerdo de Paz en Colombia, se analiza la génesis histórica de la violencia política y su relación con la transformación neoliberal en ese país. En ese sentido, se aborda la trayectoria de la constitución de la alianza social y política que permite la consolidación de este proyecto, y las resistencias que se han presentado ante éste. Se concluye que las tensiones que provoca el Acuerdo de Paz son expresión de una negociación inconclusa dentro de la alianza dominante por la orientación que tendrá el neoliberalismo local una vez que se “liberen” los territorios ocupados por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)..

PALABRAS CLAVE:

- Neoliberalismo ortodoxo.
- Violencia política
- Desarticulación social
- Alianza dominante
- FARC.

El 2 de octubre pasado, el 50,2% de los colombianos dijeron “no” al Acuerdo de Paz¹ alcanzado entre el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) y las FARC en La Habana, causando perplejidad en el mundo entero. El acuerdo, que esperaba poner fin a más de 50 años de conflicto armado y violencia política, incorporaba el cese definitivo de los enfrentamientos y un programa de desmilitarización de las zonas ocupadas por la guerrilla, una reforma agraria integral, un plan de erradicación de las plantaciones de coca de los territorios en conflicto, la inclusión de las FARC en la vida política nacional y un sistema de justicia transicional que juzgue los crímenes de guerra y lesa humanidad².

¿Cómo explicar unos resultados que ningún político, analista o encuesta pudo prever? Se dirá que, en un contexto de elevada abstención, la Campaña por el No encabezada por el ex presidente Álvaro Uribe fue más efectiva en movilizar a la población más conservadora del país; en tanto que, la Campaña por el Sí, habría tenido serias dificultades para articular unitariamente a los partidos oficialistas y a la izquierda. Otros interpretan los resultados como un rechazo a las FARC por su responsabilidad en la expansión de la violencia y el narcotráfico. Incluso hay quienes señalan que el referéndum fue una evaluación a la gestión del gobierno de Santos. Sin embargo, poco se discute la desafección de la sociedad con la política institucional, expresada en la elevada abstención o el carácter social y políticamente excluyente de las fuerzas institucionales que encabezan la negociación, que, en lo fundamental, se proyectan en el acuerdo recién alcanzado.

El propósito de estas reflexiones es proporcionar una mirada de mayor alcance que proponga claves interpretativas sobre el origen de la violencia política y la radical instalación del neoliberalismo en Colombia. Se propone que la sociedad colombiana ha sido radicalmente desarticulada y que en el referéndum terminan participando algunas de las bases que movilizan los partidos tradicionales, pese a que hoy no sean los mismos que hace algunas décadas. De lo que se trata, en definitiva, es de una negociación entre distintas fracciones de la clase dominante por la orientación que tendrá el neoliberalismo local (más nacional o con mayor predominio del capital multinacional) una vez que se desmilitarice el territorio ocupado por las FARC.

I. TRAS LOS ORÍGENES SOCIALES DE LA VIOLENCIA POLÍTICA EN COLOMBIA

Hasta la década del setenta, el modelo político colombiano se caracterizó por la hegemonía del Partido Liberal y el Partido Conservador, los que, bajo diversas modalidades de violencia política, impidieron el ascenso de distintas fracciones subalternas en la alianza dominante. Inicialmente, liberales expresaban las aspiraciones de grupos industriales nacionales, franjas medias y de trabajadores urbanos, mientras que los conservadores daban cuenta de los intereses de la oligarquía primario exportadora del café, socialcristianos y fracciones nacionalistas del Ejército.

Tras el derrocamiento del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) y su intento de construir una alianza popular, liberales y conservadores forman el Frente Nacional en 1957. El pacto implicó la rotación de la Presidencia, la distribución equitativa de los cargos en todas las instituciones del Estado y la exclusión política de las fuerzas no organizadas ni representadas por los partidos oficiales³. El basamento de esta “dictadura constitucional” residía en el monopolio bipartidista de la representación popular y de los aparatos electorales, quedando bloqueadas las vías institucionales para que se expresara una oposición, por lo que, por mayoritaria que fuese, tendría como única forma de expresión política la abstención electoral⁴.

1 La abstención fue del 62,6%. Las regiones afectadas directamente por el conflicto votaron mayoritariamente por el Sí; en cambio, las ciudades del centro -que electoralmente tienen más peso- se inclinaron por el No.

2 Los contenidos del Acuerdo de Paz se encuentran disponibles en: <http://www.acuerdodepaz.gov.co/>

3 García, A. (1977). Colombia: medio siglo de historia contemporánea. En González Casanova, P. (coord.). *América Latina: historia de medio siglo*. Volumen 1. México D.F.: Siglo XXI editores.

4 Rouquié, A. (1984). *El estado militar en América Latina*. Buenos Aires: Emecé.

Bajo este panorama político se define la nueva fisonomía del modelo capitalista dependiente colombiano. La estructura productiva se articuló en torno a la industria de bienes intermedios y de capital, e introdujo, a través de las corporaciones multinacionales, técnicas productivas más intensivas en tecnología para apoyar a la industria ensambladora⁵. Pese a la diversificación del proceso económico y la complejización de las políticas de industrialización, el crecimiento alcanzado en la década del sesenta fue limitado y la oligarquía primario exportadora siguió siendo dominante.

La fisonomía social colombiana también se transforma. Se fortalecen los grupos industriales y financieros en la región de Antioquía y se acrecienta la inversión extranjera en áreas no vinculadas directamente a los enclaves frutícolas o petroleros. Las franjas medias profesionales ocupadas en la burocracia pública y privada se consolidan, pero, a diferencia de otras experiencias en América Latina, no son capaces de desafiar a la oligarquía organizada en torno al bipartidismo⁶. En tanto, se afianzan las centrales sindicales de los obreros industriales. Finalmente, se expanden los grupos marginales, producto de la urbanización acelerada por la violencia rural, que se asientan en la periferia de las ciudades. Pese a estos cambios, las tensiones sociales siguen estando marcadas por la cuestión campesina.

Al alero de estos cambios, el conflicto social se acrecienta. Proliferan protestas urbanas que involucran a miles de empleados de la banca y obreros de las industrias y los enclaves de propiedad nacional y extranjera⁷. Son movilizaciones que demandan mejoras en las condiciones de vida, sin que necesariamente se cuestione la hegemonía liberal-conservadora. El Frente Nacional intenta controlar la situación por medio de la intervención de las centrales de trabajadores afines, pero la expansión de un sindicalismo autónomo y otro comunista impiden un nuevo cierre elitario de la protesta. Ante la ineficacia del intervencionismo estatal, los gobiernos recurren a los modos tradicionales de represión violenta, el encarcelamiento y el asesinato de dirigentes.

Cuando la violencia en el campo se intensifica, el presidente conservador Guillermo León Valencia (1962-1966) interviene militarmente en el conflicto. En 1964, los altos mandos del Ejército colombiano, apoyados por las milicias de los terratenientes y asesores estadounidenses, inician una ofensiva bélica contra las “repúblicas independientes” controladas por los grupos de autodefensa campesina⁸. Al calor de la resistencia armada, esos grupos de medianos y pequeños campesinos devienen una guerrilla móvil que, paulatinamente, se unifica en una poderosa fuerza militar. Con la participación de dirigentes comunistas se forman, ese mismo año, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En 1965, se constituye el Ejército de Liberación Nacional (ELN) de orientación guevarista, al que se integra el Frente Unido del teólogo Camilo Torres, quien hace un llamado a los cristianos a enfrentar la violencia del Estado mediante la lucha revolucionaria. En 1967 irrumpe otra guerrilla rural, el Ejército Popular de Liberación (EPL) cuya ideología se anclaba en el comunismo maoísta. Todas estas organizaciones se declaran contrarias a la oligarquía y al imperialismo de los Estados Unidos y promueven la construcción de una nación soberana e independiente; sin embargo, difieren en las tradiciones revolucionarias que reivindican, en los métodos de lucha armada que utilizan y en los vínculos que establecen con las fuerzas sociales y políticas urbanas⁹.

La alternancia fijada por el pacto del Frente Nacional concluye en 1978. En las primeras elecciones abiertas en décadas, el Partido Liberal triunfó. Sin embargo, la expresión democrática mayoritaria

5 Ocampo, J. A. y Tovar, C. (2000). Colombia in the Classical Era of 'Inward-Looking Development', 1930–74. En Cárdenas, E., Ocampo, J. Y Thorp, R. (eds.). *An economic history of twentieth-century Latin America, Volumen III*. UK: Palgrave Macmillan, pp. 239–281.

6 Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México D. F.: Siglo XXI Editores.

7 Caicedo, E. (1974). *Historia de las luchas sindicales en Colombia*. Bogotá: Editorial Labor.

8 Olave, G. (2013). El eterno retorno de Marquetalia: sobre el mito fundacional de las FARC-EP. *Folios*, (37), pp. 149–166.

9 Löwy, M. (2007). *El Marxismo en América Latina: antología, desde 1909 hasta nuestros días*. Santiago: Lom Ediciones.

seguía siendo la abstención. El veto oligárquico al procesamiento de intereses subalternos y la violencia de aniquilamiento ejercida por el Estado hegemonizado por conservadores y liberales, transforman la lucha armada en la única estrategia efectiva de oposición y emergencia política¹⁰. En adelante, estas organizaciones armadas cuentan con el progresivo apoyo popular de las masas, pero también de intelectuales y franjas estudiantiles desilusionadas de la promesa democratizante de los liberales. En contrapartida, la oligarquía terrateniente, los capitales multinacionales y el empresariado nacional comienzan a promover el desarrollo de grupos paramilitares y a establecer puentes con el narcotráfico para enfrentar a las guerrillas.

II. VIOLENCIA POLÍTICA Y FORMACIÓN DE LA ALIANZA NEOLIBERAL

En los años setenta, Colombia es uno de los pocos países latinoamericanos que no atraviesa por una dictadura militar (en el sentido convencional del término). Sin embargo, hacia 1978 los rasgos autoritarios del régimen político se exacerban y el poder militar gana terreno sobre aquel ejercido por los partidos tradicionales. Posteriormente, el esquema tripartito de control social y político de la sociedad, alcanzado por militares, grupos empresariales y el erosionado bipartidismo liberal-conservador, evita la crisis total del sistema político institucional¹¹.

Es en este marco autoritario que se desenvuelve la crisis de los años ochenta¹². El sobreendeudamiento y la interrupción de los flujos de financiamiento debilitan las estructuras productivas, al tiempo que se expande la desigualdad, el desempleo y la pobreza. Se produce una crisis financiera mayor que lleva a la quiebra y a la nacionalización de varios bancos. Ahora bien, los ingresos acumulados que producían las exportaciones del café le permiten al Estado sortear este periodo sin recurrir al endeudamiento extremo. De todas formas, los ochenta arrancan en medio de una fuerte desaceleración económica, un agudo desequilibrio de la cuenta corriente y un considerable deterioro de las finanzas públicas.

En plena crisis, se produce la inesperada elección de un renovado conservadurismo socialcristiano, encabezado por Belisario Betancur (1982-1986), que arriesga el inestable equilibrio de fuerzas alcanzado en la alianza dominante¹³. Resuelto a desmilitarizar el país, el nuevo presidente levanta el estado de sitio, ofrece a los guerrilleros una amnistía incondicional e inicia una investigación de la organización paramilitar Muerte a los Secuestradores¹⁴. En política internacional, se distancia de la posición pro estadounidense y se vincula a países no alineados de América Latina. A nivel social, alienta la reactivación de las organizaciones sindicales de izquierda, como es la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia¹⁵. Para enfrentar la grave crisis económica, su administración puso en marcha varios programas de ajuste que buscaron infructuosamente frenar la devaluación de la moneda local y el espiral inflacionario.

En la arena política, el primer intento de institucionalizar el poder de las FARC se da en 1983 cuando se funda la Unión Patriótica, integrada por guerrilleros, militantes del Partido Comunista y sectores democráticos de los partidos tradicionales¹⁶. Este esfuerzo por enfrentar al bipartidismo liberal-conservador se proyecta rápidamente a nivel local, gracias a la aprobación de una ley que permite

10 Boccardo, G. (2014). *Neoliberalismo avanzado en América Latina. Los casos de Colombia, México y Perú*. Santiago: Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Chile.

11 Op. Cit., 4.

12 Londoño, J. L. (1995). *Distribución del ingreso y desarrollo económico: Colombia en el siglo XX*. Bogotá: TM Editores; Salomón, K. (2010). *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá: Fundación Universidad Jorge Tadeo Lozano.

13 Op. Cit., 10.

14 Es la primera manifestación del paramilitarismo a gran escala en Colombia y constituye una respuesta de los terratenientes, ganaderos y narcotraficantes a los ataques de las guerrillas populares.

15 Op. Cit., 4.

16 Estrada, J. (2006). Élite intelectual y producción de políticas económicas en Colombia. En Estrada, J. (ed.). *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 259-320.

la elección directa de los alcaldes, al punto de convertirse en una fuerza de alcance nacional. Pese a ello, se trata de una experiencia de muy corta duración, dado el exterminio sistemático al que se vieron sometidos sus dirigentes por parte de grupos paramilitares y del narcotráfico¹⁷.

Es durante este enfrentamiento extendido a lo largo de la década de los ochenta que se fragua una particular alianza entre las oligarquías primario exportadoras, los grandes grupos empresariales nacionales, el capital multinacional y las fuerzas militares con el narcotráfico y los grupos de autodefensa paramilitar. Ahora bien, es la amenaza de formación de una fuerza política institucional -que exprese intereses de fracciones subalternas con independencia de los partidos tradicionales-, y un proyecto de desarrollo nacional protegido, lo que termina sellando el pacto.

Sin los “empresarios de la cocaína” y la expansión de los grupos de autodefensa no hubiese sido posible que la alianza que asociaba a las fuerzas legales del capitalismo colombiano se sostuviera en un sistema político y social totalmente excluyente¹⁸. En adelante, los narcotraficantes y los grupos paramilitares, con el respaldo de terratenientes, empresarios nacionales y multinacionales, empiezan a tener el control militar de territorios e incluso clientelas campesinas¹⁹. En ese sentido, el paramilitarismo puede ser considerado como un modo de articular las formas ilegales y legales de acumulación. Por ende, explica también el origen de los nuevos grupos empresariales que se proyectan en los años noventa.

En este mismo periodo, el control territorial que ejercen las FARC y el ELN sobre una fracción considerable del país les permite ensayar modos de influencia en los gobiernos locales, tales como juicios sobre la gestión de alcaldes, formas de tributación sobre la producción o extensión de la tierra, “justicia guerrillera” para zanjar conflictos entre miembros de comunidades campesinas y la formación de organizaciones populares civiles para imponerse en la arena electoral²⁰. Sin embargo, en la medida en que falla la institucionalización política de la Unión Patriótica, las guerrillas quedan reducidas a ejercer su poder territorial mediante el control militar, debiendo recurrir, cada vez más, al amedrentamiento de la población en tanto recurso de control social y al financiamiento que provee el narcotráfico.

En suma, a fines de los años ochenta, el Estado colombiano ha fracasado en su intento por constituirse en el aparato legítimo de dominación de las oligarquías exportadoras y los grupos industriales, y además resulta ineficaz para asegurar los intereses del capital multinacional. Asimismo, el bipartidismo liberal-conservador, aliado con los militares y el gran empresariado local, tampoco resulta capaz de integrar subordinadamente en un proyecto nacional a las franjas subalternas de la ciudad, menos de resolver la cuestión campesina. Producto de esta incapacidad, a fines de la década del ochenta, comienza a fraguarse un nuevo consenso entre las distintas fracciones de la alianza que controla el país, las legales y las ilegales, que consiste en empujar una transformación radical a la orientación del desarrollo nacional, a saber, una variante neoliberal en extremo ortodoxa.

III. ORTODOXIA NEOLIBERAL Y RESISTENCIAS DESARROLLISTAS

La construcción del nuevo consenso supuso una reconfiguración de la alianza dominante, la que se fundamentó en el debilitamiento estructural de la economía cafetalera, el retraso de algunos sectores de la industria, el estancamiento de la agricultura, el mayor peso de la actividad

17 Ortiz, I. (2006). *Genocidio político contra la Unión Patriótica. Nuevas miradas para nuevas lecturas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

18 Palacios, G. (1989). *La irrupción del paraestado. Ensayos sobre la crisis colombiana*. Bogotá: ILSA, Cerec.

19 *Ibid.*

20 Aguilera, M. (2006). *Insurgencia y construcción de poder popular. Una perspectiva histórica desde la historia de Colombia*. Ponencia presentada en V Seminario Internacional Marx vive. Alternativas y gobiernos en América Latina, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

financiera, así como también en el surgimiento de la economía del narcotráfico y en las dificultades de legitimación de la acción estatal en el conjunto del territorio nacional. En este cambio tendrán un papel fundamental los grupos empresariales –que presionan por nuevas formas de inserción en los mercados internacionales–, las nuevas burocracias estatales de orientación neoliberal, el capital multinacional y la renovación de parte de la elite política liberal y conservadora²¹.

La presidencia de Cesar Gaviria (1990-1994) abre cauces para que el gran empresariado nacional, una fracción de la oligarquía primario exportadora, capitales multinacionales y tecnocracias monetaristas presionen sobre una fracción del Partido Liberal con el fin de proyectar reformas estructurales. Su programa de orientación neoliberal será resistido por sectores del desarrollismo liberal y del nacionalismo conservador. Sin embargo, el amplio respaldo de las fuerzas que lo sustentan, más el creciente accionar de grupos paramilitares y el narcotráfico para desmovilizar a las fuerzas sindicales y a los nacientes partidos de izquierda, permitirá que este proyecto avance en forma sostenida.

Desde un comienzo, el nuevo equipo económico de Gaviria empujó reformas que debían avanzar, al mismo tiempo, en la desregulación de la economía y en sentar las bases para la transformación de la acción estatal. Se trata entonces de reformas que, en su gran mayoría, favorecen la orientación primario exportadora y financiera de la economía o de aquellos grupos industriales con capacidad de insertarse en los mercados internacionales; a su vez, favorecen también el desembarco masivo de capitales multinacionales y la pérdida de peso de los sectores productivos de menor tamaño, cuya manufactura estaba orientada al mercado interno. De este modo, las primeras medidas implementadas precarizan las condiciones de trabajo y elevan el costo de reproducción de la vida –producto del alza de impuestos al consumo–, lo que perjudica de forma considerable a las franjas medias y obreras asalariadas.

El gobierno de Gaviria busca institucionalizar los avances alcanzados y convoca a la realización de una Asamblea Constituyente para elaborar una nueva Constitución. En ella participan las fuerzas políticas tradicionales, aquellas que emergieron en los ochenta y los sectores desmovilizados de la guerrilla, como el M-19 y el EPL. Aunque fue caracterizado como un acuerdo de paz, el proceso constituyente no logró incluir a las principales fuerzas guerrilleras rurales: las FARC y el ELN.

El texto aprobado en 1991 incluye aspectos medulares de la política neoliberal y otros centrados en lo que podrían ser considerados los fundamentos de un Estado garante de derechos²²; sin embargo, el equilibrio de fuerzas de la Asamblea Constituyente, que fuerza tal ambigüedad constitucional, no se reproduce en la elección del primer Congreso. La intensificación posterior de la guerra interna, llevan a un cada vez más endeudado Estado a depender de los recursos de las privatizaciones y de la capacidad de inversión y financiamiento de los grandes grupos económicos nacionales y extranjeros²³.

Inicialmente, los economistas desarrollistas intentan morigerar el avance radical del programa de desregulación impulsado por Gaviria. Sin embargo, la violencia política vuelve a estallar, transformándose en la prioridad nacional. El avance de las FARC amenaza con hacerse del control de la mayoría del territorio nacional y poner fin al Estado colombiano. Ese mismo año se reactiva la guerra entre los poderosos carteles de Cali y Medellín, lo que, a su vez, moviliza a muchos grupos de paramilitares. El gobierno convoca a un gabinete de “salvación nacional” integrado por casi todas las fuerzas políticas, las que le otorgan amplios poderes para hacerle frente a esta nueva guerra civil. En tanto, el Presidente deposita su confianza en el papel que podían jugar los grupos de autodefensa, sobre todo en aquellos territorios donde gobernaba la guerrilla o el

21 Op. Cit., 10.

22 Mejía, O. (2012). La constitucionalización de la mentira. Bogotá. Recuperado de: www.espaciocrítico.com.

23 Estrada, J. (2006). Las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal en Colombia. En Ceceña, A. *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*. Buenos Aires: Clacso.

narcotráfico. Esto permite que los grupos económicos nacionales y el capital multinacional puedan institucionalmente financiar sus propias milicias para defender intereses, en la mayoría de los casos ubicados en zonas geográficas en que el orden público era precario²⁴.

Este es el marco propicio para que las tecnocracias neoliberales, reacias a toda institucionalidad democrática, dejen trazado el derrotero ortodoxo para los gobiernos venideros. En efecto, al calor del enfrentamiento contra la guerrilla y el narcotráfico, se impulsa la creación de un sistema mixto de pensiones que se abre al capital privado; se reorienta el papel del Estado en el sector eléctrico y se desmonta el sistema de subsidios para la población; además, se desregula el sector educativo a nivel superior consolidando la organización de un mercado privado²⁵.

El gobierno del liberal Ernesto Samper (1994-1998), en lo esencial, se mantiene en línea con el programa neoliberal de su antecesor. Pese al discurso revisionista con el que triunfa, en la práctica su gestión se caracteriza por contener la celeridad con que se ejecutaba la liberalización de mercados, sobre todo por sus consecuencias sobre algunos grupos industriales nacionales²⁶. De todas formas, durante su mandato se autoriza la venta de activos estatales y se crean nuevas formas jurídicas de organización empresarial para responder a los procesos que regulan las fusiones de grandes conglomerados económicos a las que fuerza la apertura impulsada²⁷. Adicionalmente, Samper permite que la inversión extranjera se incremente al eliminar restricciones a la inversión en servicios públicos, hidrocarburos y minería, a lo que se suman las facilidades que otorga para la libre circulación de los capitales.

En 1996, sin embargo, las FARC encienden las alarmas en todo el mundo al propiciar una serie de derrotas al Ejército colombiano, que demuestran su preparación para pasar de la larga guerra de posiciones a una guerra abierta de movimientos²⁸. Esto se traduce en una creciente presión de los grupos económicos sobre el gobierno de Samper, además de la del propio gobierno de los Estados Unidos²⁹. En particular, en la región de Antioquía, epicentro de los grandes grupos económicos nacionales, bajo la gobernación de Uribe se apoya y financia a decenas de grupos paramilitares para la defensa de la propiedad y el combate contra la guerrilla. Ello produce el desplazamiento de cientos de miles de campesinos y sienta las bases de lo que será, posteriormente, la organización nacional de paramilitares, a saber, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Al final del gobierno de Samper se desata un escándalo por los “narco dólares” que habrían financiado su campaña electoral, obligándolo a hacer todo tipo de concesiones con el objetivo de poder terminar su mandato. En 1997, en medio de un turbulento escenario internacional, se registra una aguda recesión económica y una crisis del sector financiero, extendida hasta el gobierno del conservador Andrés Pastrana (1998-2002). Lo anterior permite la injerencia directa de los Estados Unidos en territorio colombiano, a través del Plan Colombia. Este último, además de ofrecer suculentos paquetes de ayuda económica a cambio de reformas estructurales, consolida la influencia militar de ese país sobre América Latina, al mismo tiempo que genera condiciones para que la alianza dominante recupere, por medio de la violencia, territorios y recursos para consolidar su expansión económica y su poder social³⁰. Una vez más, la violencia política termina por dirimir la orientación del modelo de desarrollo colombiano.

24 Op. Cit., 10.

25 Op. Cit., 15.

26 De hecho, en este periodo el Grupo Empresarial Antioqueño inicia un proceso de reestructuración que se orienta a su internacionalización. Ver Londoño, L. (2004, febrero). Grupo Empresarial Antioqueño. Evolución política y estrategias, 1978-2002. *Revista EIA*, (1), pp. 47-62.

27 Novoa, E. (2005). Reestructuración, campo jurídico y Corte Constitucional. En Estrada, J. (ed.). *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 347-382.

28 Op. Cit., 10.

29 Op. Cit., 15.

30 Op. Cit., 10.

V. VIOLENCIA POLÍTICA Y CONSOLIDACIÓN DEL NEOLIBERALISMO COLOMBIANO

A diferencia de otras experiencias en América Latina, en las que la crisis de la segunda mitad de los noventa generó reversiones significativas en la orientación del modelo, en el caso colombiano el proyecto neoliberal se profundizó³¹. En efecto, la grave crisis económica de 1998-1999, la peor en la historia de este país, más que deslegitimar la transformación neoliberal impulsada, la reafirma. Sobre todo, a partir del impulso que generan los recursos del Plan Colombia a comienzos del siglo XXI.

Los gobiernos de Uribe (2002-2010) consolidan el proyecto neoliberal mediante la aplicación de reformas de “segunda generación” que buscan acabar con los “lastres desarrollistas” de la política económica y de la acción estatal. Pese a provenir de las filas del liberalismo, su posición abiertamente ortodoxa en lo económico y autoritaria en lo político lo lleva a quebrar con el liberalismo desarrollista, y busca apoyo de partidos de derecha como Cambio Radical. Durante su mandato se profundizan los rasgos autoritarios del régimen político, se intensifica el combate contra las guerrillas y se abren espacios para la institucionalización del paramilitarismo. De hecho, el fracaso de las conversaciones entre Pastrana y las FARC, promueve la formación de un acuerdo político entre las fuerzas dominantes para buscar una salida armada al conflicto social en curso³². Ese consenso, plasmado en la doctrina de “seguridad democrática”, se construye con el respaldo de los principales grupos empresariales, los grandes medios de comunicación, las altas jerarquías de la Iglesia Católica, una mayoría del Congreso, las Fuerzas Armadas, intelectuales afines al neoliberalismo y el gobierno de los Estados Unidos³³.

El gobierno de Uribe se propuso abrir mejores condiciones para la inversión extranjera, proyectar al empresariado colombiano en los mercados internacionales y promover políticas para la cohesión social apoyado, fuertemente, en el papel que podía cumplir el sector privado. Sus primeras medidas consistieron en empujar un agresivo plan de inversiones públicas, el cual, si bien eleva la deuda externa a niveles históricos, le permite recuperar el tranco del crecimiento económico³⁴. Se aprueba una ley de responsabilidad fiscal y se continúa con la política de privatización de entidades públicas³⁵. En paralelo, el propio Uribe encabeza una agresiva política de concesiones a capitales privados para la explotación de recursos naturales en los territorios liberados por los paramilitares. Se afianza, de hecho, la política del ajuste fiscal por la vía legal mediante la “flexibilización presupuestal”, que significa la modificación de una proporción considerable de la estructura del gasto público que está determinado por ley, lo que afecta las condiciones de financiamiento de derechos fundamentales y garantiza en el tiempo el pago de la deuda pública y las tareas del Estado en materia de seguridad. En materia laboral, se continúa el proceso de flexibilización del mercado de trabajo y se reduce el tamaño de la burocracia³⁶. La segunda reforma al sistema de pensiones establece el imperativo de disminuir los pasivos de las pensiones del sector público y de elevar las tasas de ahorro nacional. El cumplimiento de estos objetivos, sostenidos por el ahorro de cientos de miles de asalariados, permite al Estado colombiano acceder a mayor financiamiento externo y así sostener el avance del programa neoliberal.

Uribe corona su primer mandato con la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos en 2006. Con ello, termina de insertar a la economía colombiana en los mercados internacionales y genera condiciones para el desembarco masivo de capitales multinacionales, así como también

31 Ruiz, C. (2013). *Estructura Social, Estado y Modelos de Desarrollo en América Latina Hoy. Elementos para una interpretación sociológica de la transformación reciente*. Santiago: Tesis para optar al grado de Doctor en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Chile.

32 Echandía Castilla, C. (2004, octubre). La guerra por el control estratégico en el Suroccidente colombiano. En *Revista Sociedad y Economía*, (7), pp. 65-89.

33 Op. Cit., 10.

34 Op. Cit., 12.

35 Op. Cit., 15.

36 Ibid.

abre cauces para que el gran empresariado nacional, que sortean la radicalidad de las reformas neoliberales, se proyecten en América Latina y, en general, puedan invertir en el mundo entero.

El auge económico alcanzado en su primer mandato le permite a Uribe consolidar su autoridad e impulsar la nueva doctrina de seguridad nacional, la que privilegia el enfrentamiento armado y el fortalecimiento de los paramilitares, por sobre la negociación política y el ejercicio de las libertades democráticas por parte de la ciudadanía. Su proyecto representa la institucionalización de un régimen de excepcionalidad permanente: una suerte de bonapartismo, que intenta el control sobre todos los poderes públicos³⁷. Para ello, Uribe fortalece los organismos de inteligencia oficiales, que en adelante le rinden cuentas directamente; y les asigna a las AUC un papel central en la lucha contra las guerrillas³⁸. Ahora bien, en la práctica, los organismos de seguridad oficiales y los paramilitares terminan fundiéndose en una sola fuerza político militar, la cual, apoyada económicamente en los ingresos del narcotráfico, deviene en elemento clave para sostener el régimen de Uribe.

Esta fuerza político militar no sólo enfrenta a las FARC y al ELN. Cumple un papel central en el financiamiento de las campañas políticas, además de movilizar electoralmente a la población de los territorios que controlan militarmente. Mediante diversos recursos, reprimen a las fuerzas que intentan constituirse como una alternativa al uribismo y su proyecto neoliberal, pero también a los propios poderes del Estado cuando su accionar entrapa el desenvolvimiento de las reformas. Sus redes de poder se expanden sobre diversos ámbitos de la administración estatal, el alto mando del Ejército, tribunales de justicia, el Parlamento y sectores empresariales nacionales y multinacionales. Por último, los territorios “liberados” -abundantes en petróleo y productos mineros-, en vez de ser devueltos a los campesinos desplazados, son explotados por capitales nacionales y multinacionales, constituyéndose en una genuina “acumulación por desposesión”³⁹.

Ahora bien, esa política de “seguridad democrática” no doblega militarmente a las FARC. En tanto, los escándalos de parapolítica que vinculan a estos grupos con sus partidarios y su propia familia, erosionan el poder de Uribe⁴⁰. Su promesa de doblegar a las FARC en menos de 2 años no logra ser cumplida, y durante su segundo mandato nada indica que se estuviera al final de la guerra en Colombia. A lo anterior se suma el creciente papel de las luchas y resistencias sociales, sobre todo de las organizaciones de derechos humanos, fuerzas estudiantiles, socioambientales y sindicatos, que se constituyeron en el Polo Democrático Alternativo (PDA). De todas formas, Uribe fue capaz de “convencer” al Congreso de una reforma constitucional para permitirle su reelección y, luego de ello, a los propios colombianos para que le otorgaran un segundo mandato presidencial en base al recién formado Partido Social de Unidad Nacional (o Partido de la U como es usualmente llamado). Pese al enorme despliegue de las fuerzas uribistas para asegurar su triunfo, destaca la irrupción electoral de un PDA que logró presentar un candidato presidencial que obtuvo cerca del 23% de los votos.

Son varios los factores que inciden sobre el proceso de unidad de la izquierda colombiana en torno al PDA. En primer lugar, el contexto de la ofensiva generalizada que representa el proyecto de la “seguridad democrática” contra las organizaciones civiles de la sociedad. Por otra parte, la ofensiva en oposición al referendo fiscal convocado por Uribe el 2003 y las luchas contra las negociaciones del Gobierno en torno a la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos, materializado el 2006. A su vez, destaca la oposición, de varias de las fuerzas que componen el PDA, a las reformas políticas que fuerzan a los partidos a alcanzar acuerdos que pueden desdibujar su programa, y

37 Moncayo, V. (2004). *El leviatán derrotado. Reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*. Bogotá: Editorial Norma.

38 García-Peña, D. (2005). La relación del Estado colombiano con el fenómeno paramilitar: por el esclarecimiento histórico. *Análisis político*, 18(53), pp. 58-76.

39 Op. Cit., 10.

40 Pizarro Leongómez, E. Las FARC-EP: ¿replique estratégico, debilitamiento o punto de inflexión?. En VV.AA. (2006). *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma, pp. 171-208.

el rechazo a la reforma constitucional que establece la figura de la reelección presidencial⁴¹. No obstante el rápido ascenso electoral del PDA, con el muy amplio espectro de fuerzas políticas que aglutina, supone una lucha ideológica interna permanente entre la tradición revolucionaria, comunista, socialdemócrata y aquellos identificados con el “progresismo neoliberal”⁴². En todo caso, en este periodo se constituye como la principal oposición civil al proyecto de Uribe, lo que se expresa en un avance electoral en gobernaciones, municipalidades y el Parlamento en el 2005, cuyo triunfo más destacado fue la alcaldía de Bogotá.

En su segundo mandato, Uribe y la alianza empresarial que lo sustenta, avanza en institucionalizar la “zona gris” que constituían el capitalismo legal e ilegal desde la década del ochenta⁴³. Sin embargo, para alcanzar ese objetivo, debe avanzar hacia la desmovilización y reinserción de los grupos paramilitares en la vida democrática de Colombia. En esa dirección, se organiza desde el Estado una verdadera “operación de limpieza” que incluye mediáticas entregas de armas y juicios políticos que establecen responsabilidades, pero sin entregar justicia ni reparación a las víctimas de la violencia, mediante mecanismos que terminan legalizando patrimonios y propiedades obtenidas por medio de la coerción. Pese a las protestas de diversas organizaciones sociales y los pocos parlamentarios que escapan a la órbita de influencia de los paramilitares, incluso a los fallos judiciales que demuestran los vínculos entre la parapolítica y grupos empresariales, parlamentarios y el propio Presidente, todo parece indicar que el origen violento de las nuevas formas de acumulación del capital en Colombia han logrado institucionalizarse aunque el costo a pagar haya sido la erosión de popularidad del uribismo y de la propia figura del Presidente.

V. UNA INTERPRETACIÓN ALTERNATIVA DEL TRIUNFO DEL “NO”

El triunfo de Santos en las elecciones presidenciales del 2010 representaba la continuidad de la política económica y social impulsada por su predecesor, Álvaro Uribe. Sin embargo, el agotamiento de la política de “seguridad democrática” requería de un ajuste de proporciones. Poco después de asumir su primer mandato, Santos inicia un acercamiento con las FARC con el propósito de alcanzar un acuerdo de paz definitivo que permitiera proyectar el capitalismo colombiano más allá del *boom* económico de comienzos del siglo XXI. Esto último lo lleva a un quiebre con la “línea dura” del uribismo, que, junto a su líder, abandonaron el Partido de la U para encabezar la oposición a todo acuerdo que permitiera la integración de las FARC a la vida política colombiana.

Durante el 2014, las tratativas encabezadas por Santos son respaldadas electoralmente, lo que lo catapulta a su segunda presidencia. En efecto, en la segunda vuelta electoral, Santos se impone al candidato del uribismo, Óscar Zuluaga, quien prometía volver al enfrentamiento armado y a considerar la guerrilla como grupo terrorista.

Este triunfo expresa, por un lado, el giro de la propia alianza dominante hacia la búsqueda de una “fórmula democrática” que pueda prescindir progresivamente del autoritarismo como modo de profundizar el neoliberalismo colombiano; por otro, los anhelos de una ciudadanía que espera acabar con más de 50 años de violencia política. Además, pese a los intentos de articulación de la izquierda y organizaciones de la sociedad civil, no parece existir una fuerza que organice y represente a los sectores subalternos por fuera del renovado bipartidismo colombiano, por lo que no queda otra alternativa que adherir a la variante menos autoritaria de poder, o bien, abstenerse.

En adelante, los Diálogos de Paz entre los equipos negociadores de Santos y las FARC, apostados en La Habana, intentan resolver la reintegración de la guerrilla a la política nacional y la reparación

41 Caycedo, T. (2006). Nuestra presencia en la PDA. *Revista Taller*, (15).

42 Ruiz, C. (2015). *De nuevo la sociedad*. Santiago: Lom ediciones.

43 *Op. Cit.*, 10.

a las víctimas del conflicto, pero también la erradicación de las plantaciones ilegales de droga y una solución para los campesinos y pueblos originarios que habitan en las tierras que aún controlan las guerrillas. Ahora bien, la cuestión de la redistribución de la tierra choca directamente con los intereses de la gran minería y de la agroindustria, los que necesitan excluir crecientemente a campesinos e indígenas. Este problema ha reactivado también la protesta y paralización productiva de un conjunto de organizaciones rurales articuladas en la Cumbre Agraria, en tanto que el gobierno de Santos ha respondido con represión policial e incumplimiento de los acuerdos⁴⁴.

El reciente triunfo del “no” en el referéndum de octubre pasado demuestra la fuerza que todavía detenta el uribismo como máquina electoral, así como también su capacidad de expresar a cierta élite empresarial que no ve con buenos ojos el arribo de las FARC a la política nacional, pero también que intentan negociar los modos de apropiación de los territorios liberados. Por otro lado, da cuenta de una sociedad completamente desarticulada que, sin poder expresarse en alternativas democráticas con capacidad de disputarle el poder a la alianza dominante, termina por convertir la abstención en el único modo de expresión política. De todos modos, el gobierno de Santos reaccionó rápidamente ante la derrota y el 12 de noviembre alcanzó un nuevo acuerdo con las FARC, el cual, en lo fundamental, mantiene los basamentos del acuerdo anterior, pero reduce el alcance de la reforma agraria —a favor de los grupos empresariales nacionales, y en desmedro de los pequeños campesinos— y aumenta la jurisdicción de la justicia ordinaria sobre el procesamiento de los crímenes de guerra y lesa humanidad.

De momento, todo indica que los basamentos del neoliberalismo colombiano parecen completamente consensuados entre los grupos empresariales nacionales, el capital multinacional y toda la nueva intelectualidad tecnocrática que apuestan a expandirse sobre el territorio que resulte “liberado” de las negociaciones con las FARC, para así impulsar otro ciclo de acumulación neoliberal. En todo caso, con el acuerdo alcanzado —que todavía debe ser ratificado en el Congreso—, el uribismo quedará políticamente reducido y, como en otras experiencias latinoamericanas, los grandes grupos empresariales intentarán desmarcarse del autoritarismo impulsado por Uribe. Pese a ello, no puede ser entendido el origen y expansión del neoliberalismo en Colombia sin el uso que hace la alianza dominante de la violencia política como herramienta de acumulación original. ▼

44 Ruiz, C. y Boccardo, G. “¿América Latina ante una nueva encrucijada?”. En Bretoni, M., Charry, C. y Pastor, J. (eds.). *Anuari del conflicte Social 2014*. Observatori del conflicte social, Universitat de Barcelona, pp. 765-783, 2015.

Suscríbete a los **CUADERNOS DE COYUNTURA**



NODO XXI
FUNDACIÓN NODO VEINTIUNO

Recibe en tu domicilio un ejemplar impreso de nuestra publicación bimestral y ayúdanos a seguir generando conocimiento al servicio de la democratización política, social y económica del país.

*Suscripción anual:
desde \$50.000*.
Suscripción mensual:
desde \$5.000*.*

Para concretar tu suscripción

escribenos a:

suscripciones@nodoxxi.cl

** Los valores indicados son el aporte mínimo sugerido. Se aceptan aportes superiores mensuales o anuales según la capacidad económica de cada suscriptor.*

¿QUÉ DATOS NECESITAS PARA HACER TU DEPÓSITO?



Fundación Nodo XXI - RUT:
65.065.819-1

Cuenta Corriente N°
Banco de Chile: 008000240709

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 ELECCIONES MUNICIPALES

Balance de las elecciones municipales 2016: desafíos para las fuerzas de cambio

[14]

SOCIEDAD Y SALUD

Presupuesto de salud 2017: ¿fortalecimiento de lo público o botón para el privado?

[24]

CULTURA Y PRÁCTICAS DE LECTURA

Leer en el neoliberalismo avanzado

[34]

ECONOMÍA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

El tullido discurso pro-crecimiento económico de la élite empresarial chilena

[42]

INTERNACIONAL Y COLOMBIA

Acuerdo de Paz en Colombia: ajustes del neoliberalismo ortodoxo