

CUADERNOS DE COYUNTURA

Política | Sociedad | Cultura | Economía | Internacional | Entrevista

Número 18. Edición Invierno. Julio 2017.
www.nodoxxi.cl



CUADERNOS DE COYUNTURA

Año 5 | número 18

Publicación bimestral | Julio 2017

Fundación Nodo XXI

Santiago | Chile

www.nodoxxi.cl

Presidente_

Carlos Ruiz Encina

Director_

Sebastián Caviedes

Editores_

Alejandro Plaza y Felipe Ruiz

Equipo de Investigación_

Giorgio Boccardo

Lucía Castillo

Iván Salinas

Ricardo Segovia

Luis Thielemann

Juan Vergara Montoya

Grupo Economía y Trabajo

Diseño Original_

Yovely Díaz Cea

Javiera Andrade

Diagramación_

Dai-Liv

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*

LAS PRIORIDADES DEL FRENTE AMPLIO

Editorial



Fuente: www.publimetro.cl

Habiendo superado el primer escollo de constituirse, y sobre todo tras decidir levantar una candidatura presidencial propia, el Frente Amplio ha sido presionado para demostrar las capacidades con que cuenta para un eventual gobierno, lo que -en los marcos de la política de la transición- significa, ante todo, responsabilidad económica (confundida con moderación política o mero sometimiento al mercado) y *expertise* técnica. Reconociendo la importancia de estos rasgos, el conglomerado ha optado por asumirlos, pero apelando a su superación por la vía de introducir mecanismos de participación ciudadana que, por su carácter vinculante, parecerían ser suficientes para socavar el autoritarismo predominante en el debate y políticas públicas chilenas.

Buen ejemplo es su elaboración programática. En ella, se deja a cargo de un proceso participativo y plebiscitario la definición del programa y del gasto fiscal con que este se financia. Bajo la mirada atenta de un grupo de profesionales que evalúan el costo y la viabilidad jurídica de tales iniciativas, se busca inyectar participación democrática por la vía de recepcionar propuestas de la ciudadanía y de procesar las actas de los denominados “encuentros territoriales”, buena parte de ellos autoconvocados. En una lógica similar, se ha destacado de los comandos y equipos programáticos su variedad de especialistas y edades, así como, en el caso de Beatriz Sánchez, la paridad de género con que fueron constituidos.

Pero en paralelo al avance de esta construcción programática, se hacen visibles otros problemas que subyacen a este proyecto, y a la orientación que, en general, asume la edificación del Frente Amplio como alternativa política. De un lado, un alegato del mundo social organizado -especialmente desde el sindicalismo y el mundo del trabajo, pero también desde otras experiencias de organización social como, por ejemplo, el movimiento de pobladores- que ve escasa preocupación por transformar la aguda desigualdad de fuerzas entre el capital y el trabajo. De otro, la incapacidad que parece mostrar esta nueva coalición para convocar a las mayorías divorciadas de la política, estrechando el universo de sus potenciales votantes a unas pocas franjas sociales alejadas del mundo popular y de los sectores más precarizados laboralmente.

Es que, en un escenario de abstención política, de alta precarización laboral, y en el cual buena parte de los chilenos dedica la mayoría de su tiempo a solventar una sobrevivencia decidida en el mercado, la participación democrática puede devenir en una participación formal (o, peor, en una igualdad formal) que no se haga cargo de la distancia entre la política y la sociedad, ni del propio crecimiento y proyección del Frente Amplio. En efecto, en el contexto actual, una participación democrática real, policlasista en términos sociales, y efectiva en el marco de su programa de gobierno, solo puede provenir de la experiencia acumulada por los movimientos sociales que, en los últimos años, han liderado los conflictos que dan sentido a la existencia de una alternativa política en Chile.

Al contrario de lo que se piensa, la madurez de un proyecto político no tiene que ver con que sus miembros hayan ido a más o menos elecciones juntos, sino con la articulación de la experiencia histórica acumulada por la sociedad organizada, con el debate y las soluciones autónomas que de allí han derivado. En ese sentido, la inmadurez frenteamplista sólo se mantiene al querer partir de cero, además, asumiendo a menudo que no existe sociedad organizada hasta que el Frente Amplio la organiza.

Incluso más importante: cuando la conducción política de los proyectos originados en años de luchas y aprendizajes deja de ser lo sustantivo, se permite que adquiera una significación desmedida la resolución técnica a cualquier propuesta programática. Ante la necesidad de mostrar credenciales de gobernabilidad, la subordinación de la experiencia social acumulada trae aparejada la renuncia a la herramienta política de cualquier reforma impulsada por una real fuerza de transformación: la fuerza político-social que está detrás de ella, empujándola.

Ocurre que, con la apelación reiterada a la técnica, se olvida la razón que da sentido a los apoyos sociales y políticos. Así ocurre con la deuda educativa, con las pensiones, los salarios y otros fenómenos de los que aún poco se habla. En otra vereda, ocurre lo mismo con un Partido Comunista que defiende ideológicamente una “focalización universal” en la que no cree. De allí lo inconducente de dejarse pautear por la prensa, por la inercia de una política que sigue repitiendo los códigos de la transición, personalizando proyectos y elaborando listas de ministros en plena campaña. De eso debe escapar el Frente Amplio si es que quiere sobrevivir más allá de la elección presidencial de noviembre.▼

“Ante la necesidad de mostrar credenciales de gobernabilidad, la subordinación de la experiencia social acumulada trae aparejada la renuncia a la herramienta política de cualquier reforma impulsada por una real fuerza de transformación: la fuerza político-social que está detrás de ella, empujándola”

Sebastián Caviedes, Director
Santiago, julio de 2017

El centro político en Chile y sus alianzas con la izquierda: **PERSPECTIVA HISTÓRICA Y CONFUSIÓN DE PLANOS**

Luis Thielemann



Fuente: www.archivofortinmapocho.cl

RESUMEN

Este artículo revisa la historia de las alianzas entre centro e izquierda en Chile, y observa la diferencia que existe entre los procesos del siglo XX, y la situación política del Chile postransición. Señala que en este último caso la alianza entre el centro y la izquierda político se habría dado sin correlato en el mundo social, en el contexto de la *política sin sociedad*, que marca el retorno a la democracia. Desde aquí se apuntan ciertas preocupaciones de cara al proceso del incipiente Frente Amplio.

PALABRAS CLAVE

- Centro político
- Sociedad
- Anclaje social
- Transición
- Frente Amplio

La organización de la política en el eje izquierda y derecha es un hecho histórico y como tal tiene un origen. Es cliché a estas alturas la explicación sobre su origen en la revolución francesa, pero es cierto que, desde esos años es posible leer la política sobre ese eje. Lo que pocas veces se toma en cuenta es que dicha idea del orden de la política es o fue efectivo porque representaba la forma en que fuerzas sociales reales y determinantes en el proceso productivo de un territorio o Estado, se planteaban ante la política. De esta forma, el orden social de la política se determinaba mutuamente con el orden ideológico de la misma. Esta determinación mutua de lo social y lo político en sus ejes respectivos era, como toda abstracción de un proceso histórico, una idealización en base a generalidades, que fue falseada en varias ocasiones, pero que tuvo una correspondencia efectiva en la política occidental, hasta fines del siglo XX. Así, los programas considerados de izquierda abundaron en partidos obreros; mientras que aquellos defensores de los privilegios tradicionales, asentados en las clases propietarias locales y globales, dominaron en sus pares de derecha.

En el caso del siglo XX chileno, las fuerzas sociales y políticas muestran un orden similar a lo ideal del eje político moderno: la izquierda nació entre obreros y pobres de la ciudad, mientras la derecha se basaba en el latifundio, los banqueros y otros beneficiarios de la economía primario exportadora. El eje, además, y ese es el objeto de este escrito, tuvo un centro político, que en el caso chileno se permitió hacer política en alianzas con la izquierda y la derecha. A su vez, la correspondencia social de dicho eje estaba en las distintas fracciones de profesionales, comerciantes y funcionarios públicos que engrosaban las denominadas capas medias.

Desde su génesis, la Concertación se ha sostenido en la idea de la necesidad inexorable de una alianza entre el centro y la izquierda para asegurar gobernabilidad y avance democrático. La tesis de dicha alianza es hoy compartida por buena parte de las izquierdas, viejas y nuevas¹. En lo que sigue se propone que el argumento de que hoy es posible articular una alianza política del centro con la izquierda, en Chile, en el sentido que tuvieron en el siglo XX, es imposible. Esto no por falta de voluntad de los actores que se consideran de centro o de izquierda, sino porque las fuerzas sociales que le daban gobernabilidad y poder a dicha alianza, se encuentran desaparecidas o en un proceso de mutación complejo. La alianza del centro con la izquierda sería hoy solo eso, una alianza de partidos, sin que tenga el más mínimo efecto de construir una mayoría social. De esta forma, se revisa brevemente la historia del centro político en Chile, luego de las alianzas políticas del centro con la izquierda, y por último se revisa críticamente a la Nueva Mayoría (NM) como intento de rearticulación espuria de dicha alianza, vaciada del fundamental contenido social.

I. EL CENTRO EN LA POLÍTICA CHILENA DEL SIGLO XX

El centro en la política chilena moderna, como dijimos, estuvo doblemente definido por la aparición de partidos políticos que abiertamente tomaron esta definición ideológica, como por el ascenso a la centralidad política de grupos extraoligárquicos, pero que no pertenecían al campo del moderno y ascendente proletariado del capitalismo local. Estos nuevos sectores sociales se encontraban en la creciente masa de funcionarios públicos, cuyo número aumentó con el crecimiento del Estado tras la Guerra del Salitre (1879 - 1883), también pequeños y medianos empresarios mineros, muchos profesionales y técnicos, comerciantes y tenderos, los que aumentaban con la modernización y centralidad nacional y económica de las ciudades. De esta forma, nacieron partidos que, aunque tuvieron un discurso anti – oligárquico, se posicionaban de forma moderada ante el orden social y no enganchaban fácilmente con las demandas radicales del movimiento obrero o de los revolucionarios urbanos².

1 Ver, como ejemplo reciente, la columna de Noam Titelman, (2017, 13 de junio) "Frente Amplio: seguir siendo interesante cuando se deja de ser nuevo", *The Clinic*, o la entrevista en *La Tercera* a Camilo Escalona: "Camilo Escalona: 'No hay un antagonismo insalvable entre Guillier y Goic, e incluso Beatriz Sánchez'", 10 de junio, 2017. En <http://www.latercera.com/noticia/camilo-escalona-no-antagonismo-insalvable-guillier-goic-e-incluso-beatriz-sanchez/>

2 Armando de Ramón, "El Proyecto de las Clases Medias; Democratización y Modernización de Chile (1920 – 1973)." En Armando de Ramón, *Historia de Chile. Desde la Invasión Incaica hasta Nuestros Días (1500 – 2000)* (Catalonia, Santiago, 2010), 115 – 180.

De esta forma, algunos elementos surgidos del artesanado, así como de pequeños y medianos empresarios mineros, arrastrando un sentimiento de derrota luego de las guerras civiles de 1851 y 1859, formaron en 1863 el Partido Radical (PR). El partido, de origen atacameño, expresó en sus integrantes el rechazo a la oligarquía afincada en las ciudades y, sobre todo, campos de los valles centrales del país. De ahí en más, y probablemente hasta la irrupción en el escenario político de centro de la Democracia Cristiana casi un siglo después, fue el partido que permitió dar legitimidad popular a los gobiernos liberales que enfrentaban el peso político de la oligarquía³.

Visto así, el centro en la política chilena se forma históricamente en la traducción del plano social al plano político: el rol político de la posición mesocrática en la lucha de clases de un país dependiente. En ese sentido, cabe destacar el rol del Estado en la constitución de actores políticos. De ahí en más, no fueron los pequeños y medianos propietarios mineros los que se sostuvieron en el centro político, en el PR primero y en la DC después (1957), sino más bien grupos de profesionales y funcionarios públicos, que se fortalecían en los servicios sociales que creaba el nuevo Estado en el siglo XX: salud, educación, previsión, etc. Estos grupos, administraban desde su mejor posición parlamentaria el puje popular y obrero –cuyas principales vocerías fueron socialistas o anarquistas casi desde el comienzo de su historia– a la vez que lo contenían políticamente. De esta forma, el centro en la política chilena del siglo pasado tuvo tanto un rol de compuerta como de frontera entre el parlamento y el Gobierno y, más allá del limes, los grupos populares y obreros organizados en torno a la izquierda socialista.

Así, el centro existió porque desde fines del siglo XIX y comienzos del siglo pasado, la presión popular se movilizó frontalmente contra la oligarquía, siendo marginada su franja militante por su radicalidad de lucha y el rechazo a las formas parlamentarias. De esta forma, la izquierda y el movimiento obrero del primer cuarto del siglo XX no era capaz de articular a la mayoría electoral necesaria para un proyecto de transformación legal⁴. Para la izquierda, la alianza social que podía permitir esta transformación se pensaba en el plano de clases, pues la izquierda confería preeminencia analítica y estratégica a la lucha de clases. Sin esa preeminencia, para la izquierda y el movimiento popular, la política no tenía sentido alguno. En cambio, para el centro, para radicales y otros grupos liberales afincados ideológicamente en dicho punto medio entre los proyectos de país del capitalismo dependiente y el del obrerismo revolucionario, la alianza posible se definía simplemente por la posibilidad de construir una mayoría electoral antioligárquica, con dirección de los partidos de centro. Sin partidos fuertes en la izquierda, esta alianza era una utopía. Pero esto cambió luego de la Constitución de 1925 y la fundación de partidos obreros modernos y de masas: el Partido Comunista de Chile (1922, heredero del Partido Obrero Socialista (POS) fundado en 1912) y el Partido Socialista de Chile (PS, 1932). Por primera vez, la impugnación a la oligarquía hegemónica en el país se enfrentaba a partidos robustos y con capacidad de movilización de masas tanto en la calle como en las urnas. Para que dicha impugnación fuese real, debía producirse una alianza social y política entre los partidos y las fuerzas sociales identificadas en el centro y en la izquierda.

II. LA IZQUIERDA Y EL CENTRO EN LA POLÍTICA DEL SIGLO XX: TRES ALIANZAS, TRES MOMENTOS HISTÓRICOS

En la década de los años treinta del siglo XX –el período en que se consolidaron las formas políticas del siglo XX– dos procesos son importantes de considerar en este escrito. Primero, el surgimiento de un poderoso movimiento popular urbano, con identificación con la izquierda y algunos sectores del Partido Radical. En segundo lugar, el desprestigio del modelo de orden y economía de la oligarquía luego de la crisis económica global del capitalismo en 1929. Ambos procesos se reforzaron mutuamente: la crisis económica global fortalecía la demanda de poder y transformación de los grupos populares organizados. Pero la crisis económica no era automáticamente la legitimación del socialismo como alternativa, y buena parte de los sectores de la sociedad chilena que habían mejorado su situación en las décadas previas a la crisis no estaban por agudizar la crisis y crear otro orden económico y social,

3 Joaquín Fernández, *Regionalismo, liberalismo y rebelión: Copiapó en la Guerra Civil de 1859* (Santiago, RIL, 2016).

4 Sergio Grez T., “Una mirada al movimiento popular desde dos asonadas callejeras (Santiago, 1888-1905)”, en *Cuadernos de Historia*, n° 19 (Santiago, Universidad de Chile, 2007) 157 – 193.

sino, por el contrario, por buscar una nueva estabilidad que evitase las causas que originaron la crisis de 1929. Además, a tal contexto se le debe sumar que el movimiento obrero seguía siendo minoritario en el país: la mayoría seguía siendo rural y, por tanto, parte del botín electoral que otorgaba el control del latifundio a la derecha.

En ese marco y bajo influjo de la línea de la Tercera Internacional de formar antifascistas, es decir de alianza de obreros y sectores burgueses republicanos, nace en 1936 la primera alianza político electoral del centro con la izquierda en la historia de Chile, es decir, el Frente Popular (FP). En este escrito nos concentramos en la forma de constitución de las alianzas, a la vez que en el equilibrio social que contienen y les dan sentido y forma, y no en el éxito gubernamental o electoral de dicha alianza. Así, el problema de la alianza de la izquierda y el centro se mide desde su capacidad de efectivamente construir fuerza social y no solo de su coyuntural éxito —o no— en elecciones. Por tanto, a continuación, se revisa tanto la forma de la alianza de 1936, su resultado en 1938 y las razones sociales de su crisis en 1941 y, por extensión, también en 1947 —48.

El Frente Popular logró aliar al Partido Radical con varias agrupaciones de centro y de izquierda, siendo el PS y el PC los otros dos partidos fuertes de la alianza. Antes que una alianza de partidos, el FP se articuló con la fundación de la Confederación de Trabajadores de Chile (CTCh) en 1936 y que le dio unidad amplia de izquierda al sindicalismo al incluir a otros partidos en el movimiento obrero. Esta situación se distinguió de la antigua Federación de Obreros de Chile (FOCh), la federación sindical fundada por Recabarren y que tenía una filiación casi exclusiva con el PC. Además de la CTCh, en la conformación del FP estuvo el Movimiento por la Emancipación de la Mujer y el Frente Único Araucano, uno de los primeros partidos Mapuche modernos. Así, la unidad amplia de organizaciones sociales de las clases populares y de las capas medias, permitió la existencia del FP en lo político. El FP se construyó como una alianza social, la que a su vez ensayaba la unidad política de los partidos y le confería legitimidad social y aseguraba un respaldo popular a su programa de reformas⁵.

El FP ganó la presidencia del país con Pedro Aguirre Cerda en 1938, y emprendió ciertas reformas sociales. Precisamente fue en el punto de qué reformas llevar a cabo y cuáles no, fue lo que fracturó la alianza. Así, mientras la aplicación del Código Laboral, creado en 1931, o el aumento de impuestos, fueron celebrados por las vocerías obreras, la negativa presidencial a extender los derechos laborales urbanos a los campesinos —que en los fundos estaban desprotegidos en sus trabajos—, entre otras diferencias con las bases sociales y especialmente con aquellas representadas en el PS, terminaron por quebrar la alianza en 1941. No era una diferencia menor, sino de las bases sociales representadas en los partidos: mientras Pedro Aguirre Cerda representaba a un sector propietario agrícola del PR, que dialogaba con sus símiles de la derecha, el PS y el PC representaban a un creciente sector obrero urbano. De todas formas, la alianza electoral de centro y de izquierda se sostuvo en el PR y el PC que mantuvieron la liga bajo el nombre de Alianza Democrática. Esta alianza se quebró cuando, debido a la presión de los Estados Unidos y de la derecha y, por otra parte, tras la agudización de la movilización obrera y una segunda demanda de sindicalización campesina, los radicales de González Videla, en la presidencia y electo con votos comunistas, ilegalizaron a dicho partido en la famosa “Ley Maldita” de 1948. Las capas medias radicales habían mantenido subordinada a sus intereses a la iniciativa de clases populares, pero tras la Segunda Guerra Mundial y con el mejoramiento económico de la década de 1940, la ambición obrera y popular presionó al PR y sus bases por reformas más profundas, demanda políticamente imposible de cumplir para dicho partido y los intereses de los sectores medios. Así, debido a las insalvables diferencias sociales entre las bases, así como a las diferencias políticas globales, la primera experiencia de alianza de izquierda con el centro se terminó⁶.

Las desavenencias entre el PR y la izquierda no cesaron más desde la Ley Maldita. Los radicales se mantuvieron en crisis durante el gobierno de Ibáñez y luego apoyaron a Jorge Alessandri en su gobierno (1958 — 1964), incluso contra sus bases, y con los profesores o sectores populares urbanos bastante golpeados por el gobierno de la derecha. En 1958, presentaron candidato separado de la izquierda,

5 Milos, P. (2008) *Frente Popular en Chile. Su configuración: 1935 — 1938*. Santiago, Lom, pp. 264 — 278.

6 Angell, A. (1974) *Partidos políticos y movimiento obrero en Chile*, México D.F., Era.

que ese año con Allende alcanzó por primera vez el apoyo de un tercio o más del electorado, y para las presidenciales de 1964 llevaron a un miembro del ala derecha del partido, Julio Durán. De esta forma, la memoria del Frente Popular fue bastante criticada en las décadas siguientes, especialmente en la izquierda y las vocerías obreras. La izquierda y las organizaciones obreras mantuvieron en todo este tiempo una visión desconfiada del PR, de quien recordaron su negativa a la sindicalización campesina, así como la aplicación de la Ley Maldita.

Pero en 1957 había sido fundado otro partido de centro, la Democracia Cristiana, fruto de la independencia política de la Falange —movimiento juvenil nacionalista, católico y corporativista— respecto del viejo Partido Conservador. Luego de su rechazo a la Ley Maldita y con la decadencia del PR, la Falange y, desde 1957, la DC, comenzaron a copar el centro político, desplazando a los radicales. Los demócratacristianos fueron los primeros en quebrar la dependencia mutua del eje social con el eje ideológico en la conformación política del siglo XX. De esta manera, rompiendo la posición de “centro pendular” de los Radicales —o sea, que se permitían como centro aliarse con la izquierda y la derecha según fuese necesario— y construyeron una política del “camino propio”, en la cual el centro se volvía “ideológico”. El eje político ahora no se organizaba en dos polos ideológicos con el centro en medio, sino que el centro-medio desapareció para convertirse en una arista más de un eje con tres polos⁷.

Con ese discurso la DC fue gobierno desde 1964 hasta 1970. Pero las contradicciones en el eje social no pudieron ser contenidas en el discurso de reforma social y a la vez de productividad capitalista. Así, mientras los movimientos sociales empujaban una ofensiva popular a través de huelgas, tomas de fundos y de terrenos para vivienda y un radicalizado reformismo universitario, el gobierno intentaba complacer a algunos y a otros, según necesidad electoral, y reprimía con la famosa “mano dura” desde 1967 aquellas luchas que ponían en riesgo su gobernabilidad. De esta forma, para la Unidad Popular y con la desaparición del centro pendular, la alianza social con las capas medias se puso nuevamente en cuestión.

Esto porque para la izquierda de entonces existían dos tácticas de alianza social, que denotaron estrategias distintas para el socialismo. Por una parte, especialmente desde el PC y el allendismo, se pregonó que la izquierda necesitaba aliarse a las capas medias, a través de la DC, para que así avanzara una agenda modernizadora, obrerista y estatista, que permitiese construir las bases para un estado socialista. Por otra, en las vocerías del MIR y de la izquierda del PS, se planteó que dicha alianza era claudicante en sí, y, en cambio, se propuso construir una alianza de la clase obrera con los demás grupos populares que iban en ascenso organizativo y político, como los campesinos, marginales urbanos, etc. Este debate fue el gran tema de discusión en la izquierda antes y durante el gobierno de la Unidad Popular. El centro político representaba, por un lado, la posibilidad de una mayoría que hiciera viable el gobierno de Allende, o, por el otro, el enemigo que al incluirlo en la alianza gobernante desproletarizaba la lucha socialista⁸.

Lo que sucedió es historia: la mayoría de las organizaciones sociales de las capas medias pasaron a la oposición y hacia 1973 derechamente al golpismo. Casos emblemáticos de esto fueron los colegios profesionales como los médicos y abogados, los sindicatos de empleados profesionales, organizaciones estudiantiles, de mujeres propietarias y buena parte de los funcionarios del Estado. La oficialidad de las fuerzas armadas, entre la que la DC contaba con importante apoyo, y que era uno de los espacios mesocráticos del país, corrió la misma suerte. La alianza con el centro fue una ilusión que duró lo que demoró en derechizarse la DC y el PR. Pero esto no fue sino consecuencia de que el eje social fue polarizado por la propia acción de la Unidad Popular, expulsando a las capas medias desde el centro hacia los polos de izquierda y derecha. Así, con reformas igualitaristas desde el gobierno que socavaban su capacidad de reproducirse y ascender socialmente, o con acciones de base en que las clases populares tomaban paulatino control de sus instituciones fundantes —la educación pública o el empleo fiscal—, las

7 Yocelvezky, R. (1985) La Democracia Cristiana chilena. Trayectoria de un proyecto”. *Revista Mexicana de Sociología*, 47:2, 287 – 352.

8 Casals, M. (2010) *El alba de una revolución. La izquierda y la construcción estratégica de la “vía chilena al socialismo”. 1956 – 1970*. Santiago, Lom.,

capas medias se pasaron al golpismo y dejaron a los obreros y clases populares solos defendiendo a la UP y a la democracia. Moría así el segundo intento de una alianza del centro con la izquierda.

La Unidad Popular mostró la dificultad enorme de repetir la fórmula de jerarquía de clases del FP, es decir, la subordinación de las clases populares ante la iniciativa política de las capas medias. En el trienio de Allende los referentes políticos de los sectores medios se fracturaron (de la DC nace la Izquierda Cristiana y el Movimiento de Acción Popular Unitario (MAPU), del Partido Radical la Izquierda Radical (IR), etc.) demostrando el fin del centro político como expresión de las capas medias.

La Dictadura y sus transformaciones terminaron con las bases de la determinación mutua del eje social con el ideológico. La determinación de la política por lo social, base de la crisis de 1973 según parte importante del discurso golpista y dictatorial, y también de la renovación socialista, fue deshecha desde sus cimientos. Así, la nueva economía centrada en las exportaciones, hizo desaparecer el polo industrial chileno y con él se erradicó el poder central de la clase obrera. A su vez, el fin de la idea del Estado como interventor social y estrategia económico, significó la pérdida de peso de los sectores medios profesionales y funcionarios públicos. De esta forma, el centro político, expresado en partidos como la DC o el PR, y la izquierda expresada en los viejos partidos socialista y comunista, estaban vaciados de sus tradicionales bases. El eje ideológico en que se organizaban estos partidos no tenía ya que rendir cuentas ni obligarse a alianzas sociales ante ningún eje social, inexistente. Desde 1975 y también después de 1990, el eje social, en donde la sociedad podía dialogar con la política e imponerle sus intereses de mayoría, fue expulsado de la política. Por eso es que la transición ha sido denominada como un período de política sin sociedad⁹. Al formarse la Concertación y asumir el gobierno en 1990, su alianza expresaba netamente un acuerdo político, pero no social, la vieja clase obrera y las capas medias del siglo XX ya no existían, y las que quedaban tenían poco que definir en partidos cuyas conducciones habían estado por casi dos décadas autonomizados de los determinantes de la lucha de clases realmente existente en Chile.

En 2013, cuando se forma la Nueva Mayoría, esta alianza electoral fue ofrecida como una reconstrucción de la mítica alianza del centro con la izquierda, como la reparación en el presente del error histórico de 1973. También como un nuevo renacer de lo que expresó el Frente Popular, es decir, reformas sociales en democracia y como superación de la Derecha. A cuatro años, la política luce más vaciada de sociedad que nunca, y es difícil imaginar que lo que sostiene al gobierno sea alguna clase de alianza social de clases populares y capas medias. Más bien, desde 1990, pareciera que lo que administra la Concertación es la memoria de la UP y del gobierno de Frei M., así como la imposible pero idealizada alianza entre ambos sectores.

La alianza de la izquierda con el centro presentada como la base de la Concertación en varias décadas, es hoy, además, increíble. La supuesta izquierda del pacto ya no es dirigida por obreros o militantes obreristas, y en su lugar hay empresarios y burócratas. El PS ha operado tantas veces en defensa de los grandes empresarios —y ahora sabemos que también se financiaron con ellos— que cuesta pensar que esa sea la parte de izquierda de la alianza. Asimismo, la DC hace mucho que dejó de interpretar a unos sectores medios que sus propias políticas han ido destruyendo a lo largo de la transición. Poco hay en sus políticas que defiendan el empleo fiscal o a las universidades, tan poco como lo que hay en los socialistas de defensa al trabajo y la vida de los más pobres. De fuerzas sociales movilizadas y prestas a la acción política ni hablar. El eje social, cuando se ha expresado, ha debido en su conjunto impugnar la política de la transición para obtener algunas concesiones de la acción política. A su vez, el eje político, hoy no expresa mayores diferencias entre sí, los polos de izquierda o derecha son referencias sobre la memoria de lo que en otros años hicieron los partidos. La Nueva Mayoría, y también la derecha, son alianzas de políticos sin sociedad que administran la memoria de la política de masas del siglo XX. Ese vacío social, así como el trauma de la crisis de 1973 que funciona como advertencia de las consecuencias de llenar de sociedad la política, se sostuvo en la transición mientras el dinero del cobre pudo pagar la exclusión política de la sociedad. Cuando ese dinero empezó a faltar y cuando los canales de la transición no dieron abasto, el malestar social no halló cauces de expresión en la política

9 Ruiz, C. (2015) *De nuevo la sociedad*. Santiago, Lom.

y ha decidido impugnar a la política o, mayoritariamente, exiliarse permanentemente de ella, dejando de votar. Así, la administración de la memoria se agota en los que recuerdan los hechos del siglo XX, tal vez por eso los que más votan son los viejos, y la idea de centro y de izquierda, y las soñadas alianzas entre ambos, hoy no son más que palabras y especulación.

III. LA POLÍTICA CON SOCIEDAD O LA NECESARIA POLITIZACIÓN DE LAS LUCHAS SOCIALES

En el siglo XXI, la idea de mutua determinación entre un eje político anclado en lo social y uno anclado en lo ideológico es algo aún más difícil que en el pasado, y por tanto se vuelve necesario cuestionar las ofertas que prometen aquello desde la izquierda. Hoy se insiste en que el FA se está constituyendo en un nuevo actor de izquierda, y dicha idea conlleva un peligro. El peligro se encuentra en que el FA asuma su existencia en el eje ideológico –“es de izquierda”– pero siga sin alterar la ausencia de sociedad en la política, quedando así incapacitado de constituirse como fuerza también en el eje social, es decir, represente políticamente a las mayorías explotadas y excluidas. Esta situación le permitiría nuevamente a la política de la transición conseguir los ingredientes para legitimar un reordenamiento por arriba y afín al neoliberalismo, de su utopía de la política sin sociedad.

Si la Transición ubica a la NM como alianza de centro izquierda, a la DC como el centro y al FA como la izquierda radical, el FA no parece quejarse ante esta asignación y asimilación en la política tal y como ha existido en estos años. Si el FA no se plantea como una izquierda que a su vez pretende impugnar la idea misma de política que hay en la transición, sus definiciones ideológicas solo tienen sentido en el interior del micromundo de la política. Fuera de él, no es más que otro color más en la paleta cromática de las elecciones. En ese afuera es donde habitan los dos tercios del país que no votan, y allí el FA no ha servido como puente que haga llegar la impugnación de mayorías, es decir, la impugnación desde lo social politizado contra la “política ensimismada”.

Por el contrario, pareciera que el FA asume cómodo su ubicación en el eje ideológico de la transición y acepta su vaciamiento de luchas sociales. El sueño de los tres tercios viene también con el sueño de la alianza del centro con la izquierda. Lo que no trae ese sueño es la politización de las luchas sociales, pues nadie parece referirse mucho a ello, aunque la izquierda debe saber que esa es su única garantía de triunfos políticos contra el neoliberalismo. El FA no parece arrinconar a la Transición, sino que muchas de sus acciones parecieran que buscan ensancharla hacia sí mismo, incluyendo en la política parlamentaria a los antiguos voceros del malestar social mesocrático y popular, hoy devenidos en jóvenes promesas políticas sin sociedad a la que responder. Una izquierda que se propone construir alternativa electoral de mayorías debiese pregonar un retorno a la alianza amplia de sectores medios y sectores populares, a través de la alianza de sus luchas sociales, de su coordinación para transformar el Chile de la transición, pues ambos son víctimas hoy de la política transicional. ▼

AVANCES DE LA REFORMA LABORAL Y POSIBILIDADES DE RESPUESTA EMPRESARIAL EN CONTEXTO

Juan Vergara Montoya



Fuente: www.otrasalud.cl

RESUMEN

Este artículo desarrolla los alcances de las reformas introducidas respecto a titularidad sindical y piso de la negociación colectiva, con un análisis contextual y basado en la experiencia observada, a fin de precisar las oportunidades que éstas representan para los sindicatos y las estrategias desarrolladas por el empresariado para neutralizarlas. Como resultado del análisis es posible constatar una relativización de la magnitud –cuando no también del carácter– de algunos de los “avances” de la Reforma Laboral.

PALABRAS CLAVE

- Reforma Laboral
- Negociación Colectiva
- Titularidad Sindical

ANTECEDENTES¹

El 1 de abril de 2017 entró en vigencia la ley 20.940 que “moderniza las relaciones laborales”², introduciendo modificaciones al libro III del Código del Trabajo, sobre organizaciones sindicales, y reescribiendo íntegramente el IV, sobre Negociación Colectiva. En líneas generales, la nueva regulación no transforma la estructura del Plan Laboral elaborado en el año 1979, manteniendo la negociación colectiva a nivel de empresa y con una sobre reglamentación que la complejiza aún más con la adición de nuevas etapas. Como contrapartida, se ha destacado que los cambios en materias como titularidad sindical, piso de la negociación, extensión de beneficios, huelga y negociación del sindicato interempresa, mejorarían la posición negociadora de los sindicatos, respecto de la legislación anterior. A continuación se analizan los alcances que tienen o tendrán las reformas introducidas respecto a titularidad sindical y piso de la negociación colectiva.

I. TITULARIDAD SINDICAL: DE LA DESREGULACIÓN DE LOS GRUPOS A LA DISPERSIÓN SINDICAL

Antes de la Reforma Laboral, para negociar colectivamente con el empleador, los trabajadores podían optar por afiliarse a un sindicato o reunir a un grupo de trabajadores con ese único objeto, conocido como “grupo negociador”. El primero, es una persona jurídica estable, con “finés principales” y permanentes definidos en la propia ley (artículo 220 del Código del Trabajo), representantes protegidos con fuero y a quienes se otorgan permisos especiales para velar por el desarrollo de la organización y sus miembros; mientras que el segundo, es una agrupación de hecho que sólo recibía reconocimiento jurídico para efectos de la negociación colectiva, eligiendo una comisión *ad hoc* para dicho propósito, y que se extinguía con la suscripción de dicho instrumento. Tanto los sindicatos como los “grupos negociadores” tenían la titularidad de la negociación colectiva³.

En el caso de los grupos, estos podían negociar con el empleador de dos formas: a través de un procedimiento reglado (obligatorio), con derecho a fuero y huelga, para lo cual debían cumplir con el mismo *quórum* de constitución de sindicatos “de empresa”⁴ o de “establecimiento”⁵ (anterior artículo 315), lo que obraba como incentivo para constituir uno debido a las mayores garantías que ofrecía para enfrentar un proceso de esas características; o de manera “semi reglada” (voluntaria), en un procedimiento en que la única obligación real de la empresa era responder, y para lo cual bastaba con reunir ocho personas (anterior artículo 314 bis)⁶. Es por ello que, en la práctica, el primer procedimiento era generalmente utilizado por los sindicatos interempresa, a quienes los empleadores negaban el derecho de negociar como tales y debían constituir grupos y presentar proyecto de contrato con los socios que tuvieran por cada razón social o empresa; el segundo procedimiento era el promovido por las propias empresas.

Si bien el modificado artículo 346 del Código del Trabajo permitía a las empresas extender de manera íntegra las cláusulas de un contrato colectivo a los trabajadores no sindicalizados, esto generaba dos “inconvenientes”: el trabajador debía pagar el 75% de cuota sindical y podía además negociar

1 El autor agradece de manera especial a Ginna Rivera, Daniela Marzi y Héctor Alvarez por las fundadas observaciones que formularon a los borradores del presente artículo.

2 La ley fue promulgada el día 29 de agosto de 2016 y publicada en el Diario Oficial el 8 de septiembre del mismo año. La mayoría de sus disposiciones entraron en vigencia el primer día del séptimo mes siguiente a su publicación. No obstante las directivas sindicales, negociaciones colectivas, extensiones de beneficios y jornadas excepcionales iniciadas o verificadas con anterioridad, continuarán rigiéndose por las disposiciones de la normativa anterior hasta su respectivo término.

3 Durante el debate legislativo, bajo la denominación “titularidad sindical” se hizo referencia a tres cosas distintas: reconocer al sindicato como “el titular” de la negociación colectiva, de los beneficios pactados en el contrato colectivo y de ciertas materias a acordar con el empleador. En este artículo se le considera en el primer sentido mencionado.

4 Los *quórum* para constitución de sindicatos se establecen en el artículo 227 del Código del Trabajo, modificado por la reforma.

5 El sindicato de establecimiento es una modalidad del sindicato de empresa, que se puede constituir con 25 trabajadores que representan a lo menos el 30% de los trabajadores que presten servicios en aquél.

6 El artículo 314 bis del Código del Trabajo exigía un mínimo de 8 personas que eligieran, en votación secreta celebrada ante un Inspector del Trabajo, una comisión negociadora con un mínimo de 3 y un máximo de 5 integrantes. El empleador tenía que responder la presentación de los trabajadores en el plazo de 15 días y su propuesta final debía ser aprobada por aquellos en otra votación secreta ante Inspector del Trabajo.

colectivamente con el sindicato al que se afiliara⁷. En cambio, negociar a través del procedimiento del artículo 314 bis proporcionaba a las empresas la posibilidad de ofrecer, a los trabajadores no sindicalizados, la suscripción de convenios colectivos paralelos a los de las organizaciones sindicales, con distinta fecha de vencimiento, y en los que les otorgaban los mismos beneficios obtenidos por aquellos en su negociación colectiva, pero sin tener que pagar cuota sindical ni parte de ella (“aporte sindical”). Es decir, representaba dos ventajas estratégicas importantes: ofrecer a los trabajadores no sindicalizados que recibieran gratis lo mismo por lo que lucharon los sindicatos; y evitar que, afiliándose incluso todos al mismo sindicato, pudieran negociar en conjunto con éste, por estar “amarrados” a convenios colectivos con distintas fechas de vencimiento —con lo cual la sindicalización “*pasa a ser del todo inútil*”⁸—. Durante la tramitación de la Reforma Laboral, este mecanismo de negociación colectiva era lo que las empresas querían resguardar, el cual se ponía en peligro con la “titularidad sindical”.

El proyecto original de la Reforma Laboral no eliminaba derechamente a los grupos negociadores: les permitía continuar constituyéndose y negociando a través de una norma muy similar al artículo 314 bis⁹ pero sólo en empresas en que no existieran sindicatos con derecho a negociar¹⁰. Además, establecía que ciertas materias sólo pudieran ser acordadas con sindicatos (“pactos de adaptabilidad”). Así, a través de una mezcla de prohibición e incentivos se pretendía que las empresas dejaran de promover la constitución de grupos negociadores para mermar la sindicalización.

El Congreso aprobó el proyecto en los términos señalados y los parlamentarios de Chile Vamos recurrieron al Tribunal Constitucional para que los grupos negociadores tuvieran los mismos derechos que los sindicatos y declarara la inconstitucionalidad de las normas que iban en sentido contrario¹¹. El Tribunal les dio la razón, disponiendo en consecuencia la eliminación del nuevo artículo 315¹², volcándose la presión sobre el Gobierno para que presentara un veto presidencial en el que se reconociera el derecho a constituir grupos negociadores sin que ello estuviera subordinado a la existencia o no de un sindicato. El Gobierno presentó el veto sin regular la constitución y negociación de grupos negociadores, el Congreso lo aprobó y el proyecto se convirtió en ley con esas omisiones. Es por eso que la ley 20.940 contempla normas que aluden a los grupos negociadores pero ninguna de ellas regula cómo deben constituirse y negociar, generando incertidumbre sobre la existencia y eficacia de los mismos.

Los empresarios intentaron que la Dirección del Trabajo determinara para los grupos negociadores, vía dictamen, un procedimiento de negociación colectiva, pero éste resolvió que no tenía competencia para “reglar” un procedimiento ni para aplicar por la vía de la analogía o de manera supletoria alguno de los procedimientos contemplados en la ley para los sindicatos¹³. Determinó, además, que los acuerdos de empresas con grupos negociadores eran válidos y vinculantes pero que no tenían el valor de instrumento colectivo de trabajo. Esto, implicaba que el acuerdo suscrito entre una empresa y un grupo no sería eficaz para evitar que un trabajador involucrado en el mismo negociara con el sindicato al que después se afiliara, independientemente que dicho acuerdo venciere con posterioridad, ya que las empresas no podrían objetar ante la Dirección del Trabajo que está “afecto a un instrumento colectivo vigente”. De este modo, los empresarios perderían una de las dos ventajas estratégicas que les proporcionaban los grupos.

7 Dirección del Trabajo, Ord. N° 2794/064 de 30 de julio de 2007.

8 Sentencia del Juzgado de Letras del Trabajo de Valdivia de 19 de marzo de 2011, RIT N° T-17-2010, confirmada por sentencia de la Corte de Apelaciones de Valdivia de 2 de junio de 2011, Rol N° 26-2011.

9 El nuevo artículo 315 exigía que el grupo reuniera el mismo número de trabajadores necesario para constituir sindicatos y obligaba al empleador a responder la presentación de los trabajadores en el plazo de cinco días, manteniendo la forma de elegir la comisión negociadora y aprobar la propuesta final del empleador del anterior 314 bis (ver nota 5).

10 El proyecto originalmente aprobado por el Congreso reconocía el derecho a negociar colectivamente a los sindicatos que, al momento de presentar proyecto, cumplieran con el *quórum* de constitución, lo cual fue eliminado posteriormente por el veto presidencial.

11 Un primer requerimiento fue presentado el día 6 de abril de 2016 por 14 Senadores (Rol N° 3016-16-CPT). En él se impugnaban diversas normas sobre titularidad sindical, extensión de beneficios, derecho a la información y negociación del sindicato interempresa. Un segundo requerimiento, del mismo tenor, fue presentado el 13 de abril del mismo año por 44 Diputados, que se acumuló al anterior (Rol N° 3026-16-CPT). Los requerimientos, la identidad de los parlamentarios y la tramitación de aquellos puede ser consultada en <http://www.tribunalconstitucional.cl/expediente?rol=3016wsdefrtg>

12 Sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de mayo de 2016, Rol N° 3016 (3026) -16 -CPT. Se declararon inconstitucionales algunas normas sobre titularidad sindical y extensión de beneficios.

13 Ord. N° 1163/29 de 13 de marzo de 2017, de la Dirección del Trabajo.

Al quedar sin regulación el procedimiento para constituir y negociar con grupos de trabajadores unidos para este solo efecto, estos no ofrecen al empresariado, como antes, las mismas certezas y garantías para neutralizar la sindicalización y la negociación colectiva, lo que actúa como desincentivo para continuar promoviendo su formación. De este modo, la ansiada titularidad sindical podría conseguirse *de facto*. Y si a esto se agrega que la Reforma Laboral exige el acuerdo de los sindicatos para extender las cláusulas de sus instrumentos colectivos, ante la amenaza de no poder recibir los beneficios, los trabajadores miembros de los grupos negociadores debieran moverse hacia la sindicalización.

Este escenario representa una tremenda oportunidad para que los sindicatos adhieran a sus filas a esos trabajadores que solían formar parte de grupos negociadores, incrementando de este modo su representatividad al interior de la empresa. O, en su defecto, para extenderles las cláusulas de sus instrumentos colectivos y cobrar el “aporte sindical” que antes de la reforma les era negado, incrementando con ello su patrimonio y posibles beneficios a sus afiliados. Pero esto requiere de proactividad, madurez y claridad sobre los distintos actores y sus intereses, en el proceso de toma de decisiones. De lo contrario, este escenario también puede representar una severa amenaza: que los grupos negociadores se conviertan en sindicatos independientes, con sus propias directivas sindicales y que negocien colectivamente por separado, en fechas distintas, aumentando de este modo la dispersión del poder sindical y la competencia intersindical. Lamentablemente, éste ha sido el camino que han tomado varios grupos negociadores que existían de manera previa a la entrada en vigencia de la reforma.

Aunque fomentar la creación de sindicatos puede incomodar a un sector del empresariado, ésta ha sido una estrategia que ha resultado muy útil para otro sector que, desde antes de la reforma, ya había eliminado los grupos negociadores pero al mismo tiempo ha procurado la existencia de varias organizaciones sindicales rivales, con las cuales suscribe —ya sea organizadas en tres o cuatro bloques, como ocurre en algunos bancos, o de manera individual y dispersa, como ocurre en el *retail*— instrumentos colectivos diferenciados en su contenido o vencimiento, obteniendo —al menos en parte— resultados similares a los que ofrecían los grupos negociadores.

No obstante, no se debe descartar que los grupos negociadores se continúen formando, durante la vigencia de la Reforma Laboral. Primero, porque el dictamen de la Dirección del Trabajo podría ser revocado en un eventual cambio de gobierno. Segundo, porque el mismo dictamen les reconoce existencia y validez a los acuerdos que suscriban, sólo les niega la naturaleza jurídica de instrumento colectivo. Pero es dudoso que puedan suscribirse en empresas donde existen sindicatos para beneficiar a trabajadores que no están afectos al contrato colectivo, porque, si contienen cláusulas idénticas a las del contrato colectivo, ello constituiría una extensión de beneficios encubierta, y si las cláusulas que contienen son distintas, se trataría más bien de una especie de “compensación colectiva por no haber negociado colectivamente” que tendría por objeto o resultado desincentivar la sindicalización de esas personas.

Así las cosas, es posible que los grupos negociadores caigan en desuso y, como consecuencia, se logre en los hechos la ansiada titularidad sindical. Es posible también que esto implique un aumento en la tasa de sindicalización pero no necesariamente en el poder y representatividad de los sindicatos, ya que los grupos negociadores constituidos antes de la reforma pueden dar origen a nuevos sindicatos, tan pequeños en tamaño o incluso más que los preexistentes, enriqueciendo un escenario de dispersión sindical para el que el empresariado ya cuenta con cierta experiencia y aprendizajes acumulados.

II. PISO DE LA NEGOCIACIÓN:

SE REENFOCA LA DISCUSIÓN PERO NO SE GARANTIZA EL RESULTADO

Si la titularidad sindical refuerza la posición del sindicato en la discusión sobre mejoras remuneracionales de carácter colectivo, el “piso de la negociación” introducido por la Reforma Laboral es una institución que favorece la posición del sindicato en una negociación colectiva reglada: por un lado, mejora su alternativa frente a una oferta del empleador que consideren inferior a lo vigente, y por otro, reenfoca el marco en que se desarrollará la negociación.

El piso de la negociación que contempla la reforma es una versión “remasterizada” del anterior artículo 369 del Código del Trabajo, que permite al sindicato informar a la empresa que opta por mantener sus condiciones contractuales vigentes, por 18 meses, sin incremento real, reajuste por IPC ni bono de término¹⁴. Es una medida desesperada que la ley permite adoptar al sindicato cuando este considera que es mejor quedarse con los sueldos, remuneraciones y beneficios “congelados” por un año y medio que aceptar la oferta de la empresa. Esta facultad del sindicato se mantiene con la Reforma Laboral, con las mismas exclusiones de incremento, reajuste y bono de término, pero con algunas modificaciones sustanciales, como se verá a continuación.

A) LA RESPUESTA DEL EMPLEADOR DEBE RESPETAR EL PISO DE LA NEGOCIACIÓN

Si bien el sindicato, en cualquier momento de la negociación colectiva puede comunicar a la empresa que se acoge al piso de la negociación, la Reforma Laboral la obliga a que su respuesta al proyecto presentado por el sindicato “contenga”, a lo menos, idénticas estipulaciones al contrato colectivo vigente, y si éste no existiere, los beneficios que “de manera regular y periódica haya otorgado a los trabajadores”, exceptuando en ambos casos las cláusulas sobre reajuste e incremento de remuneraciones, bono de término de negociación y acuerdos sobre extensión de beneficios (artículo 336).

Esto significa que el empleador no puede, en su respuesta al proyecto de contrato colectivo, proponer la eliminación de cláusulas u ofrecer beneficios por un monto inferior al vigente. Pero eso no le impide que, en el curso de las conversaciones, proponga al sindicato la eliminación o rebaja de beneficios, el cual es “libre” de aceptar o no. Su obligación es sólo “responder” de determinada manera. Entonces, ¿cuál es el avance?

El avance no es cuantitativo sino cualitativo, o al menos simbólico. Tradicionalmente, las empresas usaban la táctica de responder el proyecto ofreciendo menos de lo vigente, como parte de una estrategia más global de presión y desgaste, debiendo el sindicato asumir como primera misión “recuperar lo que tenía” para recién comenzar a discutir sobre lo que está pidiendo, lo cual causaba mucho desánimo y malestar en los dirigentes y sus socios. Por ello, que la empresa responda con el piso, modifica el marco referencial de la discusión: se parte de lo vigente, no se puede ya fingir que eso no está “sobre la mesa”, de modo que si realmente desea eliminar cláusulas, reducir beneficios o destinatarios tiene que hacer esfuerzos por convencer al sindicato o proponerle alguna forma de transacción, de lo contrario las conversaciones difícilmente fluirán. En dicho caso, comparte con el sindicato la presión de modificar el contrato colectivo.

B) EL PISO BENEFICIA A TODOS LOS TRABAJADORES INVOLUCRADOS EN LA NEGOCIACIÓN

Con la legislación anterior, la Dirección del Trabajo entendía que, al acogerse al artículo 369, los trabajadores sólo mantenían los beneficios de que gozaban, de modo que había que distinguir entre aquellos que estaban afectos al instrumento colectivo (negociadores o con extensión de beneficios) y aquellos que sólo estaban regidos por sus contratos individuales de trabajo¹⁵. Estos últimos sacaban la peor parte, ya que no sólo quedaban con sus remuneraciones congeladas durante 18 meses, sino que ni siquiera accedían a los beneficios del contrato colectivo. La lógica era “se mantiene lo que se tiene”.

Con la reforma, en cambio, el contrato colectivo es piso para todos los trabajadores involucrados en la negociación, aun cuando no estuvieran afectos a aquel. Esto significa un avance cuantitativo que, modifica también el marco referencial de la discusión y las estrategias de negociación en aquellas empresas sin extensión de beneficios: los trabajadores nuevos saben que, en el peor de los casos, tienen derecho a obtener los beneficios (congelados) del contrato colectivo, por lo que la medida desesperada de acogerse al piso igualmente les puede significar una mejora; esto obliga a las empresas a manejar escenarios presupuestarios en que absorban el mayor costo que les significa igualar los trabajadores “nuevos” con los “antiguos”, debiendo recurrir a presupuesto adicional para ofrecer mejoras efectivas al contrato colectivo.

¹⁴ Por una ficción legal se entiende suscrito un nuevo contrato colectivo, de carácter forzoso para el empleador, sin que materialmente deba suscribirse uno.

¹⁵ Ord. N° 4932/330 de 22 de noviembre de 2000, de la Dirección del Trabajo.

Para atenuar el impacto de esto último, las empresas implementaron en sus contratos colectivos una forma de distribuir beneficios según antigüedad laboral. En su versión básica, requiriendo contrato indefinido para acceder a los beneficios, y en el otro extremo, elaborando varios tramos de antigüedad para percibir distintos montos de un mismo beneficio, práctica muy extendida en el *retail*, pudiendo encontrar contratos colectivos con cinco montos distintos de asignación de movilización, de colación, aguinaldos de Navidad y Fiestas Patrias, bono de vacaciones, y hasta ocho de bonos de presentismo según el tipo de jornada laboral.

Esta estrategia ha resultado eficaz porque convierte la demanda de reivindicación salarial (contra la empresa) en una disputa por el mejor derecho de unos por sobre otros (disputa intra sindicato), de los “antiguos” contra los “nuevos”, donde el incremento de los primeros depende del menor incremento de los segundos, y en la cual terminan por imponerse los primeros. Con mucha facilidad, los trabajadores desplazan el principio jurídico “a igual trabajo, igual remuneración” por el dicho popular “la antigüedad vale”. Especial esmero tienen al momento de acordar los montos del bono de término de negociación, desnaturalizándolo, hasta convertirlo en un verdadero “premio” otorgado por la empresa en reconocimiento a los años trabajados. Lo que los trabajadores no advierten es que cada vez más el contrato colectivo se asemeja a un plan de compensaciones por antigüedad o permanencia laboral elaborado por la empresa y que, con esa forma de distribución, se dificulta determinar si el costo de la oferta de aquella es superior, similar o incluso inferior al destinado a la negociación anterior o al de otros sindicatos que negociaron previamente.

C) EMPLEADOR PUEDE ELUDIR EL PISO EN RAZÓN DE “CIRCUNSTANCIAS ECONÓMICAS QUE LO JUSTIFIQUEN”

Pese a las mejoras antes señaladas, la reforma introduce un factor muy ambiguo. Con la legislación anterior, acogerse al artículo 369 era una facultad exclusiva del sindicato, que podía ejercer en cualquier circunstancia. Con la reforma, en cambio, dicha facultad está condicionada a que las partes no hubieren convenido rebajar el piso de la negociación “cuando las condiciones económicas de la empresa así lo justifiquen” (artículos 341 y 342).

El problema es que la justificación es demasiado amplia y quien la define en primera instancia es la propia empresa, pudiendo significar cualquier cosa, por lo que, si las partes no se ponen de acuerdo, la controversia deberá ser resuelta por los tribunales de justicia. Eso, da lugar a un segundo inconveniente: ¿en qué situación queda la negociación colectiva durante el juicio, si en principio ésta terminó con la comunicación del sindicato a la empresa de que se acogía al piso?

Así, toda la presión se traslada hacia el sindicato, quien no podrá exigir el cumplimiento administrativo ni judicial del piso mientras no se determine si concurre o no la causal de justificación de la empresa; y peor aún, debe lidiar con el riesgo de no saber en qué situación quedará la negociación colectiva en caso que el tribunal falle a favor de la empresa, determinando que no se podía haber acogido al piso.

Para evitar estas incertidumbres, los sindicatos debieran negarse a suscribir acuerdos para autorizar la rebaja del piso. Las perspectivas que se abren con una justificación tan ambigua como la señalada constituyen un poderoso incentivo para que las empresas insten a dicho acuerdo y presionen por él en distintas oportunidades: como condición para sentarse a conversar (antes de la negociación), para continuar las conversaciones o avanzar en el desarrollo de propuestas (durante la negociación) o para terminar el proceso (incorporándolo en la última oferta) o el conflicto (incorporándolo en la nueva oferta durante la huelga, “descuelgue colectivo”). Sin mencionar los “acuerdos entre caballeros” a que se puede arribar sin necesidad de consultar a la asamblea de socios.

No obstante, los empresarios ya han ideado formas alternativas para eludir el piso de la negociación sin necesidad de contar con el acuerdo previo del sindicato ni esgrimir “circunstancias económicas”, por ejemplo: reducir beneficios a “socios futuros” y traspasar los beneficios del contrato colectivo a otros instrumentos.

La primera es similar a la tradicional segmentación de beneficios por antigüedad laboral pero se caracteriza porque los socios vigentes transan, la obtención de sus mejoras económicas en el presente, con cargo a eliminar o reducir beneficios a los trabajadores que se afilien posteriormente al sindicato; la empresa hace un gasto ahora que compensará —con creces— con ahorros futuros. El argumento “no te preocupes por los que no están, preocúpate por los socios que tienes ahora” suele ser el que esgrimen las empresas, el cual a veces se conjuga con el cortoplacismo de los trabajadores, que finalmente se vuelve contra ellos¹⁶, no obstante también existen honrosas excepciones que, aunque a un alto costo, tienen en cuenta los efectos a mediano plazo¹⁷.

A su vez, la segunda consiste en acceder a las principales materias solicitadas por el sindicato pero condicionado a una distribución de beneficios en distintos instrumentos, de manera que, algunos quedaran estipulados en el contrato colectivo, otros en los contratos individuales y otros en el Reglamento Interno de Orden, Higiene y Seguridad. La eficacia de este mecanismo radica en que, al igual que el caso anterior, los trabajadores acceden a puntos muy importantes del petitorio sindical a cambio de una mera formalidad que, en sustancia, no les afecta, pero que sí le permitirá a la empresa eliminar o modificar beneficios a su mero arbitrio, sin necesidad de acuerdo futuro con el sindicato¹⁸.

En definitiva, las modificaciones introducidas al piso de la negociación intervienen el marco de referencia en que se desarrolla la discusión, mejorando la posición estratégica del sindicato, pero no garantiza la integridad del contrato colectivo ya que, en última instancia, los sindicatos pueden acceder a la eliminación de cláusulas o a la reducción de beneficios, y las empresas cuentan con distintas estrategias para conseguirlo.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Si bien las modificaciones en materia de titularidad sindical y piso de la negociación mejoran, en principio, la posición negociadora de los sindicatos, esto se ve relativizado debido a la rápida adaptación que las empresas están mostrando frente a esta nueva realidad, a través de la implementación de estrategias —en el marco de la ley— que neutralizan las mayores oportunidades que estas representan para los sindicatos.

En relación con la titularidad sindical, la desregulación de los grupos negociadores conlleva la amenaza de que las empresas promuevan la conformación de nuevas organizaciones sindicales que compitan con las preexistentes, impidiendo que el incremento del porcentaje de sindicalización se traduzca en un aumento del poder sindical debido a su dispersión.

A su vez, en cuanto al piso de la negociación, la amenaza radica en la presión que las empresas podrían ejercer sobre los sindicatos para que suscriban acuerdos que les permitan eludir el piso por “circunstancias económicas que las afecten”, acepten incrementos salariales con cargo a reducción de beneficios para socios futuros o accedan al desmantelamiento del contrato colectivo distribuyendo sus beneficios en otros instrumentos.▼

16 En una importante empresa del comercio, anualmente se suele negociar fuera de la negociación colectiva y con todos los sindicatos, condiciones especiales de trabajo en cierta época del año, las que llevan asociadas el pago de un bono. Como es natural, todos los años se producen discrepancias en torno a cuál debe ser el incremento del bono, alcanzándose el acuerdo, en algunas oportunidades, cuando el período en que debía regir ya había comenzado. La empresa no estaba conforme con el mayor gasto que le representaba este acuerdo, en comparación con el gasto que en el mismo período debía realizar su competencia, por lo que en una negociación condicionó cualquier incremento a que se dejara pactado que, para los trabajadores que a partir del año siguiente tuvieran menos de dos años de antigüedad en la empresa, se les pagaría montos inferiores que quedaron establecidos. Presionados por las circunstancias, uno a uno los sindicatos fueron firmando el acuerdo; los más optimistas se dijeron “no importa, el próximo año peleamos el mismo monto de bono para los nuevos”, pero al año siguiente no pudieron revertir la situación. Peor aún, la empresa llevó a cabo una reestructuración que implicó el despido masivo de trabajadores y la contratación de personal nuevo. Como resultado, la composición de las asambleas se había modificado por completo y la mayoría de sus socios actuales cuestionaba que se les pagara un bono inferior al que ahora sólo recibían unos pocos, precisamente por resguardar los intereses de estos últimos.

17 En marzo de 2017 terminó la negociación colectiva de minera La Escondida, luego de 43 días de huelga. El proceso, desarrollado bajo la vigencia de la legislación anterior, culminó con amargura cuando el sindicato informó a la empresa que se acogía al artículo 369 del Código del Trabajo. Uno de los motivos del sindicato fue su negativa a aceptar la reducción de beneficios para socios futuros.

18 Esta situación se produjo en una ONG que actúa como organismo colaborador del Estado, cuyas implicancias fueron advertidas por los dirigentes sindicales, pero se vieron en la necesidad de aceptar porque los trabajadores estaban obteniendo un anhelado incremento de sueldo.

Mercado y subsidiariedad: EL FINANCIAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN EN EL CHILE NEOLIBERAL

Ricardo Segovia • Lucía Castillo • Iván Salinas



RESUMEN

Las reformas al rol del Estado impuestas en los '80 y fortalecidas durante los gobiernos de la Concertación tienen un denominador común: la pérdida de iniciativa pública y el avance, resguardado y subsidiado por el Estado, de la iniciativa privada. El efecto de esta transformación ha sido ampliamente estudiado en el sistema universitario, sin embargo, los cambios producidos en el ámbito de la investigación científica, alojada principalmente en las universidades, no han recibido tanta atención. En este trabajo se describen los procesos de subordinación de la iniciativa colectiva de investigadores e investigadoras a la acción del empresariado, durante las últimas décadas. El objetivo de analizar el contexto histórico que produjo las condiciones actuales del sistema de investigación científica es aportar al proceso de elaboración de una política orientada a la expansión del protagonismo público en el desarrollo científico y tecnológico, y a la reconstrucción del sistema universitario, en el marco de una visión de la educación como derecho social.

PALABRAS CLAVE

- Investigación Científica
- Universidades
- Subsidiariedad
- Reformas

Las reformas que se implementaron en Chile durante la dictadura fueron el resultado de la interacción de dos matrices ideológicas que tradicionalmente habían sido antagonistas, pero que en la coyuntura de esos años se vieron obligadas a adquirir un poder creativo conjunto: el liberalismo y el principio de subsidiariedad. Esta interacción permitió el ingreso de emprendedores y empresarios particulares en esferas de la sociedad que hasta entonces habían estado preferentemente controladas por el Estado, pero bajo un modelo de Mercado subsidiado con recursos públicos. Los sistemas de Previsión, Salud y Educación convertidos en nichos asegurados de acumulación privada son los extremos de este modelo y constituyen un caso paradigmático de “capitalismo de servicio público”¹.

La adopción de un carácter subsidiario por parte del Estado implica que su acción se reduce a la distribución de subsidios a la oferta que la iniciativa privada es capaz de entregar, y a la gestión de subsidios focalizados sobre los sectores más necesitados de la demanda. La política subsidiaria privilegia el crecimiento de la iniciativa privada, y la racionalidad del sistema queda reducida a la acción del Mercado, aun cuando esto traiga consecuencias negativas para el sistema en su conjunto. Por ejemplo, ante la falta de camas en hospitales públicos, el mercado de la salud aumenta los cupos en clínicas y centros médicos privados, y el Estado termina financiando esta expansión mediante la compra de sus servicios en lugar de financiar el aumento de camas en recintos públicos.

En el ámbito de la Educación, el modelo de Mercado subsidiado se manifiesta en que las instituciones que ofertan educación –sean públicas o privadas– compiten en igualdad de condiciones por recursos a través de la atracción de estudiantes. Más de tres décadas de esta política muestran, en el caso de la Educación escolar, un progresivo reemplazo de escuelas y liceos públicos por iniciativas privadas de educación². La pérdida de la iniciativa pública es una consecuencia directa de un modelo que concibe al estudiante como un privado demandante de educación en el mercado, y no como un sujeto con derecho a la educación.

Las lógicas subsidiarias también fueron implementadas en las áreas de docencia e investigación de las universidades chilenas. La actual estructura de financiamiento del sistema de investigación es consecuencia del traspaso de la iniciativa científica desde los institutos y universidades públicas a los científicos/individuos y sus “laboratorios”, independientemente de su filiación institucional. Hoy prácticamente toda la investigación se financia vía competencia entre investigadores, en desmedro del financiamiento directo del Estado a sus instituciones, y de la capacidad de las comunidades académicas y de investigadores de discutir y proyectar colectivamente sus planes de desarrollo. La figura de particulares capturando subsidios que financiarán indistintamente el área de investigación de universidades públicas y privadas presenta una cara poco explorada de la privatización del sistema educacional en Chile.

I. ¿CÓMO LLEGAMOS A LA INSTITUCIONALIDAD CIENTÍFICA ACTUAL?

La historia de la institucionalidad científica chilena puede describirse en tres etapas: un período de desarrollo institucional progresivo, que va desde un estadio inicial de ausencia de investigación formal hasta el primer plan nacional de desarrollo científico durante la Unidad Popular; seguido de un período corto de contra-reformas radicales entre 1973 y 1989; y finalmente un período de consolidación de estas reformas desde 1990 hasta la fecha. El sentido de las transformaciones durante cada una de estas etapas, por su parte, se desprende de los procesos históricos más importantes del Chile reciente: nacional desarrollismo y vía chilena al socialismo, dictadura y neoliberalismo.

PERÍODO ANTERIOR A LAS REFORMAS DEL '81

Hasta la década de los '60, Chile no contaba con nada parecido a un sistema de Ciencia y Tecnología. Los primeros esfuerzos en investigación aparecían ligados al campo de la salud, y en torno a actividades productivas como la agricultura, tanto en el sector público como en el privado. El primer

1 Ruiz, C. (2015). *De nuevo la Sociedad*. Santiago: Lom Ediciones.

2 Kremerman (2011). El Desalojo de la Educación Pública. *Serie “Ideas para el Buen Vivir”*, Fundación SOL. En <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2011/12/Ideas-1-Institucionalidad-y-Desarrollo.pdf>

impulso importante vino desde el Ministerio de Economía, a través de la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), al tomar la iniciativa en el establecimiento de institutos tecnológicos de investigación. Al “sistema de institutos Corfo” se suman otros que se empiezan a fundar por requerimiento de distintos Ministerios, como el Instituto Antártico Chileno (INACH), el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), y la Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN)³.

Esta primera proto-estructura organizacional de la investigación se suma al trabajo que se venía haciendo en las universidades desde algunas décadas antes, en torno al desarrollo de investigación básica en las diversas áreas del conocimiento. El sector universitario era, sin embargo, el más masivo: el 75% de las unidades científico-tecnológicas del país estaban en las universidades⁴. El financiamiento en esta etapa se encontraba disperso entre las distintas reparticiones del Estado a cargo de los institutos y universidades, y se ejecutaba directamente a través de las Direcciones o Secretarías de Investigación de cada plantel.

Durante la década del sesenta, Estados Unidos y la Organización de Estados Americanos (OEA) impulsan en Latinoamérica la formación de Consejos o Comisiones gubernamentales de investigación científica y tecnológica. Los objetivos venían establecidos en el marco de la “Alianza para el Progreso” y buscaban influir sobre los países del continente con la visión de desarrollo científico y tecnológico de EEUU, y evitar la expansión de las ideas que nacían en el seno de procesos sociales de carácter latinoamericanista⁵.

En este espíritu, el gobierno de Frei Montalva en Chile acoge la política norteamericana y funda la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (Conicyt) en 1967, con lo que se comienza a configurar una estructura institucional independiente para la investigación. La creación de Conicyt significó un aumento presupuestario para la actividad científica; sin embargo, su implementación no afectó significativamente la organización del trabajo de investigación. El proceso de coordinación en las universidades seguía en manos de las Direcciones de Investigación y los Departamentos, mientras la gestión de los institutos Corfo y ministeriales se mantenía asociada a estas reparticiones, y por tanto, a las prioridades nacionales allí definidas.

Es con el surgimiento del gobierno de la Unidad Popular en 1970 que se plantea el objetivo de rediseñar el sistema de investigación para hacerlo “coherente con las necesidades de un país capitalista dependiente y subdesarrollado que pugna por salir del subdesarrollo y romper la dependencia por medio de una vía no capitalista y de amplia democracia”⁶. Las acciones de Conicyt en este periodo se centran en el establecimiento de instrumentos de colaboración técnica internacional⁷ y en la organización, realización y aplicación de las conclusiones del I Congreso Nacional de Científicos del año 1972⁸. Sus líneas de acción fueron: 1) Determinación democrática de las líneas de desarrollo científico; 2) Programación de los requerimientos científicos y tecnológicos de los diferentes sectores productivos y sociales; 3) Racionalización de los recursos que concurren a la actividad científica; y 4) Adecuación institucional de Conicyt para posibilitar una acción sostenida en relación a los puntos anteriores⁹.

Este proceso fue interrumpido por el golpe de Estado de 1973, y desde ese año hasta 1981 se observa una disminución del financiamiento para investigación en las universidades, producto del congelamiento de los aportes basales. Por su parte, la intervención militar en las universidades públicas altera las relaciones internas y elimina orgánicamente la democracia universitaria. Sin embargo, el elemento histórico más importante de este periodo es la creación de la Fundación Chile, una alianza entre el Estado chileno y la transnacional norteamericana *ITT Corporation*¹⁰, que funciona hasta el día de hoy

3 Ríos, T. (1982). Evolución del marco organizacional del sistema científico tecnológico nacional. Serie Estudios N°5. Conicyt.

4 Ibid, p30.

5 Bastos, M.I. y Cooper, C. (1995). A political approach to science and technology in Latin America. En M.I. Bastos & C. Cooper, *Politics of Technology in Latin America*, London/New York: Routledge/UNU Press, pp. 1-27.

6 Entrevista Claudio Iturra, secretario ejecutivo de Conicyt entre 1971 y 1973. En *Cuestionario sobre Política Científica chilena*. Centro Documental Blest. En <http://www.blest.eu/cultura/cuestionario.html>

7 Ríos, Op. Cit.

8 Power, M. (2011). The first national congress of scientists in Chile: The popular unity government, technology, science, and development. *SudHistoria* (2), pp. 105-129

9 Iturra, Op. Cit.

10 Según la CIA, *ITT Corporation* participó del apoyo al Golpe de Estado de 1973. Por su parte, Allende ya la había denunciado ante la Asamblea de la ONU como parte de los esfuerzos de la creación de una supra-nación que amenazaba las soberanías

como centro ideológico desde el que se instala la perspectiva empresarial como estrategia de orden para el desarrollo científico y tecnológico en el país. Así, la primera etapa de la dictadura representa un proceso de desarticulación de las comunidades académicas y de subordinación del interés público al interés privado en materias de desarrollo científico y tecnológico.

1981: FONDECYT

Las reformas de 1981 constituyen el hito fundamental en la implementación del modelo subsidiario en las universidades chilenas. De la mano de la apertura del sistema universitario y el incentivo al ingreso de privados como proveedores de oferta educativa, se inaugura un sistema de financiamiento en el área investigación de las universidades que no discrimina por dependencia universitaria, permitiendo así el acceso indirecto de los planteles e instituciones privadas a los fondos estatales para investigación. El instrumento de financiamiento que materializa la ideología imperante es el Fondo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Fondecyt), cuyos recursos vienen directamente del presupuesto de la nación y, en ese entonces, de aportes internacionales.

Paralelamente a las transformaciones que sufrían las universidades, Corfo también adecuaba su modelo de financiamiento al nuevo régimen económico. En 1984, con Corfo y Fundación Chile compartiendo directores y principios, se crea el Fondo de Desarrollo Productivo, destinado a subsidiar investigaciones de interés productivo, pero a diferencia de la orientación desarrollista y pública del periodo anterior, ahora el impulso sería explícitamente la demanda privada. Así, se empieza a estructurar un sistema de investigación que asume que el desarrollo productivo será organizado por la relación entre la demanda de conocimiento del empresariado y la oferta que puedan entregar investigadores independientes, sin considerar su filiación institucional.

Desde el punto de vista de la Universidad, la creación de Fondecyt representa una disgregación en sus funciones, en tanto el financiamiento para la docencia y la investigación se diferencia y ambas áreas adquieren marcos regulatorios diferentes. Mientras en el área docencia se conservan diferencias entre instituciones públicas y privadas, como el Aporte Fiscal Directo, en el área investigación la naturaleza de la institución albergante deja de importar. Por otra parte, representa una limitación en la autonomía universitaria¹¹, pues la iniciativa y administración de recursos para investigación se traspasan completamente a los investigadores, en tanto particulares capturando subsidios.

Al terminar la década de los '80, Fondecyt había incrementado considerablemente su presupuesto y concentraba de manera cuasi-monopólica los recursos para investigación¹², lo que implica una reorientación total del financiamiento del sistema de investigación hacia un modelo de Mercado, basado en la competencia entre investigadores¹³. Esta política tuvo consecuencias diferenciadas para los distintos tipos de instituciones. Por un lado, las universidades privadas ingresan a un sistema que les permite financiar su área investigación con mínima inversión propia durante su etapa de establecimiento y, por otro, las públicas se ven obligadas a rediseñar toda su estructura interna en torno a este nuevo modelo de financiamiento. Es posible asumir que esta respuesta diferenciada fue parte de la proyección que hicieron los creadores de este nuevo marco, que desde el Ministerio de Hacienda trabajaban en la implementación del mercado universitario que se estaba instalando.

PACTO DE LA TRANSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA SUBSIDIARIEDAD

Los gobiernos de la post-dictadura consolidaron el modelo subsidiario en el sistema educacional durante su primera década. Naturalizaron los principios del mercado, avanzando en la igualdad de trato entre universidades privadas y públicas, y reduciendo el financiamiento directo a las instituciones del Estado. Además, agudizaron progresivamente la diferenciación definitiva entre Conicyt, a cargo de coordinar

de las naciones.

11 Courard, H. (1989). Notas acerca del Plan Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico PLANDECYT 1988. Documento de trabajo programa FLACSO - Chile.

12 Idem. pp. 79.

13 Cox, C. (1989). Autoritarismo, Mercados y Conocimiento: Evolución de las políticas de Educación Superior en Chile. CIDE.

la investigación científica, y Corfo, que mantiene el foco en la promoción de la innovación empresarial.

La perspectiva estratégica de este periodo se sostiene en la teoría del Capital Humano y es elaborada desde el Ministerio de Economía a través de una serie de programas que en 2005 decantan en la creación de la Comisión Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC). Se asume que el desarrollo es una consecuencia del crecimiento económico medido como ingreso *per cápita*, y que este ingreso *per cápita* se relaciona con la acumulación de capacidades medibles en certificaciones educacionales a nivel individual. Con esa retórica, los gobiernos de la post-dictadura justificaron la implementación de subsidios, mediante créditos universitarios individuales masivos y garantizados, para la expansión de la iniciativa privada en el mercado de educación superior.

Pese al evidente crecimiento económico y a los incentivos económicos y tributarios recibidos sostenidamente durante este periodo, la demanda empresarial no es capaz de movilizar a todo el sistema de investigación, sino solo a pequeños emprendimientos, generalmente subsidiados únicamente por Corfo. Este desinterés se explica en tanto el empresariado criollo, eminentemente rentista, no tiene grandes necesidades de innovación tecnológica, mientras el empresariado transnacional resuelve el problema externamente, importando tecnología desde los centros mundiales de producción de conocimiento.

Los subsidios para fortalecer la oferta en este periodo, por su parte, tienden a financiar proyectos de investigación asociativa (Fondef, Fondap, Fondo Basal, Iniciativa Científica Milenio (ICM)), manteniendo la lógica de desvinculación administrativa entre investigadores y universidades. En el caso de los Fondos Basales y la ICM, esta independencia es agudizada, en tanto los grupos de investigadores deben adquirir personalidad jurídica independiente, pese a seguir usando infraestructura, recursos basales y estudiantes de las universidades¹⁴, aportando a ellas básicamente indicadores de desempeño (publicaciones, patentes, programas, egresados) y un porcentaje menor de recursos mediante *overhead*.

Además de los incentivos dirigidos a agilizar la demanda empresarial, y a la investigación asociativa para potenciar la oferta, en este periodo se crean subsidios dirigidos específicamente a establecer canales entre investigadores y empresas. Por ejemplo, Conicyt crea Fondef en 1991, en el marco del desarrollo de líneas de proyectos propuestos y ejecutados por investigadores académicos y entidades tecnológicas, pero con requerimientos de co-financiamiento y participación empresarial en su desarrollo y el uso de sus resultados¹⁵.

No obstante, los esfuerzos económicos puestos en la creación de nuevos instrumentos de financiamiento, la política subsidiaria ha sido incapaz de resolver las fallas de mercado y de permitir avanzar en la modernización de la matriz productiva, así como tampoco ha sido capaz de involucrar al trabajo científico con los intereses de la sociedad¹⁶. Sin embargo, ha incentivado la presencia de privados en el mercado de universidades y ha dejado una impronta de dependencia: prácticamente toda la estrategia de Corfo y una buena parte de los nuevos programas de Conicyt tienen una orientación de mercado, en la que el empresariado figura como el principal demandante y, por lo tanto, motor y conductor del conocimiento generado¹⁷.

INSERCIÓN DE INVESTIGADORES

Para poder desarrollar investigación bajo este modelo de financiamiento, las instituciones deben atraer investigadores competitivos, capaces de capturar sus propios recursos para desarrollar sus líneas de

14 Gutierrez, C., López, M. y Ruiz-Schneider, C. (2017). El fundamento velado de las reformas en la educación superior: ¿transformar las universidades en empresas del mercado del conocimiento?. *Revista Red Seca*.

15 Benavente, J.M. y Price, J.J. (2009). Apoyo público a la innovación empresarial: de FONTEC a nuestros días. En O. Muñoz (Editor), *Desarrollo productivo en Chile: la experiencia de Corfo entre 1990 y 2009*. Santiago: Corfo-Flacso Chile. Catalonia, pp. 117-148.

16 Cultura científica en Iberoamérica Encuesta en grandes núcleos urbanos (2009). Fecyt, OEA

17 Revisar el informe *Hacia una estrategia nacional de innovación para la competitividad de la Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID)*. Chile.

investigación. Esta atracción pasa naturalmente por la capacidad de las instituciones de orientar su presupuesto a esta inversión en miras de un retorno futuro¹⁸. Esto genera otro mercado en que las instituciones demandan investigadores, y estos se ofertan a sí mismos sobre la base de su desempeño, medido en indicadores de productividad. Una consecuencia inevitable de esta relación de mercado es la sobrevaloración de estos indicadores¹⁹, lo que genera una nueva fuente de sesgos y vicios en el sistema²⁰.

En particular, la inserción de nuevos investigadores en el sistema de universidades también es subsidiada con fondos públicos. Por ejemplo, el programa de Inserción de Investigadores en la Academia de Conicyt financia la incorporación de investigadores jóvenes en universidades públicas y privadas indistintamente. Durante los últimos años estos programas son los que más han incrementado sus recursos y es posible proyectar una tendencia en esta dirección para los próximos años, debido a la gran presión de investigadores jóvenes intentando incorporarse al sistema de investigación. Naturalmente, el esfuerzo puesto en formar a los investigadores debe tener correlato en la integración de los mismos al sistema de investigación, sin embargo, los instrumentos actuales no apuntan a lograr una retribución pública de esta inversión.

II. CIENCIA, NEOLIBERALISMO Y EL AUGE DE “LAS PRIVADAS”

Pese al optimismo con que la actual administración del sistema de investigación analiza el desempeño de este modelo, su relación con el deterioro de la universidad pública no puede seguir siendo encubierta. La imposición de un modelo de financiamiento ajeno administrativamente a las universidades tiene como consecuencia la pérdida de autonomía universitaria, al desvincular a la universidad de la investigación que se planifica y ejecuta en sus dependencias, reduciendo su capacidad de orientar la resolución de falencias académicas, de infraestructura y de desarrollo curricular. Las universidades bajo este régimen pierden incluso el control sobre las relaciones laborales que se establecen en los proyectos de investigación que se desarrollan en sus instalaciones²¹.

La introducción de la competencia individual como mecanismo de distribución de recursos, por su parte, promueve la ideología del emprendimiento y la privatización de los hallazgos potencialmente rentables. Este modelo de apropiación privada de las instituciones públicas, propio del *capitalismo académico*²², transforma profundamente el modo de organización y de trabajo dentro de las universidades²³. En este sentido, las reformas de los '80 van más allá de la forma de financiamiento, en tanto exigen el abandono de un conjunto de prácticas institucionales articuladas en torno al Departamento y/o la Dirección de Investigación como centro de la actividad colectiva de la Universidad, y su reemplazo por el laboratorio/proyecto del académico individual²⁴.

Otro aspecto del deterioro del sistema universitario es la pérdida de la vocación pública del trabajo creativo que se desarrolla en las universidades. Si bien es cierto, gran parte del producto del trabajo de los investigadores es publicado, y, en este sentido, público²⁵, el problema del carácter público no está solo en el producto final, sino en el proceso. La migración del proceso de producción de conocimiento desde la Universidad pública hacia el laboratorio del académico individual, aunque este siga habitando la

18 Una consecuencia de esto es el “levantamiento” de investigadores connotados desde las universidades públicas a las privadas.

19 Vease, entre otros, Herceg, J. (2012). La tiranía del paper: imposición institucional de un tipo discursivo. *Revista Chilena de Literatura* (82). 117-126.

20 Edwards, M. y Siddhartha, R. (2016). Academic research in the 21st Century: maintaining scientific integrity in a climate of perverse incentives and hypercompetition. *Environmental Engineering Science* 34(1), 51-61.

21 Revisar el material elaborado por el equipo de trabajo Ciencia Con Contrato.

22 Rhoades, G., y Slaughter, S. (2004). Academic capitalism in the new economy: Challenges and choices. *American Academic*, 1(1), 37-59.

23 Courard, H. (1989). Notas acerca del Plan Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico PLANDECYT 1988. Documento de trabajo programa FLACSO - Chile.

24 Esto pese a la insistencia de la comunidad científica en potenciar el funcionamiento de las Direcciones de Investigación y asegurar su financiamiento, al ser consultada vía encuesta antes de la implementación del PLANDECYT (1988).

25 Pese a que su publicación en revistas de dominio privado exija que el público pague para acceder a este trabajo. Los altos costos de la suscripción a los journals y el monopolio de su propiedad (en manos de tres grandes conglomerados, Elsevier, Springer y Wiley) han sido duramente criticados. Ver por ejemplo <https://www.theguardian.com/commentisfree/2011/aug/29/academic-publishers-murdoch-socialist>

Universidad, produce un conflicto de interés entre democracia e iniciativa privada. Mientras los espacios públicos requieren una constante depuración de los mecanismos democráticos para la resolución de los intereses colectivos, los espacios individuales pueden prescindir de ellos para desplegar el interés privado en el mercado académico²⁶.

Pese a la evidencia de sus efectos negativos sobre la autonomía, democracia y vocación pública en las universidades, parece haber un fuerte interés en mantener lógicas de mercado ordenando el sistema científico. Dado que el financiamiento para la investigación se presenta como neutro en términos de dependencia institucional de los postulantes, el modelo implementado sirve para canalizar recursos hacia el mantenimiento de un sistema de universidades mercantilizado. Considerando los intereses económicos y políticos tras el aumento progresivo de la importancia de planteles privados en el sistema universitario (en términos de matrícula total, porcentaje del estudiantado total, e ingresos), es necesario preguntarse acerca del efecto de su expansión sobre la distribución del financiamiento científico.

La tendencia en los montos adjudicados por Fondecyt muestra que, pese a que una parte importante de los planteles privados no investiga²⁷, la captura de recursos de aquellos que sí lo hacen ha ido aumentando sostenidamente, a costa del financiamiento de las universidades estatales (Fig. 1). Sin embargo, la manifestación más perjudicial de las asimetrías que genera el modelo actual es la desventaja en la obtención de financiamiento para la investigación de las universidades estatales regionales. En el concurso Fondecyt Regular 2017, las universidades estatales capturaron un 39,8% del presupuesto total (Fig. 1), pero un 21,5% del total se queda en la Universidad de Chile y un 5,2% en la Universidad de Santiago. Por lo tanto, apenas un 13,1% de los recursos que reparte Fondecyt llegan a las otras 13 universidades estatales, ubicadas preferentemente en regiones²⁸.

III. EXPANDIR LO PÚBLICO PARA RECUPERAR LA DEMOCRACIA

Un objetivo deseable para cualquier sistema de producción de conocimiento es alcanzar impacto público, ejerciendo influencia sobre la sociedad. Sin embargo, el gasto económico hecho en Chile y el tiempo de trabajo de los investigadores no están logrando transformar el desarrollo científico en un bien público. Por el contrario, la investigación se encuentra altamente ensimismada y atomizada en pequeñas iniciativas particulares. Evidentemente la transformación efectiva de conocimiento en bien público no será lograda simplemente por la suma de emprendimientos individuales ni puede ser mediada por lógicas de mercado. Un desafío de esta magnitud requiere de un sistema de instituciones públicas diseñado y financiado con el objetivo explícito de ejercer una influencia modernizadora sobre la sociedad.

La re-jerarquización institucional del sistema de investigación mediante la creación de un Ministerio podría ser leída como un esfuerzo por fortalecer lo público ante el actual predominio de lo privado. Sin embargo, la propuesta presentada por el gobierno no contiene cuestionamientos al modelo de financiamiento que desvincula a las universidades del proceso de investigación. Impulsos de este tipo, que aparentemente apuntan a aumentar el control público, pero que son carentes de contenidos transformadores, muestran que en el Chile neoliberal más Estado puede no significar menos mercado, sino simplemente más y mejor gestión de subsidios. El mejor ejemplo es la reforma educacional, que muestra que las fórmulas del progresismo neoliberal, que niegan la participación democrática a la sociedad organizada, siempre terminan canalizando más recursos al fortalecimiento del mercado²⁹.

La recuperación de la iniciativa pública en investigación es el elemento estratégico que permitirá el despliegue de una política de desarrollo independiente de la supuesta demanda de conocimiento del gran empresariado. En este sentido, un nuevo modelo de financiamiento diseñado especialmente para poner al sistema público de universidades e institutos en el centro del proceso de producción y

26 Villanelo, F. (2016, 10 de mayo). ¿Será la investigación científica chilena capaz de aportar soluciones a la crisis en Chiloé?. CIPER.

27 Revisar informes anuales de la comisión de acreditación.

28 Ver los resultados de concurso Fondecyt Regular 2017.

29 Guajardo, F., Miranda, C., Sanhueza, J.M. ¿Por qué la reforma educacional está al borde del fracaso? Balance y proyecciones para las fuerzas de cambio. *Cuadernos de Coyuntura* (16), pp. 23-34.

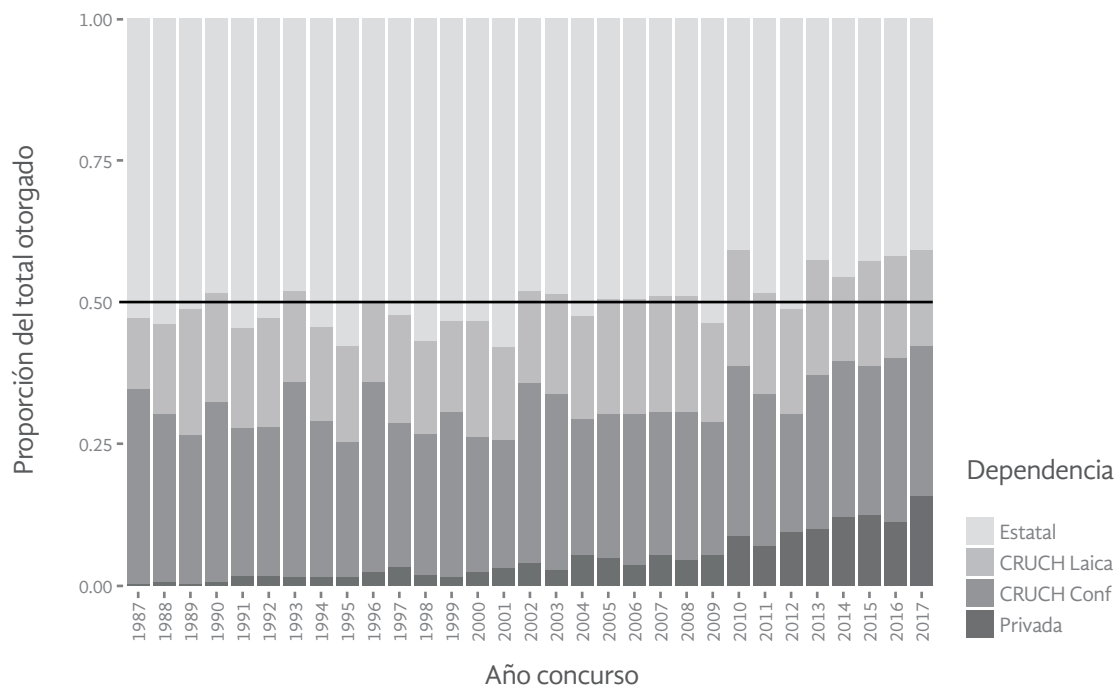
transferencia de conocimiento es necesario para la superación de la ideología del emprendimiento y del mercado de universidades. En concreto, los instrumentos de financiamiento para un nuevo ciclo de desarrollo científico que apunte efectivamente a fortalecer la iniciativa pública y su influencia sobre la sociedad deben ser distribuidos institucionalmente y deben exigir el autogobierno democrático de las comunidades que componen las universidades y los institutos de investigación.

Después de 35 años de Mercado subsidiado en las universidades chilenas y de deterioro de la iniciativa pública en el sistema de investigación es necesario decidir colectivamente si seguir subsidiando la investigación en el mercado de universidades o dar un giro hacia el financiamiento de un plan de desarrollo científico y tecnológico coordinado y ejecutado desde instituciones públicas. Tal como el mercado de la educación ha demostrado en las últimas tres décadas, ambos proyectos son incompatibles. De este modo, el llamado a las fuerzas de cambio es a sacar el debate de los terrenos infértiles a los que suele llevarlo la derecha y el progresismo neoliberal y conducirlo hacia la disputa ideológica, es decir, hacia definiciones entre lo público y lo privado, y entre democracia y mercado.▼

Figura 1 - Proporción de los montos asignados por el programa Fondecyt Regular a cada tipo de institución

PROPORCIÓN DEL TOTAL OTORGADO POR DEPENDENCIA INSTITUCIONAL 1987-2017

Concurso FONDECYT Regular



Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por Conicyt

Carga y estructura tributaria “necesaria” en Chile: **DEFINICIONES DE POLÍTICA PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL (PRIMERA PARTE)**

Grupo Economía y Trabajo



RESUMEN

En esta primera parte del artículo, se examinan los fundamentos de la propuesta tributaria del candidato presidencial de derecha, Sebastián Piñera, de reducir los impuestos a las empresas y volver al sistema integrado previo a la reforma de 2014, basándose en una comparación entre la carga tributaria chilena, pre y post reforma, y la que tenían los países OCDE cuando alcanzaron el nivel de ingreso *per cápita* que tiene Chile en la actualidad. Para comprender mejor esta propuesta, se sitúa el debate tributario en una perspectiva más histórica, describiendo luego uno de los estudios en que se basa la propuesta de Piñera.

PALABRAS CLAVE

- **Impuestos**
- **Reforma**
- **Estructura tributaria**
- **Derecha**

I. ¿UNA NUEVA REFORMA TRIBUTARIA? ENTRE LA PERTINENCIA Y LA ABERRACIÓN

El reciente anuncio de los lineamientos generales del programa de gobierno de Sebastián Piñera generó un inmediato debate entre economistas y expertos en regulación tributaria. El punto de tensión giró en torno a la propuesta de reducir el impuesto a las empresas desde el 27% hoy vigente, fijado por la reforma tributaria de Michelle Bachelet de 2014, a una tasa cercana al 25%, el promedio actual de los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Entre los anuncios figuró además la idea de volver a la plena integración entre el impuesto a las personas y el impuesto a las empresas, establecido originalmente en 1984, y que también resultó modificado en 2014 con la implantación de un sistema híbrido. La economista Susana Jiménez, macro coordinadora del equipo programático de la candidatura del ex mandatario, justificó la propuesta como parte del tránsito a un sistema tributario más simple y ajustado a la reposición de una agenda pro-crecimiento, que incorpora incentivos al ahorro y la inversión¹. Lo interesante es que esta presentación no sólo recurrió a una fórmula familiar para la tecnocracia criolla, la de situar la retórica del crecimiento como blindaje para cualquier tipo de política², sino que además coincidió con anuncios similares de parte del presidente de EE.UU., Donald Trump, y de su par francés, el recién asumido Emmanuel Macron.

Las reacciones entre economistas y tributaristas tendieron a ordenarse en la polaridad propia del encuadre duopólico, con algunos cruces individuales que por cierto no modifican la predictibilidad de las argumentaciones. Tomás Flores, ex-Subsecretario de Economía del gobierno de Piñera, salió a respaldar la medida enfatizando el positivo efecto que esta podría tener en la inversión, y por extensión en el empleo, sobre todo entre medianas y pequeñas empresas. María Cecilia Fuentes, académica de la Universidad de Los Andes, sumó a dicho argumento la necesidad de promover el ahorro, que recientemente bajó la barrera del 20% del PIB, avalando además la pertinencia de un retorno al sistema tributario integrado³.

Distinta fue la opinión del profesor de la Universidad de Chile Ricardo Ffrench-Davis, quien definió la propuesta de Piñera como una “aberración” y reflejo de la vocación “populista” del pre-candidato de Chile Vamos. Sus críticas apuntaron directamente al uso del argumento del crecimiento como principio irrecusable, agregando que la medida reduciría el ingreso nacional en un contexto de déficit fiscal, acentuando así la desigualdad. Respecto a la integración, indicó que el sistema híbrido implantado en 2014 no afecta a la reinversión de las empresas, sino al consumo del 10% más rico de la población. Por lo mismo, el resultado de esa reposición sería la restitución de ese poder de consumo, y no otra cosa⁴. Siguiendo una línea también criticada por Ffrench-Davis, el economista Eduardo Engel cuestionó el empleo de “argumentos OCDE” como recurso de justificación. Lo paradójico, indica Engel, es que si el argumento OCDE puede utilizarse para promover una reducción de impuestos, también podría ser empleado para subirlos. *“Si consideramos la carga tributaria, es decir, la fracción de los ingresos de un país que representan todos los impuestos que pagan sus ciudadanos y empresas, Chile ocupa el lugar 34 entre los 35 países que conforman la OCDE, con un 20,7%. El promedio OCDE es 34,3%. De esta manera, un titular informando sobre una propuesta basada en este dato podría ser: ‘Candidata [sic] propone subir impuestos de modo de converger a niveles promedio de la OCDE que bordean el 34%’”*⁵. Pero su intervención no se quedó en ese ficticio juego compensatorio, sino que fue más allá para evidenciar las inconsistencias de cualquier comparación mecánica con los países de la organización, partiendo por la imposibilidad de correlacionar los regímenes tributarios de dichas economías, que tienen sistemas desintegrados, con el que Piñera visualiza en Chile si efectivamente se restituye la integración.

La propuesta también recibió una evaluación crítica por parte de la abogada Soledad Recabarren, quien preside la Comisión Tributaria de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC). Tomando como referencia los niveles de inversión y gasto social con los que el país está comprometido,

1 AgenciaUno (2017, 3 de mayo). Piñera propone bajar impuestos a las empresas al promedio de la OCDE. *Publimetro*.

2 Castillo, M. y Estefane, A. (2016). El “tullido” discurso pro-crecimiento económico de la elite empresarial chilena. *Cuadernos de Coyuntura* (15), pp. 34-41.

3 González, A. y Villalobos, F. (2017, 4 de mayo). ¿Baja de impuestos en Chile? Propuesta de Piñera genera debate entre expertos. *Emol*.

4 Alonso, C. (2017, 5 de mayo). Ricardo Ffrench-Davis: “Es una aberración la propuesta de Piñera de bajar los impuestos. Es populismo de derecha”. *Pulso*.

5 Engel, E. (2017, 7 de mayo). Argumentos OCDE y campaña presidencial”. *La Tercera*.

Recabarren indicó que resulta complejo anunciar una reducción de impuestos sin especificar qué otro instrumento tributario será implementando para recuperar el equilibrio y cumplir así con los compromisos sociales contraídos. Si bien los gremios empresariales salieron a respaldar la propuesta del candidato, lo que desdibuja la oportunidad de estas declaraciones, la preocupación de Recabarren por el problema del equilibrio tributario es un síntoma que no se debe perder de vista⁶.

Es altamente probable que conforme se aproxime la fecha de las primarias presidenciales y, particularmente si Sebastián Piñera logra convertirse en el candidato oficial de la derecha, las discusiones sobre esta propuesta se intensifiquen y sea necesario profundizar en sus detalles y los supuestos que la sostienen. Ello impone, por una parte, entender el lugar que esta iniciativa tiene en la historia reciente del sistema tributario chileno y, por otra, probar la consistencia de su base empírica. Ambos ejercicios constituyen requisitos ineludibles para elaborar una crítica que, junto con identificar las falencias de dicho proyecto, sea también capaz de proponer desde la izquierda lineamientos para una política plausible de transformación social.

II. LA PROPUESTA DE PIÑERA EN LA HISTORIA RECIENTE DEL SISTEMA TRIBUTARIO CHILENO

Varias de las críticas a las que estuvo sometida la reforma de Michelle Bachelet de 2014 y que se proyectaron a “la reforma a la reforma” de 2016 alimentan hoy el diagnóstico central de los lineamientos tributarios del programa de Sebastián Piñera. De ahí que esta propuesta no sea del todo novedosa. De hecho, la idea ya había sido anunciada en sus trazos gruesos en el mes de marzo de este año por Renovación Nacional (RN), en la antesala de la proclamación del ex mandatario como único abanderado presidencial del partido. Cinco días antes del evento, el senador Alberto Espina entregó a la presidencia de RN un documento titulado “Reconstruyamos un país mejor”, resultado del trabajo de 32 comisiones de profesionales vinculados a la colectividad encargadas de elaborar un programa de gobierno. Uno de los ejes programáticos resultantes – “Recuperemos el rumbo hacia el desarrollo” fue su encabezado– abordó directamente la corrección de la reforma tributaria de la Nueva Mayoría en términos que prefiguran la propuesta piñerista. Allí se propuso el “[e]stablecimiento de un sistema tributario plenamente integrado, con una tasa máxima del impuesto de primera categoría de un 25%”. “Podríamos ser más ambiciosos en este aspecto”, se indicó en el documento, “sin embargo, la aguda estrechez fiscal que dejará el actual gobierno, acota las posibilidades”.

Lo interesante es que en la propuesta de RN reverberaron varios de los argumentos avanzados en un estudio publicado en enero de 2017 por el Centro de Estudios Públicos (CEP). Dicho trabajo, firmado por Estéfano Rubio y Rodrigo Vergara, cuestionó el principal supuesto en que se habría basado la reforma tributaria impulsada por la Nueva Mayoría: que la carga tributaria en Chile era inferior a la de la gran mayoría de los países que integran la OCDE⁸. Refinando este cuestionamiento con hallazgos adicionales, los autores construyeron un argumento *ad-hoc* que, sin derivar explícitamente en una sugerencia de política, reforzó la impresión de que se podría avanzar hacia una disminución de la tributación de las empresas y el término de la exención tributaria a un segmento importante de personas naturales. Hasta aquí parecen claros los nexos entre las conclusiones del estudio de Rubio y Vergara, el programa de RN y la reciente propuesta de Sebastián Piñera. Y el vínculo se refuerza con la constatación de que Rodrigo Vergara figura como uno de los coordinadores del equipo programático de desarrollo económico de la candidatura del ex mandatario, designación que, por cierto, no estuvo exenta de polémica⁹.

De llegar a implementarse, la propuesta de Sebastián Piñera marcaría la segunda revisión de importancia a la reforma de la Nueva Mayoría de 2014 (la primera fue en 2016)¹⁰. Aunque es cierto que la normativa

6 Rivas, M. (2017, 6 de mayo). Soledad Recabarren advierte sobre propuesta de Piñera de rebajar impuestos a las empresas: “Chile tiene asumido ciertos compromisos sociales”. *El Mostrador*.

7 Renovación Nacional (2017). Reconstruyamos un mejor país. Santiago: Instituto Libertad, p. 29. Ver también Canales, J. (2017, 20 de marzo). RN propone reforma que rebaja impuestos a personas y empresas. *La Tercera*.

8 Rubio, E. y Vergara, R. (2017). Carga y estructura tributaria en Chile: comparación con países OCDE. Puntos de Referencia (451), en línea.

9 González, A. (2017, 16 de mayo). Piñera defiende incorporación del ex presidente del Banco Central, Rodrigo Vergara. *Biobiochile.cl*

10 Esta revisión iría en línea con lo que ha venido planteando la élite respecto a realizar una “revisión profunda” a “reformas tributarias anti inversión”. Editorial (2017, 3 de marzo). Profunda revisión de la reforma tributaria. *La Tercera*.

tributaria experimenta cambios de manera continua, la intensidad de los debates del último trienio constituye un síntoma claro de la relevancia alcanzada por la desigualdad como tema político que, junto a los salarios, también atañe al impuesto al ingreso.

La trayectoria del impuesto al ingreso en Chile se inicia con la promulgación de la primera Ley General sobre Impuesto a la Renta en 1924, pero las medidas adoptadas por la dictadura de Augusto Pinochet desde 1974 en adelante son las que resultan más relevantes para entender los últimos cambios. En efecto, a partir de 1974 la base del gravamen al ingreso pasó a base devengada, por lo cual tanto las personas como las empresas pasaron a pagar impuestos sin considerar el uso o destino de los ingresos (no distinguiendo entre utilidades retiradas o reinvertidas). Tras la crisis económica de 1982, que implicó importantes restricciones en términos de disponibilidad de capitales, se planteó la necesidad de fomentar el ahorro y la inversión de las empresas desgravando sus rentas, siempre y cuando estas no fueran retiradas. Estas ideas informaron la reforma de enero de 1984, entre cuyas medidas figuró la distinción entre utilidades retiradas y reinvertidas: mientras las primeras se considerarían en la base imponible del Impuesto Global Complementario, las segundas se registrarían en un Fondo de Utilidades Tributables (FUT). Asimismo, se integró el Impuesto de Primera Categoría con el Impuesto Global Complementario, entendiéndose como crédito el 100% pagado por las utilidades retiradas¹¹. Así, el paquete de reformas apuntó directamente a reducir la carga tributaria a los contribuyentes de más altos ingresos. El esquema de impuestos a las utilidades de las empresas experimentó un nuevo ciclo de ajustes hacia 1989, en los últimos meses de la dictadura, que nuevamente benefició a las empresas y resintió el monto de recaudación con que contaba el primer gobierno de la transición para llevar adelante su programa de expansión del gasto fiscal. La modificación más relevante aprobada por el régimen saliente fue el cambio de la base del Impuesto de Primera Categoría desde utilidades devengadas a retiradas o distribuidas, lo que en un esquema integrado equivale a suprimir el impuesto a las utilidades empresariales¹².

Con el fin de revertir esta modificación de última hora, el gobierno de Patricio Aylwin propuso una nueva reforma tributaria. La resistencia de gremios como la CPC y la Sociedad de Fomento Fabril, de partidos como la Unión Demócrata Independiente, y de *think-tanks* como el Instituto Libertad y Desarrollo fue intensa y prefiguró la paleta argumental con que la derecha y el nuevo empresariado forjado en dictadura intervendrán de ahí en adelante en la discusión de la política económica. Los anuncios de contracción de la inversión y crecimiento económico ante una eventual alza de impuestos hicieron así su temprano estreno en democracia¹³. No obstante, la reforma fue aprobada y significó el retorno al sistema vigente en 1989 en lo referido a la base de la tributación sobre la renta de las empresas (es decir, la vuelta al sistema de utilidades devengadas), el aumento a la tasa de Impuesto de Primera Categoría desde un 10% a un 15% hasta 1993, y la creación de un crédito tributario especial por las inversiones productivas que realizaran las empresas¹⁴. Reformas posteriores permitieron un aumento progresivo de la tasa de Primera Categoría, que llegó a 20% en 2010. En términos globales, ese fue el esquema que se modificó en 2014 y luego en 2016. Lo que sigue es historia conocida: la modificación de la propuesta original de gobierno Bachelet en la “cocina tributaria”, que terminó estableciendo dos regímenes tributarios generales, uno integrado y otro semi-integrado, con una tasa del 27% en el Impuesto de Primera Categoría en este último, y la pérdida de la capacidad de reducir la elusión esbozada en el proyecto original.

En este contexto, la propuesta avanzada por la candidatura de Sebastián Piñera reinstala los debates que han delineado la trayectoria del impuesto al ingreso desde 1974, y que ha sido modificada en las reformas generales de 1984, 1990 y 2014. Atendiendo a la relevancia que el estudio de Rubio y Vergara parece tener para la formulación de esta propuesta, en lo que sigue se ofrece un análisis detallado de las principales conclusiones de ese trabajo.

11 Cuevas, A. (2014). Evolución del régimen de tributación a la renta en Chile y la Reforma de 1984. *Revista de Estudios Tributarios* 9, pp. 9-48.

12 Marcel, M. (1997). Políticas públicas en democracia: el caso de la reforma tributaria de 1990 en Chile. *Colección Estudios CIEPLAN* 45, pp. 34-35.

13 BCN Prensa (2014). Notas de prensa nacional acerca de las declaraciones emitidas por la CPC, la SOFOFA y Libertad y Desarrollo, en relación a la reforma tributaria de 1990. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 32 pp.

14 Marcel, op. cit., p. 37. En 1993 se logró mantener la tasa del Impuesto de Primera Categoría en 15%.

III. LA ANATOMÍA DEL TRABAJO DE RUBIO Y VERGARA

Metodológicamente, el trabajo de Rubio y Vergara considera dos aspectos a tener presente. La comparación entre los países de la OCDE se enfoca exclusivamente en la carga tributaria proveniente de los impuestos, excluyendo un componente esencial en el financiamiento de las políticas públicas, pero que generalmente no se clasifica en la categoría impuestos: contribuciones a la seguridad social¹⁵. Asumiendo razonablemente que existe una relación directa y causal entre nivel de ingreso *per cápita* y el tamaño del Estado (Ley de Wagner y extensiones)¹⁶, ajusta la comparación de la carga tributaria en Chile por el año en que cada país de la OCDE alcanzó un nivel de PIB *per cápita* similar al que Chile exhibe actualmente.

De esta manera, el análisis concluye que “Chile tiene [post-reforma] una carga tributaria similar, aunque todavía un punto menor, a la mediana de los países de la OCDE cuando dichos países tenían el mismo PIB *per cápita* que Chile hoy”¹⁷.

Tabla 1: Resultados de Rubio y Vergara (2017) para carga tributaria, países seleccionados

País	Año de comparación	Carga Tributaria (% PIB)
Mediana OCDE (a)	-	22,6
Media OCDE (a)	-	23,8
Chile (Pre-reforma)	2014	18,4
Chile (Post-reforma)	2014	21,4
México (extremo inferior)	2014	12,0
Suiza (extremo inferior)	1963 (b)	14,1
Eslovaquia (extremo inferior)	2008	17,5
Italia (en la mediana)	1987	22,4
Alemania (en la mediana)	1987	22,8
Suecia (extremo superior)	1984	32,7
Nueva Zelanda (extremo superior)	1993	34,9
Dinamarca (extremo superior)	1979	40,4

Fuente: Adaptado de Rubio y Vergara, op. cit. Los datos numéricos fueron replicados de sus fuentes originales: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV> y <http://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>. Notas: (a) Para el cálculo de la media y la mediana se utilizaron los años en que los países tuvieron ingreso *per cápita* similar al de Chile 2014. (b) El dato corresponde a 1965.

Como se puede observar en la Tabla 1, mientras la media de los países de la OCDE alcanza un 23,8% del PIB y la mediana un 22,6%, Chile antes de la reforma (2014) se ubicaba en 18,4% y luego de la reforma, que se le atribuye un aumento de 3 puntos porcentuales cuando se encuentre en régimen, se ubicará en 21,4%. Es decir, 1,2 puntos porcentuales por debajo de la mediana.

Como referencia, en el extremo inferior se ubican México, país que el mismo año alcanzaba un PIB *per cápita* (PIBpc) similar y una carga tributaria de apenas 12,0%, Suiza (PIBpc 1963) con 14,1%, y Eslovaquia (PIBpc 2008) con 17,5%. En torno a la media OCDE se ubican Italia (PIBpc 1987) con 22,4% y Alemania (PIBpc 1987) con 22,8%. En el extremo superior, Suecia (PIBpc 1984) con 32,7%, Nueva Zelanda (PIBpc 1993) con 34,9% y Dinamarca (PIBpc 1979) con 40,4%.

A continuación, los autores desagregan la carga tributaria por grandes tipos de impuesto, quedando no explicada la parte correspondiente a menor evasión (eficiencia en la recaudación) y otros impuestos menores.

15 En nuestro país se habla generalmente de cotizaciones previsionales (de salud y pensiones) para referirse al mismo concepto.
16 Rubio y Vergara (2017) no profundizan en este tema. No obstante, cabe señalar al menos dos cuestiones respecto de la Ley de Wagner. Primero, que existen múltiples interpretaciones específicas y refinamientos de la misma en la literatura económica. Segundo, que en lo fundamental establece una relación causal directa entre producto y gasto público (o tamaño del Estado para los autores), la que es inversa a la hipótesis keynesiana, donde el gasto público determina el nivel de producto. Para más detalles ver Rodríguez, Venegas y Lima (2013) “La ley de Wagner versus la hipótesis keynesiana: el caso de México, 1950-2009”, en [https://doi.org/10.1016/S0185-1667\(13\)72587-6](https://doi.org/10.1016/S0185-1667(13)72587-6).

17 Rubio y Vergara, op. cit., p. 6.

Tabla 2. Resultados de Rubio y Vergara por tipo de impuesto, países seleccionados

País	Año	Utilidades (% PIB)	Bienes y Servicios (% PIB)	Ingresos de las Personas (% PIB)
Mediana OCDE	-	2,5	11,2	6,9
Media OCDE	-	2,6	11,0	8,0
Chile (Pre-reforma)	2014	4,2	10,9	1,4
Chile (Post-reforma) (a)	2014	5,7 (b)	(c)	(d)
México (extremo inferior)	2014	2,6	5,4	3,0
Suiza (extremo inferior)	1963 (e)(e)(a)	1,3	5,7	5,5
Eslovaquia (extremo inferior)	2008	3,1	10,4	3,1
Italia (en la mediana)	1987	3,6	9,0	9,0
Alemania (en la mediana)	1987	1,8	9,2	10,6
Suecia (extremo superior)	1984	1,6	11,2	17,1
Nueva Zelanda (extremo superior)	1993	3,5	12,5	15,7
Dinamarca (extremo superior)	1979	1,3	16,0	20,7

Fuente: Adaptado de Rubio y Vergara, op. cit. Los datos numéricos fueron replicados de sus fuentes originales. Los países comparadores son los mismos de la tabla anterior. Notas: (a) El trabajo citado no explicita la estimación de carga tributaria desagregada post-reforma, sin embargo, información pública del Ministerio de Hacienda señala que, en régimen, la carga tributaria total aumentará en 3 puntos porcentuales del PIB, desagregándose en 1,5 puntos porcentuales por Impuesto a la Renta; 1,0 punto porcentual por Impuestos correctivos e Indirectos – Incentivos a la Inversión; y 0,5 puntos porcentuales por Disminución de Elusión y la Evasión. (b) Este guarismo sería el mínimo atribuible considerando lo anterior. (c) Los autores señalan que post-reforma debiese estar por sobre la media y la mediana de la OCDE. (d) Sin información en artículo. (e) El dato corresponde al año 1965.

De esta forma, encuentran que el impuesto a las utilidades en Chile ya es superior a la mediana OCDE antes de la reforma y que luego de ella sería superior al doble. En cambio, el impuesto a los ingresos de las personas antes de la reforma es muy inferior a la mediana y luego de ella sube levemente, quedando todavía muy por debajo de la mediana. Por último, en el impuesto que representa la recaudación tributaria sobre los bienes y servicios, Chile se encontraba antes de la reforma levemente por debajo de la mediana y luego de ella se ubica por sobre la media y la mediana de los países OCDE.

Siguiendo a los autores, el problema entonces es que la composición de la carga tributaria no es la adecuada y se interrogan sobre el por qué resulta ser tan bajo el impuesto a las personas, si las tasas marginales no lo son¹⁸. La respuesta que ofrecen como más plausible es que en Chile el mínimo de renta exento de impuestos es muy alto en términos relativos: más de seis veces la mediana y cerca de cinco veces el promedio de los países OCDE. Destacan que en Chile se comienza a pagar a partir del 183,5% del ingreso mediano nacional, lo que afectaría a menos de dos millones de personas, representando un 18,1% de las personas en edad de trabajar¹⁹. En la mediana de los países OCDE, las personas comienzan a pagar cuando superan el 30% del ingreso mediano de cada país.

El problema es que la propuesta tributaria de la derecha elude muchos aspectos básicos de cualquier debate al respecto, entregando una interpretación parcial sobre la relación entre carga tributaria y desarrollo económico, sin considerar las condiciones distributivas estructurales que se derivan de la relación capital-trabajo, entendida como una distribución primaria del ingresos, antes de redistribuciones o transferencias del Estado. Es ésta condición inicial la que acaba por determinar cualquier análisis sobre la carga tributaria “necesaria” para un país; eludirlo entrega un análisis incompleto y desconectado de los procesos históricos y políticos que llevan a un determinado orden tributario. En el siguiente número de los *Cuadernos de Coyuntura* se profundizará en este punto, para a partir del mismo criticar el enfoque de Piñera y proponer las definiciones de política tributaria necesarias para un proyecto de transformación social.

(Nota: En el momento del cierre de este artículo, la OCDE instaba a Chile a subir impuestos a bienes raíces y recursos naturales para financiar inversión en infraestructura y gasto social, lo cual fue inmediatamente descartado por el ministro de Hacienda, argumentando que se habían hecho demasiados cambios en los impuestos y no era el momento de hacer otros nuevos (<http://www.latercera.com/noticia/ocde-recomienda-subir-impuestos-bienes-raices-recursos-naturales-chile/>)).▼

18 En 2014 era un 40% en Chile.

19 Según CASEN 2013.

La Venezuela bolivariana:

CRISIS DE UNA EXPERIENCIA CARDINAL PARA LA IZQUIERDA LATINOAMERICANA

Giorgio Boccardo • Sebastián Caviedes



RESUMEN

Se realiza un análisis panorámico de la experiencia bolivariana en Venezuela, haciendo un balance crítico de ésta. Primero, se aborda la crisis del puntofijismo y del neoliberalismo, en relación al ascenso de Hugo Chávez al poder, así como el derrotero de sus gobiernos y el carácter de su proyecto político. Luego, se analizan las dimensiones de la actual crisis política venezolana, caracterizando a las fuerzas involucradas en ella y sus potenciales vías de resolución. Finalmente, se reflexiona sobre las implicancias que el proceso bolivariano tendrá para la izquierda latinoamericana, teniendo en cuenta sus aciertos y errores.

PALABRAS CLAVE

- Crisis política
- Rentismo Petrolero
- Populismo
- Chavismo
- Izquierda

Escribir sobre Venezuela duele. En parte, porque significa dar cuenta del drama de un pueblo que por primera vez comenzaba a participar de la redistribución de sus recursos. Pero también, porque supone abordar el declive de un proceso político que ha sido referencial para la izquierda latinoamericana en las últimas décadas.

Por ello, propiciar un debate crítico y reflexivo sobre la crisis venezolana es fundamental. Lo que no implica, sin embargo, someterse al oportunismo de derecha. Ese que, tras una fachada democrática, reduce toda discusión al dilema sobre si el régimen venezolano es o no una dictadura, cuando sus intenciones apuntan a reinstalar un modelo social y políticamente excluyente como el neoliberal. Pero tampoco es responsable omitirse del debate como lo ha hecho la mayoría del pensamiento crítico, apelando a una suerte de solidaridad incondicional con el proceso, al punto de tornarse indolente con la tragedia del pueblo venezolano.

Entonces, nuestro interés por debatir sobre la grave crisis que atraviesa la sociedad venezolana, sobre los aciertos y errores del chavismo, tiene que ver con advertir lo mucho que está en juego en Venezuela, no sólo para el futuro de ese país y, por cierto, de toda América Latina; sino que para la construcción de proyectos radicalmente democráticos y alternativos al de la sociedad capitalista.

I. LA CRISIS DEL PUNTOFIJISMO

Entre 1958 y 1993 el orden político venezolano se sustentó en el Pacto de Punto Fijo¹. Básicamente, consistía en que los dos principales partidos políticos, Acción Democrática (AD) y Comité de Organización Política Electoral Independiente (Copei), de orientación socialdemócrata y socialcristiana, respectivamente, acordaron que con independencia de quién ganara las elecciones, se formarían gobiernos de unidad nacional en base a un programa mínimo y a la repartición de las instituciones estatales. Este acuerdo dio vida a una sociedad “meritocrática” que era integrada por grupos empresariales, burocracias estatales y los obreros del petróleo, en torno, precisamente, a la distribución de la renta generada por el “Estado dentro del Estado”: Petróleos de Venezuela S.A. (Pdvs). Pero esta “meritocracia puntofijista” excluía a una proporción considerable de trabajadores, a los campesinos y a los grupos marginales.

A fines de los años setenta, comienza una prolongada crisis económica y política. El declive de la renta petrolera mermó las capacidades del Estado para responder a las demandas de las fuerzas integradas al pacto. Por su parte, AD y Copei, se fueron tornando cada vez más en maquinarias electorales clientelares y corruptas, y se distanciaron de las bases que les dieron sustento político². Durante el segundo gobierno del adeco Carlos Andrés Pérez (1989-1993), se inicia la aplicación de radicales políticas de ajuste estructural, desatando, en febrero y marzo de 1989, masivas protestas populares conocidas como el Caracazo, las cuales fueron violentamente reprimidas, terminando con centenares de muertos y miles de desaparecidos.

Las reformas fueron resistidas por la burocracia puntofijista dado que para su implementación se requería desplazarlas, así como reducir las prebendas entregadas a las clientelas, lo que desestabilizaba los delicados equilibrios de la alianza dominante. Pese a que las transformaciones se llevaron a cabo, éstas fueron incapaces de detener la crisis económica y política. De este modo, mientras en 1993 el puntofijismo destituyó a Pérez por acusaciones de corrupción, por primera vez desde 1958 se impuso en la elección presidencial un candidato que no proviene del pacto. El ex copei Rafael Caldera crea un nuevo partido socialcristiano y, en alianza con organizaciones de izquierda, gana las elecciones con un programa anti neoliberal. Pero después de sortear la peor crisis financiera de la historia del país, Caldera negocia con el FMI e impulsa la Agenda Venezuela. Con este plan, además de las ortodoxas medidas monetaristas aplicadas, se reducen drásticamente las prestaciones sociales a los trabajadores y se inician políticas de apertura e internacionalización de la industria petrolera, desatando nuevamente las protestas.

1 Penfold-Becerra, M. (2001). El colapso del sistema de partidos en Venezuela: explicación de una muerte anunciada. En Maingón, T., Carrasquero, J., y Welsch, F. (Eds.). *Venezuela en transición: elecciones y democracia, 1998-2000*. Caracas: RedPol, pp. 36-51.

2 Lander, E. (2007). Venezuela: logros y tensiones en los primeros ocho años del proceso de cambio. *Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político*. Bogotá: Aurora, pp. 39-76.

Tras pasar dos años encarcelado luego de encabezar, en 1992, el frustrado golpe de Estado que lo convirtió en referencia política nacional, Hugo Chávez es liberado. Junto al apoyo de militares, intelectuales y militantes de izquierda, inicia una avasalladora actividad política. Así, en el contexto de una sociedad profundamente dividida, en el que el sistema político se encontraba totalmente deslegitimado y se profundizaba el deterioro de las condiciones de vida de la población, Chávez funda, en 1997, el Movimiento Quinta República (MVR). El año siguiente se impone en la elección presidencial, apelando a un proyecto que le dio voz, sentido de dirección y esperanza a ese enorme malestar social.

En resumen, la transformación neoliberal desata el colapso de un sistema político corroído, que se mantenía desde el Acuerdo de Punto Fijo. Tales condiciones de vacío político explican, en parte, el vertiginoso ascenso de Chávez. Tras quince años de gobierno, el chavismo revierte varias de las reformas neoliberales y, mediante una redistribución radical de la renta petrolera, fija nuevas clientelas al Estado, las cuales sostienen un proyecto nacional y popular que, no por ello, deja de ser capitalista³.

II. ASCENSO Y DESARROLLO DEL CHAVISMO (1999-2013)

El proyecto inicial de Chávez no se distancia en demasía de las coordenadas del populismo latinoamericano: un discurso anti imperialista, la recuperación de la soberanía nacional, la centralidad de lo estatal, un caudillo militar, modos autoritarios de poder político e importantes programas de redistribución de la riqueza⁴. La prioridad en su primer gobierno fue la convocatoria a una Asamblea Constituyente para la creación de la Quinta República. Con una amplia mayoría chavista, la nueva Constitución reafirma el carácter capitalista de la economía venezolana, con un fuerte papel del Estado, que se reserva la actividad petrolera y otras industrias de interés público o estratégico. Políticamente, se incorporan diversos mecanismos de participación que buscan profundizar la democracia. En términos económicos, sociales y culturales, se expanden significativamente los derechos.

Dada la extrema dependencia de la renta petrolera de toda la economía y del Estado venezolano, el chavismo inicia una reversión de las políticas neoliberales de los años noventa⁵. Para ello, se confronta directamente con Pdvsa, que hace años priorizaba la rentabilidad por sobre el interés nacional. Se reestructura su política tributaria, se aumenta la contribución directa de ésta con el Estado y se detiene el proceso de apertura a capitales multinacionales iniciados en la década previa. Se recupera, además, iniciativa sobre la OPEP, para controlar los volúmenes de producción internacional y así aumentar el precio del petróleo. En particular, la política de control de precios acordada con países como Irak y Libia inicia las confrontaciones entre Chávez y el gobierno de los Estados Unidos.

Dos son las leyes que mayor oposición política generan en el empresariado: la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, y la Ley de Hidrocarburos. La primera, fue un intento tardío de reforma agraria para limitar el poder del latifundio y dar cierta seguridad agroalimentaria a los campesinos. La segunda, permitió recuperar el control político y económico de Pdvsa. Ambas fueron catalogadas por el empresariado y la oposición política como un atentado a la propiedad privada.

En su segundo mandato (2001-2007), Chávez inicia la confrontación con una oposición dispuesta a utilizar todos sus medios para derrocar al gobierno. Estaba integrada por sectores militares, empresarios, los partidos puntofijistas, la “meritocracia” de Pdvsa y casi todos los medios de comunicación, además del apoyo del gobierno estadounidense. En abril de 2002 se lleva a cabo un golpe de Estado. Pero las combativas protestas populares obligan a restituir a Chávez en la Presidencia. A fines de ese mismo año, se produce el paro petrolero empresarial⁶. Nuevamente, la resistencia popular se mantuvo a favor del chavismo, y se pudo doblegar el sabotaje opositor. Tras soportar ambos embates, y a pesar del daño producido a la economía y de la drástica reducción del ingreso fiscal, Chávez salió fortalecido.

3 Ruíz, C., y Boccardo, G. (2015). ¿América Latina ante una nueva encrucijada? *Anuario del conflicto social*.

4 Chávez, H. (1996). Agenda Alternativa Bolivariana: Una propuesta patriótica para salir del laberinto. Caracas. Recuperado de: <http://minci.gob.ve/2014/03/libro-rojo/>

5 Boué, J. C. (2002). Internacionalización de PDVSA: ¿Triunfo estratégico o desastre fiscal? *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 8(2), pp. 237-282.

6 Maya, M. L. (2003). Venezuela en la encrucijada. *Revista OSAL*, (9), pp. 55-60.

Se trató de un cambio en la correlación de fuerzas que permitió desarticular a la oposición militar y las burocracias petroleras, pero a cambio de un nuevo pacto con los grupos populares de los cuales dependía la sobrevivencia política del régimen. Si bien ya habían votado por Chávez, es al calor del conflicto que asumen que este era “su gobierno”⁷.

En los primeros años del chavismo, la crisis fiscal, la prioridad constitucional y la desestabilización causada por la oposición impidieron que mejoraran las condiciones de vida de los sectores populares. Pero dada su centralidad en la continuidad del proceso, y ad portas de un referéndum revocatorio convocado por la oposición, el chavismo volcó todas sus energías en el desarrollo de una nueva política social. Por medio de las llamadas Misiones, se implementó un radical programa de democratización de la renta petrolera, que mejoró significativamente los ingresos, la salud, la educación, las comunicaciones y el acceso a la cultura del pueblo venezolano⁸. En contraste con las políticas focalizadas, que prevalecieron en buena parte de América Latina, el gasto social se concentró en disminuir las desigualdades, pasando a ser un componente fundamental del gasto público. En síntesis, se construyó tejido productivo y social, así como una nueva institucionalidad.

La legitimidad de la nueva política social se expresó con claridad en el referéndum revocatorio de 2004. Chávez se impuso por el 59% de los votos y, en las elecciones de gobernadores de ese mismo año, sólo pierde en 2 de los 23 estados. Al año siguiente, ante la posibilidad de ser barridos en la Asamblea Nacional, la oposición se retira de las elecciones, quedando el Parlamento constituido exclusivamente por chavistas. Para la presidencial de 2006, Chávez triunfó por casi el 63% ante el adeco Manuel Rosales.

En adelante, Chávez se consolida como figura internacional, no sólo por liderar la nueva estrategia de control de precios de la OPEP, sino por frenar la política estadounidense de subordinación latinoamericana (el ALCA) mediante la alianza con los gobiernos de Brasil y Argentina, con la creación del ALBA y otras iniciativas de integración económica y social, así como con el apoyo creciente a gobiernos como el de Bolivia y Ecuador. Se trató, en definitiva, de una significativa resistencia política y cultural a las pretensiones hegemónicas de los Estados Unidos sobre América Latina, liderada por George W. Bush.

A comienzos del 2007, Chávez anunció que la “fase de transición” en Venezuela había finalizado y era el momento de avanzar en la construcción del Socialismo del siglo XXI. Para ello se requería de leyes habilitantes que le entregaran poderes extraordinarios, una reforma constitucional para declarar socialista a la República Bolivariana de Venezuela y construir el Partido Socialista Unido Venezolano (PSUV). Entre las propuestas específicas, Chávez reafirmaba la propiedad y el control del Estado sobre los hidrocarburos, la eliminación de restricciones para la reelección presidencial por más de dos periodos y la reorganización político territorial del país.

Es precisamente durante este periodo que se produce una inflexión en el proceso económico y político, cuyas consecuencias serán trascendentales para Venezuela. Pues, primero, en vez de avanzar en una diversificación productiva que hiciera al país menos dependiente de la renta petrolera y de los ciclos económicos internacionales, se apunta a fortalecer el distributivismo, así como la formación de un empresariado chavista de carácter comercial y financiero. De tal suerte, la “maldición de los recursos naturales” termina por sepultar en el largo plazo los esfuerzos de democratización social alcanzados. Segundo, Chávez termina reduciendo su propuesta de socialismo a estatismo y verticalismo. En efecto, en lugar de radicalizar la democracia política, queda preso del autoritarismo militar y, a pesar de la retórica, de las herencias del populismo y de los socialismos reales. Luego, en vez de darles más poder político a las clases populares, termina restándole poder a costa de un mayor clientelismo estatal y control burocrático del proceso.

Entonces, más allá de las dificultades propias de enfrentar a los Estados Unidos, a las fuerzas reaccionarias de oposición y las limitaciones del subdesarrollo latinoamericano, es precisamente en el momento de mayor auge del chavismo que se desaprovecha una oportunidad histórica de haber radicalizado el proceso social y político en curso. En ese sentido, Nicolás Maduro hereda condiciones sociales y políticas que estallan producto de los bajos precios del petróleo, pero que se originan años antes de su ascenso.

7 Lander, E. (2007). *Op. Cit.*

8 Maya, M. L. (2008). Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 14(3), pp. 55-82.

III. LA VENEZUELA DESPUÉS DE CHÁVEZ

Con la muerte de Chávez en 2013, y no existiendo ningún liderazgo similar en el PSUV, pesó en la nominación de Maduro su mayor amplitud política y vínculos internacionales para conducir la amalgama de tendencias y movimientos que convergen en la alianza chavista. Sin embargo, su ascenso al poder se produjo coincidentemente con el declive de una renta petrolera que llegó a representar cerca del 95% de los ingresos venezolanos por exportaciones, el 60% de sus ingresos presupuestarios y el 12% de su PIB. En esa pendiente, para 2015, habían caído en 40% los ingresos procedentes de la exportación de petróleo crudo y, en 2016, la deuda externa crecía en más de un 350% respecto a 1998⁹.

Junto al efecto demoledor de esta contracción económica, que dificulta al gobierno sostener los exitosos programas de redistribución social y, así, el consenso de la alianza dominante, se agudizan los rasgos autoritarios del régimen político, tanto por herencia del proceso bolivariano en su conjunto como por la incapacidad política del nuevo Presidente. Principalmente, destaca la destrucción del tejido social que apuntaló la hegemonía chavista, cuya falla de origen, agravada por la crisis económica y política, se encuentra en el modo en que se entendió la organización de base sobre la cual se asentó este movimiento, la cual fue escasamente entendida como autogestionada y autónoma, siendo más bien producto de políticas públicas llevadas adelante por el Estado venezolano¹⁰.

Al interior del PSUV y del movimiento chavista, ello se expresa en una cultura política que venía excluyendo, desde la época de Chávez, el debate crítico entre las bases del partido, característico en su fundación¹¹. Por lo demás, un rasgo propio de estos últimos años es el incremento de la militarización del Estado y el Gobierno, posiblemente a raíz de que Maduro, al no estar vinculado orgánicamente a las Fuerzas Armadas, incorporó a más de sus miembros a posiciones de poder, como una forma de asegurar su lealtad. Así, hoy una tercera parte de los ministros (12 de 31) y gobernadores (13 de 20) son militares, y muchos otros están en lugares críticos de la economía, donde, a causa de la falta de controles democráticos, se abren condiciones para que proliferen la corrupción, especialmente en ámbitos como la asignación de divisas, los puertos o la distribución de alimentos¹².

Además de la corrupción, viejo problema venezolano que excede a la experiencia chavista, la crisis evidencia los efectos negativos asociados al rentismo extractivista petrolero que rige a la economía. Ejemplo de ello es el sector energético, en donde la falta de inversión ha provocado cortes y restricciones en el suministro eléctrico y ha sumergido al país en un desabastecimiento de gas natural y sus derivados, aun cuando éste posee una de las mayores reservas probadas de gas convencional a nivel mundial. Peor aún, el gobierno ha declarado su interés por usar las técnicas de perforación horizontal y fracking, comprobadamente dañinas para el medioambiente y la salud, para iniciar la explotación de gas en la cuenca del Lago Maracaibo¹³. Técnicas que, paradójicamente, le han permitido a Estados Unidos lograr una relativa autonomía energética, causando un desequilibrio del mercado mundial de petróleo que ha empeorado los precios globales y ha perjudicado a la propia Venezuela¹⁴. La crisis, además, profundiza la penetración del capital transnacional, como lo muestra la creación de la Nueva Zona de Desarrollo Estratégico Nacional “Arco Minero del Orinoco”, que abrirá casi 112 mil km² a la gran minería local y extranjera, bajo la supervisión y control de las Fuerzas Armadas¹⁵.

Atentos a la debilidad de Maduro, la misma oposición que se enfrentó a Chávez se rearticula para intentar reconstruir parte de la legitimidad perdida en 2002. Nucleados en la Mesa de Unidad Democrática (MUD), en ella conviven grupos que van desde la izquierda moderada a la extrema derecha golpista, cada uno con programa propio. Por su peso en la Asamblea Nacional, las organizaciones que lideran la MUD son Primero Justicia (PJ) y Voluntad Popular (VP)¹⁶, junto al viejo partido AD. Entre los miembros

9 Cepal. (2016). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago: ONU. Mientras en 2013 el precio promedio del crudo era de US\$100, en febrero de 2016 cae a su punto más bajo al costar US\$24,25.

10 Lander, E. (2016, 12 de julio). La implosión de la Venezuela rentista. *Aporrea.org*.

11 Buxton, J. (2016, julio-agosto). Venezuela después de Chávez. Entrevista. *New Left Review*, (99), pp. 7-29.

12 Lander, E. (2016). *Op. Cit.*

13 Linares, J. (2014, 19 de junio). El peligroso fracking en Venezuela. *Aporrea.org*.

14 Telesur. (2015, 22 de octubre). El fracking desequilibró el mercado petrolero mundial. *TelesurTV.net*

15 AVN. (2016, 27 de febrero). Plan del Arco del Orinoco contempla industrializar potencial minero nacional.

16 Son las que vehiculizan más recursos económicos, especialmente del financiamiento que Estados Unidos le viene otorgando

de PJ se encuentran el ex candidato presidencial Henrique Capriles y Julio Borges, actual presidente del Parlamento, arquetipos de la generación política que, con el ascenso del chavismo, vio frustrado su lógico paso a la política puntofijista tras ser educados en el extranjero y provenir del Copei. VP, por su parte, comandada por Leopoldo López, apela a la movilización callejera, con altos grados de violencia, al negarse a aceptar la legitimidad del gobierno y promover la intervención exterior contra Venezuela¹⁷.

Si bien existió, la orientación dialogante de la oposición duró hasta la entrega de los resultados de la elección presidencial de 2013. En efecto, desde la insostenible acusación de fraude electoral que realizara Capriles¹⁸, llamando a unas manifestaciones que provocaron 11 muertos, la radicalización de la oposición ha dado lugar a hechos brutales como los acontecidos en las manifestaciones estudiantiles de febrero de 2014, cuando López y su partido, junto a la parlamentaria María Corina Machado y el alcalde de Caracas, Antonio Ledezma, alimentaron una protesta que dejó 47 muertos, y en la que se vio la colocación de alambres en las calles para decapitar a motociclistas progubernamentales. El llamado a hacer caer al gobierno llevó a López y Ledezma a cumplir en la cárcel una condena que, sin embargo, por obra de la ofensiva internacional liderada por el ex presidente español José María Aznar y otros ex mandatarios iberoamericanos, junto con el apoyo del secretario general de la OEA, Luis Almagro, los ha convertido, pese a sus antecedentes golpistas, en “mártires” por la defensa de la democracia y los derechos humanos¹⁹.

El gran problema de la oposición es la falta de un proyecto conjunto y alternativo al chavismo. Manifiesto quedó mientras operó la “súper mayoría” parlamentaria que obtuvo en diciembre de 2015²⁰. Su oposición únicamente se ha centrado en el desmantelamiento de todo lo que se hizo antes y en la estrategia más adecuada para desbancar a Maduro, dejando de lado la búsqueda de medidas concretas para afrontar el crimen y la inseguridad, o para aliviar la crisis económica. Las pocas propuestas programáticas a su haber apelan al crecimiento de la renta petrolera, la liberalización y la ayuda que pueda brindar el FMI, lo que es poco atractivo para la sociedad venezolana, pues muchas fracciones populares creen que perderán más de lo que ya han perdido si es que la oposición llega al poder²¹. Apuntan, en definitiva, a una rearticulación del pacto elitario que gobernó durante toda la historia venezolana, levantándose contra el régimen que los excluyó del distributivismo estatal o limitó su participación en éste, y al que buscan desestabilizar por la fuerza.

Pese a ello, en el último tiempo, la crisis humanitaria en que ha devenido el deterioro del país le ha permitido a la oposición instrumentalizar a su favor la movilización popular del oeste de Caracas, bastión del chavismo, abriéndose un hiato en el indiscutible arraigo popular bolivariano. Así, mientras la oposición llama a crear un canal humanitario para solucionar la falta de insumos y medicinas, pero se moviliza sobre todo por demandas políticas como la liberación de los presos políticos o el referéndum revocatorio contra Maduro, el pueblo, en su mayoría chavista, lo hace por el hambre, la escasez de medicinas y productos básicos, y la violencia e inseguridad generalizadas²².

a la oposición desde 2002, a través de agencias como Usaid y la NED. Núñez, E. (2014, 5 de abril). Usaid: ¿agencia de desarrollo o de operaciones encubiertas? *BBC Mundo*.

17 Lewit, A. y Brito, G. (2016). Radiografía de la MUD: análisis sobre la oposición venezolana. *Celag.org*

18 Se apuntó a la avería de 535 máquinas del sistema electrónico de votación nacional. No obstante, aun cuando sea cierta esta situación, se trata de una cantidad de votos marginal respecto al total de sufragios. Ver Rosnick, D. y Weisbrot, M. (2013, mayo). A statistical note on the April 14 Venezuelan Presidential Election and audit of results. *Center for Economic and Policy Research (CEPR)*.

19 Ver la “Declaración de Panamá” de 2015. Público. (2015, 9 de abril). Felipe González se alía con Aznar para atacar al gobierno de Venezuela. *Público.es*.

20 Su desproporción visibilizó el fracaso del PSUV al abordar los problemas del marco electoral. El frente opositor obtuvo el 56% de los votos, mientras que el PSUV y su Gran Polo Patriótico el 41%. Sin embargo, habiendo 164 escaños en juego, 113 fueron adjudicados de acuerdo con un sistema mayoritario y los restantes 51 en razón de un sistema de lista. La súper mayoría de la MUD dependía del apoyo de tres miembros que procedían de comunidades indígenas. Pero esta se acabó cuando se descubrió que ellos estaban implicados en un fraude electoral, junto a un miembro del PSUV, siendo los cuatro inhabilitados. Ver Buxton, *Op. Cit.*

21 Pardo, D. (2017, 5 de mayo). ‘Si esta es una dictadura, es la más feliz del mundo’: ¿qué piensan y cómo ven los chavistas convencidos la crisis de Venezuela? *BBC Mundo*.

22 Pardo, D., *Op. Cit.* La confusión y la propaganda están a la orden del día en este punto. Recordada es la visible naturaleza de clase con que se inician las protestas contra Maduro, a poco de la muerte de Chávez, concentradas en las zonas más acomodadas de Caracas, donde personas exhibían sus camionetas último modelo y sus ropas de US\$300. Weisbrot, M. (2014, 20 de marzo). The truth about Venezuela: a revolt of the well-off, not a ‘terror campaign’. *The Guardian*.

El sistema de control del tipo de cambio y de los precios, impuesto en 2002-2003 para afrontar el sabotaje económico opositor, se ha tornado disfuncional al permitir la especulación entre los sectores que controlan divisas. La crónica falta de dólares ha socavado toda capacidad económica, especialmente la importadora. En consecuencia, los mayores afectados han sido los grupos populares que dependen de los productos que el gobierno importa y que vende a precios controlados. Esto ha permitido el crecimiento del mercado negro, contribuyendo a ello la falta de una estrategia de suministro y distribución, que es otra tara del modelo de desarrollo bolivariano²³. Junto a estos graves problemas de desabastecimiento, los últimos datos económicos difundidos por el INE venezolano y Cepal, para diciembre de 2015, indican una inflación general de 180,9% y de una inflación de alimentos de 218,7%²⁴. En tal circunstancia, hoy crece la desnutrición, por primera vez, a causa del hambre y no de las enfermedades, al experimentar la población una pérdida de 8 kilos en promedio, en tanto aumentan quienes señalan comer dos o menos veces al día²⁵.

Tras sellar definitivamente su compromiso con los sectores populares a comienzos de los dos mil, las políticas sociales chavistas empujan una disminución, prácticamente ininterrumpida, de la pobreza y la indigencia. Esta llega a su punto más bajo en 2012, cuando la pobreza alcanza un 25,4% y la indigencia un 7,1%²⁶. No obstante, entre 2014 y 2016 se dispara el porcentaje de hogares pobres de un 48,4% a un 81,8%, encontrándose un 51,5% del total en situación de pobreza extrema²⁷. Esto evidencia la importancia que tuvo el redistributivismo de la renta petrolera, al mismo tiempo que su talón de Aquiles.

La crisis política se ha acentuado desde abril de 2017, en tanto los rasgos autoritarios del régimen se exacerban con Maduro, al punto de fracturar la propia Constitución de 1999. Ello, con la anuencia del Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)²⁸. A esto se suma el aumento en la radicalidad de los enfrentamientos entre las fuerzas de choque de la oposición y del gobierno. Ahora bien, lo más relevante desde un punto de vista político es cómo esto profundiza la división al interior del chavismo. Y es que, si al comenzar el mandato de Maduro la tensión se hallaba entre una facción civil a cargo de importantes ministerios como el de Agricultura y Tierras y el de Energía y Petróleo, y otra militar, compuesta de elementos activos y retirados, varios de ellos compañeros de Chávez desde la asonada de 1992, y que se encargaban de sectores nacionales estratégicos y controlaban la Asamblea Nacional y el PSUV en la figura de Diosdado Cabello²⁹; hoy esa división, desnaturalizando la polaridad inicial, se ensancha hacia nuevas franjas civiles y militares.

En el caso de estos últimos, gana relevancia el grupo 4F, liderado por ex compañeros de armas de Chávez, que reclaman a Maduro su distancia de cualquier proyecto revolucionario, socialista o bolivariano, al tiempo que relevan la precariedad que afecta a los cuarteles y a las familias de los militares³⁰. Por su parte, la disidencia de izquierda del chavismo –cuyo núcleo es Marea Socialista, colectivo de políticos e intelectuales chavistas críticos que antecede a la crisis actual– suma a nuevos apoyos, incluyendo a ex ministros de Chávez y Maduro, dirigentes políticos y sociales y académicos, formulando una crítica a la “ruptura del hilo constitucional” y al estado de polarización y violencia que afecta al país³¹.

Ambos grupos apuestan a la apertura de un diálogo político y social que dé lugar a un consenso nacional. Pero, para la oposición de izquierda, la alerta debe estar puesta en que el giro antidemocrático que ha dado Maduro, sumado al de la oposición, y que ha horadado la frágil institucionalidad venezolana, pueda abrir la puerta a la intervención extranjera. Esta alternativa de izquierda, de todos modos,

23 Buxton, J. *Op. Cit.*

24 Estos datos, ciertamente, son subestimaciones que hoy, además, se han acrecentado. Ver Cepal. (2016). *Panorama social de América Latina y el Caribe, 2015*. Santiago: ONU.

25 Esto, según el acceso a una “canasta normativa de alimentos”. Ver UCV-UCB-USB. (2017, febrero). Encuesta de Condiciones de Vida en Venezuela (Encovi), 2016. Caracas: Fundación Bengoa.

26 Cepal. (2016). *Op. Cit.*

27 UCV-UCB-USB. *Op. Cit.*

28 Este giro se expresa, sucesivamente, en: desconocer a la Asamblea Nacional de mayoría opositora (sobrepasada reiteradamente por las decisiones del TSJ); bloquear y postergar el referéndum revocatorio para el que la oposición había cumplido con todos los requisitos constitucionales; postergar la realización de las elecciones a gobernador de 2016; y convocar a una Asamblea Constituyente, saltándose el requisito previo del plebiscito, pasando a llevar una disposición que el propio Chávez respetó en su momento.

29 BBC Mundo. (2012, 11 de diciembre). Un mapa del chavismo: socialistas y militares. *BBC Mundo*.

30 Santacecilia, M. (2016, 30 de mayo). ¿Quiénes son las ovejas negras del chavismo? *Deutsche Welle*.

31 Aporrea. (2017, 25 de mayo). Sectores fuera de la polarización hacen llamado a detener escalada de violencia. *Aporrea.org*.

está poco desarrollada y, en realidad, no cuenta con capacidad suficiente para liderar el proceso de transición. Más bien, la orientación que adopte este proceso sigue estando en manos de los militares, cuyo apoyo a Maduro explica en buena medida su mantención en el poder.

De tal suerte, lo que está en juego tras la muerte de Chávez, más que la democratización de Venezuela –que podría ser imputable a la mayoría de los países latinoamericanos–, es la posibilidad de que en América Latina se desenvuelva un capitalismo nacional y popular dentro de los marcos de una economía internacional de sello neoliberal. Hoy, sin embargo, la inmediata posición que debiesen defender las fuerzas de izquierda en la región es cautelar la autonomía popular en la resolución de esta crisis, evitando que de ella derive un nuevo pacto elitario, que incluso sea decidido desde fuera de las fronteras venezolanas.

IV. CRÍTICA E INTERNACIONALISMO ANTE LA CRISIS POLÍTICA VENEZOLANA

El proceso venezolano sigue sumamente abierto. En buena medida, porque no se ha producido un quiebre importante en las Fuerzas Armadas. Sin embargo, las dramáticas condiciones de vida que enfrenta su pueblo pueden acelerar el curso de los acontecimientos. Dependiendo de qué fracciones del chavismo y/o de la oposición se terminen imponiendo (o pactando), el curso histórico de Venezuela puede tomar rumbos insospechados. Ahora bien, más allá de intentar predecir lo que deparará el futuro a Venezuela, nos interesa reafirmar algunas reflexiones sobre la crisis del chavismo y lo que, nos guste o no, heredan de él los esfuerzos de transformación anti neoliberal que hoy bregan por emerger en diversas latitudes del orbe.

Primero, por más atractivos que resulten los beneficios que entrega la explotación de recursos naturales para expandir la democracia social, incluso cuando son monopolizados por el Estado, esto tiene límites para el devenir de proyectos políticos de transformación: generan una extrema dependencia a los ciclos económicos internacionales, producen crisis socio ambientales en los territorios en que se explotan y, por lo general, deprimen otros sectores productivos (la llamada “enfermedad holandesa”). Ciertamente, tales críticas deben compatibilizarse con los reclamos de redistribución que legítimamente demandan sectores populares que, precisamente, son los que les dan sustento a estas experiencias.

Segundo, una vez más queda demostrado lo insuficiente que es “la toma del Estado” para avanzar en la transformación de la sociedad capitalista, aunque sea con las herramientas de la democracia liberal. La tragedia que atraviesa Venezuela nos remite nuevamente a los límites históricos de las izquierdas en el poder durante el siglo XX, las cuales, una y otra vez, han reducido el problema del socialismo al estatismo, cuando precisamente se trata de lo contrario: de socializar permanentemente el poder y de democratizar crecientemente la vida social.

Tercero, señalar que la crisis de Venezuela tendrá un enorme impacto para la izquierda latinoamericana. Su derrota significará la deslegitimación de buenas ideas que el chavismo intentó desarrollar, así como un mayor predominio de la influencia estadounidense en la región, esta vez, por la vía de Colombia, en donde mantiene instaladas bases militares. Se potencia, además, con un Brasil atravesando también una aguda crisis política.

No sabemos cómo va finalizar la crisis venezolana. Pero sea cual sea su resultado, tendremos que cargar con la pesada mochila de su legado. Tendremos que explicarla, aprender de ella, de sus aciertos y de sus errores, sin embargo, no puede ser alternativa para la izquierda ignorarla. Aunque eso nos traiga importantes costos políticos (o electorales). Como mínimo, debemos salir de ese silencio interesado, defender que nuestra crítica a Venezuela es por radicalizar sus aciertos, y no revertirlos, aprender de sus errores, pero también, embestir contra los términos que busca imponernos la reacción y el progresismo neoliberal cuyos derroteros han sido los principales responsables de las paupérrimas condiciones de vida que experimentan día a día los pueblos latinoamericanos.

En lo inmediato, la solidaridad de la izquierda latinoamericana con el pueblo venezolano debe sustentarse en su compromiso crítico con una solución anti neoliberal y democrática a la crisis, empujando para que las fuerzas que representan aquello se impongan. Con la misma fuerza, debe confrontar el carácter golpista, elitario y neoliberal que representan las actuales conducciones de la oposición. En definitiva, la conformación de una izquierda radical también pasa por recuperar el internacionalismo crítico y solidario que caracterizó a la tradición revolucionaria de nuestra América Latina. ▼

Entrevista a Luis Mesina:

“EL DESAFÍO DEL FRENTE AMPLIO ES DISPUTAR LAS TEMÁTICAS DEL MUNDO DEL TRABAJO”

Giorgio Boccardo • Felipe Ruiz



Luis Mesina Marín ha ganado notoriedad pública en el último año. Como vocero de la Coordinadora Nacional de Trabajadores No Más AFP, ha debido defender la apuesta de una organización que, después de años de invisibilización, ha logrado convocar a masivas movilizaciones expresando un malestar que destaca tanto por su gran amplitud, como por la centralidad que otorga a la demanda por derechos sociales.

Pero, ante todo, Mesina es un dirigente sindical. Uno de larga y respetada trayectoria. Líder en el sector bancario desde los años ochenta, ha experimentado en carne propia los vaivenes y transformaciones de

un sindicalismo local debilitado, alejado cada vez más de los históricos partidos de la izquierda chilena.

En la sede de la Confederación de Sindicatos Bancarios y afines, de la cual es secretario general, nos recibe, apurado por sus numerosas actividades, pero dispuesto a hablar de las transformaciones recientes en el mundo del trabajo y la desarticulación sindical promovida por la dictadura y los gobiernos de la Concertación. Asimismo, le interesa hablar de un tema urgente, tanto para él como para los trabajadores con que se relaciona y representa: la distancia del Frente Amplio con el mundo del trabajo.

Quisiéramos partir conversando sobre el 'segundo tiempo' de la Concertación, ya entrados los años 2000, por ejemplo, con el período que inaugura el gobierno de Ricardo Lagos, que además confluye con el denominado 'giro progresista' latinoamericano, a inicios del siglo XXI. ¿Cómo evalúas, en ese contexto, el derrotero del PS y del PC en el sindicalismo, como los partidos que históricamente habían representado a la clase obrera?, ¿cómo se tuerce eso?

El derrotero es el mismo que han tenido todos los PC y los PS, y la socialdemocracia en Europa... no fue tan distinto. La diferencia es que la caída del PC acá en Chile ha sido mucho más lenta, no ha sido una caída vertical. Porque el PC comprendió lo que pasó en Europa y se readecuó. Pero, ¿qué representa el PC? ¿a quienes? Hay que preguntarse a qué porcentaje del mundo del trabajo representa. Y la respuesta es al mínimo: ¡si estamos hablando del diez por ciento de trabajadores sindicalizados, que se reparte entre todos los partidos!

No hay un batallón pesado de los trabajadores en este país, del sindicalismo, que uno pueda decir, 'mira, en este sector de la industria, de la economía, este partido tiene una preponderancia'. Ninguno.

¿Cómo mantienen, entonces, su peso en la CUT, por ejemplo?

Porque la CUT es una institución cada vez más pequeña, que está, yo diría, sobredimensionada por el Estado, por los organismos del Estado. Y cuando hablo de organismos del Estado me refiero al Gobierno, al Congreso, a las instituciones del Estado y también a algunas instituciones de la sociedad, como los empresarios.

O sea, la misma Confederación de la Producción y del Comercio convierten a la CUT en un interlocutor válido. Bárbara Figueroa ha sido la presidenta que en los últimos veinte años ha tenido más diálogo con el presidente de tal gremio. Pactó el salario mínimo por debajo de lo que logramos con Piñera. O sea, si hubiéramos aceptado la oferta de salario mínimo con Piñera, estaríamos más alto, como siete mil pesos más.

Desde tal espacio gremial, se pone como un 'ejemplo' del diálogo que deben tener empresarios y trabajadores.

Bueno, los sindicatos por naturaleza tienen que dialogar. Los sindicatos no son instituciones que estén llamadas a hacer la revolución, yo no creo en eso. No creo que haya sindicatos rojos, amarillos o azules. Los sindicatos son sindicatos. Tienen gente que se une en función de defender sus derechos, que es lo básico. Pero los sindicatos, por su naturaleza, siempre están en conflicto, siempre. Son la mejor expresión de la lucha de clases. Hay algunas posiciones anarquistas que quieren colocarle un objetivo, que los sindicatos por su naturaleza misma no pueden asumir, que es la lucha directa, que es la acción directa, no pueden. No es que no puedan por razones materiales, sino en esta etapa de la historia no han logrado hacerlo por razones subjetivas y por las formas de organización del trabajo, por la fragmentación.

Eso pudo ser así en la era industrial, por supuesto que allí la acción directa era, quizás, más coherente. Bakunin vio las empresas llenas de obreros, organizados como un ejército: el punto es que esas empresas, que están en la cabeza de algunas personas todavía, ya no existen. Ese mundo del siglo XX ya no existe y no va a existir más. Lo que se plantearon los primeros sindicatos británicos, reventando las maquinas porque quitaban empleo, hoy resulta absurdo. Es como que nosotros lo hiciéramos con los cajeros automáticos, en la banca, pero ese no es el punto, porque nos van a joder por otros lados.

Los sindicatos, por naturaleza, tienen que negociar, pero en la negociación los que tienen mayor conciencia como dirigentes, los que entienden que la sociedad tiene límites para resolver los conflictos, tienen que buscar un atajo, buscar nuevos caminos. Esto porque el sindicato tiene que servir como instrumento de conciencia para la gente, y para defender y reconquistar derechos que han sido brutalmente perdidos. Durante aproximadamente un cuarto de siglo, el sindicato no ha hecho nada de eso, no ha reconquistado derechos. Simplemente ha negociado y entregado beneficios, ha pactado a la defensiva, arrinconándose. No ha logrado salir a disputar un espacio propio en la sociedad.

Si hace seis años atrás la CUT hubiera jugado un rol de abrirse y llamar a un congreso refundacional, sin necesidad de cumplir con el protocolo que la norma nos exige, sino que, realizando un congreso abierto y democrático, hubiésemos sido capaces de ganar fuerza, y podríamos haber enfrentado al poder dominante. Si hubiese sido ése el escenario, creo que hoy tendríamos mejores condiciones.

Ahora bien, durante los 2000 se empezó a conocer que no era tan cierto el modelo chileno; nuestra realidad tenía más complejidades de las que se presentaron. Imagina si a eso el sindicalismo hubiera sido capaz de sumar el tema de la salud, el tema de otros derechos por los cuales la gente sí se ha movilizado o se movilizaría. Por ejemplo, durante 2011 el estudiantado logró facturar casi el 80% de la simpatía de la población. Imagínate si hubiera habido una central sindical verdaderamente unitaria del sindicalismo en Chile, habría pasado lo del Mayo Francés: primero entran los estudiantes, claro, pero lo decisivo fue cuando entra el batallón pesado, se acabó todo, se puso en crisis a toda la república, ¿y por qué?

No es que uno piense que hay que repetir la historia mecánicamente, pero la historia también nos demuestra que se repite -con otros actores, con otros componentes- y que hay aspectos que se mantienen. Sin embargo, hay una dirigencia sindical muy débil en este país; ha operado la misma ley que opera en toda la sociedad chilena, la ley del mínimo esfuerzo. Entonces es un sindicalismo que ha profitado mucho, porque el patrón lo ha alimentado, lo ha fragmentado. En bancos como el Santander, o en el Banco de Chile, hay más de veinte sindicatos... en el Transantiago más de cien.

Estamos, entonces, ante una situación en que la corrupción ha tocado todos los ámbitos de la sociedad. Y los trabajadores también han sido víctimas, están siendo víctimas de un sistema que se corrompe por todos lados. No le piden rendición de cuentas a los sindicatos, a los dirigentes sindicales, y no saben qué cosa hacen con las platas. Cuestión que acentúa toda esta suerte de desdén de la gente contra la organización y viceversa, de las instituciones con toda la población, lo que sólo redundará en apatía, desconfianza, etcétera.

Pero como todas las cosas tienen su opuesto, creo que en el caso particular de Chile se está dando un fenómeno interesante, que es el hecho de que la gente está saliendo a la calle por otras vías, no por las vías tradicionales. Porque no es el sindicato el que hoy convoca a una gran movilización; las asambleas sindicales hoy son minúsculas, pero esto también les pasa a los estudiantes tanto como a nosotros. Sin embargo, la gente en otros ámbitos está dispuesta a pelear y eso es lo que hay que pensar, hay que leer lo que está pasando con la gente.

Los sindicatos tenían un rol antes, y eso lo cumplíamos. Cumplíamos un rol asistencialista importante, sobre derechos esenciales. Garantizábamos prestaciones en salud, recogiendo la tradición de las mutuales, los sindicatos tenían asistencia. Los sindicatos también cumplían un rol en el área del arte y la cultura; tenían deporte, financiaban los clubes deportivos, tenían concursos de pintura, de arte, cuestiones que venían de la era de Recabarren incluso.

Los patrones vieron eso y crearon en este país, después de Costa Rica, los departamentos de bienestar con personalidad jurídica en todas las grandes corporaciones. Imagínate, ¡al margen de la propia empresa! ... y nos hicieron a los trabajadores cotizar en esos departamentos, o sea, nos sacaron una fracción del salario a nosotros para financiar una operación que estratégicamente tenía como objetivo destruir el sindicato. ¿Y eso con la venia de quién?, no era de la dictadura, a la dictadura no se le ocurrieron tantas cosas.

No fue aporte de ellos...

Claro que no. La dictadura no fue tan lejos, porque la derecha más ultra no comprendía esa codificación, porque para poder hacer eso tienes que estar de este lado también. Para articular esa forma tan sutil de liquidarnos tienes que haber tenido militantes del mundo social y sindical que, de acá, pasaron para allá.

Enrique Correa, por ejemplo. Todas esas personas entendían la codificación: quitaron los deportivos, crearon sus propios clubes deportivos. Antes había un trabajo de integración. ¿Qué se hizo?: se privatizó. Entonces para estar en el deporte, ahora tenías que pagar, tenías que ser socio del deporte si querías jugar a la pelota.

Considerando que el neoliberalismo chileno llegó a ser tan hegemónico en su momento, que la misma Concertación logró desarticular tanto a la sociedad, la sociabilidad y la solidaridad, a tu juicio, ¿qué es lo que empieza a hacer crisis, desde el 2006, y ya con más fuerza el 2011, 2013? ¿Qué empieza a hacer crisis en la política, por un lado, y qué se empieza a articular en la protesta, por otro?

Yo creo que es la evidencia más concreta de que los partidos cada vez responden menos a las demandas de la ciudadanía. Creo que esto viene de hace mucho tiempo, pero se incrementó en los últimos años, esta última década, que todavía no está completa. En los noventa ya la gente empezó a darse cuenta de que estos partidos más bien profitaban de la causa social, de la causa estudiantil, de la causa sindical, y fueron alejándose. No fue una cosa inmediata, pero fue paulatina hasta llegar hasta esta década en la que, creo, se perdió prácticamente toda la hegemonía de los partidos tradicionales en el movimiento social, en las universidades. En el campo estudiantil se nota a partir del peso que tienen todos los nuevos movimientos políticos.

El partido Demócrata Cristiano, por ejemplo, creo que es el más sintomático: hoy no tiene ningún sindicato. Quedan algunos dirigentes enquistados en el aparato público y se han mantenido por muchos años. Los socialistas igual, en la ANEF, en todos esos gremios del sector público. Pero en el sector privado, tú no encuentras gente militando, simplemente no la hay. Pero también es importante apuntar que tampoco encuentras militantes de los nuevos movimientos políticos... hay un divorcio en todos los partidos, para decirlo más claro.

Todos los partidos que se construyeron al calor del Frente Amplio, todos los partidos que están en el Frente Amplio, más todos esos partidos que son mucho más pequeños que los partidos que están en el Frente Amplio, que están fuera del Frente amplio por la izquierda, ninguno tiene vínculos relevantes con los sindicatos.

¿Y eso a juicio tuyo, por qué se produce?

Porque los partidos del Frente Amplio vienen fundamentalmente del mundo estudiantil. Y creo que no han tenido una orientación hacia el mundo del trabajo. No sé si lo han desdeñado conscientemente. O si no han comprendido la actual situación, porque, bueno, es compleja. Además, hay una respuesta mecánica de vincularse con el sindicato; o sea, se mira al sindicalismo a partir de los sindicatos existentes; se asocia el trabajo social con el sindicato como cara visible de una expresión de lucha, pero con eso hoy en día no se ve nada. Es una apariencia, es una cosa que está ahí, pero atrás no hay nada. Hay que escudriñar mucho más.

Este tema tiene que ver con la existencia de una nueva moral instalada en el mundo del trabajo. En Chile, eso ha hecho que a la gente le haga sentido el paradigma individualista, el del 'ráscate con tus propias uñas', un exitismo desenfrenado, marcado por la competencia. También ha ido instalándose la idea de la renta variable, que se corresponde con una malentendida meritocracia, para evitar garantizar derechos esenciales como la remuneración.

Y además esa gente no está mirando ni a toda la política, ni a la empresa, como espacios de acción y organización social, política...

Absolutamente. En Chile nos han ganado una parte importante de una batalla que está en el campo subjetivo, es una disputa moral. El problema es que esa moral impuesta choca con la realidad concreta del trabajador cuando pierde el empleo. Y como hay una tendencia mayor a aumentar el empleo informal en Chile, sucede que hay mucha gente cayendo del mundo formal a ese mundo informal. Vas a la feria y ves, los días domingo, después de las 3 o 4 de la tarde, personas recogiendo papas, tomates y son personas de la clase media. Digamos, trabajadores y trabajadoras de la banca, profesoras y profesores, empleados públicos, obreros que perdieron la pega. Y uno se pregunta, '¿cómo tanto?' Pero, claro, si una persona pierde la pega y no encuentra un trabajo estable en uno o dos años es una situación compleja, porque hoy en Chile no tienes absolutamente ninguna

garantía. Imagínate a alguien de cincuenta años, todavía es joven, seguramente tiene cabros estudiando, arrienda o paga dividendos, y si pierde el trabajo, la situación es tremenda.

Y en ese contexto, de ese escenario que es mucho más complejo que lo que generalmente observa la política y los sindicatos, ¿cómo ves al Frente Amplio? ¿Por qué crees que ese mundo social y político, teniendo características positivas y negativas, todavía no logra construirse más allá de la experiencia del 2011?

La razón que más sentido me hace a mí, es porque el Frente Amplio es muy joven todavía. Es joven como instancia de expresión política que disputa un espacio, pero además es joven generacionalmente, está compuesto por gente joven, y eso también marca de una forma u otra.

Es un grupo social que está muy distante a lo que está viviendo el trabajador. Entonces si tú te encuentras con un promedio de edad de treinta años, mayoritariamente, se está ante personas que están recién incursionando en el mundo del trabajo. ¡Aunque pueda teorizar respecto a lo que te estoy contando yo!, sobre el drama que estábamos hablando. Pero mientras esto no lo signifiqués, no se haga parte de tu experiencia, es difícil la cercanía. Es distinto a cuando lo estás viviendo. Creo que eso les ha faltado para comprender mejor el tema de la distancia con el mundo laboral. Pero no solo para comprender, sino que también para interpretar, para saber cómo meterse en el tema. Si no lo haces de esa forma, involucrándote, te conviertes en académico. En ningún caso estamos hablando de ciencia, estamos hablando de política y en política estamos para transformar.

Me parece que el Frente Amplio tiene esa debilidad estructural, que los sectores que han llegado al Frente Amplio etariamente distintos a los jóvenes... me refiero a los Gabriel Boric y Giorgio Jackson, que son los prototipos...

Las imágenes...

Claro, las imágenes, hacen ver que una gran parte del Frente Amplio es una generación de promedio treinta años de edad. Aunque hay otra generación un poco más vieja en torno a ellos, más cerca de los cuarenta y cincuenta, pero no tienen ningún peso específico dentro del Frente Amplio.

Además, hay otra particularidad. Me doy cuenta de que quienes han llegado y se han integrado al Frente Amplio, si usamos una categoría marxista para definir al grupo, es una fracción de la pequeña burguesía. Que, claro, se define también por sus ilusiones, no sólo por su condición socioeconómica o sociocultural, pero por sus situaciones socioeconómicas uno puede afirmar que se trata de pequeña burguesía. Y hay que celebrarlo, es bueno que estén allí y no en otra parte, pero también hace que se eche de menos el componente obrero.

Se reclama bastante que el Frente Amplio es un poco 'elitario'. O que al menos no expresa a, o genera anticuerpos en, ciertas franjas de trabajadores.

A ver, igual me gustaría dejar en claro que soy simpatizante del Frente Amplio. Todo intento que busque hacer converger a las fuerzas de izquierda... ¡cómo voy a estar contra eso! Sería demencial decir 'no, no hay que unirse, hay que estar separados'. Lo que pasó en Valparaíso, por ejemplo, fue una experiencia potente, pero todavía no era el Frente Amplio. Hubo más fuerzas, muchas más fuerzas que las que integran actualmente al Frente Amplio. Eso es una experiencia positiva.

Además, hay que considerar otro factor que está en el campo de lo subjetivo: los alicientes morales. Nosotros hemos sido derrotados, hace 43 años que nos derrotaron. Por eso necesitamos alicientes, necesitamos ganar en algunos terrenos, porque ganando te potencias para seguir a la próxima disputa. Yo vengo peleando desde que tengo quince años, cuando entré a militar en el INSUCO 2. En la década del ochenta, empezamos a reorganizarnos y estuvimos a punto de ganar todo, y en 1986 nos vuelven a derrotar, mediante un pacto espurio, una traición. Llega el plebiscito

de 1988 y nosotros no participamos. Entonces hemos venido de derrota en derrota... cada vez que hay ilusiones de la gente, las vuelven a hundir. Entonces necesitamos alicientes, y, en ese sentido, el Frente Amplio es una apuesta, porque todavía no se sabe a dónde va. Hay sectores que quieren hoy día marcar el derrotero, o sea, lo mismo que un MAPU moderno... hay que tener ojo con esos sectores, son peligrosísimos.

Y también hay que reconocer que nos falta mucha formación y cultura política, sobre todo en el ámbito sindical. Esto lo digo pensando en la mayoría del Frente Amplio, en sus bases y no en los dirigentes. Hoy día un dirigente se sirve solamente de lo que ha visto en la universidad, si es que fue a la universidad, o de lo que ha podido contrastar con los compañeros. Y si estás en el mundo del trabajo, estás muy alienado. Por otra parte, en relación al tema del trabajo, por ejemplo, te encuentras con el problema de que, desde la academia hay aportes, pero son escuálidos, porque hay sectores que están tratando de meterse a escudriñar, pero hay pocas cercanías y claridad. En tal medida, el Frente Amplio es una alternativa que, desde el mundo del trabajo, se ve como distante.

Este punto es bien importante, porque parece que a veces el Frente Amplio no es muy consciente de este problema. ¿Qué elementos le faltan, o qué cuestiones crees le permitirían dar un salto cualitativo al Frente Amplio?

El Frente Amplio tiene que ser capaz de instalar no sólo un discurso que tome en cuenta, sino que también se haga parte de las problemáticas del mundo del trabajo. Esto, a contrapelo de los discursos que existen en algunos de sus conglomerados, donde se plantea que hay un 'nuevo sujeto colectivo' que no incluye de manera central a las y los trabajadores. Si esa posición es la mayoritaria, estamos acabados. Ésa es la discusión de peso, y que, si no se zanja, si queda en la indefinición, te genera un problema político, porque si no ocupas el espacio, alguien lo llena. Y el espacio en esta franja, que es tan dispersa, tan grande, del mundo del trabajo, donde el PC y el PS están en otra, es posible que empiece a perderse representatividad con personas yéndose más a la derecha del Frente Amplio.

Desde la Confederación de Trabajadores Bancarios teníamos ocupado en parte ese espacio, pero lo están disputando fuerte. El desafío del Frente Amplio es disputar las temáticas del mundo del trabajo. Eso supone que, si empiezas a abordar esta temática, empiezas a vincularte con el mundo del trabajo de una manera reflexiva, que permita que la gente que está dialogando contigo, diga: 'en verdad me hace sentido, ¿cómo nos reorganizamos?, ¿qué tareas tenemos que emprender?'. Y, además, esa va siendo la base sobre la cual el Frente Amplio va construyendo bases más sólidas para el futuro de mediano y largo plazo.▼

Suscríbete a los **CUADERNOS DE COYUNTURA**



NODOXXI
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 ALIANZAS CENTRO-IZQUIERDA

El centro político en Chile y sus alianzas con la izquierda:
perspectiva histórica y confusión de planos

[12] SOCIEDAD Y REFORMA LABORAL

Avances de la Reforma Laboral y posibilidades de respuesta
empresarial en contexto

[19] CULTURA E INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

Mercado y subsidiariedad: el financiamiento de la
investigación en el Chile neoliberal

[27] ECONOMÍA Y ESTRUCTURA TRIBUTARIA

Carga y estructura tributaria “necesaria” en Chile:
definiciones de política para la transformación social
(primera parte)

[33] INTERNACIONAL Y VENEZUELA

La Venezuela bolivariana: crisis de una experiencia cardinal
para la izquierda latinoamericana

[41] ENTREVISTA A LUIS MESINA

“El desafío del Frente Amplio es disputar las temáticas
del mundo del trabajo”

www.nodoxxi.cl