

Políticas Públicas

Revista del Centro de Políticas para el Desarrollo
Magíster en Gerencia y Políticas Públicas

Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile

Braulio Carimán

Reforma Educacional en Chile, Miedo y Hegemonía

Rafael Kries

Los Órdenes de la Realidad y de la Praxis

Julio César González Candia

Francisco Zapata Schaffeld

Política Laboral del Gobierno de Eduardo Frei R-T y su Impacto en el Sindicalismo Chileno

Alberto Arellano Ríos

Ziayra Rivera Godina

El Programa de Rescate de Espacios Públicos en Guadalajara, México

Onofre Alves Batista Júnior

Fernanda Alen Gonçalves da Silva

Piketty: Desigualdad y Tributación

Breves de Política Pública

2014, Volumen 7, N°2

ISSN 0718-4611 versión impresa

ISSN 0718-462X versión en línea

Políticas Públicas

2014, Volumen 7, N° 2

Revista Interdisciplinaria del Centro de Políticas para el Desarrollo
Magíster en Gerencia y Políticas Públicas
Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile

INDICE

Braulio Carimán

Reforma Educacional en Chile, Miedo y Hegemonía.....3

Rafael Kries

Los Órdenes de la Realidad y de la Praxis.....13

Julio César González Candia

Francisco Zapata Schaffeld

Política Laboral del Gobierno de Eduardo Frei R-T y
su Impacto en el Sindicalismo Chileno.....25

Alberto Arellano Ríos

Ziayra Rivera Godina

El Programa de Rescate de Espacios Públicos en Guadalajara, México.....53

Onofre Alves Batista Júnior

Fernanda Alen Gonçalves da Silva

Piketty: Desigualdad y Tributación.....85

Breves de Política Pública

LA DESACELERACIÓN ECONÓMICA, septiembre 2014 N°31

CHILE: DESIGUALDAD Y POBREZA, septiembre 2014 N°32

ANTECEDENTES PRESUPUESTO 2015, septiembre 2014 N°33

Reforma Educacional en Chile, Miedo y Hegemonía

Braulio Carimán Linares

Profesor Departamento de Gestión y Políticas Públicas

Universidad de Santiago de Chile

Correo electrónico: Braulio.cariman@usach.cl

RESUMEN

La principal iniciativa en materia educativa del primer año del segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) es el proyecto de ley que regula la selección de estudiantes, elimina el financiamiento compartido y elimina el lucro en los centros educativos que reciben aportes del Estado. Frente a esta iniciativa diversos grupos de interés y académicos de orientación neoliberal y neoconservadora, han respondido con una arremetida comunicacional en contra de la reforma sustentada en el miedo frente a un hipotético cierre masivo de colegios privados, la estatización de la educación, la expropiación de la propiedad, la limitación del derecho de elegir y el menoscabo de la clase media.

Palabras Clave: Educación, Reforma, Clase Media, Chile.

ABSTRACT

The main initiative about educational matters during the first year of the second term of Michelle Bachelet's government (2014-2018) is the passing of the bill of student selection, the end of parental fees and of school profiting with State funding. Several interest groups and scholars of neoliberal and neoconservative orientation have answered to this initiative in mass media underlining the end of private schools, nationalization of education, property expropriation, restrictions on the right to choose and the weakening of the middle class.

Keywords: Education, Reform, Middle Class, Chile.

“No existe nada de trato más difícil, de éxito más dudoso y de manejo más arriesgado que la introducción desde el poder de nuevos ordenamientos, porque el que introduce innovaciones tiene como enemigos a todos los que se beneficiaban del ordenamiento antiguo, y como tímidos defensores a todos los que se beneficiarán del nuevo”.

N. Maquiavelo, El Príncipe.

La discusión de la reforma educacional

En el año 2006, recién asumido el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), se produjo una masiva y extensa movilización de estudiantes secundarios, sin precedentes en la historia reciente del país (“revolución pingüina”) que cuestionó todo el armazón educacional, forzando al gobierno a responder a las demandas estudiantiles que se centraron en la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), el término de la municipalización de la educación, la exigencia de educación de calidad y el fin del lucro en la educación.

A pesar de la potencia y la masividad de las movilizaciones, el gobierno optó por descomprimir la movilización y acometer cambios y ajustes parciales. La Presidenta de la República convocó en junio de 2006 a un Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, de cuyo informe emergieron los proyectos de ley de reforma parcial de la LOCE que se transformó en la Ley General de Educación, LGE (N° 20.370 promulgada el 17 de agosto de 2009) y sobre aseguramiento de la calidad en la educación que creó la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación (organismos que comenzaron a funcionar durante el año 2012 de acuerdo a la Ley N° 20.529, de agosto de 2011). Un año más tarde, en abril de 2007, se creó una nueva comisión para discutir los asuntos relacionados con la educación superior (Comisión Asesora Presidencial para la Educación Superior), instancia que entregó un informe con diversas recomendaciones de reforma.

Sin embargo, no se hizo mucho sobre uno de los temas más controversiales puestos en la palestra pública por los estudiantes, el lucro en la educación, razón por la que, entre otras, el malestar

estudiantil resurgió en el año 2011 bajo la convicción de que gran parte de las demandas planteadas en el año 2006 no habían sido resueltas. Las movilizaciones, especialmente de estudiantes secundarios, que incluso pusieron en jaque el cierre del año escolar, tuvieron un impacto tan potente en la agenda política que temas como la calidad de la educación, el cuestionamiento al financiamiento de la educación y la denuncia del lucro en la educación superior, forzaron nuevamente al gobierno a brindar respuestas a las demandas estudiantiles.

No obstante, el gobierno conservador de Sebastián Piñera (2010-2014) apostó por el desgaste y la pérdida de apoyo ciudadano hacia los estudiantes movilizados combinando acciones dilatorias, amenazas y recursos de propaganda que surtieron efecto y terminaron por agotar la fuerza del movimiento estudiantil. A pesar de ello, la movilización estudiantil del 2011 instaló definitivamente en diversos sectores sociales y políticos un sentido de indignación por la deficiente calidad de la educación, por su altísimo costo económico en términos comparados, por la condena financiera que importan sus mecanismos de financiamiento crediticio y por el negocio lucrativo en el que se ha convertido.

Fruto de la movilización estudiantil del 2011, el gobierno adoptó diversas acciones y elaboró diferentes iniciativas legislativas relacionadas con el financiamiento estudiantil (rebaja de la tasa de interés del Crédito con Aval del Estado (CAE), la principal fuente de ayuda estudiantil); envió el proyecto para crear la Superintendencia de Educación Superior y convocó a un Comité de Expertos que en su informe de marzo de 2012 propuso establecer un sistema único y uniforme de créditos y becas, desechando la alternativa de la gratuidad de la educación superior (principal estandarte del movimiento estudiantil).

En paralelo, en julio de 2011 la Cámara de Diputados acordó crear una Comisión Investigadora sobre el funcionamiento de la educación superior que corroboró la existencia de operaciones lucrativas en algunas universidades. Por su parte, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) incorporó la información económica y financiera de las instituciones en los expedientes de acreditación, lo que le permitió contar con información relevante sobre la viabilidad financiera de las instituciones y presentar al Ministerio de Educación, en junio de 2012, una denuncia de lucro de dos universidades lo

que develó una trama de asesorías cruzadas en las acreditaciones, destapando un escándalo de corrupción tejido a la sombra del lucro, la acreditación y el CAE (que, a su vez, determinó que en enero de 2013 el gobierno enviara un proyecto de ley para reemplazar la CNA por la Agencia Nacional de Acreditación y establecer un nuevo sistema de acreditación).

Esta escalada de hechos cambió el escenario de la educación en Chile. Las operaciones lucrativas en instituciones que legalmente no debieran lucrar y los casos de corrupción asociados a la acreditación, más la fuerza y el apoyo social generado por las movilizaciones estudiantiles, pusieron en entredicho los éxitos y virtudes del modelo educacional chileno lo que ha sido reforzado por una sucesión de hechos noticiosos que han copado la pauta de los medios en los tres últimos años: la formalización y la detención de ex autoridades universitarias (acusadas de cohecho, soborno, lavado de dinero, negociación incompatible, etcétera), el cierre de universidades, la constitución de comisiones investigadoras y el cuestionamiento y destitución de autoridades públicas acusadas de tener conflicto de intereses.

En este ambiente la educación fue uno de los temas clave en la campaña presidencial de 2013. Los nueve candidatos que se presentaron a la primera vuelta incorporaron propuestas de reforma educacional, a excepción de la candidata conservadora Evelyn Mattei, que se enfrentó en segunda vuelta con la candidata Michelle Bachelet de la Nueva Mayoría (una coalición amplia de centroizquierda que agrupa desde comunistas a demócratacristianos), quien finalmente triunfó en la contienda electoral.

Al asumir su segundo período (2014-2018) el gobierno de Michelle Bachelet ratificó que entre sus principales ejes se encontraría la reforma educacional (junto a la reforma tributaria y la reforma constitucional) y durante los 100 primeros días de gobierno presentó una serie de iniciativas legislativas que apuntan a modificar, en diverso grado, la naturaleza del modelo educativo chileno instalado durante la dictadura cívico-militar de Augusto Pinochet (1973-1990): el proyecto de ley que regula la selección de estudiantes, elimina el financiamiento compartido y elimina el lucro en los establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado (municipales y particular subvencionadas); el proyecto de ley que crea el Administrador Provisional y el Administrador de Cierre de

instituciones de educación superior; el proyecto de ley que crea dos nuevas universidades estatales regionales (la última ley de creación de universidades estatales data de 1947) y la firma de los Convenios Marco para la creación de Centros de Formación Técnica estatales en cinco regiones del país, entre otros proyectos.

Como respuesta a la reforma educacional planteada, los grupos de interés (empresarios de la educación, sostenedores privados de establecimientos, la Iglesia Católica) y los grupos políticos conservadores (de la coalición opositora al gobierno y de la misma coalición gobernante), encabezados por el partido Unión Demócrata Independiente (UDI), han reaccionado con una campaña comunicacional en contra de la reforma educacional que ha tenido un espacio privilegiado en los medios de comunicación. A través de artículos, columnas y opiniones han inculcado el miedo y el temor frente a un hipotético cierre masivo de colegios privados que operan con fondos públicos (de acuerdo al proyecto de ley, estos deberán transformarse en corporaciones o fundaciones privadas sin fines de lucro si pretenden seguir recibiendo financiamiento público); la estatización de la educación, la expropiación y la limitación del derecho de propiedad (por la potencial compra estatal de los colegios que decidan no transformar su naturaleza jurídica y por las atribuciones del administrador provisional y el administrador de cierre, calificados intencionadamente como “interventores”), la pérdida de pluralismo y la limitación del derecho de elegir (por el cierre de proyectos educacionales) y la pérdida del sentido de orden y autoridad (asociada a las manifestaciones de los estudiantes y otros actores sociales).

La lucha por la hegemonía, el sentido común y el miedo

Uno de los aspectos más llamativos en esta embestida comunicacional conservadora ha sido la alusión conspirativa al teórico neo marxista Antonio Gramsci. Apenas investido el nuevo gobierno en marzo de 2014 el jefe de la bancada de diputados de la UDI repartió entre sus parlamentarios un documento titulado “Gramsci en Chile” advirtiendo sobre la operación de construcción de hegemonía en el plano educativo y la derrota cultural asestada a

su sector a contar de las movilizaciones estudiantiles de 2006 y 2011, que terminaron cuestionando las bases del modelo educacional chileno asentado en los principios neoliberales (“Nos ganaron con el método Gramsci”).

Lo anterior resulta, antes que todo, poderosamente paradójico, pues el partido vértice del conservadurismo político, el neoliberalismo económico y la defensa de la “obra” educacional de la dictadura cívico-militar de Augusto Pinochet, denuncia una operación “gramsciana” para imponer la hegemonía del socialismo educativo y estatizante olvidándose que los paradigmas y bases fundantes del modelo educacional chileno están enmarcados en el “consenso neoliberal” defendido por el bloque hegemónico del que ese partido forma parte.

En este aspecto, hay que recordar que el triunfo del consenso neoliberal en Chile (el hecho de que haya sido impuesto a la fuerza por un gobierno autoritario le resta sentido a la palabra “consenso”) se produjo en medio de la desintegración del “consenso socialdemócrata”, sumido en una crisis económica, política e ideológica profunda que facilitó la aceptación y la imposición de posiciones de derecha en la política educativa porque los grupos conservadores fueron capaces de basarse en los sentimientos populares, leerlos, interpretarlos y reelaborarlos para conseguir adeptos desarrollando estrategias basadas en un populismo autoritario que ha intervenido en la conciencia práctica de la gente en beneficio de sus propósitos ideológicos, traduciendo el individualismo, la competencia y el libre mercado al lenguaje de la experiencia cotidiana readaptando apropiadamente el lenguaje de la democracia y la sociedad libre (Apple, 1997) en un país sometido al miedo, la represión y el autoritarismo.

Entonces con el aval y los recursos económicos, políticos y simbólicos de la dictadura cívico-militar, la derecha triunfó en el campo educativo introduciendo los mecanismos y las lógicas del mercado en el ámbito educacional, desmantelando lo poco que tenía Chile de Estado de Bienestar y desplegando un antiestatismo extremo. Mediante este concienzudo trabajo de transformación neoliberal de la educación “la derecha ha demostrado que la lucha por el significado y la identidad y por ende la escuela, el currículum, la enseñanza y la evaluación, puede ser verdaderamente poderosa” (Apple, 2012: 25), ya que la educación es un acto político en la

medida en que está implicada en la producción y reproducción del conocimiento, las relaciones sociales, culturales e ideológicas y, por lo tanto, el sistema educacional es el terreno de conflicto por excelencia en torno a la producción de conocimiento, ideología y empleo (Apple, 1997).

Es decir, para triunfar en la batalla por la hegemonía, entendida como “un conjunto organizado de significados y prácticas, al sistema central, efectivo y dominante de los significados, valores y acciones que son vividos” (Apple, 2008: 16), se debe intervenir en el terreno del sentido común (las creencias populares, el sentido práctico de la gente) ya que este tiene una fuerza poderosa para conformar el bloque histórico que construye la hegemonía en un momento determinado (Leal, 2014: s/i), por lo tanto, el grupo que establece los términos del debate público tiene la ventaja estratégica para lograr la hegemonía (Apple, 1997) puesto que “la clase dominante dará a sus ideas una forma de universalidad, y las presentará como las únicas racionales y universalmente válidas” (Marx, citado por Apple, 1997: 45).

Bajo este mismo razonamiento, Apple afirma que la hegemonía ideológica tiene dos requerimientos: que el orden económico cree categorías y estructuras de sentimiento que saturen nuestra vida cotidiana y que un grupo de intelectuales (entre ellos los profesores) emplee esas categorías y las legitime a través de las instituciones educativas que “crean y recrean formas de conciencia que permiten el mantenimiento del control social sin que los grupos dominantes tengan necesidad de recurrir a mecanismos manifiestos de dominación” (2008: 13). En definitiva, es por esta poderosa razón que los grupos políticos, sociales y religiosos que pretenden imponer los términos del debate público defienden, como coto de caza exclusivo, a la educación y sus instituciones.

No es fácil contrarrestar este bloque hegemónico ya que a través de diversos dispositivos simbólicos (los medios de comunicación, por ejemplo) ejerce, de hecho, una “dominación suave” que les permite influir y decidir de manera casi unilateral sobre la política educativa. Este bloque hegemónico se sustenta en una tensa coalición de fuerzas que combina a: militantes del neoliberalismo que proponen soluciones del mercado en la educación considerando que el mundo es “un inmenso supermercado” y que las escuelas deben responder a los gustos de los “consumidores”

que deben adquirir educación mediante cuponerías o vouchers; intelectuales neoconservadores que quieren “retornar” a estándares más altos y a una “cultura común” defendiendo un Estado fuerte que imponga currículos, métodos y exámenes nacionales obligatorios; grupos religiosos fundamentalistas de corte autoritario y populista que sólo se preocupan por el secularismo y la preservación de sus propias tradiciones y elementos de la nueva clase media profesional y aspiracional comprometida con la ideología de la eficiencia, la eficacia, la rendición de cuentas y la medición, esencialmente pluralistas y cosmopolitas pero que terminan defendiendo posiciones conservadoras ya que sucumben a las amenazas apocalípticas de los populistas autoritarios sobre el futuro de sus trabajos y sus familias (Apple, 2012).

Este tenso, y en algunos casos contradictorio, bloque hegemónico compuesto por grupos diversos ha logrado funcionar porque “han sabido integrar muy creativamente temas que se vinculan estrechamente con las experiencias, temores, esperanzas y sueños que caracterizan la vida diaria de las personas comunes. Las preocupaciones sobre la inseguridad económica, la inquietud ante la destrucción de las comunidades, el sentimiento de falta de poder, falta de respeto, la ineficiencia e intransigencia burocrática; todos estos temores se sustentan en situaciones reales que la gente experimenta diariamente” (Apple, 2012: 24-25). Es decir, la estrategia que ocupa este bloque hegemónico (la creación de un sentido común reaccionario) para mantener su unidad de propósito y su control hegemónico sobre la sociedad es la explotación de un cóctel compuesto por una contundente lista de temores y pánicos (la suma de todos los miedos) de las personas comunes: cierre de colegios privados, estatización de la educación, expropiación, limitación del derecho de propiedad, pérdida de pluralismo, limitación del derecho de elegir, menoscabo del orden y la autoridad, bajos salarios, mayores impuestos, menores libertades, más desempleo, más inseguridad, menos clase media, etcétera.

En la coyuntura específica de la discusión de la Reforma Educacional del año 2014, estos grupos que componen el bloque hegemónico neoliberal en la educación (y que precisamente han usufructuado del mismo) defienden férreamente el modelo y sus virtudes y pretenden frenar, obstaculizar o morigerar el sentido y la profundidad de la Reforma Educacional, apelando a la necesidad

de un consenso para detener una supuesta operación (contra) hegemónica, haciendo creer que este representaría una fórmula política mágica, cuando ya sabemos que el consenso puede ser organizado, manipulado y direccionado por el poder y los grupos de interés (como el consenso neoliberal en educación). Estos grupos que parecen invocar a la democracia olvidan intencionadamente que el consenso neoliberal en Chile fue impuesto por una dictadura cívico-militar en la que los grupos neoliberales y conservadores impusieron sus posiciones sin oposición, sin deliberación y sin debate, en un país sometido al miedo, la represión y el autoritarismo.

Referencias

- Apple, W. Michael** 2012. *Poder, Conocimiento y Reforma Educacional*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Apple, W. Michael** 2008. *Ideología y Currículo*. Madrid: Ediciones Akal.
- Apple, W. Michael** 2002. *Educación "como Dios manda": Mercados, Niveles, Religión y Desigualdad*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Apple, W. Michael** 1997. *Teoría Crítica y Educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Apple, W. Michael** 1996. El Conocimiento Oficial. La Educación Democrática en la Era Conservadora. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Carimán, Braulio**. 2013. "Una Visión Panorámica de los Problemas de la Educación Superior 1990-2013". *Estudios Sociales*. 121, pp. 9-25.
- El Mostrador**. 2014. "UDI identifica a Gramsci como el verdadero fantasma a temer". 22 de abril. Disponible en <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/04/22/udi-identifica-a-gramsci-como-el-verdadero-fantasma-a-temer/>.
- Leal, Antonio**. 2014. "UDI: un demonio llamado Gramsci". *El Mostrador*. 6 de mayo. Disponible en <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/05/06/udi-un-demonio-llamado-gramsci/>.
- Vidal, Francisco**. 2014. "Cien días, Walker y Gramsci". *El Mercurio Blogs*. 28 de junio. Disponible en <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/06/28/23065/Cien-dias-Walker-y-Gramsci.aspx>.

Los órdenes de la realidad y de la praxis

Notas sobre la posibilidad de cambio en una perspectiva de autonomía

Rafael Kries

Profesor del Magíster en Gerencia y Políticas Públicas

Universidad de Santiago de Chile

Correo electrónico: rakries@yahoo.com

RESUMEN

La comprensión --por el sujeto-- de las circunstancias en las que se organiza, decide y actúa es simultáneamente la realidad del mundo que se revela en su historia, como también su singularidad en la totalidad del mundo. Y, al mismo tiempo, esa comprensión no es sólo un paso del pensamiento, pues no existe una realidad que no sea en relación histórica con los hombres que la modifican. En segundo lugar, se sostiene que la posibilidad de transformación revolucionaria es resultado de la actividad de los hombres en los ámbitos de totalidad y de la voluntad política y que la articulación de grupos, segmentos y estratos sociales, así como su accionar en los diversos niveles de lo que aprehendemos como totalidad, se realiza no sólo como expresión de una subjetividad y conciencia sino como expresión última de una conformación de clases en torno de una centralidad de reproducción o subversión de la totalidad existente.

Palabras Clave: Sujeto, Transformación, Voluntad política, Autonomía.

ABSTRACT

The understanding of a person of his circumstance in which he organizes, decides and acts upon is simultaneously the world's reality that is revealed in his history as well as in his own singularity in the totality of the world. At the same time, this understanding is not just a step of thought, since there is no reality if not in historic relationship with men that can transform it. In second place, the possibility of revolutionary transformation is a result of men's activities in the realms of totality and political will. Group articulation, segments and social layers as well as their interations at different levels of which we apprehend as a whole, is carried out not only as an expression of subjectiveness and consciousness but as the last expression of class conformation around a centrality of reproduction or subversión of the existing totality.

Keywords: Subject, Transformation, Political Will, Autonomy.

Introducción

La idea que la sola unidad sujeto-objeto resolvía el problema de la verdad de la realidad, fue tempranamente rechazada como ingenua por los griegos. Si un pueblo en la antigüedad fue consciente de la condición humana ése es el de la Grecia Clásica, que nos dejó con el teatro y en él la Tragedia la posibilidad de distanciarnos de los Dioses al verlos accionar en el escenario de la vida humana.

Al mismo tiempo los griegos clásicos, que ubicamos a partir del siglo VI AC, no ubicaron la unidad sujeto-objeto en la conciencia al distanciarse del *mythos*, sino que constituyeron tanto la unidad o su separación --de sujeto y objeto— como temas de su análisis de la *physis* (la naturaleza) y de su reflexión socio-psicológica.

Algunos hipostasiaron la separación absoluta del sujeto y objeto, tal como lo pregonó Platón, sustrato del pensamiento de Kant y sus acólitos positivistas actuales, pero todos ellos no aceptaron creer que era cada individuo el que entendía pues la sabiduría era una pasión activa y colectiva.

Jenófanes hizo evidente que “todas las cosas con opinión están prendidas” y a poco andar Anaxágoras advirtió que el pensamiento analítico por sí mismo no conducía a la esencia de las cosas. Señaló que en el mundo no solo había partes sino suertes – *Moirai*-- es decir cosas... y algo además, algo que las animaba.

¿Qué es aquello que animaba y que a su vez era penetrado por ellas? Eso sería tema de otras reflexiones, respecto de las cuales tan brillantemente reflexionaron Adorno y Sohn-Rethel en el siglo XX.

Destaquemos aquí que ya con Jenófanes –tal vez el primer filósofo clásico-- lo sagrado ha penetrado al hábitat y con ello evidencia --a la luz de la razón-racional -- un momento y proceso social de legitimación del poder, el valor y la identidad como verdad suprema, que aún no ha sido superado.

La totalidad simple y el totalitarismo

Siempre se nos presenta en filosofía que el giro del pensamiento de Sócrates, hacia los propósitos de la vida humana,

permitió abandonar definitivamente la causalidad mecánica, pero ello no es evidente como lo mostrará el s XVIII. Sí, lo es, que con Sócrates la filosofía se volvió hacia el mundo interior del ser humano sin lograr encontrar, fuera del mito, la unidad sujeto-objeto que ampliaba el espacio de búsqueda de la verdad y el cambio de la realidad.

Cuando la irrupción de la burguesía y el individualismo, en la escena histórica, hizo al sujeto absoluto el espacio último de la verdad, Hegel trajo a cuento que la unidad de teoría-práctica, y sujeto-objeto, sólo sería una unidad abstracta de no concretarse como identidad, es decir como actividad social reconocible. Pero aún más, fue Hegel quien mostró en su "Ciencia de la lógica" que la totalidad concreta es diferente de la totalidad simple que construye el sentido común, de lo dado en su inmediatez.

Se abrió así el camino que condujo a Marx a plantear que lo concreto es concreto porque es la síntesis de múltiples determinaciones, por lo tanto unidad de lo diverso.

Karl Korsch, tempranamente en la segunda década del siglo XX, advirtió que buena parte de lo que se consideraba pensamiento y movimiento marxista, o partidario del materialismo histórico, no sobrepasaba las fronteras del idealismo materialista. Por lo cual escribió su ensayo "Marxismo y Filosofía" en el que pedía aplicar la reflexión histórico-materialista, elaborada por el marxismo, al propio movimiento y pensamiento marxista; y convocó a luchar en contra del totalitarismo y la ilusión de una unidad simple que se escondía detrás de esa apelación a un realismo de superficie.

Ya sabemos lo que fueron las décadas siguientes marcadas por el fascismo y el estalinismo, y también por la destrucción lograda de conjunto por las fuerzas sistémicas, en la primera mitad del s XX de las mejores capas de la clase trabajadora y la intelectualidad.

Una crítica semejante, en el ámbito planteado por Korsch, había sido realizada por el propio Marx en uno de sus últimos escritos económicos, en 1881, en las denominadas Glosas a Wagner. Recordarán ustedes que Adolf Wagner, un conservador antisemita, partidario del socialismo de estado había proclamado su supuesta coincidencia con la estructuración de un Sistema Socialista para Alemania. Marx rechaza la visión --hoy diríamos empirista-estructuralista de Wagner-- y proclama en ese escrito que no participa

de una interpretación objetivista del valor y de las relaciones sociales. Es decir que no otorga carácter revolucionario a una propuesta que toma la realidad social y al hombre unilateralmente como objeto.

Como ustedes saben esa reflexión —respecto a la identidad “abstracta” del sujeto-objeto, de la verdad simple pasiva y externa, sobre una realidad no contradictoria —volvió en el siglo XX, por sus fueros. En la izquierda sindical y política podían hacerse afirmaciones sobre la dialéctica de la vida social y la naturaleza, y sus leyes, pero éstas se reducían a apreciaciones idealizadas de dinámicas de dominio y reproducción, que no reconocían en la humanidad concreta y en sus prácticas histórico-estructurales su importancia como sujeto.

Totalidad y autonomía

La reflexión de Korsch sobre autonomía y poder de base, surgía en medio del debate y confrontación de diversos sectores influidos por el pensamiento de Marx, que vivían en Europa en los años siguientes al estallido de la Primera Guerra Mundial. Muchos de ustedes conocen el pensamiento, hechos y figuras de Vladimir Lenín y Lev Trostsky, Rudolf Hilferding y Karl Kautsky, y tal vez, ya en la penumbra, el de grandes pensadores de esa época tales como Rosa Luxemburg, Anton Pannekoek, Jean Jaurés o Jules Guesde, teóricos que tendemos a agrupar en dos o tres sectores.

¿Cuál era el proceso de cambio y a cual realidad, se refería Korsch?

Hay allí la necesidad de comprender la visión de totalidad que se manejaba por cada uno de los agrupamientos que fueron contruidos, pues en el plano de la abstracción seguiremos atrapados en la esfera de la ideología, que en algunas creencias tales como el cristianismo se abren a poseer en torno a 30 mil iglesias y religiones organizacionalmente diferentes.

Pero volvamos a nuestro punto de llegada en Hegel. Rechazada la totalidad abstracta, totalidad ausente de experiencias determinadas y determinantes ¿basta la acumulación de hechos o datos de fenómenos singulares para proporcionar por acumulación y sumatoria la comprensión del sujeto-objeto respecto de la totalidad concreta.

Desde luego que no, pues esos datos aparecen como funciones surgidas de un aparato de supuestos epistemológicos en el que el sujeto, ya sea el Partido, el movimiento sindical, de masas u otro, son externos a la realidad.

Debemos aceptar en consecuencia que vivimos, pensamos y actuamos en diversas realidades. Eso parece evidente y no constituye problema al pensarse en la realidad y posibilidad de articulación social de las clases, lo cual otorga relevancia, potencia y estructura a ciertas y no a otras relaciones. El todo se crea así mismo, y es en el interior de ese proceso donde surgen las diferentes concepciones que expresan los diversos intereses sociales en juego.

¿Cómo resolver el dilema del sentido y contenido del conjunto social y la posibilidad de su transformación si la actividad se aborda desde una teoría y práctica escindidas?

Nietzsche fue el primer filósofo que planteó establecer un compromiso del sujeto con la voluntad de poder, para romper la esclavitud que visualizaba y hacer del hombre un Titán. Y en ese camino también buscaron alternativas los bolcheviques, construyendo un Partido que imaginaban sería eje y sujeto de la futura Revolución: Una estructura de cuadros ligada a la clase obrera y a un programa de organización social.

Otro fue el camino intentado por Rosa Luxemburg y un segmento radical de izquierda. "La revolución no es asunto de partido" proclamaron, intentando poner como centro de la dinámica revolucionaria a los Consejos Obreros y al Poder Popular.

Realidad y Praxis

Entre el sujeto y el objeto, entre la voluntad y la contradicción material en los mercados, que sustentarían el conflicto, la ola revolucionaria se dispersó y diluyó ante la acción del estado y el dominio en esas crisis sociales, políticas y económicas que se sucedieron por medio siglo, y que concluyeron --en la segunda mitad del s XX-- reconstituyendo los mercados y los agentes del dominio.

Pobre es aún la reflexión sobre las propuestas de cambio del sistema capitalista en la Europa del siglo XX, y oscuro para los tiempos que vivimos son las causas y razones de los fracasos de los proyectos

de cambio del sistema en los lugares en los cuales temporalmente hubo irrupción y declive de los Soviets y Consejos de Trabajadores.

Esa es una historia y un balance que hay que hacer, a pesar de que el pensamiento hegeliano, presente también en nuestra época, imagine la reflexión histórica sólo como búsqueda de preguntas al pasado de los problemas del futuro.

No es el pasado el que formula las interrogantes del cambio, sino el futuro, y es el presente el que entrega su morfología. Pero si ello es así, para hacer posible una salida revolucionaria debemos volver a preguntar sobre la relación sujeto-objeto y la realidad presente y posible.

¿Puede asumir el sujeto una universalidad metodológica que no esté obscurecida por el principio de identidad formal, es decir por el error que el propio Hegel critica?

O el sujeto hace coherente su explicación en los ámbitos de la razón pura --tal como Platón lo intentaba en el *Eidos* y la subsume en la lógica positivista que por abstracción de la inmediatez establece una universalización de aquello que toma por objeto *sans phrase* y sin sujeto-- o la busca en la actividad misma de transformación, en la praxis.

¿Qué podemos decir de ese juego parlamentario o intelectual que se ensimisma en los supuestos de una realidad que no cuestiona?

Y así mismo ¿Qué podemos decir de aquella ontología que saca de la manga la constancia de las cosas, tema que alejó a Korsch de Lukacs?

El griego Filolao señaló que la persistencia de las cosas, y con ellas de la Naturaleza, se constituía por el co-ajuste de *apeirón* y lo indeterminado, es decir de una unidad limitada-ilimitada que compone al mundo

¿Qué es en este caso la realidad?

En la reflexión que les propongo es una determinación concreta que no es óbice de un punto ciego, tal como lo proponen Freud y Lacan. Una constancia que emerge de la separación de la naturaleza que constituye a la cultura, pero que al mismo tiempo permite la praxis.

La realidad es entonces una síntesis contradictoria de subjetividad y mundo, en donde la persistencia del objeto es consustancial con la razón, y su esencialidad expresa la violencia de

la occisión ritual que constituyera lo sagrado y lo comunicara.

Se comience por la teoría o por la práctica, la reflexión sobre el cambio y las posibilidades revolucionarias es irrelevante en términos ontológicos si el mecanismo metodológico hace abstracción de sus supuestos y funciona sólo con el principio de identidad.

Para el pensamiento positivista así como para aquellos centrados en el plano de la inmediatez la autonomía es imposible. En otras palabras no advierten la posibilidad creativa de la realidad, a la que imaginan en última instancia como totalidad lógica y no contradictoria.

La permanencia constitutiva

Los Cordones industriales y el Poder Popular en el proceso de la Unidad Popular de Allende, mostraron el inmenso potencial creativo y de lucha de la clase trabajadora y el pueblo fundado en su realidad concreta. Ello, desafortunadamente, no fue captado por los partidos de la Izquierda.

Hoy requerimos un nuevo concepto de articulación de grupos populares que no esté encerrado en el viejo concepto de partido o su programa, ni en las soluciones de una Secretaría General. Al mismo tiempo, necesitamos visualizar un proceso de permanencia constitutiva, y no un simple acuerdo que establezca definitivamente un horizonte.

El propio sistema está abierto a crear esperanzas, pero la posibilidad de cambio requiere de una reflexión concreta para enfrentar problemas concretos y no otra nueva utopía.

¿Es posible romper las antinomias positivistas y metafísicas?

El propio sistema capitalista lo está haciendo y ello es lo que hace que el viejo pensamiento político se encuentre confundido. Es el fin de una cierta visión de la dialéctica, la dialéctica plana.

Es el fin de la aproximación a la realidad en aquello que Karel Kosik denomina lo pseudo-concreto, no porque la unilateralidad abstracta haya sido superada como complejidad concreta, sino porque el propio sistema se mueve en los hiperespacios que le permite la comunicación.

Cuando Kant advirtió que la unidad de sensibilidad y

entendimiento, fuera de la praxis, caía también fuera del tiempo creyó resolver el problema imaginando dos tiempos. Uno de ellos vinculado al acontecimiento y otro trascendental (a priori). Era el momento del entendimiento puro.

Ese pensamiento era la creación del espíritu racional de una época optimista, la Europa de siglo XVIII, que pensaba resolver la aspiración a la autonomía escindiéndola en lo logral en un mundo trascendente y otro mundo que sigue el curso del objeto, que ese espíritu absoluto observa y analiza.

Pero el significado de esa solución era simple: el plano trascendental y subjetivo de esa autonomía estaba fuera del tiempo y se hacía inimaginable. La coincidencia sujeto- objeto se daba, en ese racionalismo en un plano trascendental dado que allí el tiempo y la lógica coincidían, y no en el mundo concreto donde el ser u objeto puro se escapaba permanentemente del concepto que aspiraba a apresar definitivamente.

¿Qué sentido tiene traer esta reflexión y desarrollo de ideas a una discusión sobre la autonomía? : Que ella –la autonomía-- remite a la coincidencia del sujeto-objeto en la realidad concreta, a la verdad y transparencia de su relación, y por ende al carácter de la totalidad en la que se construyen.

La propuesta racionalista kantiana se despliega en dos alternativas. La primera es la de que el propio ser –especifíquelo usted como quiera— es el que es ese desdoblamiento.

Salida idealista que espera de ese desarrollo cuantitativo, que lo trascendental y lo empírico se resuelvan. Una tarea de acumulación de fuerzas que no se abre a las propuestas desde la base constitutiva de la relación social. Es la visión de la eterna reforma social Bernsteiniana que nos conduce, según afirma, al progreso. En ese enfoque no hay espacio para autonomía alguna sólo reconocer la necesidad, la lógica inerte de la realidad fenoménica. Muy cercana, por cierto, al fatalismo de ciertas concepciones religiosas.

La segunda salida, hoy en boga en ciertos ámbitos intelectuales, es la del pensamiento idealista que se conforma con la discrepancia, pensamiento que nunca logra atrapar a su objeto.

La hermenéutica, recogiendo la fenomenología, reconoce en el sujeto-objeto algo que no se muestra y que es condición de la conciencia. Pero no sabe ubicar su origen sino en la idealidad del sujeto absoluto, en la incapacidad de la sociedad para captar la

totalidad y abrirse a la autonomía, no en el carácter histórico de la síntesis social y la conciencia.

En el fondo es un pensamiento que se conforma con la sombra, puesto que piensa que la verdad, la libertad, y la autonomía, son en último término personales y subjetivas. Pensamiento que agrada a los herederos de Epicteto.

Ekopoiesis y síntesis social instituidora

La ontología kantiana --positivista o hermenéutica, aunque entre ellas cabe reconocer su diferencia-- abre espacio a ese idealismo que señala la diferencia entre forma y contenido como irrelevante, o que las unifica en el principio identitario. Esa idea y ontología --de un sujeto radicalmente separado del objeto, aunque su conocimiento forme parte del mismo-- fue radicalmente cuestionada por Hegel y a continuación por el marxismo.

No voy a extenderme sobre el principio de contradicción, aunque ello requiera consideraciones más particulares en esta época de la hiper-conectividad y los mundos virtuales.

El pensamiento hegeliano encuentra en la historia la idea absoluta entre un antes y un después, fuera de los cuales no cabe nada. El significado del pasado es naturaleza, objeto, y el futuro es espíritu o voluntad pura.

La superación de la alienación, por ello, no se daba en la realidad social como nueva síntesis social --lo cual constituía su debilidad-- sino en la lógica absoluta de la conciencia, en el pensamiento del teórico, del Estado, y desde luego del Partido.

La autonomía como sentido y perspectiva allí desaparecen. El sujeto-objeto coincide en el absoluto, en la idealidad del proyecto, aunque en el presente sea ello siempre una tarea pendiente.

En ese enfoque no existe la *poiesis* y la *praxis* se reduce a práctica. Tampoco desde luego caben allí las visiones del Poder Popular, de los Soviets o Consejos de Base, que son imaginados como el objeto pasivo de las enseñanzas de intelectuales iluminados.

Pasado y futuro pasan a ser polos que definen lo absoluto, que a su vez es la conciencia individual o la socialidad objetual, el trabajo. Éste deja de ser una determinación histórica para adquirir

un rango ontológico y moral. La discrepancia de Korsch respecto de Lukacs surge en este punto y no como otros creen de la diferencia táctica en la Tercera Internacional, que también se daba desde luego.

Reconocer el aspecto finito de la manifestación de lo real no ha congelado históricamente al pensamiento dialéctico, ya sea en su versión marxista o hegeliana, pero ha conducido a la ilusión hermenéutica del incumplimiento, “el camino hacia arriba” de la idea estructuralista, hecha evidente en la posguerra.

Si la meta no se encuentra ya en el principio, y nada asegura la supervivencia de la especie, la idealidad no es el otro lado de lo que se ve, sino aquello que sea creación por encima de donde se está.

Esa es la tarea instituidora de la Autonomía. Ella es el paso hacia lo que hoy aparece imposible, pero que será construido como totalidad concreta por la lucha múltiple y polifacética de esta humanidad instituidora.

Autonomía y acontecer histórico

El proceso de autonomía no es simplemente mental y conceptual, repetible o deducible, sino también *ekopoiético*, incluso tecnológico. Pero lo importante es que incluye el acontecer de lo que emerge del conflicto de clases, estratos y agrupamientos.

Transformación, en que lo que quedó atrás no es simplemente sobrepasado sino que nos acompaña siempre como experiencia.

La autonomía no es una filosofía de la historia.

Que la reflexión de lo concreto por parte del movimiento de masas sea falible, como lo mostró el proceso UP de Allende, forma parte de la esencia histórica del movimiento popular, pero su intento produce –enfrentando la hermenéutica– el reconocimiento que otro mundo es posible aunque las posiciones ganadas no lo sean definitivamente.

Nos recuerda que en cada lucha es posible cometer equivocaciones, pues el sujeto-objeto no define la realidad aisladamente, y su relación en la totalidad de la conciencia solo establece posibilidades para vislumbrar la batalla en la totalidad concreta.

En definitiva, si lo relevante es la praxis, con modestia cabe aceptar que no fue la reflexión de aquellos que estuvimos con el poder popular y los cordones-- lo que alimentó y potenció su espíritu subversivo en los cortos meses de su desarrollo en Chile en 1972-1973, sino que lo fue su realidad misma. Y así será en el futuro.

A días de su asesinato, realizado por el Ejército con la complicidad de sectores del viejo partido social-demócrata, Rosa Luxemburg escribió:

“Vuestro Orden está construido sobre arena. Mañana la Revolución se levantará vibrante y proclamará: Yo fui, yo soy, yo seré...”

Referencias

- Adorno, Theodor.** 1973. *Consignas*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Agamben, Giorgio.** 2003. *Homo Sacer. El Poder Soberano y la Nuda Vida*. Valencia: Pre.textos.
- Cornford, Francis Macdonald.** 1980. *Antes y Después de Sócrates*. Barcelona: Ariel.
- Eliade, Mircea.** 1978. *Historia de las Creencias y de las Ideas Religiosas*. Madrid: Ed. Cristiandad. Madrid.
- Esposito, Roberto.** 2006. *Bíos: Biopolítica y Filosofía*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Girard, René.** 1975. *La Violencia y lo Sagrado*. Caracas: Ed. Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela.
- Hyppolite, Jean.** 1991. *Génesis y Estructura de la Fenomenología del Espíritu de Hegel*. Barcelona: Península.
- Infranca, Antonio.** 2006. *Trabajo, Individuo, Historia. El Concepto de Trabajo en Lukács*. Caracas: Monte Ávila Editores.
- Korsch, Karl.** 1971. *Marxismo y Filosofía*. México: Ediciones ERA.
- Korsch, Karl.** 1979. *Teoría Marxista y Acción Política*. México: Cuadernos de Pasado y Presente.
- García Bacca, Juan David.** 1991. *Los Presocráticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lukács, Georg.** 1972. *El Joven Hegel y los Problemas de la Sociedad Capitalista*. Barcelona: Grijalbo.
- Lukács, Georg.** 1985. *Historia y Conciencia de Clase*. Madrid: Sarpe.
- Marcuse, Herbert.** 1969. *Ideen zu einer kritischen Theorie der Gesellschat*. Frankfurt: Edition Suhrkamp.
- Muguerza, Javier.** 1996. *Desde la perplejidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sohn-Rethel, Alfred.** 2001. *Trabajo Intelectual y Trabajo Manual. Crítica de la Epistemología*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Vattimo, Gianni.** 2010. *Adiós a la verdad*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Política Laboral del Gobierno de Eduardo Frei R-T y su Impacto en el Sindicalismo Chileno

Julio César González Candia

Facultad Tecnológica, Universidad de Santiago de Chile.

Correo electrónico: julio.gonzalez@usach.cl

Francisco Zapata Schaffeld

Centro de Estudios Sociológicos, Colegio de México.

Correo electrónico: zapata@colmex.mx

RESUMEN

Se analiza la política laboral del segundo gobierno post dictatorial en Chile, el de Eduardo Frei Ruiz-Tagle y su impacto en las bases de poder del movimiento sindical. Junto con presentar los planteamientos de teóricos e investigadores, se incorporan opiniones de actores relevantes vinculados directamente a la problemática y una serie de entrevistas realizadas a dirigentes sindicales de nivel nacional, académicos, dirigentes de partidos políticos y ex autoridades de gobierno.

Palabras Clave: Política Laboral, Gobierno, Eduardo Frei, Sindicalismo, Chile.

ABSTRACT

This article analyzes the labor policy of the second post dictatorial government in Chile, that of Eduardo Frei Ruiz-Tagle, and its base impact in the union movement. Together with presenting the investigators and theoretical approaches, points of view of relevant stakeholders are incorporated and that are linked directly to the issue and a series of interviews held with unión leaders on a national level, academics, political party leaders and former government authorities.

Keywords: Labor Policy, Government, Eduardo Frei, Labor Movement, Chile.

El sindicalismo chileno y los gobiernos post dictadura

El presente artículo expone parte de los principales resultados de una investigación en la cual uno de sus objetivos específicos fue analizar la política laboral de los primeros dos gobiernos post dictatoriales en Chile. En esta ocasión, el análisis se centra en el segundo gobierno - el de Eduardo Frei Ruiz-Tagle - y conocer su impacto en las bases de poder del movimiento sindical. Para cumplir este cometido, junto con revisar los planteamientos de teóricos e investigadores del tema, se han incorporado opiniones y reflexiones de actores vinculados a la problemática, fruto de la etapa de recogida de datos realizada tanto en Chile como en Uruguay.

El sindicalismo chileno según Gonzalo Martner, *“reemergió a la democracia con una fuerte legitimidad social derivada de su rol en las movilizaciones sociales de la década de los años 1980 contra el régimen militar, especialmente los trabajadores del cobre, pero con una disminuida tasa de sindicalización y una presencia mermada en los procesos de negociación colectiva, reducidos al nivel de la empresa, con escasas excepciones”*, Martner (2011:5). Estas dificultades con las que el movimiento sindical se vuelve a insertar en los espacios de diálogo e influencia no son una casualidad o fruto de algún hecho fortuito o aleatorio, recordemos que durante la dictadura el movimiento sindical fue proscrito, reprimido y perseguido severamente o como lo señalaría Olga Poblete (1982), fue “arrasado” durante el régimen de Pinochet. Los sindicatos para la dictadura de una u otra forma eran un símbolo de todos aquellos valores con los cuales el gobierno militar no quería verse representado, esto es al menos; participación, solidaridad, relevancia del factor trabajo por sobre el capital, lucha de clases, por nombrar los principales. También y como los sindicatos son uno de los principales actores del sistema de relaciones laborales, suelen ser el foco del ataque autoritario, especialmente cuando quienes detentan el poder no le interesa y por ende, no propician el considerar a los actores sociales que pudieran “cuestionar” su legitimidad.

Por otra parte, y en la mirada de Samuel Valenzuela, para un régimen dictatorial las decisiones de política laboral son de las más “espinudas”, dado que deben tratar de generar los espacios necesarios para que los trabajadores puedan plantear sus reivindicaciones

más inmediatas y comprometerse con la producción, incluso con la productividad. Pero por otro lado, según el mismo autor, *“ese espacio debe estar suficientemente limitado para que no llegue a convertirse en una plataforma desde donde se pueda desafiar políticamente al régimen”*, Valenzuela (1986:123). Con la llegada al gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, integrada por una coalición de cristianodemócratas y socialistas, muy ligada a la reconstituida Central Unitaria de Trabajadores, dirigida hasta 1997 por el cristianodemócrata Manuel Bustos y desde entonces por el socialista Arturo Martínez, implicó que el sindicalismo pudiera retomar un rol activo en el diálogo social y en especial, en la discusión periódica con el primer gobierno de la transición sobre el salario mínimo nacional y las asignaciones familiares y sobre la negociación salarial del sector público. El volver a tener un rol en las instancias decisionales del país asociadas a temáticas de índole laboral le permitió al sindicalismo recuperar su rol de actor social con todas las debilidades antes señaladas, pero también con un potencial que se vería pronto enfrentado a diversas y fuertes tensiones relacionadas con la política y etapa de transición del período, el rol e influencia del empresariado y la situación económica del país.

Para comprender con quien interactuaba de manera preferente el movimiento sindical antes del golpe de Estado de 1973, habría que señalar que éste se relacionaba directamente con el Estado y el parlamento a quienes los demandaba por mejorar sus condiciones laborales. Así, Eugenio Díaz-Corvalán ha señalado que en el pasado, el sindicalismo obtuvo la mayor parte de sus logros y conquistas demandando al Estado. El gobierno y el parlamento eran sus interlocutores privilegiados mientras que las relaciones con los empresarios eran de confrontación abierta. Según el autor, era el Estado quien resultaba ser el mediador que dirimía conflictos no resueltos por las partes, generalmente a petición del movimiento sindical y casi siempre decidiendo a favor de los trabajadores. Para Díaz-Corvalán, *“esta tendencia de acción correspondía al tipo de proyecto histórico que desarrolló el sindicalismo en el período pre-73, que ponía el centro en la conquista del poder político; y al tipo de Estado prevaleciente en la época”*, Díaz-Corvalán (1993:116). Esto que en una primera lectura podría parecernos como *“una relación instrumental adecuada a los fines y medios de la época”* tenía también algunas externalidades negativas debido a que esta máxima relación con el

Estado generaba a su vez dependencia y falta de autonomía. Valor este último, que el movimiento obrero ha defendido con bastante energía en diferentes momentos históricos y por el cual en diversas instancias también se le ha criticado duramente. El mismo autor ha planteado, que si la interacción preferente o la apelación central es al Estado, resulta inevitable una dependencia de este y, a su vez, de los partidos políticos. Díaz-Corvalán ha propuesto que algo mejor es la acción diversificada. Así ha sostenido que, *“una acción diversificada, que se dirige al Estado y directamente al empresariado según los casos, genera condiciones para el desarrollo de un sindicalismo con mayor autonomía y más centrado en su fuerza propia”*, Díaz-Corvalán (1993:118). En el caso de la participación del sindicalismo en el Acuerdo marco a inicios del gobierno de Aylwin, se dio algo de esto último, debido a que el movimiento sindical – a través de la CUT – dialogó y negoció tanto con el gobierno como con los empresarios a través de la Confederación de la producción y del comercio (CPC).

Sabemos que durante la Dictadura militar los trabajadores y por ende, el sindicalismo chileno padecieron todas las consecuencias negativas que un gobierno autoritario podía ejercer: represión, asesinatos, redefinición de la ley y normativa como por ejemplo, la implementación del ya citado plan laboral, etc. Con la vuelta a la democracia, el sindicalismo empieza a adquirir nuevas características o perfil – en la perspectiva de Víctor Ulloa – quien ha señalado que se empieza a perfilar un nuevo tipo de sindicalismo marcado por la descentralización y diversificación de la estructura sindical, manteniendo su articulación a nivel de base, rama y a nivel nacional. Ulloa lo relaciona también con el modelo económico y sus consecuencias al sostener que *“los cambios ocurridos en el modelo económico y su traslado a la fuerza de trabajo y a la afiliación sindical, lo que hace que entre 1980 y 1990, disminuya el número de obreros y aumente el número de empleados, fundamentalmente en el área de servicios y ventas”*, Ulloa (2003:16).

Para comprender más adecuadamente como se relacionó el sindicalismo chileno con los gobiernos y las características del sistema de relaciones laborales y más concretamente, de la política laboral que fue promovida desde los mismos gobiernos y cómo esta impactó en las bases de poder del movimiento sindical, vamos a organizar la presentación de resultados de este artículo describiendo, en términos generales, los principales hitos que se sucedieron durante

el gobierno de Patricio Aylwin Azócar, para finalizar, profundizando en el segundo gobierno post dictadura en Chile, el de Eduardo Frei Ruiz - Tagle.

Durante el Gobierno de Patricio Aylwin Azócar (1990-1994)

Respecto de algunos elementos que estuvieron en juego durante el período de Patricio Aylwin podemos mencionar lo que María Ester Feres ha denominado como “libertad sindical parcializada”. La autora, sin desconocer los avances en materia legislativa, hace referencia al “sistema de relaciones colectivas”, señalando que las reformas se concentraron en la dimensión de la libertad sindical menos conflictiva, referida a la autonomía de las organizaciones sindicales, y en la protección frente a prácticas antisindicales^[1], Feres (2008:32). Según la misma autora, queda en claro que la experiencia de diálogo social durante la primera gestión gubernamental, con los consiguientes acuerdos marco, fue exitosa en los objetivos esencialmente instrumentales que se propuso. En sus propias palabras, *“esto fue, facilitar la transición política y los acuerdos con la oposición. Ello no implica asignar exclusivamente al gobierno la responsabilidad que la experiencia no haya sido igualmente exitosa en otra dimensión que sí le es propia: en la generación de una cultura de diálogo social en un contexto de carencia histórica en este aspecto entre los interlocutores sociales nacionales”*, Feres (2008:30). Estos últimos planteamientos en la misma línea de la crítica expuesta anteriormente por Eugenio Díaz – Corvalán. Para Volker Frank la reforma laboral de 1991 constituyó un mejoramiento al plan laboral de José Piñera que fue impuesta en plena dictadura el año 1979. Sin embargo para el autor, *“ésta se encuentra lejos de crear una situación que podría justificar el argumento en que empleadores y trabajadores*

[1] Consideró legalización de las centrales sindicales; se limitan las interferencias del Estado en la constitución de sindicatos y en el manejo del patrimonio sindical; se establece el descuento sindical por planilla y de la cuota sindical por extensión unilateral del empleador de los instrumentos colectivos a trabajadores no involucrados en la negociación; se regulan las prácticas antisindicales y las desleales en la negociación colectiva; se dicta asimismo la ley de asociaciones de funcionarios de la administración pública.

están negociando en un contexto de igualdad”, Frank (2000:76).

A fines de 1994 - en la mirada de Patricio Frías - se produce un hecho que es como la antesala del quiebre de las buenas relaciones que estaban manteniendo los trabajadores y el Gobierno, como producto del rechazo de sus demandas. Este fue el caso de la negativa de los trabajadores organizados a participar en las comisiones económicas, de carácter tripartito, convocadas por el Gobierno. Esta decisión fue publicitada como una *“ruptura de relaciones con el Gobierno”*. La razón de fondo esgrimida por el sindicalismo fue que sus propuestas no eran escuchadas, ni habían logrado ningún resultado positivo. Calificaron las acciones del Gobierno como *“individualistas”*, que privilegiaban la dimensión económica, en desmedro de la solidaridad y la participación. Adicionalmente, según el autor, *“el Gobierno fue acusado de privilegiar los equilibrios macroeconómicos, en desmedro de los equilibrios sociales. Se denuncia igualmente un clima de relaciones laborales autoritarias, que permitían que millones de trabajadores no pudieran negociar colectivamente, a la vez que se encubrían despidos y persecución sindical. Esta ruptura de relaciones con el Gobierno se mantendrá hasta el mes de enero de 1995”*, Frías (2008:122).

En la perspectiva de María Ester Feres, desde los inicios de una transición interminable, la gobernabilidad ha sido entendida como una contención de las demandas sociales que pudieran implicar una paralización de la normalidad institucional post dictadura. Ello condujo a que el discurso oficial catalogara a las movilizaciones como amenaza a la estabilidad democrática, con la consiguiente deslegitimación de las organizaciones sociales, en particular del sindicalismo, que según Feres, es el *“único movimiento social que tiene cierta densidad histórica para el procesamiento de sus demandas en el sistema político”*. Como resultado, le restó paulatinamente el carácter de interlocutor válido para las definiciones más sustantivas de un proyecto político democrático^[2], Feres (2008:31). Podríamos agregar, a lo planteado por Feres, en relación a que ese discurso oficial estigmatizaba a las movilizaciones, provenía de varias partes, de un importante grupo de empresarios, de la derecha política y de cierto sector del mismo gobierno, el cual – probablemente – quería asegurar *“a toda costa”* la estabilidad de la naciente democracia.

[2] La autora cita también a un trabajo de Malva Espinoza del año 2007.

Aunque la débil cultura de derecho, así como la carencia de una institucionalidad para la participación efectiva de la sociedad civil – incluidos los actores socio-laborales - han incidido en los fracasados intentos por lograr canales permanentes y eficaces de diálogo social, algunos de los esfuerzos han tenido mayor permanencia en el tiempo y otros fueron importantes considerando las coyunturas en que tuvieron lugar^[3], Feres (2008:36).

De manera resumida y considerando las perspectivas de los autores y de las opiniones vertidas en las entrevistas, podríamos decir que aspectos que resultaron relevantes o que es necesario destacar durante el primer gobierno post dictadura de Patricio Aylwin, fueron:

- La necesidad de generar y preservar la estabilidad política durante este primer gobierno post dictadura y el otorgar condiciones al movimiento sindical para reinsertarse en la sociedad como un actor importante marcaron este primer período. En la perspectiva de Volker Frank *“los sindicatos como los trabajadores demostraron una moderación de demandas en el período de transición política. De esta forma, los sindicatos de base lejos de desafiar el nuevo orden político social, contribuyeron a su estabilidad laboral y al fortalecimiento de la institucionalidad de la negociación entre importante actores sociales”*, Frank (1994:600).
- El sindicalismo luego de haber sido perseguido, maltratado y excluido de la escena política durante la dictadura emerge en la naciente democracia con una gran legitimidad y prestigio fruto de su rol como tenaz opositor al gobierno del general Pinochet. Los entrevistados coincidieron en

[3] Entre otros, Feres ha citado los siguientes: “en el año 1990 se suscribió el Acuerdo Marco Tripartito «Chile, una oportunidad histórica», entre el Ministerio del Trabajo, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC); en 1991, entre las mismas partes, más la Confederación Nacional de la Pequeña Industria y Artesanado (CONUPIA) y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) se suscribe el «Acuerdo Nacional de Gobierno, Trabajadores y Empresarios». Durante los meses de abril de 1992 y abril de 1993 se firman otros acuerdos sobre aumento del salario mínimo, reajuste de asignaciones familiares e incremento del subsidio único familiar”. Feres también cita en este apartado un trabajo de la autora Malva Espinoza del 2004.

que durante la administración de Aylwin hubo un trato deferente y especial y se le otorgaron ciertas condiciones para esta nueva etapa en su desarrollo histórico.

- Según Paul Drake, tal como la experiencia de otros trabajadores con los gobiernos de sus colaboradores políticos en el período después de las transiciones en España (con los socialistas) y en Argentina (con los peronistas), cuando esos partidos – que formaban parte a su vez de los gobiernos - adoptaron el modelo neoliberal, los sindicalistas chilenos quedaron desilusionados y maltratados, pero sin otras opciones. La adopción o continuidad en la aplicación del modelo neoliberal o economía de mercado heredada de la dictadura y los consiguientes impactos para la clase trabajadora también ha sido refrendado por Francisco Zapata (2004 y 2010) y Paul Buchanan (2006).
- Para el movimiento sindical, su situación – en términos amplios y generales - llegó a ser mucho más favorable después de la salida de la dictadura, pero menos favorable que la situación que esperaban y que formó parte de sus legítimas aspiraciones y expectativas. Mientras tanto, el propio movimiento sindical suprimió y moderó sus demandas en pos de otorgarle estabilidad a la recién instalada democracia y también para favorecer una lógica de consenso en vez de una de enfrentamiento. Por otra parte, la coalición gobernante en su relación con los sindicatos ayudó al gobierno a mantener el crecimiento económico sin inflación y sin grandes conflictos sociales.
- Para Guillermo Campero, en el primer gobierno de Patricio Aylwin se apreció una centralidad del tema laboral en el conjunto del proceso de transición. Lo anterior, en el sentido que toda vez que los juicios sobre las reformas, apelaban, más allá de las cuestiones específicas de los proyectos, a su impacto sobre el orden económico social. Y, por derivación, al orden político, ya que lo que se ponía en juego, en definitiva, en el debate, era la legitimidad y estabilidad social y política de aquel proceso y la conducción de ella. En el decir del autor,

“la institucionalidad laboral se constituía en una cuestión estratégica transversal al orden político, económico y social en configuración y, a la formación de consensos y superación de disensos en todas esas esferas”; Campero (2007:17).

- Como un hito destacable, podemos mencionar el inédito Acuerdo marco nacional tripartito firmado por empresarios, trabajadores y el gobierno con el propósito de *“hacer realidad el gran desafío de dar a Chile la oportunidad de conjugar desarrollo-equidad y democracia”*. Si bien es cierto, podemos destacar los aspectos positivos del mencionado acuerdo tales como: la capacidad de convocar a los actores y poder consensuar posiciones e intereses sobre algunas materias laborales, asegurar la estabilidad del país a través de la concertación entre trabajadores y empresarios y la generación – aunque no muy sustentable – de un nuevo pacto social. No podemos dejar de mencionar el lado menos claro o con más sombras, o dicho de otra manera, aquellos aspectos que no fueron ni han sido convenientes para el sindicalismo en particular y para el mundo del trabajo en general. Nos referimos a: la campaña del terror para evitar acuerdos con los trabajadores con las ya *“clásicas”* consecuencias inevitables para las empresas y la inversión, el no consultar a las bases de la CUT y haber dejado afuera a otras organizaciones sindicales, las cesiones de la cúpula y la falta de autonomía de la misma CUT para poder llegar a acuerdo realmente conveniente para la clase trabajadora que sentara las bases de un más equilibrado y/o simétrico sistema de relaciones laborales en nuestro país.

Durante el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz - Tagle (1994-2000)

Para Guillermo Campero el período de Eduardo Frei – Ruiz Tagle en materias laborales se caracterizó por culminar y consolidar reformas, la gran mayoría de ellas iniciadas en el gobierno anterior. La definición estratégica del segundo gobierno de la concertación consideró que la consolidación y la gobernabilidad de lo avanzado

en el período de Patricio Aylwin requería abordar, como condición de su viabilidad, los llamados “temas pendientes” que habría dejado la reforma previa, según algunos actores sociales y políticos. Entre otros podemos mencionar: profundizar la cobertura de la negociación colectiva para la pequeña y mediana empresa; mejorar aspectos procesales de la negociación que motivaban controversia, como la cuestión de los reemplazantes en la huelga, y otros que la hicieran más flexible e informada. Ello porque para el mundo sindical y parte importante de la coalición de gobierno tales temas constituían una demanda importante para “culminar” lo que se había propuesto la reforma de la fase anterior. Había entonces que asegurar su legitimidad. Pero también, porque la oposición política y los gremios empresariales presionaban por declarar “caso cerrado” los cambios en el área laboral. Esto no podía ser aceptable para el gobierno, pues cuestionaba su política de procesos graduales de cambio. Para Campero, *“cerrar definitivamente un área tan sensible podía abrir, en consecuencia, un campo de confrontación política y social, que afectaría el clima de consensos que se requería sostener, base de la gobernabilidad del proceso”*, Campero (2007:26).

En esta etapa –1994 a 1999– se define como un propósito estratégico cerrar la brecha de disensos que se ha mencionado, a fin de avanzar en el propósito de consolidar la estabilidad de la gestión y gobernabilidad de la institucionalidad laboral. Con esta finalidad se decide formular un conjunto de reformas al Código del Trabajo que buscaban culminar los cambios implementados anteriormente en las materias que, como se ha señalado, aparecían, o se creían, todavía inconclusas, y que eran objeto de reivindicación sobretodo del mundo sindical y de sectores de la Concertación. Por su vinculación con las llevadas a cabo en la fase anterior, se trataba de reformas que fueron percibidas por los actores políticos y sociales con un sentido de “globalidad”, tal como las primeras. Al mismo tiempo, se formula, con la misma importancia, un conjunto de objetivos de política destinados a modernizar las instituciones que ejecutan la política laboral y establecer un programa de realizaciones en los campos del empleo, la seguridad social, la protección de los derechos laborales y la promoción de la participación y el diálogo social. Esto es, en los ámbitos que la reforma previa y las políticas aplicadas habían puesto su prioridad, para crear nuevas y mejores condiciones que ahora había que consolidar y profundizar.

Así como en el inicio del primer gobierno post dictadura y en la mirada de Guillermo Campero, en esta ocasión cinco grandes áreas de política laboral se definieron en el Mensaje Presidencial 21 de

mayo de 1994, estas fueron:

- a) Reformas a la legislación laboral para culminar lo avanzado en materia de negociación colectiva y organizaciones sindicales;
- b) Políticas en el campo del empleo: modernización del sistema de capacitación y formación profesional; instalación de un sistema de intermediación para el empleo; seguro de desempleo;
- c) Políticas en el campo de la protección de los derechos laborales: modernización de la Dirección del Trabajo; iniciativas de ley destinadas a mejorar y perfeccionar los derechos individuales;
- d) Políticas en el campo de la seguridad social: modernizar las instituciones regulatorias públicas; profundizar la ampliación de la cobertura de la seguridad social; mejorar los instrumentos de protección a las condiciones de trabajo; consolidar las regulaciones destinadas a dar mayor competitividad y transparencia al sistema privado compuesto por las Administradoras de Fondos de Pensiones. Y
- e) Diálogo Social: sostener las instancias tripartitas nacionales y abrir experiencias a nivel sectorial. Campero (2007:27-28).

En enero de 1995, se presenta al Congreso Nacional un proyecto de Ley de reforma al Código del Trabajo^[4]. Para ese momento el gobierno constata que sus recursos de gestión del proceso de debate de la propuesta habían cambiado respecto a 1990. De una

[4] Este proyecto de ley contenía en lo fundamental: a) una propuesta de sistema de negociación para la mediana y especialmente la pequeña empresa, que incluía una fórmula “supraempresa”, por sector de actividad, o por un conjunto agregado de empresas a nivel territorial. Su característica principal era que la soberanía de todas las decisiones se preservaba a nivel de cada empresa, por lo que el mecanismo supraempresa operaba como una instancia procesal que permitía iniciar y desarrollar la negociación en un sector donde gran parte de las unidades empresariales, por su tamaño, no cumplían con las condiciones legales para negociar o tener sindicato. b) Una propuesta para regular los derechos de información de los sindicatos para el proceso de negociación colectiva, ampliando los existentes. c) La eliminación del sistema de reemplazantes en la huelga y d) Una nueva regulación del sistema procesal de Negociación colectiva, que flexibilizaba plazos y procedimientos a fin de hacerla menos rígida.

parte, no se disponía de una instancia tripartita, ni la voluntad del empresariado de constituirla. Por otra parte, a nivel del sistema político, la oposición había cerrado prácticamente las posibilidades de diálogo sobre el tema y, entre los partidos de la concertación, si bien había apoyo mayoritario, ya no era unánime como en los 90. Otro problema que es destacado por el autor, fue que *“el ordenamiento en la Concertación, entre la mayoría favorable, no tenía la disciplina del período anterior, lo que implicaba al gobierno también esfuerzos de negociación al interno de su base política”*, Campero (2007:28-29).

El Proyecto de Ley de Reforma al Código del Trabajo logra aprobarse en la Cámara de diputados, pero es rechazado en 1997 por el Senado, y va a comisión mixta. Allí queda congelado hasta 1999 en que se intenta nuevamente su aprobación definitiva. La decisión se funda en la persistencia de la convicción que resolver, al menos, algunos de los *“disensos duros”* en materia de legislación del trabajo, seguía siendo una condición necesaria para avanzar en la consolidación del proceso político y social en curso desde 1990. Para ello se constituye un nuevo grupo de trabajo^[5], el cual después de casi seis meses, logra concordar una nueva formulación que conserva los elementos fundamentales del Proyecto original en que se había constatado había mayores posibilidades de consenso. Poco antes de las elecciones presidenciales de diciembre de 1999, se envía este proyecto, considerando que la cercanía del evento electoral podría jugar a su favor. Sin embargo se pierde definitivamente en el Senado –esta vez la Cámara de origen– después de una dramática y breve tramitación. De alguna manera esto cierra el tema como punto estratégico de agenda y muestra los límites reales entre consensos y disensos en este campo, Campero (2007:30).

Para el máximo líder de la más importante central sindical del país, la autoridad política nunca estuvo realmente disponible para una reforma laboral importante y deja entrever las razones de esta no disposición. En sus propias palabras:

- “¿por qué no hicimos la reforma? Nunca estuvieron disponibles. ¿Por qué?, porque eso era apuntar en contra de los empresarios, generarles

[5] Este grupo logró reunir al Presidente de la Comisión de Trabajo del Senado, el Senador Thayer, independiente ligado a la oposición, asesores de la CPC y de la CUT, con el equipo técnico gubernamental del Gobierno conducido por el Ministerio del Trabajo y con la participación de asesores de Hacienda y Economía.

dificultades para el crecimiento económico que ellos necesitaban. Con este complejo de dar empleo, o sea había que dar empleo, entonces había que tener a los empresarios tranquilos para que dieran empleo, y terminamos entonces con gobiernos que, si bien en temas de economía fueron eficientes, pero en el tema social dejaron la tremenda pega...”

No obstante el fracaso anterior, y en relación a algunos logros concretos para el sistema general de relaciones laborales durante el Gobierno de Eduardo Frei, según la perspectiva de Campero, podemos mencionar por áreas:

A) En Empleo: Para 1997, se había logrado reformar el Estatuto de Capacitación y Empleo modernizándolo y dotándolo de nuevos y mejores recursos institucionales a fin de estar en condiciones de elevar su capacidad de regular y promover los programas de capacitación y formación operados por el sector privado y público^[6].

B) Protección de los Derechos Laborales: Se modernizó la Dirección del Trabajo elevando la calidad de su gestión a nivel nacional, lo que disminuyó en un 30 por ciento los tiempos de resolución de conflictos, fiscalización y en general todas las actividades de esa entidad, con lo que la capacidad de control del cumplimiento de las leyes laborales aumentó en un 20% por sobre el 50 por ciento que ya había logrado el gobierno anterior^[7].

C) Seguridad Social: En esta etapa se implementan las reformas iniciadas en 1990-1993, avanzando sustantivamente en la

[6] Campero agrega que se había también rediseñado los mecanismos de gestión del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, el órgano regulador público y promotor de la capacitación laboral obteniendo resultados de mayor eficiencia. Se había elevado la cobertura de trabajadores capacitados por año en un 7 por ciento. Se envió también al Congreso un Proyecto creando el Sistema de Protección al Trabajador Cesante (Protrac) que fue aprobado por la comisión de trabajo de la Cámara de Diputados. Este Proyecto no logró su aprobación definitiva, pero fue la base del que se aprobaría finalmente en 2003, Campero (2007:30-31).

[7] Adicionalmente, se creó un programa de estudios laborales en la Dirección del Trabajo, que permitió contar con bases de datos actualizadas y diagnósticos nacionales y sectoriales, con base empírica, de diversas situaciones laborales, que apoyaron sustancialmente la acción de este servicio y la información a los usuarios y Se implementó un sistema de fiscalización preventiva, con participación tripartita, que disminuyó en un 25% las infracciones a la ley laboral y provisional.

modernización del sistema privado: las que garantizan mayor transparencia y competitividad al sistema de AFP's; las regulaciones que permiten invertir en el extranjero los fondos de pensiones; las que disminuyen los costos de operación del sistema; y las que disminuyen los costos de los afiliados^[8].

D) Diálogo Social: En este campo se sostiene de manera bipartita la negociación nacional del salario mínimo y del reajuste de salario del sector público central, entre el gobierno y los sindicatos^[9], Campero (2007:30-31).

Es importante señalar que tal vez todas las acciones antes enunciadas no impactaron directamente en las fuentes o bases de poder del movimiento sindical, pero sí en el sistema general de Relaciones Laborales. Como lo señalaría otro ex subsecretario del Ministerio del Trabajo y Previsión Social del segundo gobierno post dictatorial:

- “.. nuestra promoción era desarrollar un nuevo tipo de relaciones laborales. Y en ese nuevo tipo implicaba no solamente enfrentar el tema de la legislación y el fortalecimiento del sindicalismo, sino que nosotros queríamos construir un tipo de sindicalismo que fuera capaz de dialogar, capaz de entenderse, de consensuar con los empresarios una agenda de desarrollo productivo. Yo diría que fuimos el primer gobierno que tuvo la inmediatez de modernización...”

En esta etapa, la política laboral jugó un papel de bisagra en la tensión aún no resuelta en ese momento, entre los disensos

[8] Por otra parte, se establecen sistemas de reajuste de las pensiones mínimas y asistenciales que reduzcan la brecha entre estas y el ingreso mínimo nacional y se lleva, asimismo, a cabo un importante proceso de convenios de seguridad social con países de Europa y América Latina, que favorecen a numerosos chilenos que viven en esos países.

[9] Según Campero las experiencias tripartitas de los 90' no se reproducen, sino excepcionalmente, salvo a nivel de instancias “técnicas”. Se crea el Foro de Desarrollo Productivo y el Centro Nacional de la Calidad y la Productividad. Estas instancias mostraron gran eficacia como espacios de debate para iniciativas como el Seguro de Desempleo; los perfeccionamientos al sistema de seguridad social y al de Capacitación y Empleo y se inicia también la experiencia de prácticas tripartitas sectoriales, entre las cuales destaca la del sector forestal que logra crear un acuerdo estable sobre seguridad en el trabajo, Campero (2007:31 -32).

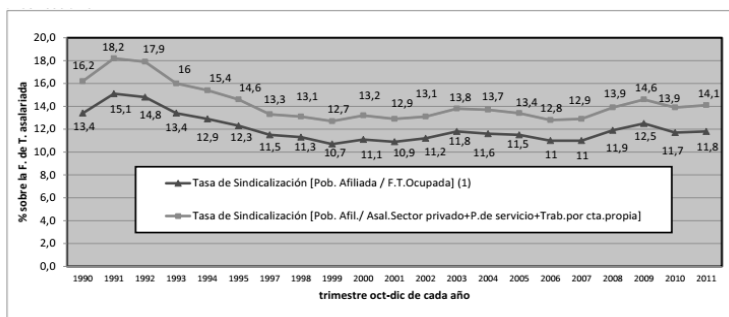
pendientes y la consolidación de los avances. Tal vez más que en otros campos de política, en éste se manifestaron con mayor fuerza la fragilidad de los equilibrios entre consensos y disensos sobre un orden social en configuración en una sociedad fuertemente confrontada en el pasado reciente. Por ello, la decisión de asumir esta tensión en la agenda laboral a través del intento de concluir las reformas al código del trabajo que eran objeto de reivindicaciones sociales y políticas, aun cuando no lograron éxito, fueron necesarias para procesar esas tensiones. En ese sentido, pese a los costos del debate, fue acertada la visión que otorgaba a la reforma la categoría de condición para la consolidación de lo avanzado. Para Campero, *“más que su éxito, lo que aportaba a la consolidación era... , su procesamiento por el sistema político y los actores sociales. Sólo a partir de esta experiencia, la política que siguió entre 2000 y 2006, pudo lograr que la cuestión laboral pudiera ser asumida como un proceso acotado y no fundacional por el Gobierno, los actores sociales y el sistema político* (Campero, 2007: 32).

Por otra parte, la experiencia del 94 al 99 muestra que el diálogo social de naturaleza macro política como lo ocurrido el 90' parece ser posible en condiciones en que el orden político, social y económico está en juego y los actores resuelven converger para hacer gobernable su configuración. Pero que, una vez logrado aquello, al menos en lo fundamental, la construcción de consensos tiende a desagregarse, pues no está en juego un nuevo “pacto social”, explícito o implícito. En ese sentido para Campero, *“que no se haya reproducido en estos años el diálogo tripartito, sino ocasionalmente, no parece ser necesariamente una insuficiencia del proceso, sino una realidad que surge de la orientación de los actores sociales y políticos a sumir progresivamente agendas más desagregadas y menos “fundacionales”*; Campero (2007:33). Podríamos agregar además, que se trató de una realidad en la cual se pudo apreciar que no teníamos instalada una cultura de dialogo social tripartito. Dado lo anterior, estamos en condiciones de volver a señalar que el Acuerdo marco del gobierno de Aylwin fue un hecho emblemático, pero no sustentable en el tiempo.

Respecto de algunos datos numéricos y según otro trabajo del autor de este artículo, los datos lo expresan con claridad, la tasa de sindicalización se encontró a fines del año 1999, en uno de los niveles más bajos de la historia reciente en nuestro país (González, 2010:15). No debemos olvidar que en el año 1970 y según Paul Drake el porcentaje de la población activa en sindicatos llegó casi a un tercio en nuestro país. Más recientemente, la proporción de

trabajadores sindicalizados bordeó el 20% a principios de los años 90, y al año 2010 se encontró en un nivel cercano al 14%^[10]. Esto implica que en algo más de 20 años la tasa de sindicalización (que incluye a Asalariados sector privado + Personal de Servicio + Trabajadores por cuenta propia), ha disminuido en un tercio, tal como se aprecia en el siguiente gráfico^[11]:

Gráfico 1: Evolución Tasas de Sindicalización del Total de la Población Afiliada a sindicatos Activos, años 1990 a 2011.



(1): Esta tasa a nuestro juicio es la menos adecuada dado que incluye en su cálculo a personas no susceptibles de sindicalizarse. Sin

Nota: Las cifras del año 1996 se encuentran en proceso de revisión.

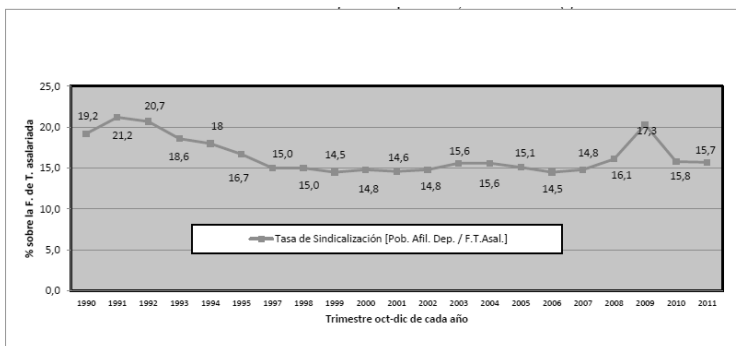
Fuente: Departamento de Relaciones Laborales y Departamento de Estudios, INE, Encuesta Nacional de Empleo

Elaboración: Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios

[10] El trabajo al cual se hace referencia, sólo analizó datos hasta el año 2010.

[11] Compendio de Series Estadísticas 1990-2010 – Capítulo 1 Sindicalismo. Gobierno de Chile, Dirección Nacional del Trabajo, División de Estudios. En http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-62614_recurso_1.pdf visitada el 15 de abril de 2012.

Gráfico 2: Evolución Tasa de Sindicalización Trabajadores Dependientes, años 1990 a 2011(1)



(1) Sindicatos de empresa, establecimiento, interempresa y transitorios. Asalariados sector privado (excluye asalariados Adm. Pública) + Personal de Servicio (Fuente: ENE, INE; trimestre octubre - diciembre)

Nota: Las cifras del año 1996 se encuentran en proceso de revisión.

Nota: Las cifras del año 1996 se encuentran en proceso de revisión.

Fuente: Departamento de Relaciones Laborales y Departamento de Estudios, INE, Encuesta Nacional de Empleo

Elaboración: Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios

Del gráfico anterior, podemos observar que durante el período en estudio fue el año 1991 cuando la tasa de sindicalización de los trabajadores dependientes alcanzó su mayor nivel con un 21,2%. Por el contrario, el nivel más bajo se alcanzó el año 1999 con sólo un 14,5% y este nivel se logró justamente durante el gobierno de Eduardo Frei. Para Guillermo Campero, estas cifras tienen una explicación y señala que, *“pese a que se mejoraron las condiciones para sindicalizarse y negociar, en parte importante debido a que la estructura empresarial comienza progresivamente a desagregarse y descentralizarse, con una fuerte presencia de los sistemas de subcontratación y de los contratos de temporada. Esto genera un tema problemático que las reformas propuestas previeron, pero que no lograron resolver. Sin embargo el procesamiento de estas reformas, aunque no fueron aprobadas entonces, abrieron un punto de agenda sustantivo que permitió ser abordado en 2007, en el cuarto gobierno de la Concertación”*, Campero (2007:33).

En relación a lo sucedido con el Sindicalismo durante el segundo gobierno de la Concertación, Paul Drake ha sostenido que durante la presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle no ocurrieron

cambios significativos ni en la legislación laboral ni en la ausencia de apoyo gubernamental a los sindicatos en disputas con los propietarios^[12]. Por eso, el grado de conflicto laboral continuó bajo. Aceptando el liderazgo de una coalición política que no respondió a muchas demandas obreras, los líderes oficiales de los sindicatos enajenaron a algunos trabajadores. En sus propias palabras, *“cuando los trabajadores salieron del sindicato, algunos trataron de crear alternativas más independientes y militantes. La CUT perdió miembros e influencia durante la segunda mitad de la década. También sufrió divisiones políticas internas, particularmente entre los comunistas y los socialistas, y, especialmente, sobre la cuestión de la confrontación o colaboración con el gobierno”*, Drake (2003:155).

Desde otro punto de vista, Guillermo Campero ha señalado que a partir de 1994, la política de acuerdos nacionales va a terminar debido a que las partes estimaron que ésta no les rindió los beneficios esperados. Según Campero, esta política fue sustituida en cierta medida por la creación del Foro de Desarrollo Productivo, organismo no resolutivo de composición tripartita, que desarrolló un importante programa de trabajo sobre diversos temas vinculados a la agenda pública y privada en materia de acciones de desarrollo económico y social. Según el autor, *“el Foro logró dar lugar a debates nacionales altamente representativos; sin embargo hacia 1998 declinó su importancia por causas semejantes a las que habían terminado con los acuerdos nacionales”*, Campero (2000). Este Foro - radicado en el Ministerio de Economía - se centraba en los ejes de calidad y productividad. De esta forma, creó cuatro comités para tratar temas como la seguridad en el empleo, las relaciones laborales, el salario mínimo y el desarrollo regional. El año 1995, y por acuerdo

[12] Aunque escapa del período en estudio, es necesario señalar que por fin en el 2001, Lagos consiguió una reforma parcial, pero importante, en las normas laborales. Mejoró la seguridad del trabajo, las condiciones laborales, las horas de trabajo, los beneficios para el desempleo, los derechos de trabajadores temporales y la capacidad para sindicatos de organizarse y de participar en negociaciones colectivas. Aunque la derecha denunció la reforma, la balanza desigual en favor de los empresarios sobre los trabajadores continuó, como dijo la CUT en voz alta, encabezada por el socialista Arturo Martínez. Repetidamente, la CUT criticó también el tamaño del salario mínimo, pero el gobierno respondió que un salario más alto podría agravar el desempleo (alrededor de 9 %) (Drake, 2003:155).

del Foro, se crea el Centro Nacional de la Productividad y la Calidad, como organismo técnico con un directorio tripartito. Este Centro ha realizado labores de apoyo a los actores sociales, elaborando un índice de productividad, y administra el “Premio Nacional a la Calidad”^[13] (Feres, 2008:37).

En relación a la importancia de la creación del Foro, un ex Subsecretario del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social del período en estudio entrevistado, señaló:

- “Generar una instancia a nivel nacional, pero también a nivel de empresa en la cual primara el diálogo, la conversación, la cooperación. Entonces hicimos una apuesta súper grande en ese gobierno y ... creamos el Foro de Desarrollo Productivo. En este Foro se reunía el Presidente de la República, los Ministros, la cúpula empresarial y sindical y discutíamos una agenda país. En esta agenda había un capítulo dedicado a las Relaciones Laborales... y nosotros lo que habíamos visto en países desarrollados, en este tema era muy importante la cooperación...”

María Ester Feres ha sostenido en relación a uno de los principales instrumentos del movimiento sindical para desempeñar su rol – nos referimos a la negociación colectiva - que se ha mantenido la matriz neoliberal, con los consiguientes efectos negativos para los actores socio-laborales. Así ha planteado que los principios definitorios del actual marco regulatorio de las relaciones colectivas de trabajo evidencian la mantención inalterada de la matriz del plan laboral. Cuyos principios se orientan entre otras finalidades según la autora a: *“impedir interferencias sindicales en el funcionamiento del mercado de trabajo; a la protección a ultranza de las facultades discrecionales del empleador, como proyección ilimitada de su derecho de propiedad, incluso más allá de los amplios alcances constitucionales; y a resguardar un sistema de determinación salarial sustentado, salvo mínimas regulaciones, en la teoría económica de la formación de los*

[13] Durante el mismo período, se crearon otras instancias que permanecen hasta hoy, tales como la Comisión Tripartita sobre Trabajo Infantil y la Comisión Tripartita del Convenio 144 de la OIT. En el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) funciona el Consejo Nacional de Capacitación; en la Subsecretaría de Previsión Social, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos Laborales. Para el sector público en particular, se creó una mesa encargada de implementar el Convenio 155 de OIT.

precios en los mercados de bienes', Feres (2008:32).

Según la autora estos principios se traducen, a su vez, en una serie de objetivos regulatorios, recogidos y materializados en un conjunto articulado y coherente de normas. Sostiene Feres que con ellos se ha pretendido principalmente: a) condicionar el ejercicio y goce de derechos humanos fundamentales en su expresión laboral, a decisiones unilaterales de terceros ajenos, en este caso de los empleadores, violentando y contraviniendo los esenciales principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y b) la fragmentación e individuación de lo colectivo, desconociendo la razón de ser de toda organización social, es decir, la representación de intereses colectivos, transgrediendo adicionalmente los "Derechos Fundamentales en el Trabajo"^[14] (Feres, 2008:33).

María Ester Feres concluye señalando que *"salvo la reforma del primer gobierno eliminando el tope legal de días (90) para la huelga*

[14] Otros objetivos regulatorios según la autora son: c) Consolidar jurídicamente el principio de individuación de la relación de trabajo mediante la creación de un inédito concepto de «trabajadores involucrados» - en tanto «partes» de los procesos de negociación colectiva y de los instrumentos suscritos - absolutamente desconocido en la legislación comparada; d) Estatuir un reglamentarismo extremo con su consiguiente rigidez regulatoria, destinado a desestimular drásticamente el ejercicio de la libertad sindical, tanto en su dimensión de sindicación como de negociación colectiva; e) Generar una estructura negocial atomizada, que inhiba y marginalice el ejercicio de este derecho, sustentada en un particular concepto jurídico laboral de empresa, elaborado precisamente para dichos fines; f) Proteger legalmente a los empleadores y no a los trabajadores - contradiciendo la razón de ser del Derecho del Trabajo - al establecer tanto una serie de prohibiciones en las materias sobre las cuales es posible negociar colectivamente, de carácter irrenunciable para los primeros, como una gran cantidad de plazos fatales durante el procedimiento de negociación, con efectos jurídicos «de derecho» favorables a la contraparte empleadora. g) Impedir la capacidad jurídica negocial de las asociaciones empresariales, es decir, la facultad de adquirir compromisos jurídicamente vinculantes para sus asociados; h) Excluir a amplios sectores de trabajadores del derecho a negociar colectivamente, violando el principio de la libertad sindical y los convenios y tratados internacionales sobre la materia, todos debidamente ratificados por el Estado de Chile; e i) Negar, primero jurídicamente y después en los hechos, la huelga como un derecho fundamental en el trabajo, transgrediendo los Principios y Convenios de la Organización Internacional del Trabajo que, como ya se señalara, se encuentran suscritos y ratificados por nuestro país, Feres (2008:33).

legal, todo el resto de las modificaciones no han tenido incidencia alguna en los pilares estructurales del sistema". Ello se comprueba en la total ineficacia práctica de las reformas y con la disminución progresiva de las tasas de negociación, hasta convertirla en un derecho meramente simbólico. Para Feres estas políticas "*representan la mantención de un modelo de acumulación capitalista netamente neoliberal, que logra directamente anular la negociación colectiva, e indirectamente restarle eficacia al conjunto de las regulaciones en materia de protección individual, y muy especialmente en lo que se refiere al fortalecimiento sindical*"; Feres (2008:33). O dicho de otro modo, mucho más simple y directo, los gobiernos emanados de la transición a la democracia refrendaron o validaron un plan laboral desplazando de la representación política al movimiento obrero y sus representantes políticos. Con esta acción, coartaron de manera significativa la vocación sociopolítica del sindicalismo, relegándolos – además muy acotadamente - al ámbito de la empresa.

Cerrando este segundo gobierno post dictatorial y en la perspectiva de Patricio Frías, podemos señalar que en el sindicalismo de este período, se aprecia precaución de que el tipo de desarrollo que se impulse en el país esté dirigido a la satisfacción de las necesidades sociales y a la elevación de la calidad de vida, más que a lograr un mero crecimiento económico. Su apertura a comprender que la nueva economía y, por tanto, la empresa y los trabajadores, deben propender a impulsar el esfuerzo exportador, con productos de mayor valor agregado, lo que implica inversión e innovaciones tecnológicas y acción conjunta del sector público y privado, así como su disponibilidad para establecer acuerdos marcos, que facilitaran la concertación de trabajadores y empresarios. Según el autor, el Sindicalismo a estas alturas ha logrado alcanzar una *visión moderna de la empresa privada*, valorando ampliamente la participación de los trabajadores en ella y propiciando una gestión moderna, reconociendo la necesidad de la investigación y el desarrollo tecnológico, los desafíos de la productividad, de la competencia internacional, de la calidad y la participación, aspectos muy ligados a su concepción de un desarrollo moderno. Cabe mencionar, y fruto de la etapa de entrevistas, que los planteamientos de Frías son avalados por las opiniones de los entrevistados en cuanto a que durante este segundo gobierno el sindicalismo pudo comprender más ampliamente a la empresa, no solamente en función de sus demandas y aspiraciones sino que también en otros aspectos como

la productividad, la gestión, etc. y que esto a su vez estará relacionado con su propia capacidad de interlocución y negociación.

En el decir de un dirigente de una central nacional:

- "...hoy día el dirigente sindical... debe pararse y entender los sistemas de producción, en fin. Un montón de cosas. El dirigente necesita ser un tipo preparado para poder negociar de igual a igual con el empresario..."

Volviendo a los planteamientos de Patricio Frías, podemos decir que a lo anteriormente señalado, también se agrega su preocupación por la preservación de los recursos nacionales, protección del medio ambiente, etc. Estas crisis y contradicciones internas ponen de manifiesto diversas debilidades del sindicalismo, que él mismo deberá intentar superar. Entre ellas destacamos la carencia de una propuesta sindical, elaborada, discutida y refrendada por las bases. Ello habría permitido una confrontación democrática y no sólo el antagonismo entre las diversas tendencias político-ideológicas presentes en la CUT. Todo lo anterior, se proyecta en una débil relación e interlocución entre los dirigentes sindicales y las diversas comisiones de trabajo en el Parlamento. Para el autor, *"se retardará la modernización de las orientaciones sindicales, lo que no ayudará a orientar mejor el rol de los trabajadores en la empresa moderna, ni a consolidar y mejorar los avances habidos en la concertación entre trabajadores y empresarios"*, Frías (2008:134).

Es claro que un Sindicalismo sin propuesta, sin protagonismo, desvinculado de sus bases, que no enfrenta los nuevos problemas y desafíos, no tenderá a ser considerado un interlocutor necesario en el campo de las relaciones de fuerzas y de las relaciones laborales. Como factor explicativo, podemos señalar la dureza de las dirigencias empresariales, frontalmente opuestas a toda reforma laboral, actitud que contrasta con las buenas relaciones que pueden darse en el seno de las empresas, según lo han mostrado diversos estudios de la Dirección del Trabajo. Sin embargo, está claro para Frías que un *"sindicalismo con protagonismo, con propuesta, con respuestas frente a los desafíos de la productividad, de la competitividad, de la calidad y de los procesos de internacionalización de las economías, bien puede ser un interlocutor válido en las instancias tripartitas, enriqueciéndolas con su aporte, con su experiencia y con su fuerza convocadora"*, Frías (2008:135). Sin duda se valoran, los aportes y propuestas planteadas

por Patricio Frías que nuevamente hoy, están plenamente vigentes y configuran un conjunto de desafíos para el sindicalismo chileno.

Sólo para efectos ilustrativos, podemos señalar que fue durante el gobierno de Ricardo Lagos – posterior al de Eduardo Frei - que se perfecciona el procedimiento frente a prácticas antisindicales (por su gran ineficacia) y se ratifican los convenios de libertad sindical de la Organización Internacional del Trabajo. Este último, sin implementación efectiva e integral, hasta el año 2008^[15]. Es importante señalar y en la mirada de Volker Frank que las variables institucionales impidieron durante esta primera década el surgimiento de un movimiento laboral capaz de negociar desde una posición de fuerza. Han existido según el autor *“obstáculos institucionales para el crecimiento con equidad en Chile que son parte del marco legal que favorece a los empleadores y restringe las negociaciones colectivas”*, Frank (2000:76).

Conclusiones

De los variados aspectos que la transición política instaló en los sistemas de relaciones laborales, no podemos dejar de mencionar en el caso de chileno: los acuerdos marco y tripartismo, la fragilidad de la estabilidad política y la moderación de demandas del sindicalismo para ayudar a fortalecer a la novel democracia instalada en el país. De manera resumida podemos volver a destacar:

- En varios aspectos, la experiencia del sindicalismo chileno con la salida o término de la dictadura militar fue similar a la de sus contrapartes en los otros países del Cono Sur. La moderación y limitación de las demandas de los sindicatos y sus aliados en los partidos políticos ayudó a la estabilidad del período de redemocratización, pero disminuyó la posibilidad de reformas laborales importantes y sustentables en el tiempo o también llamadas de “fondo” para el mundo del trabajo. Con la vuelta a la democracia, el movimiento sindical recuperó su capacidad de participar, organizar y negociar libremente, aunque dentro de los límites de una economía dedicada al mercado y un sistema

[15] Esto último es sostenido por María Ester Feres (2008:32).

político orientado – como ya se ha dicho – a la estabilidad y protección del mismo sistema.

- Durante el primer período posdictatorial, el gobierno de Patricio Aylwin, tres líneas de acción caracterizaron la estrategia del sindicalismo en Chile: concertación social, reformas legales y participación en las decisiones nacionales. Respecto del primer factor, se debe señalar que las políticas destinadas al fortalecimiento de alianzas sociales tuvieron como propósito establecer el marco general para abordar el tema laboral al iniciarse el primer gobierno democrático después de 17 años de dictadura. La suscripción del Acuerdo marco nacional tripartito, fue el primer resultado de esta vía, transformándose en un hecho sin precedentes en la historia de Chile. Su principal valor fue el de constituir una señal de disposición de las organizaciones sindicales, de empleadores y el gobierno para concordar las grandes líneas del desarrollo económico social. Cabe mencionar, que en Chile – a diferencia de Uruguay - no existían antecedentes de diálogo social tripartito y, llevarlo a cabo, fue un hito clave para el proceso de transición, pues fortaleció la legitimidad de políticas orientadas a superar los disensos sobre el orden sociopolítico y económico en una sociedad que estaba todavía muy polarizada, precisamente porque involucraba a dos sectores históricamente confrontados; los empresarios y los trabajadores. No obstante, este mismo acuerdo marco, tuvo un lado con menos luz. Las sombras fueron provocadas por la campaña del terror de una facción del empresariado y la derecha política, las concesiones que finalmente debió hacer la CUT para poder generar y desarrollar este diálogo sin precedentes y la falta de real autonomía de la misma CUT. Habría que agregar que los tres actores: empresarios, trabajadores y gobierno pudieron haber hecho más en un momento histórico colmado de amenazas pero también de oportunidades. Lamentablemente, se legitimó un modelo de relaciones laborales poco equitativo y asimétrico para la clase trabajadora en un contexto también de legitimación y continuidad de políticas económicas neoliberales o la adopción del modelo económico de mercado heredado del

régimen de Pinochet. Con modificaciones y cambios en aquellas áreas o ámbitos menos conflictivos, aún no hemos podido superar convenientemente el famoso plan laboral de la dictadura militar chilena.

- Se aprecia durante el período una relevancia del tema laboral en el conjunto del proceso de transición. Aquí es necesario considerar que los juicios de los distintos actores sociales sobre las reformas laborales, estaban relacionadas con su impacto en el orden económico social y no sólo a aspectos específicos o puntuales de los proyectos. Esto también alcanzó al orden político, dado que lo que se ponía en juego, en definitiva, en el debate, era la legitimidad y estabilidad social y política de aquel proceso y la conducción del mismo por la coalición gobernante. Aspecto que finalmente jugó, si bien a favor de la estabilidad, también hizo pagar los costos de la transición a la democracia a los trabajadores.
- En el segundo período –1994 a 1999– de Eduardo Frei, se definió como un propósito estratégico cerrar la brecha de disensos que se ha mencionado a fin de avanzar en la meta de consolidar la estabilidad de la gestión y gobernabilidad de la institucionalidad laboral. Con este propósito, se decidió formular un conjunto de reformas al Código del Trabajo que buscaron culminar los cambios implementados anteriormente en las materias que, aparecían, o se creían, todavía inconclusas, y que eran objeto de reivindicación sobretodo del mundo sindical y de ciertos sectores de la coalición gobernante. Lamentablemente para el sindicalismo este conjunto de reformas laborales no fueron aprobadas y con ello, una vez más – y de nuevo en un contexto democrático – se valida un sistema de relaciones laborales asimétrico y profundamente desigual para los actores, heredado nuevamente, de la dictadura militar.
- Al mismo tiempo, se formula, con la misma importancia, un conjunto de objetivos de política destinados a modernizar las instituciones que ejecutan la política laboral y establecer un programa de realizaciones en los campos del empleo, la seguridad social, la protección de los derechos laborales y

la promoción de la participación y el diálogo social. Esto es, en los ámbitos que la reforma previa y las políticas aplicadas habían puesto su prioridad, para crear nuevas y mejores condiciones que ahora había que consolidar y profundizar. Se podría decir que fue en estos "otros aspectos", donde mayores avances hubo y donde si bien es cierto, no se apreció de manera directa un fortalecimiento en el movimiento sindical, fueron acciones que si contribuyeron al sistema de relaciones laborales en su conjunto. Podemos mencionar como importantes, los avances en materias de empleo, protección de los derechos laborales, seguridad social y diálogo social.

- La experiencia del 94 al 99 muestra que el diálogo social a nivel macro político como lo ocurrido en la década de los noventa, parece ser posible en condiciones en que el mismo orden político, social y económico está en juego y los actores deciden por diversas razones concretar y respetar determinados acuerdos para hacer gobernable su configuración. Una cuestionable especie de "autorregulación por un bien superior". Pero que, una vez logrado este hito en sus aspectos más relevantes, la construcción de consensos tiende a desagregarse, pues ya no está en juego un nuevo "pacto social", explícito o implícito. En ese sentido, que no se hayan generado y permanecido en el tiempo nuevos acuerdos como el diálogo o el acuerdo nacional tripartito, no pareciera ser según Guillermo Campero una insuficiencia del proceso, sino una realidad que surge de la orientación de los actores sociales y políticos a asumir progresivamente agendas más desagregadas (en función de sus nuevas necesidades e intereses) y menos "fundacionales".

Referencias

- Buchanan, Paul.** 2006. *Pre-Authoritarian Institutions and Post-Authoritarian Outcomes: Labor Politics in Chile and Uruguay*. Technical report N° 1. Department of Political Studies and New Zealand Centre for Latin American Studies. University of Auckland.
- Campero, Guillermo.** 2000. "Respuestas del Sindicalismo ante la mundialización: el caso de Chile. Instituto Internacional de Estudios Laborales". Documento de Trabajo. Organización Internacional del Trabajo.
- Campero, Guillermo.** 2007. *La Economía política de las relaciones laborales 1990-2006*. Serie Estudios, 37. Santiago de Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica.
- Díaz-Corvalán, Eugenio.** 1993. "Nuevo sindicalismo. Viejos problemas. La Concertación en Chile". *Nueva Sociedad*. 124, pp. 116, 118.
- Drake, Paul.** 2003. "El Movimiento Obrero en Chile: de la Unidad Popular a la Concertación". *Ciencia Política*. 23-2, pp. 155.
- Feres, María Ester.** 2008. "Gobiernos Progresistas y Movimiento Sindical. La Experiencia Chilena". Documento de trabajo. Colección Análisis y Propuesta, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Frank, Volker.** 1994. "Acuerdos y Conflictos: ¿signos contradictorios de nuevas relaciones laborales en la transición chilena a la democracia?". *Estudios Sociológicos*. 12-36, pp. 600.
- Frank, Volker.** 2000. "El movimiento sindical en la nueva democracia chilena. Perspectivas de los dirigentes sindicales de base: ¿hechos o ficción?". *Universum*. Universidad de Talca. Talca. Chile, pp. 76.
- Frías, Patricio.** 2008. *Los desafíos del sindicalismo en los inicios del siglo XXI*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. CLACSO.
- González, Julio.** 2010. "La Participación Sindical desde una mirada cualitativa. Aproximación al discurso de trabajadoras y trabajadores del sector retail respecto de su experiencia en materia sindical en la comuna de Estación Central". Cuaderno de Trabajo N° 1. Universidad de Santiago de Chile. Facultad Tecnológica. Depto. de Tecnologías Generales. Chile.
- Martner, Gonzalo.** 2011. "Los gobiernos progresistas y el sindicalismo en América Latina: los casos de Chile, Argentina y Uruguay". *Análisis y Propuestas*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Poblete, Olga.** 1982. "Presentación". *El Movimiento obrero en Chile - 1891-1919*. Madrid: Ediciones Michay.
- Ulloa, Víctor.** 2003. *El movimiento sindical chileno, del siglo XX hasta nuestros días*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo - Central Unitaria de Trabajadores.
- Valenzuela, Samuel.** 1986. "El movimiento obrero bajo el régimen militar". En *Clases Sociales y Acción Obrera en Chile*. Jornadas 110. México: El Colegio de México.
- Zapata, Francisco.** 2004. "De la democracia representativa a la democracia protegida. Movimiento obrero y sistema político en Chile". *Enfoques*. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Central de Chile. 3, pp. 125-155.
- Zapata, Francisco.** 2010. *Hacia Una Sociología Latinoamericana del Trabajo*. México: Ediciones de la Universidad Autónoma de Yucatán.

El Programa de Rescate de Espacios Públicos en Guadalajara, México

Alberto Arellano Ríos

El Colegio de Jalisco

Correo electrónico: aarellano@coljal.edu.mx

Ziayra Rivera Godina

El Colegio de Jalisco

Correo electrónico: ziayra.rivera@coljal.edu.mx

RESUMEN

Se estudia los programas de rescate de espacios públicos que diseñaron e implementaron los ayuntamientos de Guadalajara, México, durante los años de 2006 a 2012. Se precisa la forma en que convergen y difieren el enfoque de políticas públicas y la noción de espacios públicos. Se considera el caso de Bogotá, Colombia, al cual los actores políticos y públicos locales han valorado como una experiencia exitosa a emular y se analiza el contexto político e institucional de los gobiernos municipales de Guadalajara, Jalisco. Finalmente, se analizan los programas para valorar su lógica y coherencia y se evalúa los factores que inciden en la función pública local.

Palabras clave: Políticas Públicas, Espacios Públicos, Programas Gubernamentales, Guadalajara.

ABSTRACT

This article studies rescue programs of public spaces designed and implemented by local town halls of Guadalajara, Mexico during the years 2006-2012. The convergence and divergence between the approach of public policy and the notion of public spaces is precised. The case of Bogotá, Colombia is highly valued by the local and political actors as a case to emulate and the political and institutional context of the municipal governments of Guadalajara, Jalisco is analyzed. Finally, the programs are analyzed in order to value logic and coherence. The factors of incidence in the local public function are also evaluated.

Keywords: Public Policy, Public Spaces, Government Programs, Guadalajara.

Introducción

Desde mediados de la primera década de este siglo, en el discurso de los actores políticos y la opinión pública de Jalisco se ha instalado la noción de espacios públicos. Consecuentemente, los gobiernos municipales, en particular los de Guadalajara (2006-2012) han diseñado e implementado programas encaminados “al rescate de espacios públicos”. Tales programas tuvieron, directa o indirectamente, como origen la concepción y el objetivo que guiaron algunos programas y políticas creadas en Bogotá, Colombia. Sin embargo, pese a querer emularlos no logran resolver las dificultades por las que atraviesa Guadalajara y su área metropolitana. Esto es así porque el factor de explicación radica en que ignoran el contexto, las condiciones y situaciones en el que se formulan e implementan. En este sentido, el contexto importa y dice mucho, además de la naturaleza conceptual que fundamentan los programas y las acciones que se desprenden de ellas. De ahí que las ideas y su puesta en práctica se deban dimensionar en un justo equilibrio para que éstos se instalen en realidades urbanas concretas.

La idea central que guía este artículo es que en la capital tapatía se revisten viejos problemas con nuevas propuestas y miradas

que son interesantes y con mucho fondo, pero lo que impera en el campo político y burocrático de Jalisco es que modas van y vienen debido a que, como se dijo, no se comprende la base o idea que fundamentan una política o práctica de innovación local considerara exitosa. Si bien es cierto que la idea seminal o central en una política exitosa pueda variar así como sus alcances, al final todas coinciden en que el gobierno, y en específico sus actores e instituciones, pierden una parte o el control total de las decisiones colectivas; y esto es algo que difícilmente quieren dejar los políticos mexicanos.

Con base en esta idea, se analizan los programas gubernamentales implementados por el municipio de Guadalajara, a partir de clarificar en qué consisten o son las políticas públicas y los espacios públicos. Esta reflexión previa se complementa con el esbozo del contexto político e institucional, el cual se contrasta con el discurso y la práctica generada en el diseño e implementación de los programas municipales tapatíos.

Políticas públicas y espacios públicos: un marco de reflexión

Establecer una relación entre las políticas públicas y los espacios públicos no es fácil. Sobre todo cuando desde el campo disciplinar las genealogías son distintas. Esto no ocurre en el aspecto práctico y/o en la comprensión de “lo público” y la participación que tiene la ciudadanía en ello. Para empezar se debe recordar que las políticas públicas son un enfoque disciplinar y tiene al igual que la gestión pública, y parafraseando a Enrique Cabrero (1998: 29), denominación de origen: los Estados Unidos; además de que la relación inicialmente se suscitó con la ciencia política y los estudios gubernamentales. En tanto, la idea-noción y propuesta teórica de “espacios públicos” provienen, básicamente, de la antropología y sociología urbana.

En cuanto al enfoque de políticas públicas, y sin pretender hacer un recuento de cómo se institucionalizó la disciplina y/o qué discusiones hay en su interior (véase por ejemplo: Merino *et al*, 2010; Parsons, 2007; y las antologías de Aguilar Villanueva, 1996a, 1996b, 1996c y 1996d), en este texto se considera necesario al menos establecer un marco mínimo que sirva para comprender la

convergencia o diferencias que hay entre el enfoque de políticas públicas y la noción de espacios públicos. Este marco terminológico tiene la intención de analizar y comprender los programas que el ayuntamiento de Guadalajara (2002-2012) incrustó en la noción del “rescate de los espacios públicos”.

Para empezar, definiciones de lo que son y en qué consisten las políticas públicas abundan. Pero una *abc* de las políticas diría que: a) las políticas públicas tienen como intención resolver un problema, o conjunto de problemas, catalogados como públicos y que merecen de la intervención gubernamental; b) que las decisiones gubernamentales deben incorporar la mayor participación ciudadana posible; y c) que en el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas hay ganadores y perdedores, pero se busca que sea el mayor número posible (véase Arellano, 2010: 40-41). Por lo tanto las políticas públicas no se ven, pero igualmente se debe precisar que las políticas públicas desde la perspectiva y la acción estatal se materializan en programas gubernamentales.

Cabe decir que el enfoque de políticas públicas nació, por un lado, en un contexto de Estado de Bienestar y, por el otro, como una respuesta teórica a la vieja escuela de la administración pública (cfr. Arellano, 2010), aunque desde que se constituyó esta siempre ha tenido al menos una perspectiva interdisciplinaria. En lo que toca a México, el término “políticas públicas” se popularizó rápidamente en el lenguaje académico, político y común durante los años de 1980 y 1990 cuando se suscitaba el clima democratizador y liberalizador. El término encajó perfectamente en el clima de insurgencia civil y cívica de esos años, y sus conceptos contribuyeron a sostener y depurar el clima democratizador. Por lo que toca a la disciplina, las políticas públicas aparecieron en el medio académico en el centro del país en 1980 y en el resto del país durante la década siguiente, y su mérito principal fue rescatar y destacar *la dimensión pública* olvidada de la política. El enfoque encontró aceptación debido a que la acción gubernamental lo largo de todo el siglo XX era comprendida de manera sociológica más que republicana. Al valorar lo público, la disciplina le recordó y reclamó a los poderes públicos constituidos, y a los ejecutivos en particular, que su deber era someterse a la ley, vincularse con el ciudadano y ser leal al interés público (Aguilar, 2005: 19).

De ahí que el enfoque de políticas públicas, además de

tener una dimensión republicana y democrática, ofreció un marco y lenguaje conceptual preciso. Los elementos que se incluían en el lenguaje político y público y se referían a las políticas públicas; partieron de precisar e identificar sus elementos, tales como la formación de la agenda de gobierno; la identificación y definición del problema público; la elaboración de las opciones de acción para tratar de resolverlos a partir de diversos criterios legales, económicos, administrativos y políticos, entre otros (Aguilar, 2005: 29).

En lo que toca a la noción de espacios públicos, y teniendo como punto de partida su formulación disciplinar y académica, su uso en el medio político, público y burocrático del país es reciente. Quizá se instauró a finales de la década de 1990, acentuándose con mayor claridad en la primera década del siglo XXI. Esta noción y propuesta teórica fue retomada en los programas gubernamentales con matices y diferencias ante la dificultad de poder cumplir con sus prescripciones, retomaron la noción de espacios públicos y la limitaron a la lógica programática: a la administración y uso de recursos humanos y financieros, sustentados o enmarcados normativamente y reglamentariamente. Con mayor énfasis enarbolaron la idea de “rescatarlos”. Ante esta posición valdría la observación de si en nuestras ciudades los “espacios públicos” existían anteriormente y/o se estaban perdiendo.

Empero, la idea espacios públicos, formulada en la antropología y sociología urbana, implican una cuestión de fondo. El asunto central consiste en discutir y reflexionar a la ciudad moderna: ente que por antonomasia debe o debería ser el espacio público al ser un lugar abierto y significativo en el que confluyen todo tipo de flujos. En este tesitura, la ciudadanía, el espacio público y la ciudad están relacionados dialécticamente ya que ninguno de ellos, puede existir sin los otros dos (Borja, 2003: 23).

Aunque el origen del espacio público se puede rastrear en la teoría política y jurídica, y por lo tanto estaría considerarla en estos términos, la sociología y antropología lo rescatan como un producto de uso social. De ahí que el espacio público sea un desafío global a la política urbana: un reto urbanístico, político y sociocultural referido a toda la ciudad. Por lo que el reto se expresa en la capacidad del espacio para facilitar el acceso a todos a la participación y la movilización política (Borja, 2003: 23). En la dirección anterior el urbanismo piensa la ciudad; sobre todo cuando en las grandes metrópolis hay ausencia

de espacios públicos y la urbe no regenera y crea nuevos centros en tales términos, es decir, espacios públicos a escala metropolitana. De tal modo que la urbe debe garantizar la movilidad, la accesibilidad y la visibilidad de cada uno de las áreas de la ciudad, así como mantener y construir tejidos urbanos y poblaciones polivalentes y mixtos para su uso (Borja, 2003: 116).

Sin embargo, la urbe no garantiza lo anterior en abstracto sino que es un complejo entramado institucional y la interrelación de un conjunto de actores políticos, sociales y económicos. De ahí que el papel de los gobiernos sea nodal al incidir en políticas urbanas: el elemento ordenador de la ciudad y consecuentemente generador y protector del espacio público. Por lo tanto, la convergencia de los espacios públicos y las políticas públicas se da en este plano, y con mayor claridad cuando en el espacio público y en el enfoque de políticas públicas se busca una gobernabilidad más democrática en la ciudad. Esta aspiración común hace que las políticas públicas sociales y urbanas requieran ser más eficaces, eficientes y legítimas, lo que constituye uno de los principales desafíos en las ciudades en este siglo. El reto está en que quienes gobiernan las ciudades abastezcan de las condiciones para que sus habitantes sean ciudadanos y puedan ejercer sus derechos (Ziccardi, 2004: 245).

En tal exigencia y aspiración, la participación ciudadana es importante y es un componente esencial en la formulación de las políticas públicas. Empero, esto significa que el gobierno pierda poder en la toma de decisiones; y está demostrado que perder poder es algo que difícilmente los políticos y funcionarios públicos de México quieren hacer. De este modo, las nociones de políticas públicas y espacio público coinciden únicamente en el nivel discursivo de los programas burocráticos y en el de sus actores, y en la práctica esté lejano la forma en cómo el deber ser prescribe.

Ya en el plano instrumental y procedimental de la democracia local y urbana, conllevado al diseño, evaluación e implementación de las políticas públicas, se reclama que los instrumentos o mecanismos formales de participación ciudadana en México no son los adecuados o simplemente no funcionan. Alicia Ziccardi ha señalado que los gobiernos de las ciudades son poco eficaces para el cumplimiento de las funciones que les son encomendadas, y para tratar de mitigar su incapacidad la mayoría de las veces crean formas de participación para legitimar decisiones gubernamentales previamente tomadas

(véase Ziccardi, 2004: 245-271).

No hace falta en este apartado precisar y discutir los mecanismos de participación creados para la ciudad, pero cuando éstos se institucionalizan, es decir que son reconocidos en leyes o reglamentos, simplemente no funcionan porque:

Los principales obstáculos radican en las formas tradicionales de representación de la ciudadanía, en la ausencia de diseños originales de participación, las resistencias que poseen funcionarios, técnicos y políticos para dialogar y tomar decisiones conjuntamente con la población y, sobre todo, en la falta de instrumentos novedosos de participación ciudadana que sean eficaces para el logro de estos objetivos (Ziccardi, 2004: 269-270).

En el marco institucional anterior se inserta la noción de espacios públicos que urbanistas, sociólogos, antropólogos, planificadores, consultores y otros actores plantean a los gobiernos en abstracto. Esto condiciona que las propuestas diseñadas en específico encuentren, por un lado, la resistencia de los actores gubernamentales explicadas por condiciones socio-políticas profundas; y, por el otro, porque simplemente no procedan debido a una mínima comprensión del entramado político e institucional del Estado mexicano del que sólo el campo político saca provecho. Hay así factores en la dimensión institucional, el contexto político y una forma específica de cómo se ejerce el poder y lucha por él, que impiden la implementación de políticas de rescate de espacios públicos sólidas y reales.

No obstante, en la convergencia del enfoque de políticas públicas y la noción de espacios públicos hay un elemento normativo. Quizá más en el segundo que en el primero. Sin embargo, mientras el enfoque de políticas ofrece un marco para el análisis político y social de la acción gubernamental, la noción de espacios públicos le tiene contemplado al gobierno, sus instituciones y administración pública, una serie de requerimientos que están ubicados más en el plano preceptivo. Esto condiciona que las perspectivas urbano-arquitectónicas o urbano-planificadoras “choquen” con un contexto político-institucional que impide hacer realidad y efectivas su propuestas, o bien que las hace suyas sólo en el plano discursivo.

En cuanto a las exigencias que le tiene la noción de espacios públicos al gobierno y la administración pública destaca, además de reiterar que las indicaciones quedan en el plano preceptivo, las siguientes:

1. Que el gobierno local es el más indicado para definir y programar los espacios públicos pero en muchos casos habrá de concertar tales iniciativas con otras administraciones.
2. Que la cooperación entre las autoridades locales y la creación de estructuras estables para el desarrollo de programas y proyectos es necesaria.
3. De la necesidad de adaptar los programas a realidades sociales heterogéneas y a situaciones a veces micro-locales.
4. También que haya iniciativas privadas o mixtas que asuman la producción o la gestión de espacios públicos o el financiamiento; y
5. Que los programas de espacios públicos, en muchos casos, forman parte de programas urbanos que incluyen otros objetivos y diversidad de actores con finalidades más específicas e inmediatas (Borja y Muxí, 2001: 127).

No obstante, al hablar de políticas públicas para la formación de espacios públicos se debe considerar que éstas se mueven en dos planos. En un plano están las que se enfrentan a problemáticas complejas y por lo tanto se trata de políticas transversales o multidimensionales. Dichas políticas se mueven en cuatro dimensiones: a) en el urbanismo y tienen como fin hacer llegar los servicios públicos básicos; b) la de la cultura, ya que se tiene que apostar por la calidad y la belleza de la nueva oferta urbana, dotarla de un potencial simbólico; c) la de la acción socioeconómica y educativa para apoyar a los microempresarios; y d) la de la innovación política y legal (Borja, 2003: 217).

En el otro plano se encuentran las políticas públicas encaminadas a la formación de espacios públicos y se especifican en programas gubernamentales, estos son por lo tanto puntuales o

focalizados. Borja y Muxí recomiendan que se deben insertar en los grandes proyectos urbanos, pero además considerar lo siguiente:

- 1) No hacer jamás un proyecto para resolver un problema, sino para resolver dos, tres o varios a la vez...
- 2) Diseñar primero el espacio público y articular ejes de continuidad física y simbólica entre los nuevos proyectos y la ciudad existente...
- 3) Vivienda, siempre vivienda...
- 4) Actuar sobre los márgenes por su capacidad de sutura, los antiguos barrios populares por su historia, los ejes circulatorios por su posición estratégica...
- 5) Respetar la historia, la trama existente, la tradición cultural del urbanismo de cada lugar...
- 6) El sector público ha de ser promotor, no simplemente controlador, regulador y operador subsidiario...
- 7) Hacer ciudad es hacer comercio y hacer cultura, términos histórica y etimológicamente consistentes... (Borja y Muxí, 2001: 128).

Esbozados ambos enfoques en el plano conceptual y analítico, sigue ahora delinear el contexto político e institucional del gobierno municipal de Guadalajara para valorar algunos planteamientos hasta ahora prescritos y otros más evidenciados y contrastados con la realidad.

El contexto político e institucional de Guadalajara

Como se observó párrafos atrás, hay coincidencias y al mismo tiempo distinciones entre el enfoque de políticas públicas y espacios públicos. En este orden de ideas, se reitera que serán analizados y precisados los programas que los últimos tres ayuntamientos de Guadalajara han implementado para el rescate de los espacios públicos. No sin

antes contextualizar política e institucionalmente a sus gobiernos; así como puntualizar que el rescate de espacios públicos apareció, quizá, oficialmente en el discurso político en Jalisco durante el gobierno del panista de Alfonso Petersen Farah (2006-2009).

La percepción dice que la experiencia de la capital colombiana fue la impulsora de esta noción en la agenda y discurso gubernamental. Sin embargo, Antanas Mockus (s/f) y Lucía Mantilla y Claudia Aceves (s/f) al describir y analizar la forma en como en Bogotá se dio el rescate de sus espacios públicos, nos esclarecen como se dio este proceso de cambio radical de Bogotá, Colombia. Cuando uno se adentra en sus textos quedan claras las utopías y realidades inmersas en la experiencia de la capital colombiana más allá del resultado final de ser un caso exitoso de innovación que actores y otros gobiernos de América Latina han querido emular.

El caso de Bogotá, Colombia –que se suma a los de Curitiba y Sao Paulo en Brasil, el primero para temas de transporte y movilidad urbana y el segundo para los presupuestos participativos— es un referente que ha provocado que la clase política y funcionarios al menos de Jalisco, conjuntamente con actores económicos, principalmente empresarios, viajen a costa del horario público para “observar” y tener en cuenta la fase y elementos en su formulación e implementación. Varios viajes se han hecho por el anterior motivo o razón y se ha querido copiar el caso, pero el problema radica en que no toman en cuenta dos aspectos fundamentales en la innovación que resultan radicales para resolver los problemas: por un lado, sustentar la idea o formulación del problema si se recurre al lenguaje de las políticas públicas en un categoría de una profundidad que ronda en el aspecto filosófico-conceptual; y por el otro, que en su implementación hubo un proceso de democratización profundo y efectivo que implicó que el gobierno perdiera la centralidad en la toma decisiones. Esta segunda idea es acorde con lo que la gobernanza prescribe a las políticas públicas al darle al gobierno un papel de coordinador de los esfuerzos entre un conjunto de actores (véase Aguilar, 2008).

Antanas Mockus (s/f) así como Mantilla y Aceves (s/f) acentúan que la noción de espacios públicos en el caso de Bogotá tuvo como fundamento y fin la pedagogía; y siguiendo a Bourdieu, esto es algo difícil de comprender para el campo político y burocrático

de Jalisco (véase Bourdieu 1993 y 1981; y Arellano, 2011a). En lo que respecta a un profundo proceso de democratización, además no se hace por decreto ni por buenas intenciones discursivas, simplemente no se da en México y son nulas las políticas públicas que se inscriben en esta línea. De ahí que el contexto influya y pese: y en el contexto mexicano su campo político difícilmente está abierto a la ciudadanía y recurre a ella sólo en las elecciones o para legitimar decisiones previamente acordadas. En este sentido, conviene rescatar lo que al respecto Dieter Nohlen dice y concluye sobre la importancia del contexto para el análisis politológico, consecuentemente para el análisis de políticas:

La postura de este estudio es que el contexto hace la diferencia... Esta sentencia no se refiere al tipo de análisis en el que el contexto constituye la variable independiente sino a las formas de análisis sensible al contexto... El análisis sensible al contexto es relativo a ellos. Integra algunas formas de análisis y se aleja o rechaza por completo a otros. Además, el análisis sensible al contexto es conscientemente ecléctico y pragmático. Es preferentemente sistemático y al mismo tiempo histórico: sistemático en el sentido de que se acerca al objeto estudiado desde una perspectiva teórica, metodológica y comparativa, e histórico porque se precisa la particularidad y privilegia la diferencia [...] más que nunca existe una demanda de atención a la particularidad.

Por último, el análisis sensible al contexto es analítico y al mismo tiempo sistémico: analítico porque sigue interesado en las relaciones causales de los objetos observados, reconocidos como cortes de la realidad, en las que se centra la investigación, y sistémico en el sentido de que no percibe la relación causal en términos lineales, sino circulares, tratando de cumplir con un tratamiento no reduccionista de la realidad. En la disyuntiva entre explicar y comprender, sin embargo, el análisis sensible al contexto no recita grandes abstracciones, sobre todo las que a menudo puedan ir más allá de la sofisticación matemática de las técnicas de investigación y de la importancia científica que se les atribuye a meras asociaciones. El análisis sensible al contexto privilegia la comprensión de casos específicos,

especialmente de las variantes que se deben a factores fuera de las variables en las que se centra el análisis causal. En otros términos: focaliza precisamente las variables de contexto que marcan las diferencias (Nohlen, 2011: 19-20).

Entonces al tomar en cuenta el contexto de Bogotá y que Mokus (s/f) y Mantilla y Aceves (s/f) trazan, se vuelve nodal para considerar los factores que permiten comprender las similitudes y diferencias. Pero también importan en mucho la dimensión institucional, para empezar no se debe ignorar que Bogotá es capital nacional de un estado unitario que ha estado en un profundo proceso de descentralización. Como capital nacional goza de un régimen especial a diferencia de otra ciudad del país: Bogotá se inserta en un distrito metropolitano con una población que ronda los 7 millones 300 mil habitantes. Su estructura político-administrativa se integra por departamentos y municipalidades. Mientras los departamentos se encargan de funciones limitadas como la sanidad, la educación y los caminos intermunicipales, los gobiernos locales asumen la atención de los servicios básicos. Como Distrito Capital se integra por 18 municipalidades cada una con su alcalde; y como resultado del marco creado para las regiones metropolitanas en 1978, dispone de un consejo metropolitano; el cual fue actualizado en 1994 (Klink, 2005: 147-175).

El Consejo Metropolitano es presidido por el alcalde de Bogotá y se integra por un representante de cada uno de los consejos municipales aledañas, un representante de la ciudad capital electo por el voto de la mayoría, un alcalde de las municipalidades aledañas nombrado por el gobernador del departamento, y un representante nombrado por el gobernador. Sus funciones son elaborar y ejecutar la planificación para el conjunto urbano, incluyendo las dimensiones financieras (Klink, 2005: 175). Por lo tanto y como se percibe en el caso de Bogotá, hay una estructura de gobierno o gestión metropolitana que en el caso de la zona metropolitana de Guadalajara no existe, o apenas está en proceso de formulación --recuérdese la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco que aprobó el Congreso local en 2010--. Esto es importante puntualizarlo pues si existe dicho marco institucional los programas de rescate de espacios públicos podrían, en principio, incrustarse en políticas urbanas multidimensionales de perspectiva metropolitana.

Se debe reiterar entonces que el marco jurídico reconoce la centralidad de Bogotá y lo reflejaba en una asimetría institucional. Dicho marco adquirirá mayor significado cuando, y en conjunción con otros factores que Antana Mockus (s/f) y Mantilla y Aceves (s/f) nos precisaron antes, en el proceso donde resultó electo Mockus para alcalde de Bogotá para los periodos: 1995-1997 y 2000-2003. Tener una maestría en Matemáticas por la Universidad de Dijon, Francia, y otra maestría en Filosofía por la Universidad Nacional de Colombia, haber sido rector de esta institución colombiana, presentarse como candidato independiente y ganar desde luego la elección para posteriormente ser el primer alcalde al que se le podría revocar el mandato si incumplía; en conjunción con las ansías de cambio de los habitantes de Bogotá ante la violencia, fundamenta su idea pedagógica que redundó en la construcción de ciudadanía. La idea seminal que fundamentó su gobierno: ley, moral y cultura (véase Mockus s/f; y Mantilla y Aceves, s/f), que le es difícil comprender al campo político de Jalisco, pese a querer presentar el rescate de espacios públicos con una retórica vacía o barroca.

En contraste, Guadalajara es la capital del estado de Jalisco y cuenta con una población que ronda el millón y medio de habitantes. El municipio es el lugar central de la segunda zona metropolitana más importante del país. Dicha área se conforma por los municipios de Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto, y su población ronda los cuatro millones y medio de habitantes. En términos institucionales Guadalajara se inserta en un sistema federal de tres órdenes de gobierno. Aunque en la práctica el sistema de organización del país está fuertemente centralizado política y financieramente. Por fundamento constitucional el municipio libre es la base de organización del Estado mexicano y precisa que entre éste y los gobiernos de las entidades federativas (los estados) y el gobierno federal no habrá autoridad o nivel intermedio, además de otras disposiciones que contempladas en el artículo 115 de la Constitución federal, buscan garantizar su autonomía. En este sentido, a los municipios mexicanos sólo les está permitido la asociación o coordinación.

En temas locales o de la ciudad los municipios prestan una serie de servicios públicos, recaudan el predial y reglamentan y deciden sobre el uso de suelo. Esto condiciona que los temas de las grandes urbes que generalmente son zonas o áreas metropolitanas

en México, se busquen mecanismos de coordinación o gestión que en la mayoría son rebasados. El más difícil se da en materia de planeación y ordenación urbana ya que los ayuntamientos al tener la atribución constitucional sobre el uso de suelo y no que querer dejar su control y muchos menos la participación ciudadana, en el fondo se convierten en un mecanismo de control o negociación política y/o corrupción que impiden políticas urbanas de mediano y largo plazo.

En lo que toca a la materia urbana de Guadalajara, y el de su zona metropolitana, ha transitado por dos grandes fases. En ellas se refleja el fenómeno de metropolización y los procesos de cambio social. A decir de Patricia Arias (2010: 27) el primero se suscitó en los años de 1950 a 1980. En este periodo la ciudad vivió sus mejores momentos de desarrollo económico y crecimiento urbano. El segundo, se dio veinte años más tarde, a partir del año 2000 cuando se conformó un complejo, enorme, discontinuo y conflictivo espacio metropolitano. En él la parte de la población vecindada en Guadalajara se desplazó a los municipios aledaños.

En ambos periodos la capital tapatía experimentó la conurbación cuando en 1960 anexó físicamente los municipios de Tlaquepaque y Zapopan. En 1980 se presentó el mismo fenómeno que ligó a Tonalá al conjunto urbano. Los cuatro municipios ya compactados conformaron la “primera corona metropolitana”, que abarcó un radio aproximado de 15 kilómetros a partir del centro. Más tarde el fenómeno de conurbación contempló una “segunda corona metropolitana” conformada por los municipios de El Salto, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga e Ixtlahuacán de los Membrillos (Cabrales, 2010: 79-80).

Lo anterior ha provocado una crisis urbana sin precedentes, visible en la problemática de un crecimiento urbano poco proclive a la disciplina urbanística y un esquema caduco de movilidad (Cabrales, 2010: 86-86). En la ciudad han crecido desarrollos habitacionales los cuales han contribuido a segmentar la ciudad, aislar sus partes y por lo tanto a la pérdida de espacios públicos (Cfr. Núñez, 2011).

Pese a esto, y a decir de Felipe Cabrales (2010: 86-86), Guadalajara ostenta una tradición añeja en materia de planificación urbana. Cuenta --por ejemplo y como instrumento temprano que consideró la escala metropolitana--, la Ley de Mejoramiento de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Chapala publicada en 1947; luego vendría el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de

Guadalajara que se aprobó en 1982, y que de hecho hasta el año de 2010 no había sido reemplazado pese a las nuevas dinámicas urbanas. Sin embargo, en Guadalajara impera la lógica de muchos planes y poca planeación efectiva debido a que hay planes en papel pero impera una lógica de mercado en el uso de suelo y por lo tanto en el crecimiento urbano (véase Fausto, 2005).

Al problema político-institucional y urbano, en la coyuntura de las elecciones de julio de 2009 se debe recordar que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ganó las alcaldías de la zona metropolitana con excepción de Tlajomulco de Zúñiga que la ganó la coalición PRD-PT (Partido de la Revolución Democrática-PT). Esta coyuntura es importante porque en el gobierno priísta que se constituyó en la alcaldía de Guadalajara en documentos oficiales, programas públicos y discurso político y gubernamental se asienta claramente la noción de espacios públicos en la acción gubernamental.

Cabe decir que el triunfo del PRI, y particularmente en el municipio de Guadalajara, después de un dominio del Partido Acción Nacional (PAN) por un lapso de 3 quinquenios obliga a tomar en cuenta la alternancia de 1995, en la cual el PAN apabulló, ocupó y logró mayoría en diversas estructuras gubernamentales, tanto estatales como municipales. Entre 1995 y el año de 2009 se presentan los extremos en el que control partidario que una fuerza política sobre tenía sobre el control de las alcaldías de la zona metropolitana (véase la tabla 1).

Tabla 1. El control partidario de las alcaldías en la zona metropolitana de Guadalajara

Partido político	Alberto Cárdenas		Francisco Ramírez		Emilio González	
	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012
PAN	Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto	Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque	Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y El Salto	Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto	Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga	Ninguna
PRI	Ninguna	Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto	Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga	Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá	El Salto	Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque Tonalá y El Salto

Fuente: Hurtado y Arellano, 2010: 169.

Se puede observar como el PAN tuvo el control del municipio de Guadalajara por quince años y fueron presidentes municipales panistas en el orden siguiente: César Coll, Francisco Ramírez, Fernando Garza, Emilio González y Alfonso Petersen. Sin embargo, en la elección de julio de 2009 resultó electo el priísta Aristóteles Sandoval; y contextualizado el triunfo, fue en cierto modo un alto en el proceso de cambio político al mismo tiempo que se evaluaba la forma panista de gobernar en el mediano plazo. En pocas palabras:

[...] el tipo de participación y el sentido del voto que se dio en la elección de 2009 manifestó el hartazgo y un voto de castigo a un desempeño gubernamental no inmediato si se quiere, es decir, no de una elección a otra, sino que fue una evaluación de los gobiernos estatales y los municipales en su conjunto. Vistas así las cosas, las elecciones de julio de 2009 fueron un corte de caja a la alternancia acontecida en 1995.

En esa elección se evaluó un modo de gobernar y no un gobierno en sí. Se suscitó una llamada de atención al proceso

seguido[...]

Un hecho evidente y palpable en las elecciones intermedias del año 2009 fue el severo revés que sufrió el PAN. En esa ocasión la ciudadanía expresó un voto de castigo que llevó al panismo a perder las alcaldías de la zona metropolitana de Guadalajara, la mayoría en el Congreso y otras posiciones políticas. La derrota más significativa fue cuando el blanquiazul perdió el ayuntamiento de la capital del estado: espacio en donde llegó a tener un dominio electoral por un lapso de quince años. Estos acontecimientos catapultaron al PRI para suspirar por la gubernatura del estado para 2012 (Arellano, 2011b: 143 y 145).

Aunque en ciertos momentos en la zona metropolitana de Guadalajara hubo monocolor partidista, tanto del PAN como del PRI (véase cuadro 1), éste no redundó en una agenda y acciones metropolitanas efectivas. En el momento en que el PRI recuperó la capital y tomó el control de la mayoría de las alcaldías, se suscitaron muchas expectativas:

[...] la camada de alcaldes debe de mostrar nuevos estilos de gestión lejanos al “viejo PRI” y diferenciarse del legado y las prácticas que también dejó el panismo, así como reformar las instituciones.

Lo más importante es que el PRI debe abatir el rezago en el que se encuentra la zona metropolitana. Para ello deben tener en cuenta que las reglas han cambiado y llegó la pluralidad política. Deben conciliar su discurso democrático con prácticas coherentes a él. El alejamiento total con la verticalidad, el centralismo y el autoritarismo no pueden regresar más. Además, el escenario mundial cambió. Llegó, sea lo que eso signifique, la globalización. Gobernarán en un entorno de apertura comercial, de crisis mundial y merma de las finanzas públicas. Deben recordar y revalorar el sentido social del gobierno del que nunca, al menos en el discurso, se han desprendido. Debe, en este sentido, incrustar y adaptar a nuestra realidad los nuevos modelos que se discuten y diseñan en la disciplina de la administración pública. Hacer más con menos y también el uso de las nuevas tecnologías.

Hoy el uso de nuevas tecnologías e instrumentos que innoven las estructuras de gobierno son imprescindibles, pero éstas de nada sirven sino se amplía y realmente se lleva a la práctica el discurso de la participación ciudadana. Con los riesgos que ella implique, y tomar las decisiones cuando sea necesario, asumiendo los costos y dando cuenta del porqué se actuó o decidió de cierta manera. En pocas palabras urge ahora sí un cambio en las prácticas y estilos. Sería un gravísimo error gobernar el estado como si viviera en 1994, o bien reeditar o reproducir el estilo panista de gobernar que se creó.

En suma, el gran reto es no hacer lo que hacía el viejo PRI ni tampoco reproducir prácticas panistas, ni mucho menos gobernar con el mismo aparato, normas e instituciones que ahora son inoperantes. Los desafíos son muchos, por ello se trazan amplias expectativas no porque se vea en el PRI y sus candidatos a los amparadores de dicha exigencia, sino porque de un tiempo para acá es ya un exigencia ciudadana. (Véase Hurtado y Arellano, 2010: 173-174).

No obstante, el corto plazo se encargó de que se vinieran abajo. Esto fue así porque la historia reciente indica que los tres últimos gobernadores han sido alcaldes de Guadalajara (Francisco Ramírez, Emilio González y Jorge Aristóteles Sandoval), por lo que dicho incentivo es muy importante para que el político que es alcalde en el trienio previo a la elección de gobernador suspire por este cargo. Este incentivo individual juega en contra del interés colectivo. Lo anterior sin considerar la ausencia de reelección inmediata y revocación de mandato: ambas exigencias tienen el consenso de la clase política de la urgencia de crearlos en el marco jurídico pero los hechos apuntan hacia otra dirección. También, y aunque existen mecanismos de participación de la democracia directa en Jalisco (plebiscito, referéndum e iniciativa popular) que en la práctica son difíciles de implementar, no hay control ciudadano sobre su clase política más allá de los procesos electorales que han terminado por desencantar al ciudadano. Al final como ha planteado Roberto Arias:

... la alternancia política ha sido una condición insuficiente para asegurar un mejor desempeño de la administración

pública en el ámbito de los gobiernos municipales de México[...] además, bajo ciertas condiciones de alta competitividad electoral, es sumamente probable que la alternancia política se haya convertido en uno de los principales obstáculos para lograr los cambios institucionales que posibiliten procesos de mejora sostenida en el desempeño de las administraciones públicas municipales (Arias, 2010: 92).

Por lo tanto, el contexto anterior condiciona que no haya un mediano y mucho largo plazo de grandes expectativas en las políticas urbanas de Guadalajara y en toda la zona metropolitana. Esto es así porque el campo político difícilmente quiere democratizar el ayuntamiento y cuando un actor asume un cargo de elección popular ya está pensando en el otro por lo que no quiere trabajar y/o asumir costos. Así que difícilmente los alcaldes no emularán lo acontecido en Bogotá, Colombia. Lo que ha existido en Guadalajara en materia de rescate de espacios públicos sólo queda y está en un nivel discursivo, escrito en los programas gubernamentales los cuales, dicho sea de paso, no se insertan en políticas más amplias y multidimensionales porque simplemente no las hay. Y si en algún programa hay continuidad o es exitoso, es porque la sociedad ha sabido hacerlo suyo: es el caso de la vía recreativa. Sin embargo, esta experiencia nada tiene que ver con lo planteado por Antana Mockus (s/f) y lo que la antropología y sociología urbana dicen de los espacios públicos o el enfoque de políticas prescribe en el plano normativo. De este modo, hay en los programas una lógica burocrática y la llana idea de administrar el problema pero esto es materia de análisis en los siguientes párrafos.

Los programas municipales: discurso y práctica

Concebir a los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) como agendas de gobierno (Aguilar, 1996: 15-72) permitirá ubicar cómo en el discurso oficial se inserta la noción de espacios públicos. Sobre todo en los ejes que fundamentan y orientan a un gobierno que inicia su gestión, aunque como lo planteó Adriana Fausto (2005) en el país muchos planes urbanos y poca planeación efectiva. En

el caso de los PMD hay cartabones ya hechos, se intenta cumplir con el mandato constitucional de una planeación democrática, son generales, prescriptivos y lleno de intenciones muy abstractas que difícilmente se pueden evaluar de manera concreta. No obstante, en el nivel que pretende usarse, en identificar los ejes estratégicos pueden servir para comprender como es que la noción de espacios públicos apareció en una parte del campo político y burocrático de Jalisco.

La noción de espacios públicos y en específico su rescate, apareció de manera contundente, es decir como un eje estratégico, en el gobierno del alcalde Alfonso Petersen. Empero, en el discurso de los actores políticos venía apareciendo en la segunda mitad de la primera década del siglo XXI.

La noción de espacios públicos comienza aparecer en el PMD del gobierno de Emilio González. Si bien no como eje estratégico, sí en el diagnóstico y en algunas líneas de acción. En dicho diagnóstico la autoridad municipal se percató que en el municipio se estaba dando una mínima convivencia y uso de los lugares públicos entre la población. En una encuesta aplicada a los tapatíos, el 44% decía que asistía una vez al mes a los parques y jardines y el 14% una vez a la semana. En lo que respecta a actividades culturales sólo el 21% había asistido a dichas actividades en las plazas públicas. De las siete zonas en las que se divide administrativamente el municipio --Centro, Minerva, Huentitán, Oblatos, Olímpica, Tetlán y Cruz del Sur--, la zona Centro reportaba un mayor porcentaje de personas que asistían a las actividades culturales (34%), mientras que la zona Cruz del Sur era la que la que menor asistencia reportaba (15%). Ante esta situación la gestión de Emilio González se propuso rehabilitar y recuperar los espacios públicos (PMD, 2004-2006: 53-54).

Antes tales indicios el PMD, y a decir del gobierno de Emilio González, la pérdida de espacios públicos dentro del municipio provocaba la disminución de la competitividad y la capacidad de atraer inversiones; incrementaba los problemas ambientales; deterioraba la imagen urbana; y provocaba una desarticulación territorial (PMD, 2004-2006: 69). Por lo que el diagnóstico hecho y las implicaciones que tenía la pérdida del uso de espacios públicos, condicionó que el gobierno de Emilio González se propusiera, al menos en el discurso, a tener un gobierno que profundizará la democracia, generará confianza y alentará la participación ciudadana eficaz; así como

que el gobierno fuera promotor del desarrollo urbano equilibrado y regulado (PMD, 2004-2006: 71-72).

Sin embargo, su ambicioso discurso se expresó en programas que se encaminaron a la rehabilitación y recuperación de “espacios públicos”. En específico, se limitaron a la creación de infraestructura, la rehabilitación o construcción de instalaciones o servicios necesarios en entornos urbanos. En particular en lugares que eran áreas naturales protegidas, parques (González Gallo y Morelos) y bosques urbanos (PMD, 2004-2006: 80-81)^[16]. Con esto quedó al descubierto la enorme distancia entre el discurso y las acciones que querían hacer de la ciudad el espacio público por excelencia. Si bien se han esbozado los condicionantes políticos e institucionales y planteado que los programas difícilmente dejan la lógica burocrática: administrar el problema o bien simulan que se presta atención, en la administración de Emilio González nació el programa de la Vía Recreativa (2004): un programa que transitó dicha lógica burocrática para tener gran impacto social. Un logró en sí y de los pocas experiencias de continuidad e institucionalización que hay en la administración pública municipal, pues los gobiernos siguientes de Alfonso Petersen y Aristóteles Sandoval, y como otros más de seguro lo harán, corroboran su institucionalización. Su éxito es tal, que por el momento no será delineado sino al hacer un recuento al final.

En cuanto al “rescate de espacios públicos” durante el gobierno de Emilio González, éste consistió, además de construir y rehabilitar infraestructura y equipamiento urbano, en “usar” parques y/o plazas públicas con eventos culturales o de recreación. Su gobierno realizó eventos como “Guadalajara de fiesta” en él se dieron 97 conferencias, exposiciones y conciertos; conciertos de música urbana en el Plaza Fundadores y en diversas colonias de la ciudad; el Festival musical de mayo en el camellón central de Av. Chapultepec; diversas actividades culturales en barrios, colonias, plazas e instituciones; apoyo a tradiciones y fiestas populares; una

[16] En el PMD se aducía que la mayor cantidad de espacios culturales se encontraba en la zona Centro, seguida por la zona de la Minerva, y que las zonas con mayor concentración de áreas verdes eran la zona Centro, seguida por la zona de la Minerva y la zona de Huentitán.

muestra Internacional de la Danza; entre otros^[17].

Se puede observar al consultar el PMD y los informes de gobierno de Emilio González la forma en como comúnmente entienden el “rescate de espacios”: lo limitan al uso de plazas públicas con la realización de eventos culturales, así como a la rehabilitación y construcción de equipamiento urbano. Algo que en sí no es malo sobre todo cuando en el primer caso los gobiernos olvidan la parte esencial de proporcionar y cuidar el equipamiento urbano por grandes obras; y en el segundo caso cuando en los tapatíos la cultura, en el sentido limitado del término: el artístico, no es accesible a todos o no hay hábitos más allá de acudir al cine o los centros comerciales.

En lo que respecta a la gestión de Alfonso Pettersen Farah, su gobierno se inspiraba en los siguientes ejes: una ciudad metropolitana, una ciudad ordenada, una ciudad verde, una ciudad humana y una ciudad atractiva. Sin embargo, y como ocurre generalmente con estos documentos son muy ambiciosos, generales y/o terminan siendo la antípoda de los gobiernos mismos. No obstante, en el discurso del PMD apareció claramente la noción de espacio público en el eje de una ciudad humana en los siguientes términos:

La gran apuesta de este gobierno municipal está enfocada a promover la inclusión y el fortalecimiento del tejido social a través de la convivencia en el espacio público. [El subrayado es nuestro]

Reconocemos que el corazón de la ciudad es su gente, que el desarrollo de la ciudad está en función de las posibilidades de desarrollo de sus habitantes, y que sólo a través de la cooperación, la solidaridad y el diálogo incluyente podremos aspirar a construir la ciudad que queremos (PMD,

[17] El gobierno municipal dijo gastar en eventos masivos poco más 7 millones de pesos al que asistieron 185 mil personas; en grupos artísticos 1 millón 700 mil pesos al que asistieron 61 mil personas; y un 1 millón de pesos 345 mil pesos en atender colonias donde asistieron 117 mil personas. Al término de la administración de Emilio González, informaba que la difusión de eventos culturales consistió en una fuerte inversión para el gobierno municipal. Véase segundo informe de gobierno guadalajara 2005. Véase <http://portal.Guadalajara.Gob.Mx/sites/default/files/cap%202.Pdf>

2007-2009: 61)^[18].

En la administración de Alfonso Petersen se siguió la lógica de crear “programas de rescate y rehabilitación de espacios públicos”. Los programas insertados en esta línea se enfocaron al fomento y a la práctica de actividades sociales, culturales, deportivas y educativas. De este modo, en el primer año se realizaron 40 acciones comunitarias en la cuales participaron poco más de 5 mil 700 personas. Se destacaron acciones y actividades culturales, talleres de prevención del suicidio, violencia intrafamiliar, prostitución infantil y crisis familiar, cursos de identidad juvenil, talleres de participación social y seguridad comunitaria, cursos de defensa personal, taller de redes de seguridad comunitaria y actividades de entretenimiento y recreación (Primer Informe de Gobierno, 2007: 23).

En el año de 2008, y teniendo como marco el eje de una ciudad humana, la administración municipal planteó tener más y mejores espacios públicos. La recuperación espacios públicos se definió como

.... un lugar donde se propicie el encuentro entre sus habitantes, con pleno derecho a transitar, convivir y disfrutar de su entorno urbano. El espacio público es entonces, el lugar donde se desarrolla dicha identidad, así como se crea el sentimiento de pertenencia a una comunidad, y donde se construye y se ejerce primordialmente la democracia. (Segundo Informe de Gobierno, 2008: 73).

[18] En el eje de la ciudad metropolitana se busca consolidar la Asociación Inter-municipal como espacio de concurrencia para al análisis y desarrollo de propuestas en torno a los problemas que aquejan a la metrópoli; en de ciudad ordenada se buscó profesionalizar y fortalecer las capacidades de actuación de las instancias de gobierno para garantizar el orden y la seguridad en el espacio público; en el eje de ciudad verde hacer de Guadalajara una ciudad arbolada, con más áreas verdes, jardines y parques en buen estado, para que los ciudadanos gocen de un entorno digno, seguro y saludable, e incidir de manera positiva en los hábitos de la población, y en los sistemas de producción económica y movilidad urbana, a través de la cultura ambiental y las acciones de gobierno, para avanzar hacia un modelo de desarrollo sustentable; en el eje de una ciudad atractiva el gobierno municipal se propuso atraer inversiones, visitantes y eventos de primer nivel a la ciudad, que se traduzcan en oportunidades de desarrollo para la micro y pequeña empresa, y en generación de empleos a nivel local. Véase el PMD, 2007-2009: 44-66.

En esta idea el gobierno de Peterse Farah destacó una inversión de más de 100 millones de pesos para recuperar 39 espacios públicos. La obra pública buscó fortalecerla con la difusión de la cultura, el arte y la presentación de obras de teatro, la proyección de películas al aire libre y la realización de conciertos en las colonias, parques y plazas. (Segundo Informe de Gobierno, 2008: 73).

Su administración llegó a la conclusión de que la política pública aplicada para el desarrollo de una ciudad humana, consistía en el acceso democrático a los espacios públicos, mediante el fortalecimiento del capital social, la promoción del desarrollo equitativo y la promoción de la cultura, con el objetivo de elevar la calidad de vida de los ciudadanos. Por ello, la gran apuesta para el gobierno municipal consistió en promover la inclusión, la equidad y el fortalecimiento de las relaciones sociales, a través de la convivencia en el espacio público. Este discurso se concretizó en la ejecución de 168 obras de pavimentación, banquetas, rampas y guarniciones en diversas zonas de la ciudad, para brindar mayor accesibilidad a las personas, por un monto de 360 millones 851 mil pesos mediante participaciones municipales, estatales y federales (Tercer Informe de Gobierno; 2009:24)^[19].

Se puede apreciar que en la administración de Petersen Farah se reitera de nueva cuenta la limitación de la noción de espacios públicos y su uso discursivo. Se nota que se hacen enormes esfuerzos conceptuales en los documentos programáticos y documentos oficiales y se distancian de acciones profundas o simplemente no se democratiza el gobierno y la ciudad.

En la dirección anterior se inserta el gobierno de Jorge Aristóteles Sandoval Díaz quien se propuso hacer de Guadalajara una ciudad segura, limpia y ordenada (PMD, 2010-2012: 82). Si bien es cierto que en su gobierno la noción de espacios públicos no aparece como un eje estratégico, sus programas y acciones gubernamentales tratan de considerar esta inquietud. Programas en específico se ha creado con esta expectativa, otros más intentan responder a añejos problemas al arroparlos de la idea del rescate de los espacios públicos. Un ejemplo para el caso del primero fue el otorgar acceso gratuito a internet en los espacios públicos: principalmente en plazas

[19] Véase http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/03-3er-Informe-de-Gobierno-Ciudad-Humana_0.pdf

y parques. En el segundo caso, el regenerar integralmente varias zonas de la ciudad, entre ellas el Centro Histórico. En el problema del centro de la ciudad, programas van y vienen, enfoques y perspectivas por igual, y el centro sigue deteriorándose^[20].

Más clara la limitación o desconocimiento que se tiene de la noción de espacios públicos es la que el gobierno de Aristóteles Sandoval tiene. Se corrobora una vez más que no dejan de ser modas discursivas. En particular, hay un programa que lleva por nombre “Rescate de Espacios Públicos”; con este programa su gobierno dijo “que busca contribuir a mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana, preferentemente de la población en condición de marginación, mediante el rescate de espacios públicos”^[21] Así, su objetivo es “recuperar espacios o áreas públicas en abandono o inseguras, para el uso y disfrute de la ciudadanía”^[22]. La forma como interviene consiste básicamente en el mejoramiento físico de vías de acceso peatonales, bahías de ascenso y descenso de pasaje, callejones y andadores; y espacios recreativos: parques, plazas, centros de barrio, unidades deportivas, parques lineales, ciclo pistas entre otros; y contemplaba la participación social y la seguridad comunitaria con actividades deportivas, artísticas, cívicas y formativas^[23].

[20] Un programa puntual ha sido “Centro Histórico Limpio” el programa pretende lograr que el centro sea un espacio totalmente verde, sano y limpio, propicio para la recreación, el esparcimiento, la atracción turística y el desarrollo de negocios. Buscó mejorar su al mantener en óptimas condiciones la limpieza de plazas y plazoletas; la renovación y mantenimiento de los contenedores de la zona, la limpieza de las principales calles y avenidas de la ciudad, así como disminuir la cantidad de residuos sólidos abandonados en el piso y mejorar la imagen urbana. Véase <http://portal.guadalajara.gob.mx/programas/centro-historico-limpio/inicio/720>

[21] <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/EspaciosPublicosJulio11.pdf>

[22] <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/EspaciosPublicosJulio11.pdf>

[23] <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/EspaciosPublicosJulio11.pdf>

Tabla 2. Los espacios públicos en los PMD

Gobierno de Emilio González Márquez (2004-2006)	Gobierno de Alfonso Petersen Farah (2007-2009)	Gobierno de Aristóteles Sandoval (2010-2012)
La noción de espacios públicos no aparece en los ejes estratégicos del PMD. Sin embargo, en el diagnóstico y las líneas de acción sí.	La noción de espacios públicos aparece al definir el objetivo del eje “Ciudad humana” del PMD, el cual es circunscrito a la convivencia.	La noción de espacios públicos no constituye un eje estratégico en PMD. Sin embargo, aparece en varios puntos del plan y hay un programa en específico con este mote pero muy lejano a la noción conceptual.

Fuente: Elaboración propia.

Mención especial merece la vía recreativa, la cual ha sido un programa que ha sobrevivido a tres administraciones municipales, y ha pasado la prueba de fuego del signo partidista. La vía recreativa consiste peatonizar importantes avenidas por algunas horas los días domingos para caminar, correr o usar la bicicleta. Su empleo masivo con fines recreativos y de esparcimiento por personas de diferentes edades al restringir temporalmente la circulación vehicular-motorizada y del transporte urbano le ha garantizado su éxito^[24].

La idea surgió por iniciativa del grupo de ciudadanos *Ciudades Públicas* que buscó la creación de un reglamento de imagen y construcción un pequeño grupo de empresarios locales y fue inspirada en un programa similar efectuado en Bogotá, Colombia. El objetivo fue dejar un día a la semana el uso del Automóvil. En términos llanos la vía recreativa es un “parque lineal” e inició en las avenidas Vallarta-Juárez-Javier Mina, cerrado a los vehículos de motor^[25].

En sus primeras 12 jornadas dominicales la vía recreativa iniciaba a las 8 de la mañana hasta la 12 horas. Su éxito provocó que rápidamente se ampliara el horario hasta las 2 de la tarde. Se

[24] Véase: <http://www.gdl2020.com.mx/recreactiva>

[25] <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/cap2x23.pdf>

rompieron las expectativas iniciales. Inició con costo de poco más de 2 millones 580 mil pesos y logró el objetivo de poner al servicio de la gente vías y espacios públicos para la práctica de la actividad física. En el trienio de Emilio González se popularizó y se aprovechó para realizar actividades culturales^[26].

El éxito de la Vía Recreativa se reflejó cuando en 2007 el municipio de Zapopan se unió al proyecto. Al año siguiente se sumaron los municipios de Tlaquepaque y Tlajomulco: aumentando a 25 kilómetros de ruta y un promedio de 110,000 usuarios. Finalmente en 2009 se consolidó su “metropolización” al incorporarse el municipio de Tonalá. La “Vía RecreActiva” cuenta con un promedio cada semana de 140 mil visitantes y una longitud de ruta de más de 65 kilómetros^[27].

Aunque es un programa exitoso la verdad es que se distancia de lo hecho para el caso de Bogotá (Mockus s/f; y Mantilla y Aceves, s/f). Cabe decir que la Vía Recreativa no rescata en sí un espacio público sino que permite la convivencia, es decir que por una hora los habitantes de la ciudad se dan cuenta que habitan un mismo techo y se acompañan. Esta concepción al menos es acorde con lo que en el PMD de Alfonso Petersen Farah se hizo explícitamente.

En conclusión

Si bien las genealogías entre el enfoque de políticas públicas y la noción de espacios públicos son distintas, ambas rescatan la dimensión de lo público. Mientras el enfoque de políticas públicas es un marco analítico que intenta rescatar la dimensión republicana, la noción de espacios públicos es considerada por la antropología y sociología urbana para precisar la dimensión social de lo público. El primer término se populariza en México durante las décadas de 1980 y 1990 y el segundo en la primera década del siglo XXI. Ambos al final son utilizados en la acción gubernamental y en diversos grados y sentidos y ha cubierto el diseño de sus programas.

Las limitaciones que tienen los programas de rescate de los espacios públicos que han implementado los ayuntamientos del municipio de Guadalajara en la primera década del siglo XXI

[26] <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/cap2x23.pdf>

[27] <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/cap2x23.pdf>

son condicionados por el entramado político-institucional; y ante esta realidad por la ausencia de incentivos para tomar decisiones de fondo. Un mínimo ejercicio de contraste focalizaría las “variables” que marcan las diferencias entre el caso de Bogotá, Colombia, y Guadalajara, México. Se debe recordar, entre otras cosas, que mientras en el caso colombiano había una profunda idea pedagógica de los espacios públicos, el actor que lo impulsaba goza de un gran capital simbólico, no pertenecía a un partido político, se le podía revocar el mandato si incumplía, no tenía más ambiciones políticas, y la posición que ocuparía era reforzada por un entramado institucional.

En el caso de Guadalajara, los factores de político-institucionales son lo que impiden cambios profundos. Estos se acentúan, y desencantan a la población, cuando expectativas cortoplacistas de quienes encabeza los gobiernos y se combinan con el incentivo de escalar una posición más alta en su carrera política. Dicho contexto y situaciones coyunturales explican que el rescate de los espacios públicos en Guadalajara, y muchas partes del país, se limite a la infraestructura y equipamiento urbano básico, programas de convivencia y/o uso de ellos mediante actividades culturales y recreación. Los programas de rescate público por lo tanto se encuentran lejanos a la transformación de la ciudad. No se insertan en ejes rectores de ambiciosas políticas públicas y urbanas, las cuales implicaría que los gobiernos perdieren el control de la dirección y su papel se limitara al de la coordinación intergubernamental y con la sociedad.

Hay entonces matices y distancias entre lo que prescriben las políticas públicas y la noción de espacios públicos en los programas diseñados e implementados en Guadalajara. Sus alcances y limitaciones son claros y notorios cuando en los programas la noción de espacios públicos sólo se toma en cuenta en el nivel discursivo. Aunque en ciertos momentos la autoridad es honesta cuando limita la noción a la convivencia. No obstante, su uso es más retórico que real; y los programas de espacios públicos no dejan de seguir una lógica burocrática, es decir, la de administrar un problema y aparentar que se atiende o busca su solución pese a que en el fondo el enfoque de políticas públicas y espacios públicos tienen enorme potencial para transformar y hacer ciudad.

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F.** 2008. *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____. 2005. "La Aparición de la Disciplina en México". En *Democracia, desarrollo y políticas públicas*. Silva Acosta A, coordinador. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 19-31.
- _____. (ed.) 1996a. *El Estudio de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- _____. (ed.) 1996b. *La Hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- _____. (ed.) 1996c. *La Implementación de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- _____. (ed.) 1996d. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arias, Patricia.** 2010. "De Ciudad a Metrópoli. La Sustentabilidad Social en Dos Momentos de la Historia Urbana de Guadalajara". En *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*. Octavio Urquidez, coordinador. Zapopan: El Colegio de Jalisco, pp. 25-52.
- Arias de la Mora, Roberto.** 2010. "Alternancia y Debilidad Institucional: el Caso de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública del Ayuntamiento de Zapopan". En *Del Discurso a la Práctica. Cuatro estudios Acerca de la Administración Pública en Jalisco*. Arellano Ríos, A. et al. Zapopan: El Colegio de Jalisco, pp. 65-95.
- Arellano Ríos, Alberto.** 2011a. *Campo Político*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- _____. 2011b. "Los Gobiernos Panistas de Jalisco: Cambio Político y Desempeño Gubernamental". *Espacios Públicos*. 31, mayo, pp. 138-154.
- _____. 2010. "La Gestión Pública. Un Nuevo Enfoque para los Viejos Problemas Burocráticos". En *Del Discurso a la Práctica. Cuatro estudios Acerca de la Administración Pública en Jalisco*. Arellano Ríos, A. et al. Zapopan: El Colegio de Jalisco, pp. 9-63.
- Borja, Jordi.** 2003. *La Ciudad Conquistada*. Madrid: Alianza editorial.
- _____. y **Muxí, Zaida.** 2001. "Centros y Espacios Públicos como Oportunidades". *Perfiles latinoamericanos*. 19, 115-130.
- Bourdieu, Pierre.** 1993. "Esprits d'État. Genèse et Structure du Champ Bureaucratique. Actes de la Recherche en Sciences Sociales no. 96-97, pp. 42-62.
- _____. 1981. "La Représentation Politique. Éléments pour une Théorie du Champ Politique". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, no. 36-37, pp. 3-24.
- Cabrero, Enrique.** 1998. "Estudio Introductorio". En *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. Bozeman Barry, coordinador. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad de Tlaxcala-Fondo de Cultura Económica, pp. 19-36.
- Cabrales Barajas, Felipe.** 2010. "El de Atrás Paga: el Modelo Metropolitano de Guadalajara". En *La Reinención de la Metrópoli. Algunas propuestas*. Octavio Urquidez. Zapopan: El Colegio de Jalisco, pp. 75-96.
- Fausto Brito, Adriana.** 2005. "La liberalización económica sobre la gestión del crecimiento urbano". *Ciudades*. 65, pp. 22-30.
- Hurtado, Javier y Arellano Ríos, Alberto.** 2010. "El PRI: de la Oposición al Gobierno". En *El voto en Jalisco: Crisis, Elecciones y Alternancia 2009*. Marco Antonio Cortés y David Gómez Álvarez,

coordinadores. Guadalajara: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco-Universidad de Guadalajara-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, pp. 167-174.

Klink, Jeroen. 2005. "Perspectivas Recientes sobre la Organización Metropolitana. Funciones y Gobernabilidad". En *Gobernar las Metrópolis*. Eduardo Rojas *et al.*, editores. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 127-191.

Mantilla Gutiérrez, Lucila y Claudia Aceves Rosales (s/f). De la violencia a la convivencia. Bogotá: la transformación de una ciudad a través de la cultura ciudadana, Mimeo.

Mockus, Antana (s/f), Uno no nace ciudadano: espacio público, cultura tributaria y capacidad de acción colectiva, Mimeo.

Nohlen, Dieter. 2011. "El Contexto en el Análisis Politológico". *Intersticios Sociales, El Colegio de Jalisco*. 2, pp. 3-20.

Núñez Miranda, Beatriz. 2011. *Zapopan, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga. Disyuntivas Habitacionales de la Zona Conurbada de Guadalajara*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.

Parsons, Wayne. 2007. *Políticas Públicas. Una Introducción a la Teoría y Práctica del Análisis de Políticas Públicas*. México: FLACSO -Miño y Dávila.

Ziccardi, Alicia. 2004. "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local". En *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Alicia Ziccardi, coordinadora. México: UNAM-COMECSO-Instituto de Desarrollo Social,

pp. 245-271.
Planes Municipales de Desarrollo (PMD)

PMD (2004-2006). Guadalajara: Ayuntamiento de Guadalajara. Disponible en <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/Cap5-Anex1.pdf>, consultado en noviembre de 2011.

PMD (2007-2009). La ciudad que queremos. Guadalajara: Ayuntamiento de Guadalajara. Disponible en http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/20070627_PMD_GDL_1.pdf, consultado en noviembre de 2011.

PMD (2010-2012). *Por un gobierno de la comunidad*. Guadalajara: Ayuntamiento de Guadalajara. Disponible en <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/PMDGuadalajara2010-2012.pdf>, consultado en noviembre de 2011.

Informes de Gobiernos Municipales

Administración 2004-2006

Primer Informe de Gobierno Guadalajara 2004. Emilio González Márquez. Disponible en <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/cap2x23.pdf>, consultado en noviembre de 2011.

Segundo Informe de Gobierno 2005. Emilio González Márquez. Disponible en <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/cap%202.pdf>, consultado en noviembre de 2011.

Tercer Informe de Gobierno 2006. Ernesto Alfredo Espinoza Guarro. Disponible en <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/3ER%20INFORME%20EEG.pdf>, consultado en noviembre de 2011.

Administración 2007-2009

Primer Informe de Gobierno 2007.

Alfonso Pettersen Farah. Disponible en <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/1erinforme.pdf>, consultado en noviembre de 2011.

Segundo Informe de Gobierno 2008.

Alfonso Pettersen Faran. Disponible en <http://www.guadalajara.gob.mx/gobierno/informe2008/2doInformeParte2.pdf>, consultado en noviembre de 2011.

Tercer Informe de Gobierno 2009.

Juan Pablo de la Torre Salcedo. Disponible en http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/03-3er-Informe-de-Gobierno-Ciudad-Humana_0.pdf, consultado en noviembre de 2011.

Guadalajara 2020. Vía Recreativa.

Disponible en: <http://www.gdl2020.com.mx/recreativa>, consultado en noviembre de 2011.

Thomas Piketty: Desigualdad y Tributación

Onofre Alves Batista Júnior

Universidade Federal de Minas Gerais

Correo electrónico: onofre.batista@advocaciageral.mg.gov.br

Fernanda Alen Gonçalves da Silva

Gobierno de Minas Gerais

Correo electrónico: fernanda.alen.silva@gmail.com

RESUMEN

Este artículo examina críticamente la obra del economista francés Thomas Piketty, El Capital en el siglo XXI (2013), que muestra que en la medida en que la tasa de retorno del capital es mayor que la tasa de crecimiento de la economía, el capitalismo genera desigualdades. Su preocupación se centra en el proceso de acumulación del capitalismo dentro de las fronteras nacionales y no en la desigualdad entre países. Piketty no considera que, debido a la alta movilidad del capital globalizado, hay una fuerte tendencia a cambiar las bases fiscales de los ingresos hacia el consumo, el trabajo, y los activos fijos. Este cambio debilita los Estados Nacionales e intensifica la desigualdad entre los países en favor del capital. Para terminar con la desigualdad se debe establecer impuestos globales para la financiación de un ingreso mínimo global para sostener el derecho universal a la subsistencia y terminar con el hambre y la miseria en el mundo.

Palabras clave: Desigualdad, Tributación, Modernidad Líquida, Tributos Globales.

ABSTRACT

This article critically examines Capital in the Twenty-First Century (2013), by the French economist Thomas Piketty. It demonstrates that, as the rate of capital return is greater than the rate of economic growth, capitalism generates inequalities. Piketty's concern focuses on the process of capitalism accumulation within national borders and not on inequality between countries. The author does not consider that, due to the high mobility of capital there is a strong tendency to change tax grounds of income consumption, labor and fixed assets. These shifts weaken nations and intensify inequality between countries in favor of capital. Thus, to end inequality, global tax must be established to finance a minimum income which will give support to the universal right to subsistence, lessen inequality and will abate world hunger and misery.

Keywords: Inequality, Tax, Liquid Modernity, Global Taxes.

El capitalismo es bueno en la producción y fatal para la distribución

Como afirma Dowbor (2014: 9-18) “un sistema que sabe producir, pero que no sabe distribuir es tan funcional cuanto la mitad de una rueda”. El sistema capitalista de la modernidad liquida parece funcional para quien lo controla, en el nivel de la élite, pero para gran parte de la humanidad, hay fuertes dudas sobre esta funcionalidad. Como dice de Masi (2010:15) el comunismo demostró saber distribuir la riqueza, sin saber producirla, mientras que el capitalismo demostró saber producirla, sin saber distribuirla (tampoco distribuir con equidad el trabajo, el poder y el saber). La verdad es que, actualmente, la desigualdad económica resultante del proceso de acumulación capitalista es alarmante, tanto en Europa y Estados Unidos (EE.UU.) como en los países en desarrollo.

Según el *Crédit Suisse* (2014), aproximadamente 0,7% de la población mundial (35 millones de personas) se apropiaron de 44% de la riqueza mundial, mientras el 69,8% (3,282 mil millones de personas, con patrimonio menor a 10 mil dólares) posee apenas 2,9%. La mitad inferior de la población global posee menos del 1% de la riqueza total, mientras el decil más rico posee 87% de la riqueza mundial y el centil superior cuenta con 48,2% de los activos globales. En la medida que alrededor de 2,5 mil millones de seres humanos (39,7% de la población mundial) vive oficialmente bajo la línea de pobreza establecida por el Banco Mundial de 2 dólares/día y que 1,1 mil millones de personas viven con menos de la mitad de esta cantidad^[28], mientras centenas de personas son dueñas de más riqueza que la mitad de la población mundial, no se puede decir que el sistema diseñado por el capitalismo mundializado (libertario) está siendo exitoso.

Alrededor de un tercio de las muertes humanas (50.000 cada día), están relacionadas con la pobreza y serían fácilmente evitables por medio de una mejor nutrición, agua potable, vacunas, antibióticos y medicinas para hidratación^[29]. Con 2,4% del consumo

[28] La línea internacional de la pobreza severa – LIP – equivale a US\$1,25/día, en 2013. En esta dirección, ver Pogge (2003).

[29] En este sentido, World Health Organization (2001).

global y con 1,1% de la riqueza global, la mitad más pobre de la humanidad aún es ignorada en las negociaciones internacionales, mientras se estima que los más ricos poseen en paraísos fiscales, huyendo de la tributación, entre 20 e 32 billones de dólares, o sea, entre un tercio y la mitad del PIB mundial^[30]. Una desigualdad tan intensa y una pobreza tan profunda traen graves consecuencias.

Afirma Milton Friedman que el capitalismo es el sistema económico más dinámico y compatible con la libertad del ser humano. Sin embargo, el capitalismo genera diferencias significativas de renta y riqueza.^[31] El capitalismo, desde que se tornó dominante, se basa, fundamentalmente, en la idea de que la competencia es buena, toda vez que permite a todos los consumidores la elección de lo que más les satisface por el más bajo costo y hace que (de forma casi darwinista) el mejor venza^[32]. Sin embargo, en diversas ocasiones, el capitalismo causa perversos efectos sociales, en especial si se considera la situación de los que pierden la disputa.

El proceso capitalista de acumulación de ventajas y desventajas explica, entre otras causas, por qué el capitalismo produce el aumento de la desigualdad, generando una verdadera polarización entre ganadores y perdedores. Los ganadores, por un lado, acumulan capital, mejoran sus posiciones, crecen en la carrera, mientras que los perdedores acumulan deudas, por las que deben pagar cada vez más altas tasas de interés, son despedidos y quedan cesantes. La situación se agrava debido a que las "ventajas y desventajas son heredadas de padres a hijos y nietos", lo que da lugar a sociedades profundamente desiguales ("trampa de la pobreza"). Obviamente, los descendientes de aquellos que han acumulado el capital (o el prestigio profesional, artístico, etc.) entran en competencia con importantes ventajas adicionales respecto a los descendientes de los pobres o excluidos

[30] Ver Pogge (2009).

[31] Friedman (1982: 190-195). El economista liberal entiende que, para que pueda resolver el problema de la pobreza, el mejor instrumento sería la creación de un impuesto negativo sobre la renta, que debe actuar para no perjudicar al mercado al mismo tiempo en que garantizaría ingresos (mínimos) a todas las personas.

[32] Ver en este sentido Singer (2002: 7). Como afirma Standing (2013: 201), "el mercado es la encarnación de la metáfora darwiniana: la supervivencia del más apto".

socialmente^[33].

En Brasil, los 15 mayores multimillonarios (banqueros, constructores, propietarios de los medios de comunicación y explotadores de recursos naturales) poseen, en conjunto, US \$ 122,3 mil millones. Los EE.UU sienten los efectos del aumento de la desigualdad de renta y riqueza, especialmente desde la década de 1970^[34]. Como ha dicho Tony Judt (2012: 27), en 2005, la riqueza de US \$ 90 mil millones de dólares de los fundadores de Wal-Mart fue estimada como equivalente a la del 40% de la población estadounidense que forma la parte de los más desfavorecidos (120 millones de personas).

Mientras los estadounidenses podían creer que por el trabajo y el esfuerzo podrían progresar y ofrecer una vida mejor para sus hijos, la desigualdad económica no parecía ser un problema tan grave. Durante el tiempo en que era posible preservar la libertad y garantizar al menos cierto grado de igualdad (en lugar de los resultados), y, teniendo en cuenta que la nación más poderosa era lo suficientemente rica para satisfacer las necesidades más básicas de la población más pobre (mucho más pequeña que la existente en otras naciones más pobres), todo estaba bien^[35]. Después de la crisis de 2008, la señal de advertencia se encendió y los movimientos como *Occupy* son síntomas claros de todo esto.

El punto es que la acumulación capitalista, al producir la acumulación de desventajas, proporciona, de la misma manera, la acumulación de ventajas, haciendo que la movilidad social entre

[33] Singer (2002: 8).

[34] En este sentido, Fukuyama, (2013: 23). Como afirman Murphy y Nagel (2005: 194), en 1997, 1% de la población de Estados Unidos recibió el 17% de la renta del país. En cuanto a la distribución de la riqueza, la distorsión es aún mayor, ya que, en 1998, el 1% de la población poseía el 38% de la riqueza (y el 20% más rico alrededor del 83% del total).

[35] Para *The Economist* (2013) las políticas de Barack Obama para su segundo mandato toman como fuente de inspiración a la filosofía política liberal-igualitaria de John Rawls, desde el momento en que busca mejorar la "base de la justicia", es decir el justo funcionamiento de las instituciones sociales necesarias para la verdadera igualdad de oportunidades. La expansión de la educación preescolar; el aumento del salario mínimo; impuestos más altos para los ricos; la creación de más empleos para la clase media, entre otras propuestas, fueron presentadas por Obama como respuestas coherentes a las desigualdades ya presentes en Estados Unidos.

generaciones se congele^[36]. La movilidad social disminuye en la medida en que la renta promedio de los empleos sufre (y ha sufrido) una reducción progresiva.

Se sabe que las élites son capaces de proteger sus posiciones mediante la utilización del sistema, por medio de la transferencia de dinero al extranjero para evitar los impuestos y por la transmisión de ventajas a sus hijos que, además de heredar la riqueza, logran una mayor facilidad de acceso a las universidades costosas y a otras instituciones de élite. Así, la movilidad social se congela. Para escapar de la carga de los impuestos más altos (sobre todo sobre la renta), no es poco común para muchos plutócratas establecer residencia en “paraísos fiscales”, aunque, en verdad, hagan provecho de la infraestructura y las condiciones de vida de las aglomeraciones urbanas, en una especie de “efecto Depardieu”^[37].

Además, el poder político de las élites permite la aprobación de leyes que desreglamenta la especulación financiera y la legislación laboral, así como la reducción de los impuestos sobre sucesiones y sobre las grandes fortunas. En esta medida, en el capitalismo patrimonial el planeta es administrado a favor de una minoría que, a su vez, también promueve el agotamiento de los recursos naturales.

El reto consiste en redirigir las políticas hasta acciones inclusivas, además de revertir el proceso de destrucción del medio ambiente^[38]. La idea inquebrantable que se expone es la de preservar la libertad, la democracia y el capitalismo en sí, aunque se verifique que algunas reparaciones urgentes en beneficio de los pobres necesitan ser hechas, especialmente en relación con el sistema de tributario.

Por lo tanto, se puede decir que, con la desigualdad social creciente en niveles récord y la disminución de la movilidad social, “el modelo económico y social neoliberal ciertamente falló en su

[36] Como afirma Standing (2013: 95), la movilidad intergeneracional en los EE.UU. es baja para los estándares internacionales. Los niños nacidos en los quintiles inferiores y superiores tienen más probabilidades de permanecer en ellos que en el Reino Unido, Suecia o Dinamarca.

[37] El actor Gérard Depardieu, para escapar de la tributación francesa, renunció a su ciudadanía y llevó consigo sus activos a Bélgica; más tarde volvió a trasladar su domicilio fiscal a Rusia (ver Público, 2013).

[38] En este sentido, Dowbor (2014: 12-15).

pretensión de generar movilidad social basada en el mérito^[39]. El problema es aún más grave desde el momento en que se sabe que cuando mayor es la brecha entre la minoría rica y la mayoría empobrecida, más graves serán los problemas sociales^[40]. Si la idea es fomentar el pensamiento libertario individualista en el sentido de que cada uno debe ocuparse únicamente de sus propios problemas, podrá haber una “progresiva dilución de la participación ciudadana en la formulación de políticas” y un empeoramiento de la aversión crónica a los políticos e instituciones políticas, especialmente por parte de los jóvenes^[41]. En el corto plazo, la democracia puede sobrevivir a la indiferencia de los ciudadanos, pero en el mediano o largo plazo, esto se hace imposible. La indiferencia política, en última instancia, permite que los políticos permanezcan con su propio juicio además de garantizar la inmunidad del sistema contra la posibilidad de ser derrocado, pues no se permite la estructuración de una ruta alternativa.

Los economistas neoliberales interpretaron la crisis económica de la década de 1970 como signo de fracaso de las políticas intervencionistas puestas en marcha después de la Segunda Guerra Mundial^[42]. Sin embargo, una fuerte concentración de capital sumada a problemas sociales pueden crear consecuencias negativas en términos de eficiencia económica, lo que parece mostrar la experiencia del siglo XX^[43]. Para Piketty (2014: 26-27), el “aplanamiento de las desigualdades patrimoniales” que se verificó entre 1914 y 1945, y que hizo disminuir las viejas dinastías capitalistas, puede haber favorecido la aparición de nuevas generaciones de empresarios que contribuyeron a impulsar las economías occidentales en los “treinta años gloriosos”, mientras la experiencia del siglo XX muestra que sociedades muy desiguales son inherentemente inestables. En la Era de la Comunicación, los pobres están cada día más informados y conscientes de que podrían tener acceso a educación y salud para sus familias. Como se ha señalado por Judt (2012: 217) sociedades

[39] Standing (2013: 95).

[40] En este sentido ver Judt (2012:33).

[41] Judt (2012: 131).

[42] Piketty (2014a: 26).

[43] Piketty (2014a: 20-27).

muy desiguales se convierten en sociedades inestables, que favorecen las divisiones internas y que, luego, sufrirán de conflictos internos y de resultados poco democráticos. Según lo declarado por Eric Hobsbawm (2008: 34):

“Estados con economías estables y prósperas, y con una distribución relativamente equitativa de bienes entre sus habitantes tienden a ser menos inestables a nivel político y social cuando comparado a países pobres, que son altamente desiguales y económicamente inestables. Un dramático incremento en la desigualdad económica y social, tanto en el ámbito interno de cada país como entre los países, reducirá las oportunidades de paz. La democracia, sin embargo, puede y debe recuperar el control sobre el capitalismo y garantizar que el interés público prevalezca sobre el interés privado, preservando la apertura económica y evitando el proteccionismo y las reacciones nacionalistas”.

Piketty y los estudios sobre la desigualdad

¿Qué ocurre cuando la tasa de retorno del capital es superior a la tasa de crecimiento de la producción y de la renta?

El economista francés Thomas Piketty fue presentado como la nueva superestrella en la economía, en la London School of Economics el 16 de junio de 2014, al ofrecer una conferencia sobre su libro “El capital en el siglo XXI”. Durante semanas, la edición en inglés se volvió un “best seller”, logrando el status de más popular en la lista de Amazon. Ningún trabajo sobre economía, en la actualidad, ha tenido un reconocimiento tan explosivo. De hecho, el libro llegó en el momento adecuado, sobre todo porque estaba claro que, en todo el mundo desarrollado, sobre todo en los EE.UU., la desigualdad está creciendo rápidamente. Si para Europa el autor francés anuncia tormentas en caso de que la desigualdad no se controle, para los países en desarrollo deja evidente el mensaje de que las cosas malas pueden empeorar.

Sobre todo desde la década de 1990, los intermediarios financieros han capturado los procesos de producción. Hoy día, como señaló Dowbor (2014:11), 147 grupos (tres cuartas partes de ellos agentes financieros) controlan el 40% del capital empresarial

global. Cada vez más los pobres apenas consumen sus ingresos y los ricos acumulan. En la medida en que los ricos no consumen todos sus ingresos, lo que resta se transforma en inversiones que generan más y más ganancias (independientemente de la actividad laboral), alimentando así el proceso progresivo de la desigualdad.

La economía mundial crece alrededor de 1,5 a 2% por año. En la medida en que las inversiones de los que acumulan el capital proporcionan un interés promedio de aproximadamente 5% al año, los más ricos empiezan a acumular las rentas que genera el capital, con el resultado de una concentración creciente de la riqueza en unos pocos. Los más ricos logran ganancias más elevadas que las recibidas por las inversiones de la clase media^[44]. Las grandes fortunas crecen a un ritmo mucho más rápido que el crecimiento de la economía en general; por lo tanto, más y más riqueza tiende a acumularse en la parte superior de la pirámide social.

Cuando la “tasa de retorno del capital” supera la “tasa de crecimiento de la producción y de la renta”, como ocurrió en el siglo XIX y está claramente sucediendo siglo XXI, el capitalismo genera automáticamente las desigualdades insostenibles que destruyen los valores basados en el mérito sobre los cuales las sociedades democráticas se construyen. La tendencia de crecimiento de la desigualdad se debe a la continua acumulación de riqueza por los más ricos. En la fórmula de Piketty, la “desigualdad fundamental” ocurre, sobre todo, a largo plazo, cuando $r > g$ (r representa la “tasa anual promedio de rendimiento del capital”, incluyendo utilidades, dividendos, intereses, arrendamientos, rentas y otros ingresos provenientes de capitales; g es la “tasa de crecimiento de la economía”, es decir, el aumento anual de la renta o la producción)^[45]. Por lo tanto, si las tasas de crecimiento de la población y la productividad son relativamente bajas, la riqueza acumulada se torna socialmente perjudicial. Como bien dice el autor, una baja tasa de crecimiento no puede compensar el principio marxista de la acumulación infinita y, el resultado, aunque no necesariamente apocalíptico, puede ser un gran perturbador^[46].

[44] Piketty (2014b: 443-452).

[45] Piketty (2014b: 24-25).

[46] Piketty (2014b: 10).

Para Piketty (2014b:42), la importancia del capital en los países más ricos aumentó principalmente en razón de la desaceleración del crecimiento de la población y del crecimiento económico, así como debido a los regímenes políticos que tienden a favorecer al capital privado. En este caso, las personas con riqueza heredada necesitan reservar solamente una parte de los ingresos provenientes del capital para ver sus activos crecer más rápido que la economía en su conjunto. En tales condiciones, es casi inevitable que la riqueza heredada supere la riqueza acumulada por toda una vida mediante la actividad laboral, y la concentración de capital alcance por lo tanto los niveles extremadamente altos y potencialmente incompatibles con los valores y principios de la justicia social (y mérito) fundamentales para las sociedades democráticas^[47].

Piketty (2014b:8) señala que, antes de la Primera Guerra Mundial, no era posible señalar ninguna reducción estructural de la desigualdad. En general, tanto en el siglo XIX como a principios del siglo XX, hubo un crecimiento en espiral sin fin de la desigualdad y una mayor concentración de la riqueza. Durante este período, el capital prosperó y los beneficios industriales crecieron, mientras el ingreso laboral se mantuvo prácticamente estancado. Fue en este contexto que los primeros comunistas y los movimientos socialistas se desarrollaron con base al argumento de que lo que era bueno para el desarrollo industrial y la innovación tecnológica no era capaz de beneficiar a los trabajadores y los pobres, que permanecían tan miserables como antes, a pesar del crecimiento industrial.

Para Kuznets, la modernización económica y la democracia generarían una menor desigualdad en el largo plazo. Este punto de vista armónico y optimista de la dinámica del capitalismo sirve para justificar la idea de que vale la pena esperar crecer primeramente, para más tarde distribuir la riqueza. Piketty (2014:15) muestra, sin embargo, que no hay un proceso natural de este tipo y que la reducción de la desigualdad de renta verificada en casi todos los países ricos entre 1914 y 1945 se debió a las guerras mundiales y las violentas crisis económicas y políticas inherentes, que alcanzaron, en particular, a las personas con grandes fortunas.

Los principales mecanismos que conducen a la convergencia de ingresos (la difusión del conocimiento, la inversión en formación

[47] Piketty (2014b: 25).

y capacitación, así como la movilidad de capital y trabajo) son más que compensados por las poderosas fuerzas que empujan para la dirección opuesta, es decir hacia una mayor desigualdad^[48]. En una sociedad con población estable (o descendente), es fuerte la tendencia hacia una mayor influencia del capital acumulado por las generaciones anteriores; lo mismo ocurrirá en las sociedades que pasan por períodos de estancamiento económico. Las tasas de crecimiento del siglo XVIII fueron modestas y los componentes demográficos y económicos de crecimiento fueron más o menos similares en magnitud. La producción mundial creció a una tasa promedio anual de 1,6% entre 1700 y 2012, de la cual un 0,8% se explica por el crecimiento de la población y otro 0,8% por el crecimiento de la producción per cápita^[49]. En Europa durante los treinta años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento alcanzó entre 3% y 4% por año (o más).

De acuerdo con la “ley del crecimiento acumulativo” incluso una tasa de crecimiento anual baja, durante un largo período de tiempo, promueve una elevación considerable del nivel inicial de la variable considerada. La población mundial creció a una tasa anual promedio de 0,8% entre 1700 y 2012; sin embargo, durante ese lapso temporal, la población mundial ha aumentado más de diez veces. El planeta tenía alrededor de 600 millones de habitantes en 1700; en 2012, la población había aumentado a 7 mil millones de personas. Si este ritmo continuara durante los tres próximos siglos, la población mundial superaría el insostenible número de 70 mil millones en el 2300^[50].

La tesis central de Piketty es que, a largo plazo, una pequeña diferencia entre “la tasa de retorno del capital” (r) y la “tasa de crecimiento” (g) pueden proporcionar efectos poderosos y desestabilizadores en la estructura y dinámica la desigualdad social, debido a las “leyes del crecimiento acumulado” y la “ley de los rendimientos acumulados”^[51]. Como resultado de la aceleración demográfica, el crecimiento de la población mundial alcanzó la cifra

[48] Piketty (2014b: 21-23).

[49] Piketty (2014b: 71).

[50] Piketty (2014b: 74).

[51] Piketty (2014b: 77).

récord de 1,4% en el siglo XX, en comparación con tasas de 0,4% y el 0,6% de los siglos XVIII y XIX. Entre 1970 y 1990 la población mundial creció a 1,8% anual, una tasa prácticamente tan alta como el récord absoluto del 1,9% alcanzado en el período entre 1950 y 1970^[52]. Un gran crecimiento de la población tiende a disminuir la importancia de la riqueza heredada, ya que cada generación necesitará construirse por sí misma. Para ejemplificar, en un mundo en el que cada pareja tuviera diez hijos en promedio, la riqueza heredada importaría poco, porque se divide por diez para cada nueva generación. En esta sociedad hipotética, la mayoría de la gente podría contar sólo con su propio trabajo y ahorro. En una sociedad con menor tasa de crecimiento de la población y donde la producción per cápita aumentara diez veces en cada generación, por ejemplo, es mejor confiar en lo que cada cual puede ganar y ahorrar con el trabajo propio que en la riqueza heredada de generaciones anteriores^[53].

En la actualidad, considerando que la población mundial sigue creciendo a un ritmo anual del 1%, la producción mundial per cápita está creciendo a un ritmo ligeramente superior al 2% por año (como también ocurre con la renta mundial per cápita). Para Piketty (2014:72), sin embargo, parece que el siglo XXI tendrá tasas de crecimiento mucho menores, alrededor del 1% (o hasta un 2%), es decir cercanas al estancamiento por habitante.

Durante los últimos treinta años, como señala Judt (2012:18), estamos siendo testigos de una admiración acrítica por “los mercados sin trabas” y del desprecio por el sector público, así como la ilusión de crecimiento ilimitado, que genera trabajo e ingresos fiscales y soluciona temporalmente el dilema. No obstante, se sabe que esta alternativa no puede ser inmortalizada y no se puede creer seriamente en el mito del crecimiento económico infinito y eterno, sobre todo cuando los recursos naturales del planeta se agotan y el medio ambiente da signos de colapso.

En esta medida, si no se hace nada para controlar la desigualdad, ella tenderá a intensificarse y la sociedad puede volver a ser cada vez más patrimonial, dando lugar a una economía de los propietarios. En la medida en que la propiedad se convierte en

[52] Piketty (2014b: 78).

[53] Piketty (2014b: 83-84).

factor dominante, la riqueza decreciente se convierte en decisiva influencia sobre la economía y sobre las acciones de gobierno. Si la concentración de la riqueza afecta sustancialmente la dinámica política y la oportunidad económica, el mercado precisa ser controlado por las instituciones públicas apropiadas.

La relación capital/renta

La relación “capital/renta” de un país en particular (β) es una fórmula que resulta de la división del “stock de capital” por la “renta nacional.” Si el “stock de capital” total de un país es el equivalente a seis años de “renta nacional”, esto significa que $\beta = 6$ (o $\beta = 600\%$). En los países desarrollados, la relación “capital/renta” por lo general oscila entre los 5 y 6 años de “renta nacional” y el “capital nacional total” está compuesto, casi en su totalidad, por el capital privado^[54], porque el patrimonio público equivale prácticamente a la deuda pública. Francia, Gran Bretaña, Alemania, Italia, EE.UU. y Japón cuentan con un “ingreso nacional” per cápita (datos de 2010) entre € 30.000 y € 35.000, mientras que la “riqueza privada total” (per cápita, sustraídas las deudas) es de alrededor de € 150.000 y € 200.000, es decir 6 a 5 veces la “renta nacional” anual^[55].

La relación “capital/renta” (β) de un país mide la importancia general del capital en una sociedad determinada. Como señala Piketty (2014:51), las disparidades de renta resultan de la desigualdad en la remuneración del trabajo, pero sobre todo de la desigualdad de la renta originada en el capital, lo que es una consecuencia de la concentración de la riqueza.

La “tasa de retorno del capital” (r) mide la rentabilidad del capital por un año, con independencia de su forma jurídica (utilidades, rentas, dividendos, intereses, royalties, ganancias de capital, etc.), expresados como porcentaje del valor del capital invertido. La “participación del capital en la renta nacional” (α) es igual a $r \times \beta$. Por lo tanto, si $\beta = 600\%$ y $r = 5\%$, entonces $r = \alpha \times \beta = 30\%$. En otras palabras, si la “riqueza nacional” es el equivalente a 6

[54] Piketty (2014b: 50).

[55] Como afirma el autor, β es mayor a 6 en Japón e Italia y menor a 5 en los EE.UU. y Alemania.

años de “renta nacional” y la “tasa de retorno del capital” es del 5% por año, entonces la “participación del capital en la renta nacional” (α) es de 30%^[56]. En los países más ricos, los rendimientos del capital (datos de 2010) eran de aproximadamente 30% de la “renta nacional” ($\alpha = 30\%$); la “relación capital/renta” queda en alrededor de 600%, y la “tasa de retorno del capital” en torno al 5%^[57]. Esto significa que la “renta nacional” per cápita de € 30.000 al año (en los países más ricos) puede ser dividido en € 21.000 por año de “rentas provenientes del trabajo” (70%) y 9.000 € de los “rentas de capital” (30%). Por lo tanto, cada ciudadano que, en promedio, es propietario de 180.000 € del capital, recibe € 9.000, promedio, de rendimientos de capital.

Los choques que afectaron a la economía en el período 1914-1945, la Primera Guerra Mundial, la Revolución Bolchevique de 1917, la Gran Depresión, la Segunda Guerra Mundial y las políticas regulatorias y fiscales que siguieron, junto con la política de control de capital, redujeron sustancialmente la rentabilidad del capital a niveles históricamente bajos hacia 1950^[58]. La participación del capital, sin embargo, retomó el crecimiento con las victorias de Margaret Thatcher en Inglaterra (en 1979), y Ronald Reagan en los EE.UU. (en 1980), que iniciaran una verdadera “revolución conservadora”. La tendencia continuó, en razón de la caída del bloque soviético en 1989, de la globalización y de la desregulación financiera de la década de 1990. Todos estos eventos proporcionaran un cambio político en la dirección opuesta a la observada en la primera mitad del siglo XX. Para Piketty, hacia 2010, a pesar de la crisis de 2008, el capital reinaba próspero como no lo hacía desde 1913^[59].

La actual desigualdad social es diferente de la desigualdad social de la Edad de Balzac o Austen^[60]. En Gran Bretaña y Francia,

[56] Piketty (2014b: 52).

[57] Piketty (2014b: 53). Tal como señala el autor, la “tasa de retorno del capital” promedio, a largo plazo, de las acciones (bolsa de valores) es del orden del 7% al 8% en muchos países; las inversiones en bienes inmuebles y títulos a menudo rinde aproximadamente 3% a 4%, mientras que la tasa real de interés sobre la deuda pública suele ser un poco más baja. La “tasa promedio de retorno de capital” sobre la tierra en las sociedades rurales es típicamente del orden de 4% a 5% por año.

[58] Piketty (2014b: 41).

[59] Piketty (2014b: 42).

[60] Piketty (2014b: 116).

el valor total del “capital nacional” varió entre 6 y 7 años de la “renta nacional” a largo de los siglos XVIII y XIX hasta 1914. A partir de entonces, después de la Primera Guerra Mundial, la “relación capital/renta” disminuyó y siguió cayendo durante la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, hasta llegar a 2-3 años de la “renta nacional” en 1950. La “relación capital/renta” de posguerra empezó a subir y, en ambos países, el valor total del “capital nacional” en 2010 alcanzó unos 5-6 años de la “renta nacional”, en comparación con menos de 4 en 1980^[61].

La disminución de la “relación capital/renta” marcada entre 1914 y 1945 no ocurrió únicamente en razón de la destrucción física del capital (edificios, fábricas, infraestructura) causada por las dos guerras mundiales, sino también debido al colapso del crédito exterior y a una tasa de ahorro muy baja (estos tres factores explican dos tercios a tres cuartos de la caída), mientras los bajos precios de los activos en el nuevo contexto político de posguerra representaron aproximadamente una cuarta parte de la caída^[62]. La disminución de los créditos extranjeros (“el capital extranjero líquido”) se debió a las ejecuciones hipotecarias (debido a las revoluciones) y el proceso de descolonización. Dado el pequeño crecimiento y las recesiones reiteradas, el período 1914-1945 fue negro para los europeos ricos, cuyas rentas disminuyeron considerablemente en comparación con la Belle Époque. Las “tasas de ahorro privado” fueron bajas (especialmente si se sustrae la cantidad aplicada a la reparación o reemplazo de la propiedad dañada por la guerra); algunas personas eligieran mantener su nivel de vida a costa de una venta gradual de parte de su riqueza. Cuando llegó la Depresión de 1930, muchos titulares de acciones y bonos se arruinaron. El restringido ahorro privado fue absorbido en gran parte por el enorme déficit público, en especial durante las guerras. Aquellos que ahorraron prestaron a sus gobiernos y, en algunos casos, incluso vendieron sus activos en el exterior.

El bajo nivel de la “relación capital/renta” después de la Segunda Guerra Mundial reflejó, de alguna manera, una opción política deliberada de los europeos para reducir el valor de mercado de los activos y el poder económico de sus titulares. Los precios de las

[61] Piketty (2014b: 117-118).

[62] Piketty (2014b: 146-148).

propiedades cayeron y, del mismo modo, el valor de las empresas^[63]. Si la confianza en los mercados de valores se vio fuertemente sacudida por la Depresión y por las nacionalizaciones de la posguerra, nuevas políticas de regulación financiera y tributación de los dividendos y ganancias fueran establecidas, y todo esto contribuyó a reducir el poder de los dueños del capital^[64].

En los EE.UU. en el siglo XIX la tierra era tan abundante que no costaba mucho, mientras el crecimiento de la población era intenso, por lo que había menos probabilidades de acumulación de capital privado que en Europa (al menos en el norte del país). El “capital nacional” total representaba poco más de tres años de “renta nacional” cuando los EE.UU. se tornaron independientes; entre 1770 y 1810 las propiedades rurales valían entre 1 y 1,5 años de la “renta nacional”. La relación “capital/renta” era mucho menor en los EE.UU. que en Gran Bretaña o Francia, donde el “capital nacional” valía casi 7 años de “renta nacional” y las tierras representaban casi 4 años de la misma. Todo cambió durante el siglo XIX. Aunque la participación de la agricultura en los valores de la producción y la tierra disminuyeron de manera constante, como ocurrió en Europa, los EE.UU. acumularon un considerable stock de bienes inmuebles y de capital industrial, por lo que el “capital nacional” llegó a cerca de 5 años de la “renta nacional” en 1910 (frente a los 3 años, en 1810). Por otro lado, los choques del siglo XX llegaron a los EE.UU. con mucho menos fuerza, por lo que la relación “capital/renta” se mantuvo estable y osciló entre los 4 y los 5 años de la renta nacional entre 1910 y 2010, mientras en Europa la relación cambió de más de 7 años a menos de 3 años, antes de recuperarse a un índice de entre 5 y 6 años^[65].

En la gestión de Franklin D. Roosevelt, los Estados Unidos adoptaron políticas para reducir la influencia del capital privado (como el control de las rentas) tal cual lo hizo Europa. Después de la Segunda Guerra Mundial, los precios inmobiliarios y las acciones llegaron a valores mínimos históricos. Con respecto a los impuestos progresivos, los EE.UU. fueron mucho más lejos que Europa, posiblemente debido a que el principal objetivo era reducir la

[63] Piketty (2014b: 149).

[64] Piketty (2014b: 150).

[65] Piketty (2014b: 152-153).

desigualdad. La inflación y el crecimiento redujeron la deuda pública a un nivel modesto en los años 1950 y 1960, por lo que la riqueza pública fue claramente positiva hacia 1970. La riqueza privada de Estados Unidos disminuyó significativamente: de 5 años de la “renta nacional”, en 1930, a menos de 3,5 años, en 1970^[66].

Piketty, en su exhaustivo trabajo de recopilación de información histórica, muestra que en la mayor parte del mundo desarrollado la desigualdad, que había caído entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial, resucitó a partir de los años 1980, con una fuerte concentración de la renta en la parte superior de la pirámide. El decil más rico de la población acumuló el 45-50% de la renta nacional en los años 1910-1920; la concentración se redujo a 30-35% al final de la década de 1940. De 1950 a 1970, al menos en todos los países más ricos evaluados por Piketty, la desigualdad se estabilizó en ese nivel. Sin embargo, desde la década de 1980 hubo un rápido aumento de la desigualdad, hasta que, alrededor de 2000, regresó a un nivel de 45-50% de la “renta nacional” concentrado por el 10% más rico.

Para Piketty, el resurgimiento de la desigualdad se debe en gran parte a los cambios políticos de los últimos decenios, en particular respecto a la política tributaria y las finanzas^[67]. En otras palabras, la cuestión de la distribución de la riqueza siempre ha sido política y, por lo tanto, no se puede reducirla únicamente a mecanismos económicos. Si la desigualdad está creciendo rápidamente en los países más desarrollados esto se debe a que el rendimiento del capital es mayor que el crecimiento de la economía por la liberalización económica y la globalización del capital, así como en razón de reducciones en la progresividad de los tributos.

La reaparición, a principios del siglo XXI, de grandes fortunas comparables a las existentes a principios del siglo XX es ampliamente favorecida por la disminución general de las tasas marginales de impuestos que afectan las rentas más altas. Piketty señala también que la movilidad del capital, cada vez más fuerte hoy día, es un poderoso factor que hace que los distintos países elijan una “suave

[66] Piketty (2014b: 154).

[67] Piketty (2014b: 20).

tributación” para las rentas más altas^[68].

La propuesta de Piketty

Si el capitalismo conducido por las fuerzas del mercado genera automáticamente una severa desigualdad y una enorme concentración de la riqueza, tenemos que establecer mecanismos para resolver este desequilibrio. La solución señalada por Piketty son los impuestos. Su propuesta de reducción de la desigualdad es la modelación de un sistema tributario que pueda estimular la inversión productiva y, al mismo tiempo, aumentar los ingresos del Estado, permitiendo políticas redistributivas de la renta y gastos gubernamentales en educación, salud y protección social. Para Piketty, el impuesto progresivo impidió que se remontase a situaciones similares a las que prevalecían en la víspera de la Primera Guerra Mundial. Su desaparición puede, en el largo plazo, provocar cierta “esclerosis económica” en los impuestos que alcanzan los más altos ingresos. En los EE.UU., por ejemplo, el aumento de las desigualdades del patrimonio, observado en los años 1980 y 1990, fue facilitado principalmente por las fuertes caídas que se produjeron en los impuestos, beneficiando a las rentas más altas, desde finales de 1970.

Piketty considera que es necesario aumentar la progresividad del impuesto sobre la renta, aumentando las alícuotas y reduciendo las opciones de deducción, así como aplicar un impuesto global sobre el capital que, incluso, logre incidir a los paraísos fiscales. Los EE.UU., por ejemplo, que ya tuvieran la alícuota máxima del impuesto sobre la renta por encima del 90% entre 1944 y 1964 (el período en el que la desigualdad era baja y había alto crecimiento), redujeron sus tasas máximas a 40%. Del mismo modo, se redujeron radicalmente los impuestos sobre sucesiones y el impuesto sobre los activos y el patrimonio. En la concepción de Piketty, por tanto, los mecanismos de contención de la desigualdad fueran fragilizados.

Para Piketty, el estado de bienestar financiado por la tributación progresiva, especialmente durante el período 1932-1980, no hizo daño al crecimiento económico. Sin embargo, después de

[68] Piketty (2014a: 26).

1980, se produjo una caída en las tasas más altas de impuesto y las ganancias de capital empezaron a ser tributadas por tasas mucho más bajas, aumentando el flujo de capital hacia el 1% del topo de la pirámide. En la década de 1990, la reducción en el poder adquisitivo de los trabajadores estaba cubierta por la expansión del crédito, incluso, en EE.UU., por financiamientos de hipotecas de alto riesgo (sub prime). El resultado fue una burbuja de activos que estalló en 2008, paralizando el sistema de crédito.

Como solución a los dilemas del capitalismo, Piketty aboga por la imposición de impuestos sobre la herencia, impuestos progresivos sobre la renta y tributación de la riqueza mundial para frenar la tendencia a crear un capitalismo aristocrático, marcado por una fuerte desigualdad de la riqueza y la renta.

El Capital en el Siglo XXI: ¿los profetas empiezan como herejes?

Al tratar de la distribución de la riqueza, un difícil tema de la economía política, ¿está Piketty cometiendo una herejía? Los profetas, a menudo, empiezan como herejes^[69]. Para la mayoría de los economistas, el profesor de francés está absolutamente incorrecto.

Piketty incomodó a la izquierda radical. Slavoj Žižek (2014), por ejemplo, dice que el economista francés verificó que la amenaza a la democracia viene del interior del propio capitalismo, es decir, la dinámica capitalista inexorablemente tiende a causar desigualdad social. Sin embargo, cree que Piketty es utópico. Žižek reconoce que el intento de superar el capitalismo en el siglo XX de hecho no tuvo éxito. Sin embargo, acusa a Piketty de suponer que todas las alternativas al capitalismo deben terminar en fracaso y que, por lo tanto, resta únicamente preservarlo. Para Žižek, Piketty es utópico porque propone que el modo de producción siga siendo el mismo, siendo necesario solamente que se cambie la distribución mediante la aplicación de impuestos radicalmente superiores. Este autor sostiene que la propuesta de Piketty no es posible porque requiere realizarse a nivel global, dado que si se aplica en un solo país el

[69] En este sentido, ver Medeiros (2014).

capital se desplaza a otra parte. En este sentido, sería necesaria una reorganización política global, capaz de efectivamente controlar el capital globalizado.

David Harvey (2014), a su vez, critica a Piketty pues entiende que su libro no fue capaz de explicar las razones de la crisis de 2008, o la razón por la que la economía necesita tanto tiempo para reconstruir un bajo desempleo a largo plazo y evitar el sufrimiento de millones de excluidos. Para Harvey los hallazgos destacados por Piketty ya habían sido anunciados por Karl Marx en el primer volumen de "El Capital" (Piketty no ha leído a Marx). Según Harvey, la formulación matemática de Piketty esconde más de lo que revela. No revela, por ejemplo, la verdadera influencia de la clase política y omite la lucha de clases que ha sido ganada por los más ricos. Además, la "medida clave" de su victoria estaría representada por la creciente disparidad de la riqueza y de los ingresos del 1% más rico en relación con el resto de la población. Para el autor, el economista francés se limita a afirmar leyes que, en verdad, son observaciones meramente estadísticas. Asimismo, cree que las soluciones identificadas como antídotos contra el avance de la concentración de la riqueza y el poder no son políticamente factibles.

Para Harvey, Piketty se basa en una definición errónea de "capital", que en realidad es un proceso, no una cosa (es un proceso de circulación en que el dinero se utiliza para hacer más dinero, a menudo - aunque no exclusivamente - a través de la explotación de la fuerza de trabajo). Piketty, sin embargo, define el "capital" como el stock de todos los activos en manos de individuos, empresas y gobiernos que pueden ser comercializados en el mercado - no importa si son comercializados (o no), incluidos la tierra, los bienes inmuebles y los derechos de propiedad intelectual, colecciones de arte y joyas, etc. Para Harvey dinero, tierras, propiedades, plantas y equipamientos que no se están utilizando de forma productiva no son capital.

En su libro, Piketty (2014b) toma el término "capital" como la suma total de los activos no humanos que pueden ser objeto de propiedad y se negocian en el mercado. El autor excluye el llamado "capital humano" (potencial laboral de individuos, habilidades, formación, etc.). Según Piketty, el término "capital" comprende, por tanto, todas las formas de propiedad real (incluida la vivienda), así como el capital financiero y profesional (plantas, infraestructura,

maquinaria, patentes, etc.) utilizados por las empresas y agencias gubernamentales. Aunque el concepto de “capital” tomado por Piketty rechaza el “capital humano” (que no puede ser intercambiada en el mercado en las sociedades no-esclavo), la idea no se limita a “capital físico” (terrenos, edificios, infraestructura y otros bienes materiales), esta idea incluye el “capital intangible” (como las patentes y otros derechos de propiedad intelectual), que se cuentan como activos financieros.

Sin embargo, Piketty no pretende en su libro explicar el metabolismo del capital; del mismo modo, no presenta sus fórmulas (como “ $r > g$ ”) como reglas matemáticas absolutas, pero afirma solamente que en una economía de bajo crecimiento, la “tasa de retorno del capital” (a largo plazo) tiende a ser mayor que la “tasa de crecimiento económico”, lo que lleva a una concentración de la riqueza.

El economista francés no dejó, además, de ser criticado por textos libertarios. Constantino (2014), por ejemplo, afirma que la izquierda está obsesionada con el tema de la desigualdad (como la brecha entre ricos y pobres), pero no considera el progreso de las condiciones de vida de los más pobres en el capitalismo. En sus palabras: “Parte de la explicación es la premisa absurda de que la economía es un juego de suma cero, que la riqueza es estática. Supongamos que José es rico porque Juan es pobre, omitiéndose del hecho de que ambos pueden estar mucho más ricos en determinado plazo del tiempo. Al ver sólo un pastel fijo, se centran sólo en su división más igualitaria. Los liberales saben que el capitalismo es la levadura que hace el pastel en su conjunto crece sin cesar, gracias a las ganancias de productividad”.

Para Constantino, la explicación también tiene un carácter psicológico y tiene que ver con la “envidia” enraizada en la naturaleza humana. En su opinión, los envidiosos prefieren perjudicar a los ricos en vez de ayudar a los pobres, por lo que para él “el socialismo es la idealización de la envidia.” Los socialistas, para el libertario, no desean mejorar efectivamente la vida de los pobres, pero quieren resultados iguales porque no soportan las diferencias, es decir, no toleran el hecho de que algunos logran acumular fortunas. En este sentido, cree que Piketty es el más joven “gurú de la izquierda” y se convirtió en sensación porque “rescató el viejo marxismo en envases nuevos.” En su opinión, la propuesta Piketty de gravar fuertemente a los más

ricos retrata solamente el “viejo rancio igualitario enmascarado de altruismo”. En esta medida, concluye: “Confiscar la riqueza de los más ricos sólo asustará a los que tienen más capacidad de crear riqueza. Francia ya está sufriendo con esto. Pero no importa a la izquierda, porque su objetivo no es crear más riqueza para todos, pero sacarla de las personas que son más prósperas. Pura envidia”.

¿Sería Piketty marxista? No se puede afirmar esa idea. El autor, a lo largo de su libro, parece apoyar la mejor doctrina liberal igualitaria, intentando deliberadamente “salvar” al capitalismo de sus propias contradicciones. Para Piketty “el sistema de precios no conoce límites ni moral”^[70], por lo que la política es la salida para el capitalismo, debiendo el Estado ser llamado a regularlo y, sobre todo, tributarlo.

Piketty afirma en su libro que su análisis implicó la comparación de diferentes conjuntos de datos y sus estudios tienen imperfecciones, aunque su intención fuera hacer frente a los hechos económicos y sociales desde diferentes perspectivas con el fin de construir una visión más amplia y menos sesgada. Rápidamente surgieron los que buscaron señalar los errores en su análisis. Un equipo de economistas del Financial Times, por ejemplo, se apresuró a reclamar, contra todas las evidencias, que la desigualdad económica en Europa después de 1970 no había aumentado. Paul Krugman (2014), analizando las afirmaciones de Chris Giles publicadas en Financial Times (2014), verificó que las críticas eran las que tenían errores al intentar considerar los datos históricos utilizados por Piketty. Para Krugman el intento de Giles de refutar la tesis central de

[70] Piketty (2014b: 6). Según el autor (2014b: 31) *“I belong to a generation that came of age listening to news of the collapse of the Communist dictatorships and never felt the slightest affection or nostalgia for those regimes or for the Soviet Union. I was vaccinated for life against the conventional but lazy rhetoric of anticapitalism, some of which simply ignored the historic failure of Communism and much of which turned its back on the intellectual means necessary to push beyond it. I have no interest in denouncing inequality or capitalism per se — especially since social inequalities are not in themselves a problem as long as they are justified, that is, “founded only upon common utility,” as article 1 of the 1789 Declaration of the Rights of Man and the Citizen proclaims. [...] By contrast, I am interested in contributing, however modestly, to the debate about the best way to organize society and the most appropriate institutions and policies to achieve a just social order. Furthermore, I would like to see justice achieved effectively and efficiently under the rule of law, which should apply equally to all and derive from universally understood statutes subject to democratic debate.*

Piketty fue decepcionante.

Siguiendo a Ha-Joon Chang (2013:199), entre finales del siglo XIX y principios del XX, la extensión del sufragio a los pobres no causó la temida tributación excesiva de los ricos y la destrucción del capitalismo. De hecho, ni siquiera cuando se inició la más intensa tributación de los más ricos el capitalismo fue amenazado, sino que se hizo más fuerte, con altas tasas de crecimiento de las economías capitalistas más desarrolladas. Si antes las economías crecieron al 1-1,5% por año, durante la Edad de Oro los EE.UU. crecieron al 2-3% anual y Europa a 4-5% por año. En las economías más ricas, el crecimiento se redujo a partir de 1970 y en la década de 1980 se desencadenó una reducción de impuestos para los ricos y se abrieron nuevas oportunidades para ganancias especulativas con la desregulación financiera y la globalización del capital. De hecho, las políticas que promueven los más ricos (economía *trickle-down*), con la esperanza de que la prosperidad podría entonces “gotear” para los pobres, no proporcionan un mayor crecimiento económico. Los más ricos se hicieron más ricos y no han hecho la vida de los pobres mejor; por el contrario, lo que está sucediendo es el crecimiento del desempleo, del “precariado” y el estrangulamiento de la clase trabajadora. Las políticas públicas de redistribución de la renta “hacia arriba”, mediante la reducción de la tributación, produjo un aumento de la desigualdad social. El problema se ha agravado desde el momento en que la economía mundial, que según el Banco Mundial solía crecer (durante los años 1960 y 1970) más de 3% al año, ahora, desde 1980, ha crecido a un ritmo de 1,4% por año (1980-2009)^[71]. En realidad, la economía *trickle-down* debilita el poder adquisitivo de las clases más bajas, intensificando las desigualdades y disminuyendo las tasas de crecimiento. De acuerdo a Chang (2013: 204), “el simple hecho de hacer ricos a los ricos no hace que todo el mundo se vuelva más rico”.

Piketty descarta la opinión de que el capitalismo de libre mercado es capaz de redistribuir la riqueza, y demuestra que el capitalismo de libre mercado, en ausencia de una fuerte intervención del Estado, puede favorecer la construcción de un verdadero modelo de oligarquías no democráticas.

[71] Chang (2013: 202).

Piketty y la limitación de sus propuestas para el escenario globalizado

El propio Piketty subraya que la población del planeta es de aproximadamente 7 mil millones de personas (2012) y que la producción mundial es un poco mayor que 70 billones de euros, por lo que la “producción global” per cápita anual era en 2012 de unos 10.000 € (euros). Si de este valor se resta el 10% de depreciación del capital y el resultado se divide por 12, se llega a una “producción per cápita mensual” de unos 760 €. En otras palabras, en promedio, si hipotéticamente la “producción global” y “los ingresos globales” fuesen divididos en partes iguales, cada individuo en el mundo tendría una renta mensual de unos 760 €^[72].

La población de la Unión Europea (unos 540 millones) tiene una producción per cápita de más de 27.000 € al año. Los EE.UU. y Canadá, que cuentan con 350 millones de personas, tienen una producción per cápita de 40.000 €. América Latina, que cuenta con 600 millones de personas, tiene una producción per cápita de 10.000 € (igual a la media mundial). África Subsahariana, con una población de 900 millones de personas, tiene una producción per cápita de sólo 2.000 € al año. India tiene índices ligeramente más altos que el África subsahariana, mientras que el norte de África tiene porcentajes notablemente más altos. China tiene una producción per cápita de 8.000 € al año (siempre en 2012), ligeramente por debajo del promedio mundial. La desigualdad mundial varía desde las regiones donde el ingreso per cápita promedio es de alrededor de 150 a 250 € al mes (África subsahariana y la India) a las regiones donde alcanza entre 2.500 y 3.000 € al mes (Europa Occidental, EE.UU., Japón), es decir de diez a veinte veces más alto.

El trabajo de Piketty muestra, dentro de los límites del territorio nacional, el resultado del proceso de acumulación de ventajas e inconvenientes generados por el capitalismo moderno. El economista evidencia, con datos indiscutibles, que el proceso de acumulación de riqueza está dando lugar a un capitalismo aristocrático en cada una de las naciones. Sin embargo, los efectos previstos por el capital globalizado y la desigualdad entre las

[72] Piketty (2014b: 62-64), así como para los datos que siguen.

naciones, que ocurre en razón de la globalización financiera, no fueron considerados.

El análisis pretende ser universal y el autor habla sobre “leyes generales del capitalismo”. Sin embargo, el esquema básico de Piketty fue diseñado para hacer frente a un país aislado en relación con los demás. A nivel mundial, sobre todo en las naciones en desarrollo, una parte importante del capital, el que tiende a concentrar la renta, pertenece a otros países y parte sustancial de los rendimientos del capital se envía sistemáticamente al extranjero^[73]. Gabriel Zucman (2013), por ejemplo, estima que 8% de la riqueza financiera mundial resulta de transferencias de los países pobres a los países ricos a través de paraísos fiscales (principalmente a los EE.UU. y la zona euro). Tanto Piketty como Zucman estiman que un tercio de los rendimientos de capital en los Estados Unidos proviene de las inversiones realizadas en otros países.

Piketty no evalúa la “maldición de los recursos naturales” y los contratos injustos firmados entre empresas transnacionales de los países ricos y los países pobres^[74] y no considera el problema de la “progresividad arancelaria” dictado por los países desarrollados, que imponen elevadas tasas a las importaciones de bienes industriales y

[73] En este sentido, ver Medeiros (2014).

[74] Para ilustrar, se puede tomar el caso de la explotación de los recursos minerales y de los contratos a largo plazo celebrados por los gobiernos africanos con los países desarrollados o corporaciones transnacionales. En el marco filosófico dominante tradicional, se deben cumplir dichos acuerdos. Incluso John Rawls sostiene que las personas deben cumplir sus tratados y acuerdos. Sin embargo, un gobierno africano opresivo y corrupto depende, para su permanencia en el poder, del mantenimiento de un ejército. Aunque se sepa que la exploración de minerales puede ser gravemente perjudicial a los pueblos indígenas y al medio ambiente, incluso cuando se sabe que la gran mayoría de gente miserable no es beneficiada, porque las rentas derivadas del royalty se desvían a la elite política y para el gasto con la represión militar, el “sistema” requiere que se cumplan los acuerdos. De hecho, con los ingresos obtenidos, los gobiernos opresivos comprar armas, automóviles importados, artículos de lujo, y así, de alguna manera, el dinero, de manera corrupta, vuelve a los países más ricos. Dictadores corruptos y criminales compran títulos del gobierno de los países desarrollados y mantiene inversiones en paraísos fiscales. Como si no bastase, el orden internacional autoriza que estos gobiernos vendan los derechos de propiedad legalmente válidos sobre los recursos minerales del Estado y también que hagan préstamos en nombre de la nación. Estos privilegios ofrecen medios para la manutención de gobiernos dictatoriales aunque haya una oposición casi universal de las personas del estado.

tasas más bajas a los insumos^[75], los subsidios agrícolas en los países más ricos, la falta de acción de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el daño que todo esto causa a las naciones en desarrollo^[76]. Como señala Medeiros (2014), la desigualdad mundial supera con mucho el debate propuesto en el libro de Piketty, pero el autor no demuestra la debida atención a la investigación que revela la desigualdad entre países, que es tan o más importante que la desigualdad dentro de los países. Para Medeiros basta simplemente con observar que “el coeficiente de Gini mundial es mayor que el coeficiente de Gini en un solo país” y subraya que en las propuestas de Piketty un país retiene sus impuestos dentro del propio país, pero sin incluir propuestas para reducir la desigualdad entre los países. Al tributar a los ricos, por ejemplo, el gobierno de los EE.UU. tributa los beneficios obtenidos en otros países y traídos a los EE.UU. y, con esto, logra reducir la desigualdad en su propio país, pero no en el mundo. Piketty indudablemente sufre considerable influencia de los ideales del liberalismo igualitario, especialmente de John Rawls, autor citado en numerosos pasajes^[77]. El punto es que incluso la obra de Rawls (2014) dedicada a tratar la idea de la justicia en el escenario mundial, no es capaz de proporcionar apoyo adecuado para el problema de la desigualdad entre las naciones en el capitalismo globalizado. En

[75] Como afirma Joseph Stiglitz (2007: 173), los países desarrollados impiden que los países agrícolas industrialicen productos en su estado natural, imponiendo aranceles más altos a los productos manufacturados en lugar de los productos naturales (“progresividad arancelaria”). Europa, por ejemplo, permite que naranjas frescas sean importadas con tarifas bajas, pero impone un arancel del 25% para las jaleas y jugos congelados.

[76] Como señala Stiglitz (2007:69-170), “una década después de la Ronda Uruguay, más de dos tercios de la renta agraria en Noruega y Suiza provenía de subvenciones, más de la mitad en Japón y un tercio en los EE.UU.. Para algunos productos, como el azúcar y el arroz, las subvenciones ascendieron a 80%. Los subsidios agrícolas totales en los EE.UU., Unión Europea y Japón (incluyendo los subsidios ocultos, como para el agua), si en realidad no exceden el ingreso total de África subsahariana, lo equivale al 75% de los ingresos en esta región, por lo que es casi imposible para los agricultores africanos competir en los mercados mundiales. La vaca europea recibe en promedio subvención de dos dólares al día (medida de pobreza del Banco Mundial); más de la mitad de las personas en el mundo en desarrollo viven con menos que eso. Es mejor ser una vaca en Europa que una persona pobre en un país en desarrollo”.

[77] Cf. Piketty (2014b: 480, 631, 653, 654).

este sentido, Piketty tampoco presenta propuestas adecuadas para reducir la desigualdad entre países en la “modernidad líquida”, ni ofrece sugerencias para aliviar la miseria de las personas que viven por debajo del umbral de la pobreza.

Rawls, por cierto, cree que existe un deber de asistencia hacia sociedades agobiadas, pero esto no se traduce en la idea de justicia distributiva global. La finalidad del deber de asistencia de Rawls entre naciones no es subir o incluso ajustar el nivel de riqueza entre las sociedades, pero apenas hacer posible una estructura básica social justa, es decir, un ambiente propicio para establecer instituciones políticas justas y razonables. Por lo tanto, Rawls no extiende el “principio de diferencia” al derecho de los pueblos, es decir, cualquier ayuda adicional a las sociedades agobiadas traduce la idea de caridad, sustancialmente diferente de la idea de justicia distributiva (en el sentido contemporáneo)^[78].

Piketty está en lo cierto al decir que, al menos en los horizontes del Estado Nacional, el capitalismo exige una fiscalidad progresiva e impuestos sobre la herencia para que se pueda imaginar la posibilidad de la paz social sin tener que ir “más allá del capital.” Sin embargo, en el escenario mundial, las propuestas de Piketty no son suficientes y no contribuyen en nada para reducir las desigualdades sociales entre las naciones. Para frenar, por ejemplo, la “corrida hasta el fondo del pozo” provocada por las naciones más pobres que compiten por las inversiones extranjeras, las propuestas de Piketty no bastan.

El economista francés no estudió la movilidad del capital, que ha provocado una intensa guerra fiscal entre los Estados nacionales. Los países, como ya se sabe, han reducido la alícuota del impuesto a la renta obtenida por los extranjeros dentro de sus fronteras para atraer inversiones directas. Así, la guerra fiscal provoca una disminución sustancial de los ingresos provenientes de los impuestos sobre la renta (incluyendo el impuesto sobre los rendimientos originados por el capital), que deberían ser la principal fuente de ingresos de la mayoría de los países modernos que desean combatir las fuentes de la desigualdad social.

En este contexto, los Estados están desplazando la carga

[78] Las “sociedades agobiadas” son sociedades que carecen tanto de las tradiciones políticas y culturales, como de capital humano, de conocimientos técnicos, razón por la cual no pueden ser instituciones justas y razonables en términos del liberalismo político de Rawls.

fiscal de la tributación sobre los rendimientos del capital (que es más fluido) hacia la tributación sobre las rentas del trabajo (más fijo) y sobre el consumo. Así, la rápida movilidad del capital hace que la tributación se vuelva más regresiva, dificultando la intervención del Estado en las ganancias y fortunas. De esta forma, la “modernidad líquida” agrava el proceso de acumulación de capital y la desigualdad entre las naciones.

Por otra parte, no es suficiente armonizar la fiscalidad y poner orden en el tema laboral; no basta eliminar los beneficios fiscales y establecer alícuotas homogéneas, ni acabar con los paraísos fiscales. Si todo esto se hace sin compensación para las naciones más pobres, los atractivos para la creación de empleo serían removidos y las inversiones serían hechas solamente en los países más desarrollados, que poseen trabajadores más preparados e infraestructura adecuada. A los países más pobres quedaría la miseria sin esperanza. Por eso, para que el sistema sea mínimamente justo, es necesario crear un ingreso mínimo global que permita la satisfacción del derecho universal a la subsistencia, de manera a poner fin al hambre y a la miseria en el mundo^[79].

Uno de los mecanismos adecuados para alentar a los ajustes necesarios en el orden económico mundial de manera de permitir un sistema más justo de redistribución de la riqueza es la creación de impuestos globales, tales como el impuesto Tobin^[80], o el tributo (de impacto) sobre los minerales propuesto por Thomas Pogge^[81]. La

[79] En este sentido, ver Batista Júnior (2015): “El deber de aliviar la pobreza mundial se encuentra con todo el mundo, en proporción a su capacidad para hacerlo y se incrementa en cualquier papel que uno contribuye en la existencia de la pobreza. Independientemente del punto de vista humanitario, la idea de la justicia se impone, desde el momento en que se pueda demostrar, con claridad, que la pobreza es causada, mantenida o agravada por el orden económico mundial de la “modernidad líquida”. Si todo el mundo tiene el deber de aliviar la pobreza global, los países más ricos que determinan el orden económico mundial, por razones de justicia, poseen la obligación reforzada de abolir la pobreza. Para que el sistema sea mínimamente justo, es necesario instituir un ingreso mínimo global que permita la satisfacción del derecho universal a la subsistencia, de manera a poner fin al hambre y a la miseria en el mundo”.

[80] Para investigar la propuesta del tributo Tobin ver Chesnais (1999).

[81] Pogge (2009: 148-150) sostiene la creación de un Dividendo sobre los Recursos Globales (DRG). El fondo formado por el DRG deberá ser utilizado para asegurar que todos los seres humanos puedan satisfacer dignamente a sus necesidades básicas, por sí mismos, esto es, por medio de una renta mínima global.

lucha contra la pobreza no puede ser hecha al interior de las naciones más ricas, como se hace entre amigos para disfrutar de un asado. La fiscalidad debe ser suficiente para que podamos establecer un fondo que permita la asignación de un ingreso mínimo global capaz de eliminar a los pobres del mundo de la línea de pobreza.

Es de destacar, sin embargo, que el trabajo Piketty es excelente y su diagnóstico es exacto, aunque el autor no sea efectivo en el pronóstico propuesto. El estudio es meritorio y su éxito absolutamente legítimo.

REFERENCIAS

- Batista Júnior, Onofre Alves.** 2015. *O Outro Leviatã e a Corrida ao Fundo do Poço*. São Paulo: Almedina, no prelo.
- Chang, Ha-Joon.** 2013. *23 Coisas que Não Nos Contaram sobre o Capitalismo*. São Paulo: Cultrix.
- Chesnais, François.** 1999. *Tobin or not Tobin? Porque Tributar o Capital Financeiro internacional em Apoio aos Cidadãos*. São Paulo: Ed. UNESP.
- Constantino, Rodrigo, Jornal O Globo.** 2014. *A Idealização da Inveja - Os Invejosos São Aqueles que Preferem Prejudicar os Ricos em Vez de Ajudar os Pobres*. Disponible en: <http://oglobo.globo.com/opiniaao/a-idealizacao-da-inveja-12326431#ixzz30HtqbOIN>. Consultado el 21-10-2014.
- Crédit Suisse, Research Institute**
Crédit Suisse. 2014. *Global Data Wealth Databook 2014*. Zurich. Disponible en: <https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/?fileID=5521F296-D460-2B88-081889DB12817E02>. Consultado el 15-12-2014.
- De Masi, Domenico.** 2010. *O Futuro do Trabalho: Fadiga e Ócio na Sociedade Pós-Industrial*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- Dowbor, Ladislau.** 2014. "Entender a Desigualdade: Reflexões Sobre O Capital No Século XXI". En *Thomas Piketty e o Segredo Dos Ricos*. Silvio Caccia Bava, editor. São Paulo: Veneta - Le Monde Diplomatique Brasil.
- Chris Giles, Financial Times.** 2014. *Piketty Findings Undercut by Errors*. Disponible en: <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/e1f343ca-e281-11e3-89fd-00144feabdc0.html#axzz3Cpb6XaQe>. Consultado el 09-09-2014.
- Friedman, Milton.** 1982. *Capitalism and Freedom*. Chicago: Chicago Press.
- Fukuyama, Francis.** 2013. *As Origens da Ordem Política: Dos Tempos Pré-humanos Até a Revolução Francesa*. Rio de Janeiro: Rocco.
- Harvey, David.** 2014. *Reflexões sobre "O capital" de Thomas Piketty*. Disponible en: <http://davidharvey.org/2014/05/afterthoughts-piketlys-capital/>. Consultado el 01-05-2014.
- Hobsbawm, Eric.** 2008. *Globalização, Democracia e Terrorismo*. Lisboa: Presença.
- Judt, Tony.** 2012. *Um Tratado Sobre Os Nossos Actuais Descontentamentos*. Lisboa: Edições 70.
- Krugman, Paul, The New York Times.** 2014. *Is Piketty All Wrong?* Disponible en: http://krugman.blogs.nytimes.com/2014/05/24/is-piketty-all-wrong/?_php=true&type=blogs&r=0. Consultado el 09-09-2014.

Marcelo Medeiros, Revista Piauí n.92.

2014. Piketty e nós. Livro de economista francês reforça a ideia de que é preciso conhecer melhor o topo da pirâmide social para explicar a dinâmica da desigualdade brasileira. Disponível em: <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-92/tribuna-livre-da-luta-de-classes-ii/piketty-e-nos>. Consultado el 16-09-2014.

Nagel, Thomas; Murphy, Liam. 2005.

O Mito da Propriedade: os Impostos e a Justiça. São Paulo: Martins Fontes.

Piketty, Thomas. 2014a.

"Diminuição dos Impostos, Retorno às Fortunas de Outrora". En *Thomas Piketty e o Segredo Dos Ricos*. Silvio Caccia Bava, editor. São Paulo: Veneta - Le Monde Diplomatique Brasil.

Piketty, Thomas. 2014b.

Capital in the Twenty-First Century. Cambridge: Belknap Press.

Piketty, Thomas; Zucman, Gabriel, Paris School of Economics. 2013.

Capital is Back: Wealth-income Ratios in Rich Countries 1700-2010. Disponível em: <http://www.parisschoolofeconomics.com/zucman-gabriel/capitalisback/PikettyZucman2013WP.pdf>. Consultado el 28-10-2014.

Pogge, Thomas. 2003.

"As Exigências Morais da Justiça Global". En *Pobreza e Desigualdade no Brasil: Traçando Caminhos para a Inclusão Social*. Marlova Noleto; Jorge Wertheim Jovchelovitch, editor. Brasília: UNESCO. p. 241-258. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001339/133974por.pdf>. Consultado el 15-12-2014.

Pogge, Thomas. 2009.

Haciendo Justicia a la Humanidad. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/123981855/Haciendo-Justicia-a-la-Humanidad>. Consultado el 20-08-2013.

Público. 2013.

GÉRARD Depardieu recebe cidadania russa em apenas duas semanas. Disponível em <http://www>.

publico.pt/mundo/noticia/gerard-depardieu-tornase-cidadao-russo-em- apenas-duas-semanas-1579339. Consultado el 2-12-2013.

Rawls, John. 2004.

O Direito Dos Povos. São Paulo: Martins Fontes.

Singer, Paul. 2002.

Introdução à Economia Solidária. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo.

Slavoj Žižek. 2014.

"A Utopia de Piketty". Disponível em <http://blogdaboitempo.com.br/2014/05/30/zizek-a-utopia-de-piketty/>. Consultado el 16-09-2014.

Standing, Guy. 2013.

O Precariado: a Nova Classe Perigosa. Belo Horizonte: Autêntica.

Stiglitz, Joseph. 2007.

Globalização: Como Dar Certo. São Paulo: Companhia das Letras.

The Economist. 2013.

Equality of Opportunity: Obama's Rawlsian Vision. Disponível em: <http://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2013/02/equality-of-opportunity>. Consultado el 24-05-2013.

Zucman, Gabriel, Paris School of Economics. 2013.

The Missing Wealth of Nations: Are Europe and the U.S. net debtors or net creditors? Disponível em: <http://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/zucman-gabriel/mwn23march.pdf>. Consultado el 28-10-2014.

World Health Organization (WHO).

2001. *The World Health Report: 2001-Mental Health: New Understanding, New Hope*. Geneva: WHO. Disponível em: <http://www.who.int/whr/2001/en/>. Consultado el 15-12-2014.

Breves de Política Pública

Los textos que se reproducen a continuación han sido publicados por el Centro de Políticas para el Desarrollo de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile con el propósito de promover el debate sobre diversos asuntos de interés público y no representa necesariamente la opinión de sus autoridades de la Facultad ni de las de la Universidad de Santiago de Chile.

LA DESACELERACIÓN ECONÓMICA

Septiembre 2014, N°31

Después de la dinámica recuperación de la crisis de 2009 acaecida a partir del segundo trimestre de 2010 -entre 2010 y 2012 el crecimiento promedio anual del PIB fue de 5,7%- hacia el primer trimestre de 2013 la economía chilena inició una desaceleración. Creció sólo un 4,1% el año pasado. Desde entonces la economía crece por debajo de su potencial, que se calcula en 4,8% anual por un panel de expertos convocado por el Ministerio de Hacienda y entre 4 y 4,5% por el Banco Central, lo que pone en tela de juicio la eficacia de la política económica para evitar una "brecha de producto" entre el producto potencial y el producto efectivo por insuficiencia de la demanda agregada.

Así, en 2013 se inició un nuevo ciclo marcado por una fuerte desaceleración de la inversión y moderada del consumo, con una demanda externa fluctuante. Salvo un repunte importante hacia fin de año, el crecimiento se situará probablemente cerca del 2%, como ha concluido el Banco Central en su drástica reevaluación del crecimiento de 2014 en el Informe de Política Monetaria de septiembre de 2014.

Los datos de PIB trimestral

El registro de cuentas nacionales publicado el 18 de agosto por el Banco Central dio cuenta de un crecimiento en el segundo trimestre de 2014 del PIB real en 12 meses de sólo un 1,9%, a comparar con el 2,4% del primer trimestre. La cifra desestacionalizada indica un escaso 0,2% de crecimiento en el segundo trimestre de 2014 con

respecto al trimestre previo, en contraste con el crecimiento de 0,6 del primer trimestre. Cabe recalcar que el segundo trimestre de 2013 registró una leve caída del PIB respecto al trimestre anterior, luego se produjo un repunte en el tercero y más tarde una nueva leve caída en el cuarto trimestre del año. Recordemos que dos trimestres seguidos de caída del PIB configuran una recesión.

El resultado descrito se explica desde el lado de la oferta por el débil desempeño de la mayoría de los sectores productivos. Salvo la pesca y la electricidad, gas y agua, las actividades sectoriales exhibieron caídas o bien aumentos leves. Se contrajeron las actividades agropecuario-silvícolas, la minería, la industria manufacturera, la construcción, el comercio, los restaurantes y hoteles y el transporte, sectores que en parte corresponden a producción para exportación, pero sobre todo a producción para el mercado interno.

Desde el lado de la demanda, la clave de la desaceleración de la economía no está actualmente en el sector externo sino en la demanda interna, que registra tres trimestres seguidos de caída (de los cuales dos ocurrieron durante el gobierno de Sebastián Piñera). Aunque las exportaciones cayeron en volumen en el segundo semestre de 2013, experimentaron una recuperación en el primer semestre de 2014 y son el componente de la demanda agregada que ha empujado el carro en los dos últimos trimestres, junto a la inversión, que ha mostrado un cierto crecimiento en lo que va de 2014. Estos factores han salvado a la economía de una recesión.

Globalmente, la demanda interna viene perdiendo dinamismo desde el segundo semestre de 2012, luego de una fuerte recuperación en 2010, con una inversión que tuvo una brusca caída en el segundo semestre de 2013 y un consumo que se mantuvo creciendo a tasas relativamente elevadas pero también declinantes, al punto de retroceder en el segundo trimestre de 2014. En el segundo trimestre de 2014 la demanda interna sufrió una caída de un -0,7% en términos desestacionalizados. La actual desaceleración es esencialmente una del consumo de los hogares.

La formación bruta de capital fijo, luego de una fuerte caída en 2009, venía creciendo a tasas de dos dígitos desde el primer trimestre de 2010 hasta el primer semestre de 2013, año en que esta variable promedió un estancamiento luego de una caída de -10% en el tercer trimestre. En el período 2010-2012 la mitad del crecimiento del PIB fue consecuencia del dinamismo de la inversión.

El freno de la inversión se explica por diversos factores, en especial por la maduración del ciclo de inversión ligado a la minería, la depreciación del tipo de cambio real, que encarece los bienes de capital importados, y la caída que mostró la inversión pública en el último cuarto del año 2013, junto a un freno en la construcción. Luego de su caída de -4,2% en 2013, la inversión en maquinaria y equipo ha tendido a repuntar en el primer semestre de 2014, tal como lo registra la variación real de los flujos desestacionalizados respecto del trimestre anterior.

Cuadro 1: Formación Bruta de Capital fijo, cambios porcentuales en volumen a precios del año anterior encadenado (desestacionalizado en 2014 y % de cambio respecto del trimestre anterior)

Año	Formación bruta capital fijo	Construcción y otras obras	Maquinaria y equipo
2009	-12,1	-7,2	-20,9
2010	12,2	1,4	35,0
2011	14,4	9,8	22,2
2012	12,2	9,0	17,4
2013	0,4	3,3	-4,2
mar.2014	3,1	1,1	6,8
jun.2014	0,4	-0,1	1,3

Fuente: Banco Central de Chile.

Cuadro 2: Consumo, cambios porcentuales en volumen a precios del año anterior encadenado (desestacionalizado en 2014 y % de cambio respecto del trimestre anterior)

Año	Total	Hogar	Bienes durables	Bienes no durables	Servicios	Gobierno
2009	0,8	-0,8	-16,2	-0,8	2,1	9,2
2010	9,7	10,8	39,0	8,9	8,2	4,6
2011	7,8	8,9	21,3	7,7	7,5	2,5
2012	5,6	6,0	12,2	4,9	5,6	3,7
2013	5,4	5,6	13,5	5,6	4,0	4,2
mar.2014	0,5	0,2	-3,2	0,4	0,8	1,9
jun. 2014	-0,1	0,0	-1,5	0,5	-0,1	-0,7

Fuente: Banco Central de Chile.

Cuadro 3: Crecimiento anual de remuneraciones reales, empleo y actividad económica, en porcentajes

Año	Remuneraciones Reales	Empleo	Consumo Hogares	PIB
2010	2,2	6,6	10,8	5,8
2011	2,5	2,9	8,9	5,8
2012	3,3	1,8	6,0	5,4
2013	3,9	2,7	5,6	4,1
2014 (*)	0,2	1,0	1,9	2,1

Fuentes: INE y Banco Central de Chile.

(*) Primer semestre respecto del mismo período del año anterior.

La minería dejó de ser el principal foco de atracción de los inversionistas extranjeros al madurar las inversiones decididas desde 2004, una vez iniciado el ciclo alcista del cobre, que llegó a cuadruplicar su precio por una demanda asiática en plena expansión y una oferta global del mineral que crece a ritmos más lentos,

dados los tiempos de maduración de las inversiones. Expresión de lo anterior es que en 2013 los flujos de inversión extranjera directa hacia la minería llegaron a un monto de sólo US\$ 2.295 millones, mientras en 2012 habían sumado cerca de US\$ 13.000 millones. La caída de la inversión extranjera en minería se origina en la decisión de las empresas del sector de suspender nuevos proyectos de cobre en escala global, limitándose a realizar solo las más rentables. Esta conducta generalizada es producto del menor precio del cobre, muy inferior a sus niveles de tres años atrás, cuando llegó a cotizar sobre los US\$ 4 la libra, junto a aumentos en los costos y caídas en las leyes del mineral.

En tanto, el consumo total creció fuertemente en 2010, luego de estancarse en la crisis de 2009 y más tarde expandirse a tasas altas pero declinantes hasta 2013, para finalmente caer levemente en términos reales por primera vez desde 2009 (en -0,1% respecto del trimestre anterior) en el segundo trimestre de 2014. El consumo de los hogares, principal componente del consumo total, sigue básicamente el patrón de conducta descrito, mientras el volátil consumo de bienes durables (que llegó a crecer en nada menos que 39% en 2010 y todavía 13,5% en 2013) fue el principal causante del debilitamiento en el gasto de consumo de los hogares en 2014, experimentando incluso caídas en los dos primeros trimestres del año. Además, el consumo de bienes no durables y de servicios registró un brusco freno en lo que va de 2014. El consumo de gobierno creció poco en el primer trimestre y simplemente cayó en el segundo trimestre, sin que haya jugado rol contra-cíclico alguno, como el que activamente experimentó en la crisis de 2009.

Las remuneraciones reales se estancaron en el primer semestre, ayudando a contraer la actividad económica. Sin embargo, experimentaron una cierta recuperación en julio, debida en parte a la entrada en vigencia del reajuste del salario mínimo, y crecieron en 1% en el mes y en 2,4% en doce meses, contra un estancamiento en junio y sólo un 1,8% de incremento entre junio 2014 y junio 2013. El crecimiento de esta variable fue de 2,4% en 2013 y de 4,7% en 2012. El estancamiento de las remuneraciones reales ha venido impactando decisivamente en la demanda de consumo de los hogares y en la actividad global y es la fuente primigenia de la desaceleración en curso.

El Indicador Mensual de Actividad Económica (Imacec) de

julio, publicado por el Banco Central el 5 de septiembre, registró una variación de 0,9% en doce meses (contra un 0,8% en junio y un 2,3% en abril y mayo), afectado por la caída de la industria manufacturera y del comercio mayorista y automotor y alimentado positivamente por el mayor valor agregado de los servicios y de la actividad minera. Con el resultado de julio la actividad acumuló un incremento de 2% en los primeros siete meses del año.

La serie desestacionalizada, que permite una apreciación más precisa de la evolución coyuntural, presentó un vuelco positivo en julio al aumentar en 0,5% respecto a junio, mientras en junio había caído en -0,8% respecto a mayo. El vuelco del Imacec a la baja, desde niveles superiores al 4% anual a registros cercanos al 2% anual o menos, se produce en octubre de 2013, luego de una caída de la actividad mensual en septiembre respecto al mes anterior.

En definitiva, el Banco Central recortó el 3 de septiembre su estimación de crecimiento para 2014 a un rango de entre 1,75% y 2,25% desde el 2,5%-3,5% previsto en junio, y pronosticó que el próximo año la economía se expandirá entre un 3% y un 4%.

Un perfil estilizado de la secuencia causal que explicaría la evolución macroeconómica reciente es el siguiente: al estancarse las remuneraciones reales y declinar la creación de empleo, al agotarse los efectos del impulso fiscal de 2009 y el originado por el terremoto de 2010, se provoca un estancamiento del consumo de los hogares en bienes no durables y servicios (el componente de bienes durables tiene su propio ciclo con mucho mayor volatilidad) que arrastra hacia abajo, dado que es el principal componente de la demanda agregada, al PIB, la creación de empleo y las remuneraciones reales, realimentándose una espiral recesiva. La inversión evoluciona con ciclos propios y exógenos en su componente minero y su comportamiento ha resultado errático, mientras su componente de construcción y obras públicas declina, contribuyendo a deprimir el crecimiento del PIB. A su vez, éste ha sido afectado por la evolución de las exportaciones brutas y netas, primero negativamente en gran parte de 2013 y luego positivamente en lo que va de 2014, y es en todo caso una variable exógena, afectado parcialmente por el efecto precio determinado por el tipo de cambio. Como se observa, esta secuencia causal poco tiene que ver con las interpretaciones según las cuales el deterioro económico estaría vinculado al clima

político y al hecho que la presidenta Michelle Bachelet haya decidido realizar reformas. El nuevo gobierno se encontró con una mala fase de un ciclo económico que viene desarrollándose desde la segunda parte del gobierno de Sebastián Piñera, sin que se hubiera actuado a tiempo por las anteriores autoridades.

La necesidad de una política económica reactivadora

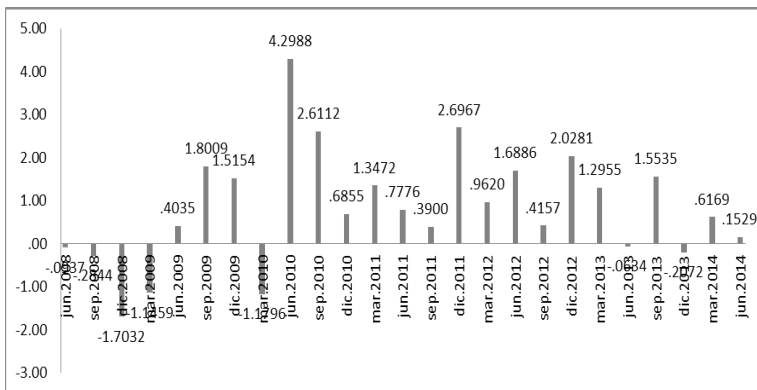
La política económica pertinente para la próxima etapa parece ser la de concentrar esfuerzos en reactivar el consumo sin provocar efectos colaterales indeseables, especialmente en materia de inflación y desequilibrios externos, cuyo comportamiento de corto plazo es en la actualidad más bien favorable para operar una política de reactivación.

En primer lugar, supone actuar a través de la política monetaria rebajando la tasa de interés de referencia (lo que ha venido ocurriendo y debiera intensificarse hasta niveles como los de 2009), cuyo efecto es (siguiendo en parte un modelo estándar a lo Mundell-Fleming) el de estimular la inversión, especialmente en la construcción de vivienda, y en alguna medida el consumo, directamente y a través del efecto multiplicador en empleo e ingresos que probadamente genera y, simultáneamente, inducir una cierta devaluación del peso (lo que también viene ocurriendo), con el efecto de mejorar los precios relativos de los sectores transables internacionalmente y su competitividad.

En segundo lugar, supone una política fiscal que sobre-ejecute presupuestariamente la inversión pública directa en lo que queda de 2014 y llegue a la brevedad a un acuerdo de reajuste anual del sector público unos cuatro a cinco puntos sobre la inflación prevista, mientras programe un presupuesto 2015 con al menos 1% de PIB de déficit estructural, dejando la meta de obtener un balance estructural para más adelante.

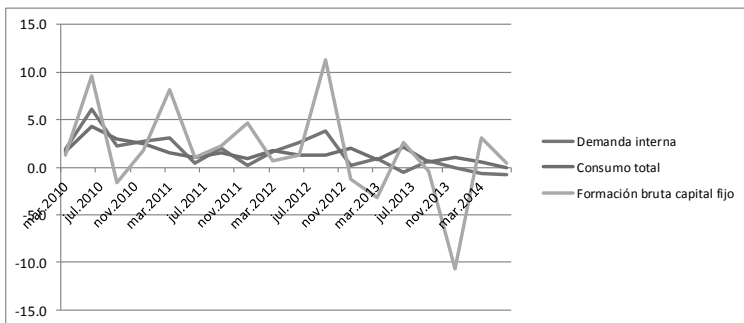
Recordemos que el gobierno de Sebastián Piñera se propuso terminar su administración con un déficit estructural de 1%, pero en 2013 éste se acercó al balance estructural y terminó con un 0,5% del PIB, sub-ejecutando el presupuesto -especialmente en inversión pública- y contribuyendo de ese modo a acentuar la desaceleración con la que se encontró el gobierno de la presidenta Bachelet y que se hubiera producido aunque no se hubiera propuesto realizar reforma alguna.

Gráfico 1 : PIB real trimestral, variación respecto del trimestre anterior, desestacionalizado (en porcentaje), segundo trimestre 2008-segundo trimestre 2014



Fuente: Banco Central de Chile.

Gráfico 2: Demanda Interna, volumen a precios del año anterior encadenado, desestacionalizado, variación respecto del período anterior, marzo 2010-junio 2014



Fuente: Banco Central de Chile.

CHILE: EL PAÍS MÁS DESIGUAL Y EL CUARTO CON MÁS POBREZA EN LA OCDE

Septiembre 2014, N°32

La desigualdad de ingresos disponibles ha alcanzado su nivel más elevado del último medio siglo en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. El coeficiente de Gini, medida sintética de la desigualdad de ingresos que varía de 0 (todos tienen el mismo ingreso) a 1 (todo el ingreso es acaparado por un solo individuo), alcanzaba hacia mediados de los años ochenta un promedio de 0.29 en la zona OCDE. A fines de la primera década del siglo XX había aumentado cerca de 10 puntos porcentuales y se estableció en 0.32, con un aumento en 17 de los 22 países para los que la OCDE dispone de estos datos. La tendencia al agravamiento de las desigualdades se observa en especial en algunos de los países de más alto PIB por habitante tradicionalmente más inequitativos.

En Estados Unidos, aún principal economía del mundo, la brecha distributiva se ha ampliado considerablemente: el 1% más rico pasó de concentrar casi el 8% de los ingresos en 1979 a cerca de 20% en 2012, mientras en el otro extremo el 20% más pobre redujo su parte del 7% al 5% del total. Más aún, la parte de los ingresos acumulada por el décimo del percentil superior (0,1% del total) pasó de 2% a 8% en los últimos treinta años. Desde 1975, cerca de un 45% del crecimiento se concentró en el 1% más rico en Estados Unidos, un 37% en Canadá y cerca de 20% en Australia y el Reino Unido (según Focus on Top Incomes and Taxation in OECD Countries, 2014).

La desigualdad durante la crisis

Durante la reciente crisis financiera global (entre 2007 y 2011, último año para el que la OCDE dispone de datos, publicados en el Income Inequality Update de junio de 2014) la desigualdad de los ingresos de mercado se deterioró en promedio en un punto, especialmente en los países más golpeados por la crisis como España, Irlanda y Grecia, pero se mantuvo estable medida como ingreso disponible (incluyendo impuestos y transferencias), con excepción de países como España, Francia, Hungría y Eslovaquia, mientras la

desigualdad del ingreso disponible disminuyó, reflejando la eficacia redistributiva del Estado de Bienestar, en países como Islandia, Finlandia, Holanda, Polonia y Portugal. También lo hizo en Corea, país en el que la distribución primaria del ingreso, antes de impuestos y transferencias públicas, es de las más igualitarias del mundo.

El caso de desigualdad más extrema consignado por la OCDE fuera de su zona es el de Brasil, con unos ingresos superiores en 50 veces para el 10% más favorecido respecto al 10% más pobre, pero allí la brecha se ha acortado en la primera década del siglo 21. La tendencia en América Latina ha sido, en efecto, de disminución de los niveles de desigualdad desde el año 2000, aunque a partir de niveles muy altos, fruto de la evolución histórica de sus instituciones económicas. La CEPAL (2012) consigna que en 9 países de la región esta disminución ha sido de más de 1% al año en la última década, con Argentina, Bolivia, Nicaragua y Venezuela encabezando la lista.

Las dos principales fuerzas subyacentes que explican los incrementos de la desigualdad en tiempos de globalización son la explosión de los muy altos ingresos del capital y el aumento de la desigualdad salarial (los salarios representan el 75% del ingreso de los hogares en los adultos de edad activa), con un fuerte incremento de la remuneración de los altos ejecutivos. Los asalariados de mayor calificación se han, además, beneficiado más de los cambios tecnológicos y de la organización productiva que los de baja calificación. Las reformas regulatorias tendientes al aumento de la competencia y a la flexibilización de los mercados de trabajo, incluyendo la ampliación del trabajo parcial y de los horarios adaptables, han aumentado la productividad e insertado más personas en el empleo (especialmente mujeres y trabajadores de bajos salarios), pero también con el resultado de una mayor desigualdad salarial.

Cabe resaltar, no obstante, que los niveles de corrección de las desigualdades de los ingresos de mercado –salarios brutos, ingresos por autoempleo, ingresos de capital y retorno sobre ahorros- mediante impuestos y gasto público siguen siendo muy elevados, especialmente allí donde los Estados de bienestar se mantienen fuertes. En la mayoría de los países de la OCDE la extensión de la redistribución de ingresos se ha incrementado. Las transferencias monetarias públicas, la tributación sobre los ingresos y las cotizaciones obligatorias, que configuran el ingreso disponible

de las familias, disminuyen en conjunto las desigualdades en la población activa en un promedio de 25%. Este efecto es más amplio en los países nórdicos, Bélgica y Alemania y más limitado en Suiza, Estados Unidos, Reino Unido y Canadá. En Chile, Corea y México el efecto es escaso, aunque ha aumentado.

Sigue destacando el “modelo escandinavo”, que se adaptó para mantener un Estado de bienestar que logra, en medio de las turbulencias de la globalización y de la precarización salarial generalizada, las más altas capacidades redistributivas, aunque menores que en el pasado reciente. Los sistemas de impuestos y beneficios públicos han perdido efectividad redistributiva desde mediados de los años noventa en la mitad de los países de la OCDE. Esto se explica esencialmente por el lado de los beneficios, que han aumentado en volumen, pero cuya amplitud respecto a los ingresos de mercado han caído en muchos países al aumentar las condiciones de elegibilidad en el acceso, con el objeto de contener la proporción de los gastos en protección social (con las excepciones notables de Alemania y Noruega).

A su vez, muchos países han recortado las tasas más altas del impuesto a la renta, con el mismo efecto por el lado de los ingresos. La tasa marginal del impuesto a la renta de las personas físicas alcanzaba en los años ochenta niveles de 60-70%, en contraste con el 40% promedio actual. Las tasas de impuesto efectivo de las personas de más altos ingresos promedian entre 35 y 38%.

Chile y la desigualdad

Chile es el país de la OCDE con más desigualdades en los ingresos entre los ricos y los pobres, aunque también es uno de los que han corregido en alguna medida esa tendencia desde el comienzo de la crisis financiera mundial en 2007. Chile destaca por ser el país que mayor brecha presenta entre los ingresos del 10 % más rico y el 10 % más pobre y el que tiene el más alto coeficiente de Gini, con datos para Chile basados en la más reciente encuesta gubernamental de Caracterización Socioeconómica (CASEN 2011).

Ese coeficiente, según los cálculos de la OCDE, es del 0,50 para Chile en 2011, lo que lo sitúa en lo más alto de la escala de la desigualdad, pero con una ligera mejoría desde el 0,51 de 2009 y 2006. El 10% más pobre de la población obtiene sólo un 1,5% del ingreso total, contra un promedio OCDE de 2,9%, mientras el 10%

más rico obtiene la altísima cifra de un 40,9% del ingreso total, la más alta de la OCDE, cuyo promedio en este indicador de concentración distributiva es de 24,4%, lo que constituye una diferencia considerable. Chile es seguido en materia de coeficiente de Gini de cerca por México (0,48) y a más distancia por Turquía (0,41), Estados Unidos (0,39), Israel (0,38), Portugal (0,34), Reino Unido (0,34), España (0,34), Grecia (0,34) y Japón (0,34). La media en la OCDE es 0,32. En el extremo opuesto, los países con menos desigualdades son Noruega, Dinamarca, Islandia y Eslovenia (todos con un coeficiente de Gini de 0,25). Los que más acortaron las desigualdades en el ingreso entre 2007 y 2011 fueron Islandia (más de tres puntos porcentuales en el coeficiente de Gini), Portugal (casi dos puntos), Nueva Zelanda (algo más de un punto), Polonia, México, Bélgica y Chile (algo menos de un punto).

La pobreza relativa

La pobreza es una noción respecto a cuya medición existen múltiples criterios y diversos resultados resultantes de la aplicación de esos criterios (ver Breves de Política Pública nº18).

La manera tradicional de abordar las mediciones de pobreza ha sido identificar una aproximación de la situación de pobreza monetaria absoluta, con familias y/o personas situadas sobre o bajo una línea divisoria que se propone medir la capacidad de acceder a necesidades vitales. Estas se dimensionan a través de las condiciones mínimas de alimentación en calorías. El costo de la alimentación determinado de este modo se constituye en línea de pobreza (extrema sin considerar otros consumos, o simple si los considera) al contrastarse con los ingresos de las familias.

Pero este método no está exento de problemas, y el primero de ellos es el de cómo se calcula los ingresos de las familias y de cada uno de sus miembros. Estos cálculos suelen hacerse de manera imperfecta, habida cuenta de la ausencia de información completa derivada de encuestas que suelen subestimar los ingresos más altos o los de las personas auto-empleadas, así como por la dificultad de los ejercicios de imputación del ingreso en especie.

Este método también supone arbitrar entre las llamadas escalas de equivalencia: no todos los miembros de una familia necesitan las mismas cantidades de calorías para alimentarse adecuadamente, con las situaciones polares del hombre adulto

que realiza actividad física y el recién nacido que necesita menos alimentación, amén de las economías de escala en diversos otros servicios del hogar. Para el resto de los bienes, es inevitable un enfoque aún más normativo y basado en simples convenciones, especialmente cuando con el tiempo la alimentación no representa sino una proporción pequeña del presupuesto familiar de las personas con menos ingresos. Si el múltiplo aplicado aumenta, también lo hace la línea de pobreza.

La frontera de pobreza tiene entonces componentes de definición necesariamente arbitrarios, especialmente respecto al múltiplo de los ingresos que cubren el costo del mínimo necesario para alimentarse. Este es de tres veces en el caso de Estados Unidos. En el caso de Chile, es de dos veces, diferenciándose además los hogares urbanos y rurales, pues se supone que estos últimos realizan una mayor producción doméstica que incrementa su consumo, y realizándose una imputación por arriendo en el caso de los hogares con vivienda propia.

En el caso del Banco Mundial, simplemente se toma una cifra aproximada para simplificar los cálculos internacionales comparativos de pobreza: uno o dos dólares de ingreso diario por habitante a paridad de poder adquisitivo (PPA) para definir la extrema pobreza y la pobreza respectivamente, actualizada a 1,25 dólares en las estimaciones recientes.

A largo plazo el indicador de línea de pobreza absoluta, salvo cambios en la distribución del ingreso, tenderá a medir el incremento –o disminución- del ingreso nacional. De ahí que cada vez con mayor frecuencia se mida la pobreza en términos relativos a alguna posición media de ingresos, como es el caso de los servicios estadísticos de la Unión Europea y de la OCDE. Estas líneas de pobreza reposan en una concepción según la cual el pobre es aquel cuyo consumo cae bajo estándares de consumo que evolucionan en función del ingreso de la familia típica del sector medio de la sociedad. Un aumento homogéneo de los ingresos permitiría un retroceso de la pobreza absoluta, pero mantendría una estabilidad de la pobreza relativa. En un país en crecimiento, la pobreza relativa disminuye siempre menos rápidamente (o aumenta más rápidamente en el caso de un crecimiento desigual) que la pobreza absoluta.

La línea de pobreza relativa se fija dividiendo por un coeficiente el nivel de vida mediano de la población. La OCDE utiliza

el 50% de la mediana como línea de pobreza (aunque también calcula el 40% y el 60% de la misma), ajustando por la raíz cuadrada de los miembros de la familia adicionales al jefe de hogar (0,5 unidades de equivalencia para cuatro miembros).

La medición de la pobreza fundada en la mediana compara la parte baja de la distribución de los ingresos en relación a la mitad de la distribución, mientras una medición fundada en el promedio compara la parte baja en relación a todo el resto de la distribución (es decir la suma de la parte media y la parte alta). Si se admite que las normas de inserción social y de consumo están marcadas más bien por la situación de las capas medias de la sociedad más que por las de más altos ingresos, especialmente si estos se encuentran muy concentrados y alejados sustancialmente de los del resto de la población, entonces es preferible la opción de una proporción de la mediana para la determinación de la línea de pobreza relativa.

En este contexto, Chile es el cuarto de los 34 países miembros de la OCDE con una mayor proporción de pobres cuantificada de acuerdo a la metodología de medición de la pobreza relativa de ingresos, con un 18% de la población con ingresos inferiores al 50% de la mediana, según los datos normalizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Los que tienen más pobres son Israel (20,9% del total de la población), México (20,4%) y Turquía (19,3%), todos ellos al igual que Chile (17,8%) o Estados Unidos (17,4%) lejos de la media del 11,5% de la zona OCDE, y más todavía de los que tienen menos población en situación de pobreza: República Checa (5,8%), Dinamarca (6,0%) e Islandia (6,8%). Chile redujo en algo más de un punto porcentual su tasa de población pobre entre 2007 y 2011. Sólo Portugal y Estonia tuvieron una disminución más importante en ese periodo (algo más de dos puntos en ambos casos).

La OCDE hace notar que la protección social en Chile representaba en 2012-2013 el 10,2 % de su producto interior bruto (PIB), es decir el tercer porcentaje más bajo tras el de México (7,4 %) y Corea del Sur (9,3 %), frente a un 21,9 % de media en la organización. El nivel de la protección social es entonces considerablemente bajo en Chile en relación a su PIB y no ha aumentado sustancialmente en los últimos años. En efecto, el gasto público en Chile progresó en 1,5 puntos de PIB entre 2007 y 2010, pero volvió a bajar, señala la OCDE, en 0,9 puntos desde ese año hasta el año 2013. En proporción

al tamaño de la economía, el gasto en protección social debiera en Chile duplicarse para alcanzar el promedio OCDE.

Distribución del ingreso monetario disponible y pobreza relativa de ingresos en algunos países de la OCDE

Grupos de países OCDE	Coefficiente de Gini de los ingresos disponibles	Participación del 10% más pobre	Participación del 10% más rico	Pobreza relativa
Países nórdicos	0,259	3,7	21,2	7,5
Dinamarca	0,253	4,0	21,0	6,0
Finlandia	0,261	3,9	21,5	6,6
Noruega	0,250	3,4	20,5	7,7
Suecia	0,273	3,4	21,8	9,7
Países europeo-continentales	0,300	3,0	23,5	10,5
Alemania	0,293	3,4	23,7	8,7
Suiza	0,289	3,3	23,0	10,3
Austria	0,282	3,1	22,2	9,0
Bélgica	0,264	3,6	20,8	9,5
Francia	0,309	3,4	25,5	8,0
España	0,344	1,8	24,6	15,1
Italia	0,321	2,4	24,4	12,6
Países anglosajones	0,343	2,6	26,2	13,1
Reino Unido	0,344	2,9	27,6	9,5
Estados Unidos	0,389	1,7	28,4	17,4
Canadá	0,316	2,8	24,2	11,7
Australia	0,324	2,9	24,4	13,8
Países asiáticos	0,322	2,3	23,4	15,3
Japón	0,336	2,3	24,4	16,0
Corea	0,307	2,2	22,3	14,6
Países latinoamericanos	0,493	1,4	38,8	19,6
México	0,482	1,2	36,7	21,4
Chile	0,503	1,5	40,9	17,8
Promedio OCDE	0,315	2,9	24,4	11,5

Fuente: OCDE, *Income Inequality Update*, junio 2014.

ANTECEDENTES PARA EL PRESUPUESTO 2015

Septiembre 2014, N°33

El PIB potencial en una economía es el máximo nivel de producción posible dadas las capacidades existentes. Una diferencia entre el PIB potencial y el efectivo genera una “brecha de producción”, que la política monetaria y fiscal debe corregir. Las variaciones de la demanda agregada (en consumo, inversión, gasto de gobierno y exportaciones netas de importaciones) son la causa principal de la aparición de brechas de producción en el corto plazo. Son con frecuencia de difícil predicción y están influidas por múltiples factores, desde oscilaciones en los precios externos que determinan los términos del intercambio, variaciones del ahorro, incrementos bruscos de precios de bienes de uso difundido, hasta cambios en las expectativas de ingresos futuros de los consumidores y los productores.

Corto y largo plazo en la política fiscal

En el corto plazo, la política monetaria y fiscal debe actuar para cerrar las eventuales brechas productivas. Cuando la producción efectiva es inferior a la potencial, cabe bajar las tasas de interés e incrementar las disponibilidades monetarias, así como ampliar los programas de compras, gastos y transferencias gubernamentales a los consumidores o a las empresas y/o reducir impuestos. Su recaudación suele además disminuir en períodos de menor actividad, generando un efecto de “estabilización automática” en el ciclo económico.

La política fiscal expansiva tiene un efecto multiplicador que es mayor si la propensión a ahorrar es baja. A la inversa, si se está produciendo más de lo sostenible en el tiempo, sobrecapacitando las capacidades existentes (lo que termina por provocar inflación por desequilibrio entre la oferta y la demanda agregada), el cierre de la brecha debe ser inducido mediante una política restrictiva.

En el mediano y largo plazo, la política fiscal debe actuar para aumentar el PIB potencial mediante acciones estructurales que intervengan sobre: a) la cantidad de capital físico disponible (infraestructura y equipos); b) la fuerza de trabajo y su nivel de

formación; c) la extracción y uso de recursos naturales; d) el avance tecnológico y la capacidad de organización de la producción y e) mejoramiento del entorno social e institucional que incide en la capacidad de producción.

En la política fiscal de los gobiernos hay que distinguir su dimensión estructural, es decir el nivel y composición de ingresos y gastos públicos en proporción al PIB y el equilibrio entre ambos en el ciclo económico.

Para el enfoque liberal, los impuestos deben ser los menos posibles, con la calificada excepción de los que se requieren para financiar las funciones del Estado gendarme (policía, justicia, defensa) y las infraestructuras económicas esenciales. Se entiende que la aplicación de impuestos (a las ventas, a los ingresos, a la propiedad) cambia los precios para consumidores y productores, lo que modifica su conducta y provoca una “pérdida irrecuperable de eficiencia”, además de tener costos administrativos. La regla general que se deduce de este razonamiento es que el sistema tributario debe minimizar la ineficiencia (disminución de oportunidades de intercambio) que implicaría para la sociedad la aplicación de impuestos. Y en todo caso preferir los impuestos que provocarían menos distorsiones, es decir los impuestos al consumo en vez de los progresivos al ingreso, siempre cuestionados pues desincentivarían el ahorro y el trabajo.

Esta visión no se verifica en la práctica: los países de más altos ingresos son los que cobran más altos impuestos en proporción a su PIB (aunque existen situaciones muy diversas). Los países más prósperos tienden además a cobrar más impuestos a los ingresos de las personas y a las utilidades de las empresas que a las ventas, que en definitiva no disminuyen necesariamente el ahorro ni el trabajo, especialmente si los gastos públicos contribuyen al aumento de las capacidades productivas. El gasto público en educación, salud e investigación y desarrollo estimula el crecimiento, como también lo hacen los gastos que disminuyen los riesgos sociales en pensiones y desempleo y favorecen la toma de riesgos y la innovación. Los países que gastan poco en estas áreas tienden a ser menos prósperos y más desiguales.

En el corto plazo, la recomendación ortodoxa es la de mantener los ingresos y gastos públicos en equilibrio, incluso si la coyuntura económica se deteriora, desatendiendo el enfoque keynesiano de reactivación de la demanda efectiva en períodos de

recesión, por estimar que no tiene efectos reales sino solo nominales y que las políticas expansivas terminan por provocar inflación y ampliación inercial del gasto público. Para esta visión las recesiones son episodios dolorosos pero necesarios para restablecer los equilibrios perdidos. Las crisis, como la de 2008-2009, llevan en la práctica a los gobiernos a poner en marcha planes de estímulo fiscal.

Las fases de la política fiscal contracíclica chilena

En Chile se ha consagrado un importante grado de disciplina fiscal, primero desde la ortodoxia neoliberal contraria a todo desequilibrio fiscal y la política orientada a cortar gastos públicos y disminuir impuestos por razones ideológicas, y luego desde 1990 con un rol más activo de la política fiscal en la regulación del ciclo económico. Desde 2001 (mediante anuncio presidencial el 21 de mayo de 2000) se optó explícitamente por una regla estructural, consistente en: a) estimar los ingresos de mediano y largo plazo del Gobierno Central que derivan del crecimiento potencial de la economía y de precios claves de largo plazo, es decir aquellos ingresos fiscales de los que se dispondría en caso que el PIB se encontrase en su nivel de tendencia y el precio del cobre fuese aquél de largo plazo, y b) consagrar en la ley de presupuestos el nivel de gasto fiscal que permite que la diferencia entre ingresos estructurales y gasto público anual resulte ser de una determinada cuantía.

Esto implica ahorrar en tiempos de bonanza y desahorrar en la parte negativa del ciclo económico. Este mecanismo permite que el resultado fiscal efectivo sea eventualmente balanceado, deficitario o superavitario dado un nivel de ingresos coyunturalmente menor o mayor, según el caso, a los ingresos estimados de largo plazo, pero ajustado a una norma de balance estructural.

Se estableció anualmente para los presupuestos de 2001 a 2007 un nivel de gasto inferior a los ingresos estructurales en un monto de 1% del PIB, con un crecimiento promedio del gasto real estabilizado en del orden de 5% anual, evitando fluctuaciones de acuerdo a los ingresos efectivos propios del ciclo económico. Se produjo inicialmente un déficit fiscal efectivo y luego un superávit fiscal efectivo, conforme se inició el ciclo de aumento del precio de las materias primas hacia 2005. Esta política permitió mantener un crecimiento sistemático del gasto público y del gasto social en coyunturas desfavorables.

Una ley de responsabilidad fiscal (N° 20.128) creó además en 2006 el Fondo de Estabilización Económica y Social, el Fondo de Reserva de Pensiones (que complementará el pago de las obligaciones fiscales derivadas de la Pensión Básica Solidaria y del Aporte Previsional Solidario de vejez y de invalidez) y el Comité Asesor Financiero de los Fondos Soberanos para normar el uso de los excedentes fiscales por ingresos tributarios extraordinarios. A la vez estableció que la Ley de Presupuestos deberá incluir anualmente el ítem correspondiente a un programa de gastos de empleo de emergencia, que se activa cuando el desempleo supere el 10% o el promedio de los últimos cinco años.

Luego del creciente ahorro fiscal que derivó de la regla original, la meta de superávit estructural de 1% se cambió en 2007 a 0,5% del PIB para 2008 y en enero de 2009 a un equilibrio estructural para 2009 y 2010. Los años de la crisis y del terremoto provocaron mayores gastos que los previstos (con incrementos del gasto público de 16,5% en 2009 y de 6,6% en 2010) y un déficit estructural fuera de regla, es decir más gastos efectivos que los ingresos estimados de largo plazo.

Su efecto en el crecimiento fue positivo (cerca de 6% promedio en 2010-2012), aunque la magnitud del impulso fiscal fue objeto de una controversia. En efecto, el déficit estructural fue de entre -1,2% y -3,1% del PIB en 2009 y de -1,6% y -2,3% en 2010 según se considere los criterios utilizados por la administración Bachelet o por la de Piñera. En todo caso, hubiese sido deseable acentuar la capacidad de acción contracíclica, la que resultó tardía en 2008-2009 (incluso la autoridad no utilizó el margen de expansión de los programas de empleo) pues no logró evitar una caída de -1,0% del PIB.

Retomar la meta del balance estructural hacia fines del período de Gobierno fue uno de los propósitos del programa de Sebastián Piñera. Sin embargo, en agosto de 2010 el Ministerio de Hacienda informó que no podría cumplir con dicho objetivo y que decidió acoger las recomendaciones realizadas por el Consejo Asesor de Balance Estructural, instancia creada por el nuevo gobierno que propuso cambios a la metodología de cálculo.

De ahí que el Ministro de Hacienda informase en 2010 que la nueva meta hacia 2014 era la de alcanzar un déficit estructural de -1% del PIB: "aun con terremoto estamos dispuestos a absorber la

mitad de esta diferencia de casi dos puntos, pero no podemos ajustar el total. Sí nos comprometemos a reducir el déficit estructural a fines de esta administración. Este ajuste equivale a lograr un superávit estructural significativo con la metodología antigua”.

Producto de las modificaciones -que comenzaron a ser incorporadas a partir del Presupuesto 2011- el escenario cambió. El déficit estructural se fue reduciendo desde el -2,1% del PIB de 2010 al -1% en 2011, -0,4% en 2012 y -0,5% en 2013, es decir menos que el -1% comprometido. Esto se debió a una restricción adicional, una verdadera nueva regla: la política del gobierno de Sebastián Piñera, de inspiración ideológica, de hacer crecer el gasto público menos que el PIB año a año, induciendo en parte la desaceleración económica que el país experimenta desde el segundo semestre de 2013.

Los ingresos fiscales de 2014 serán 3,5% menores a los considerados originalmente, mientras el gasto público aumentará en 6,6% real anual por la sub-ejecución del presupuesto anterior, por encima de lo presupuestado originalmente. El presupuesto 2014 se programó con un déficit fiscal efectivo de -0,9% del PIB y uno estructural de -1% del PIB. Con las cifras actualizadas por el nuevo gobierno, el déficit efectivo aumentaría a -2% del PIB, que podría disminuir a un -1,7% del PIB con los nuevos ingresos previstos en la reforma tributaria para el último trimestre de 2014 (aumento de impuestos a alcoholes y bebidas y al tabaco).

Los desafíos para el año 2015

La ley de presupuestos del sector público del año 2014 contempló un incremento del gasto del Gobierno Central de 2,1% respecto del gasto proyectado en 2013, el que resultó en definitiva ser inferior para buscar un mayor avance en la reducción del déficit fiscal estructural desde el 3,1% de 2009, luego del plan de estímulo anti-crisis, al mencionado 1% del PIB, que fue la meta fijada por la anterior administración para el fin de su gobierno. La definición del nuevo gobierno de avanzar de un déficit estructural de -1% del PIB a un balance estructural en 2018 no parece acorde con el desempeño reciente de la economía, que necesita de un impulso fiscal y monetario probablemente de magnitud semejante al que se definió en febrero de 2009, que aunque tardío fue eficaz en lograr una rápida reactivación después de la recesión del segundo semestre de 2008.

El Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos,

publicaron el 9 de septiembre las actas de resultados de los Comité Consultivo del PIB Tendencial y Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre. Ambas variables son insumos esenciales para el proceso de elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos 2015. Respecto del PIB tendencial, que es la capacidad de crecimiento de la economía a cinco años plazo ajustada por factores cíclicos, las proyecciones de los 17 expertos convocados por Hacienda arrojaron un promedio de 4,3% para 2015, a comparar con el 4,8% evaluado para el presupuesto de 2014. Para el precio de referencia del cobre, las proyecciones del grupo integrado por otros 16 expertos dieron un promedio de US\$ 3,07 la libra para la próxima década, contra US\$ 3,04 en 2013. Ambos parámetros, que como muestra el cuadro ha sido de dudosa capacidad predictiva, dan lugar a la estimación de los ingresos estructurales del Gobierno Central para 2015, lo que definirá el límite del nivel de gasto del Proyecto de Ley de Presupuestos del respectivo ejercicio fiscal, que será entregado por el Ejecutivo al Congreso a fines de septiembre.

En definitiva, el gobierno deberá definir los parámetros de una política económica reactivadora, la que deberá concentrar esfuerzos en estimular el consumo sin provocar efectos colaterales indeseables, especialmente en materia de inflación y desequilibrios externos, cuyo comportamiento de corto plazo es en la actualidad más bien favorable para operar una política de reactivación consistente. En primer lugar, supone seguir actuando a través de la política monetaria. En segundo lugar, supone una política fiscal que sobre-ejecute presupuestariamente la inversión pública directa en lo que queda de 2014 y llegue a la brevedad a un acuerdo de reajuste anual del sector público varios puntos sobre la inflación prevista, mientras programe un presupuesto 2015 con al menos 1% de PIB de déficit estructural, dejando la meta de obtener un balance estructural para más adelante.

Dado que la clave de la desaceleración actual de la economía (ver Breves de Política Pública 31) no está en el sector externo sino en la demanda interna, que registra tres trimestres seguidos de caída en términos reales desestacionalizados, el gobierno debiera mantener un déficit estructural del orden del 1% del PIB para financiar, dado el escalonamiento de ingresos de la recientemente aprobada reforma tributaria, la que entrará en régimen pleno sólo en 2018, un nivel de gasto público que incremente los presupuestos de educación

e infraestructura, lo que termina estimulando el crecimiento en el largo plazo, generando más ingresos futuros para el Estado y sin comprometer la estabilidad fiscal.

Chile puede financiar con un déficit estructural moderado inversiones a un costo razonable, habida cuenta de sus reservas fiscales, de la baja tasa internacional y del bajo diferencial de riesgo obtenido por las políticas de rigor fiscal.

PIB y Gasto Público, variación en %, 2000-2014

Año	PIB Tendencial (próximos cinco años)	PIB Proyectado en Presupuesto	PIB Efectivo	Gastos Gobierno Central Presupuestados	Gastos Gobierno Central Efectivos	Balance Efectivo Gobierno Central/PIB	Balance Estructural/ PIB	Gastos Gobierno Central/PIB
2000	4,3	5,0	4,5	3,3	2,0	-0,7	-	21,8
2001	4,1	6,2	3,4	5,2	5,7	-0,5	1,1	22,2
2002	3,9	4,5	2,2	5,2	4,1	-1,2	0,8	22,3
2003	4,0	4,0	3,9	4,3	1,5	-0,4	0,8	20,5
2004	4,2	4,4	6,0	4,3	6,3	2,1	1,1	19,2
2005	4,9	5,2	5,6	5,5	6,6	4,4	1,1	18,5
2006	5,0	5,5	4,6	6,0	6,7	7,3	1,4	17,2
2007	5,3	5,7	4,6	8,9	9,3	7,8	1,1	17,8
2008	5,0	5,3	3,7	8,9	9,3	3,9	-1,0	20,3
2009	4,9	4,0	-1,0	5,7	16,5	-4,4	-3,1	23,4
2010	4,2	5,0	5,8	4,3	6,6	-0,5	-2,1	22,0
2011	4,8	6,1	5,9	5,5	3,1	1,3	-1,0	21,4
2012	4,9	5,0	5,6	5,0	4,7	0,6	-0,4	21,8
2013	5,0	4,8	4,1	5,0	4,1	-0,6	-0,5	21,3
2014	4,8	4,9	2,0 e	3,9	6,6 e	-1,7 e	-1,0 e	-

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. e: estimado.

Instrucciones para los autores

La Revista "Políticas Públicas" es una publicación del Centro de Políticas para el Desarrollo del Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile orientada al análisis y debate de materias vinculadas al Estado, Gobierno, Políticas y Gestión Pública. Los artículos son solicitados por los editores.

Sin embargo, se invita a académicos, investigadores y profesionales interesados a remitir sus artículos a la dirección señalada para la correspondencia, los que serán considerados para su inclusión en la Revista.

Para facilitar la consideración y publicación de los trabajos, existen las siguientes normas.

1. La extensión máxima debe ser de unas 13.000 palabras.
2. Toda colaboración deberá venir precedida de una página en la que aparezca, además del título del trabajo, el nombre del autor, una breve reseña biográfica (200 palabras, aprox.), su afiliación institucional y su dirección postal, electrónica y página web. Se solicita acompañar un resumen.
3. Las citas o referencias a trabajos de otros autores, deben consignarse en el texto según los formatos siguientes, dependiendo del caso:
 - Apellido del autor (año de publicación: página de la cita). Ejemplo: Miranda (2004: 458)
 - Apellido del autor (año de publicación). Ejemplo: Miranda (2004)

4. Las notas al pie de página deben restringirse a lo estrictamente necesario, reservándose únicamente para hacer aclaraciones o ampliaciones sobre alguna idea contenida en el texto.
5. Las referencias deben contener con exactitud solo la información de los trabajos citados (nombre del o de los autores, título completo incluido subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación; si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente).

La presentación de las referencias deber ser del siguiente modo (en orden alfabético de apellido):

- i) Libro (el título del libro va en cursiva):

Piketty, Thomas. 2014b. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Belknap Press.

- ii) Artículo de un libro (el título del libro va en cursiva):

Aquina, Herman; Bekke, Hans. 1993. "Governance in Interaction: Public Tasks and Private Organisations." En *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Jan Kooiman, editor. London: Sage Publications, pp. 59-88.

Habermas, Jürgen. 2009. "¿Tiene Aún la Democracia una Dimensión Epistémica? Investigación Empírica y Teoría Normativa". En *¡Ay, Europa! Pequeños Escritos Políticos*. Madrid: Editorial Trotta, pp. 136-183.

- ii) Artículo de una revista (el título de la revista va en cursiva):

Avritzer, Leonardo. 1993. "Além da Dicotomia Estado/Mercado." *Novos Estudos CEBRAP*. 36, pp. 277-93.

Booth, Alan ; Edwards John N., Johnson, David R. 1991. "Social Integration and Divorce". *Social Forces*. 70: 1, pp. 207-224.

- iii) Documento no publicado (no se coloca el título en cursiva y se indica "documento no publicado"):

Amaro, Nelson. Diciembre 1997. "Hacia una Cultura de Participación". Documento no publicado, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Tegucigalpa.

- iv) Ponencias presentadas a eventos (deben especificarse también los siguientes datos: nombre del evento, instituciones patrocinadoras, ciudad y fecha en que se llevó a cabo):

Carassus, David; Favoreu, Christophe, Gardey, Damian y Maurel, Christophe. 2011. La Caractérisation et la Définition de la Performance Publique: une Application aux Collectivités Locales. En Actes Colloque Airmap, Versailles-Saint Quentin, 29/06-1/07/2011. Disponible en <http://www.airmap.fr/index.php/publications/actes-des-colloques>. Consultado el 01-06-2014.

- v) Documento de trabajo (no se coloca el título en cursiva y se indica "documento de trabajo"):

Cameron, Stephen V. 1998b. "The Dinamics of Educational Attainment for Blacks, Hispanics, and Whites." Documento de Trabajo, Columbia University Department of Economics, Septiembre.