

Editor responsable:

Gonzalo D. Martner

Editora adjunta:

Leticia Araya

Comité Editor Consultivo:

Luiz Carlos Bresser-Pereira, *Fundação Getúlio Vargas, Brasil.*

Hugo Calderón, *Universidad Libre de Berlín.*

Renée Fregosi, *Université Paris III Sorbonne Nouvelle.*

Edgardo Lander, *Universidad Central de Venezuela.*

Jorge Lanzaro, *Universidad de la República, Uruguay.*

Bernardo Kligberg, *Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo.*

Oscar Oszlak, *Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires.*

Propósitos

La Revista *Políticas Públicas* se propone llenar una brecha entre la prensa de interés general y las revistas académicas especializadas en economía, derecho o ciencias políticas. La Revista *Políticas Públicas* es interdisciplinaria y tiene por vocación publicar artículos que sintetizen áreas de investigación académica con vínculo con la esfera pública, que provean análisis económico, sociológico o jurídico de políticas públicas, que estimulen la fertilización cruzada de ideas entre esas disciplinas, que ofrezcan una fuente accesible sobre el estado del arte en el pensamiento sobre las políticas públicas y sobre su aplicación en Chile y América Latina, y que sugieran nuevas orientaciones de investigación futura. Los artículos que aparecen en la revista son normalmente solicitados por los editores o los editores asociados y su publicación también puede ser solicitada a la dirección señalada para la correspondencia.

Correspondencia

Enviar correspondencia a Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile, Alameda Bernardo O'higgins 3363, Estación Central, Santiago de Chile o a apoblete@lauca.usach.cl.

Suscripciones

Para suscripción anual, dirigirse a apoblete@lauca.usach.cl.

Políticas Públicas

Segundo Semestre 2007, Volumen 1, N° 2

Revista Interdisciplinaria del Departamento de Gestión y Políticas Públicas
Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile

INDICE

Braulio Carimán

Una aproximación al enfoque de europeización de políticas públicas 7

Renée Fregosi

La izquierda latinoamericana y el nacional-tercermundismo" ... 23

Eduardo Araya

Diego Barría

Oscar Droguillas

¿Sindicalismo Neoliberal? Forza Sindical y los problemas para definir un concepto 47

Lorena Araya

Balance Estructural del Gobierno Central de Chile..... 79

Gonzalo D. Martner

Rediseño de las instituciones de la Energía y el Medio Ambiente en Chile 109

Una aproximación al enfoque de europeización de políticas públicas

Braulio Carimán

*Profesor Carrera de Administración Pública, Universidad de Santiago de Chile
Gabinete Ministerio de Planificación
Correo Electrónico: bcariman@mideplan.cl.*

RESUMEN

Cobra cada vez más importancia el análisis de las políticas públicas en contextos de gobierno multinivel y gestión intergubernamental. En esta perspectiva, los desarrollos teóricos más recientes tienen a la Unión Europea como principal foco de análisis al representar ésta una experiencia singular de construcción de una nueva arquitectura de gobernanza que implicaría la emergencia de un gobierno multinivel donde confluyen una multiplicidad de actores, intereses y campos de políticas. Este artículo presenta una perspectiva teórica en construcción que aborda la creciente complejidad de las interrelaciones políticas (multiplicidad de actores, niveles y campos de política) y reflexiona sobre los alcances de aplicar este instrumental en el análisis de políticas públicas¹.

¹ El presente artículo es una adaptación de: Carimán Linares, Braulio: "El Proceso de Bolonia y la europeización de las políticas públicas". Tesis de grado para optar al título de Master en Administración y Gerencia Pública, por la Universidad de Alcalá de Henares y el Instituto Nacional de Administración Pública, España, 2006.

Distintas aproximaciones a la integración europea

Los debates teóricos sobre la integración europea han estado dominados por dos paradigmas competitivos que se han enfocado sobre el rol que los Estados tienen en el nivel europeo. Las *aproximaciones supranacionalistas* o de *gobernanza multinivel* privilegian los intereses domésticos (empresariado, sindicatos y regiones), que reclaman más integración para promover sus intereses políticos y económicos, y el de los actores supranacionales, que buscan incrementar el poder de las instituciones europeas sobre los Estados. Los defensores de estas aproximaciones sugieren que la Unión Europea entrega a los actores domésticos canales independientes de acceso e influencia política en el nivel europeo permitiendo circunvalar (*"by-passear"*) a sus Estados en el proceso de política europeo. Esta es la perspectiva de la dimensión *"bottom-up"* que analiza la relación entre la Unión Europea y los Estados Miembros, explorando el rol de estos en los procesos europeos de "construcción de instituciones" (*institution-building*).

Por su parte, las *aproximaciones intergubernamentalistas* consideran a los Estados y sus gobiernos como los principales agentes conductores de la integración y el *policy-making* europeo que protegen los intereses geopolíticos y económicos de sus soportes electorales. En estas aproximaciones los gobiernos de los Estados controlan la integración europea mientras que las instituciones supranacionales ejercen un efecto independiente menor. Esta perspectiva *top-down* analiza el efecto del involucramiento del sistema de *gobernanza* europeo sobre los Estados, es decir, cuánto afecta la Unión Europea a los Estados y que extensión tiene el cambio de sus instituciones, políticas y procesos políticos domésticos (impactos domésticos).

Entre estos dos paradigmas se ubica una aproximación intermedia que intenta construir un entendimiento comprehensivo en la relación entre los Estados y la Unión Europea, explicando esta como un camino de doble sentido: los Estados no sólo son receptores pasivos de las demandas europeas por cambios domésticos sino que, además, la necesidad de adaptar domésticamente las medidas europeas puede implicar efectos retroactivos en el nivel europeo. En este sentido, las *teorías de integración* rechazan la concepción de juego de suma-cero en la relación entre la Unión Europea y los Estados, buscando el desarrollo de relaciones cooperativas entre actores estatales y no-estatales en los distintos niveles de gobierno que pueden resultar en una redistribución de recursos de poder entre los gobiernos nacionales y los actores domésticos. En consecuencia, la unión de las dimensiones de *bottom-up* y *top-down* se encuentra en el rol de los gobiernos nacionales en la etapa del ascenso (*decision-making*) y el descenso (*implementation*) en el proceso europeo de política, por lo que estos asumen una posición clave influenciando en el modo en que los Estados contribuyen a las políticas e instituciones europeas y, por otra parte, adaptan estas en el nivel doméstico.

El proceso de política europeo, en este sentido, es una relación recíproca, o juego a dos niveles, entre negociaciones políticas en el nivel doméstico y el europeo. En el nivel doméstico los actores domésticos presionan a los ejecutivos nacionales para conseguir políticas en el nivel europeo favorables a sus intereses. En el nivel europeo, los gobiernos de los Estados presionan por políticas europeas que satisfagan presiones domésticas, aunque minimizando sus consecuencias adversas en el nivel doméstico. Una estrategia efectiva de maximización de beneficios y minimización de costos de políticas europeas es exportar políticas nacionales en el nivel europeo (*up-loading*), ya que esto permite reducir la necesidad de adaptación legal y administrativa incorporan-

do políticas europeas en la estructura política nacional y, además, puede permitir a los gobiernos nacionales dirigir a nivel europeo los problemas que les preocupan a sus electores y que no pueden ser tratados efectivamente en el nivel doméstico.

La perspectiva de europeización de políticas públicas.

Entendiendo que el sistema político europeo produce decisiones e impactos (cambios y ajustes) sobre las políticas domésticas así como en los estilos de regulación dominante y las estructuras de ciertos sectores de política de los Estados, el interés teórico de este enfoque se centra en la conexión entre integración europea y las políticas domésticas, es decir en los conceptos de europeización de los Estados y la europeización de políticas e instituciones domésticas. Este tipo de análisis requiere de cierta sofisticación ya que se debe encontrar un modelo de impacto de la integración europea sobre las políticas domésticas sabiendo que, al mismo tiempo, estas son el mayor factor explicativo del cambio de la política de la Unión Europea. La europeización también se entiende como un asunto de reciprocidad, donde la atribución de impacto doméstico no siempre es fácil, ya que los límites entre causa y efecto y variables dependientes e independientes son siempre difusos.

En este sentido, para la más reciente generación de estudios europeización no es una nueva teoría, tampoco es sólo una aproximación, sino más bien es una nueva forma de teorización que permite orquestar los conceptos y teorías existentes; europeización no es un estado, sino un proceso sistémico donde se correlacionan *inputs* (variables europeas) y *outputs* (impactos domésticos); europeización puede ser un marco, es decir, puede establecer los términos de referencia en los que se desenvuelven los distintos actores y, por último,

europeización también es considerada como un mecanismo de amortiguación del impacto de la homogeneización de la Unión Europea sobre instituciones y prácticas específicas en un amplio rango de actividades estatales.

En definitiva, europeización, consistiría en “procesos de construcción, difusión e institucionalización de roles formales e informales, procedimientos, paradigmas políticos, estilos, modos de hacer las cosas y marcos de creencias y normas que son definidos y consolidados en el proceso político de la Unión Europea y son incorporados en la lógica del discurso doméstico (nacional y subnacional), en las estructuras políticas y en las políticas públicas”². Como construcción, la europeización estaría cambiando la comprensión de la *gobernanza* en Europa y estaría modificando su noción en los Estados. Como institucionalización, estaría haciendo emerger distintas estructuras de *gobernanza*. Como difusión estaría actuando de vehículo a través del cual los discursos europeos son institucionalizados en las políticas domésticas.

El análisis de los impactos domésticos

A pesar de que el elemento central del enfoque teórico de la europeización es la noción de impactos domésticos, el análisis de esta dimensión constituye todavía un terreno relativamente inexplorado. Un problema fundamental en este sentido es la falta de un marco de explicación comprensivo de la adaptación doméstica transversal a las políticas y a los países. Sin embargo, como la europeización de la política pública puede afectar todos los elementos básicos del proceso (actores, recursos, instrumentos y estilos políticos), los diseños de investigación distinguen entre impactos sobre los elementos del proceso de política, impactos sobre los marcos cognitivos y normativos e impactos en el nivel de resultados de la política.

Adicionalmente, es preciso tomar en cuenta a lo me-

² Radaelli (2005).

nos dos elementos importantes para el análisis del impacto doméstico: a) hay europeización cuando la lógica de los actores domésticos cambia y se piensa en Europa como la "gramática" de la acción política doméstica (Europa como lógica y marco); b) europeización es cambio en ambas direcciones, en el sentido de que es una respuesta a las medidas de la Unión Europea y en el sentido de que también es una respuesta a otros actores de Europa (Europa como cambio). Otros aspecto fundamental del análisis de impacto doméstico son los mecanismos de este cambio (como proceso de redistribución de recursos, como proceso de socialización y como proceso de adaptación institucional).

Como *proceso de redistribución de recursos* el impacto doméstico de Europa puede analizarse desde las aproximaciones de recurso-dependencia que asumen que los actores son racionales y están orientados a los logros y resultados, que pueden ordenar y fijar un conjunto de preferencias y que, en consecuencia, pueden actuar instrumentalmente para maximizar sus expectativas utilitarias y para desplegar los recursos a su disposición. Como ningún actor individual o corporativo es independiente de otros para lograr sus metas, estos tienen que intercambiar sus recursos para producir sus resultados esperados, basando su acción en una evaluación mutua de recursos, estrategias e intereses y tomando en cuenta que las instituciones actúan como límites externos al comportamiento de los actores. En esta lógica, Europa es concebida como una emergente estructura política de oportunidades que ofrece a algunos actores sumar legitimidad política para ejercer influencia, mientras que limita severamente la habilidad de otros. Su efecto varía significativamente pues depende de la acción de otros factores mediadores como la existencia de múltiples actores con capacidad para vetar o dificultar decisiones y la existencia de instituciones formales que, por el contrario, pueden facilitarlas, permitiendo a los actores domésticos explotar nuevas oportunidades

y evitar las limitaciones.

Para las aproximaciones de *socialización* del impacto doméstico de Europa, los actores domésticos están acostumbrados con las normas y las reglas europeas de apropiación, persuasión y aprendizaje social y redefinen sus intereses e identidades en correspondencia, adoptando en el nivel doméstico normas, ideas, estructuras, significados y prácticas europeas. Desde esta aproximación, existen factores de mediación como las normas sociales establecidas y la existencia de instituciones informales que explicarían el grado en que los desajustes provocan un proceso de socialización de nuevas normas y desarrollan nuevas identidades.

Para las aproximaciones de *adaptación institucional* los impactos domésticos de Europa pueden variar según el nivel de presión de adaptación europea sobre las instituciones domésticas y el contexto doméstico que puede facilitar o dificultar los acuerdos. Las instituciones europeas, como fuente de nuevas normas, reglas, prácticas y estructuras de significados, pueden redefinir las instituciones domésticas mediante mecanismos de coerción, imitación, selección competitiva y "enmarcamiento", por lo que es fundamental conocer si los cambios están correlacionados o causados por europeización y no por otras variables, evitando el peligro de prejuzgar el impacto de europeización³.

En cuanto a la dimensión de resultados del impacto doméstico, las políticas europeas pueden producir inercia (ausencia de cambio), resistencia (rechazo activo al cambio), absorción (grado de cambio ligero), acomodación (grado de cambio modesto) y transformación (grado de cambio mayor). Sin embargo, la literatura ha mostrado una evidencia

³ El problema está mediatizado por la estrategia de algunos líderes políticos para disfrazar la globalización y las políticas domésticas bajo un discurso de europeización, como una manera de buscar culpables o por usar el nombre de Europa para sumar legitimidad a los cambios.

menor a favor de la *homogeneización* o de la *convergencia* de instituciones, políticas y procesos domésticos hacia modelos y aproximaciones comunes. La idea de que los países con las mismas características estructurales responden con estrategias similares a las oportunidades y las limitaciones provistas por Europa es difícil de generalizar en todas las áreas de políticas, pues un mismo país puede responder de modos diferentes a la europeización, dependiendo de la constelación de actores y recursos disponibles en las áreas de políticas. La acción de los actores con capacidad de veto, las normas establecidas y las instituciones informales median entre las presiones europeas de adaptación y los resultados del impacto doméstico haciendo que algunas políticas sean más impermeables que otras a la penetración de Europa. Es decir, la Unión Europea puede proveer un estímulo activo para la convergencia, pero la experiencia concreta demuestra que el actual proceso estaría conducido por las políticas domésticas, aunque eso no significa que los impactos diferenciales hayan o estén causando *divergencia*.

No obstante, la escasa evidencia empírica sobre la *convergencia* de instituciones, políticas y procesos, la europeización puede potencialmente producir *convergencia ideacional* cuando genera una convergencia de paradigmas, ideas, estilos, políticas y significados; puede producir *convergencia decisional* cuando decisiones similares son implementadas en un modo relativamente uniforme en distintos países y puede producir, además, *convergencia de resultados*.

Europeización y modos de gobernanza

Un factor relevante para el análisis del impacto doméstico es distinguir la lógica subyacente de la europeización de políticas públicas. Para este cometido es preciso comprender los modos de *gobernanza* identificados por la literatura (por negociación, por jerarquía y por coordinación), de modo de entender la naturaleza y el alcance del impacto doméstico y

sus procesos de implantación y difusión.

- a) Comprendiendo el proceso de política europeo como una relación recíproca entre negociaciones políticas permanentes a dos niveles, doméstico y europeo, que se desarrollan en un complejo entramado, se puede definir al mecanismo de europeización tanto como una adaptación o como un resultado de reacción anticipada (*gobernanza por negociación*). Los actores domésticos formulan expectativas sobre los resultados de la negociación y pueden calcular lo mejor del cambio antes de que el proceso de acuerdo concluya. Además se puede mirar el acuerdo como un proceso *sui generis* de socialización ya que las preferencias pueden gradualmente cambiar en el contexto de procesos largos de negociación. Este modo de *gobernanza* es una típica forma de europeización vertical denominada por la literatura *up-loading*, donde los gobiernos nacionales juegan un rol clave en el nivel doméstico y europeo y cuyo mecanismo es la anticipación de reacciones.
- b) También el proceso de política europeo puede ser jerárquico (*gobernanza por jerarquía*) cuando produce políticas de *integración positiva* que corrigen los resultados del mercado. En este tipo de políticas el *policy-making* europeo puede provocar impactos domésticos mediante la prescripción de una demanda institucional concreta que los Estados deben cumplir para alcanzar los objetivos de regulación y de armonización en un modelo institucional de "*obediencia*" doméstica. El impacto de las políticas europeas en el nivel doméstico puede ser comprendido tomando en cuenta el grado de compatibilidad o ajuste institucional del modelo europeo con los acuerdos domésticos, lo que de-

termina, a su vez, el nivel de presión de adaptación generada por la europeización: a menor compatibilidad entre procesos, políticas e instituciones europeas y domésticas, mayor es la presión de adaptación que ejerce Europa sobre los Estados. Esta lógica de presión institucional es la característica dominante de la política de regulación diseñada para restringir las externalidades negativas ocasionadas por las actividades económicas y corresponde a un modo coercitivo de europeización vertical denominado *down-loading*.

El proceso de política europeo es jerárquico además cuando produce políticas de *integración negativa* desmantelando las barreras al mercado único, es decir, definiendo las condiciones de acceso y operación del mercado interno para asegurar su funcionamiento y estableciendo los cambios en los roles de gobierno y las prohibiciones legales contra cualquier regulación nacional que actúe como barrera al libre comercio, la libre movilidad y la libre competencia. La lógica básica de estas políticas es modificar las estructuras domésticas de oportunidades y recursos entre los actores domésticos y, por lo tanto, la distribución del poder entre ellos.

- c) Por último, el proceso de política europeo puede afectar los acuerdos domésticos alterando las opiniones, valores y expectativas de los actores domésticos (cambio del clima político) que pueden, a su turno, reforzar el soporte global para ampliar los objetivos de reforma y generar apoyos a los proyectos e ideas europeas (*gobernanza por coordinación*). La extensión de los cambios domésticos puede explicarse por el alcance de las opiniones o ideas europeas que se han movilizado

y el grado de apoyo doméstico que permite a los reformadores domésticos emprender las reformas nacionales de acuerdo a sus oportunidades y limitaciones. En este contexto, las políticas europeas pueden proveer legitimación adicional a los líderes domésticos para justificar el contenido y la implementación de las políticas de reformas nacionales, en el supuesto de que Europa incrementa la legitimidad política de los reformadores y limita, a su vez, las estrategias de los opositores.

Gobernanza por coordinación y el método abierto de coordinación

La emergencia de la *gobernanza por coordinación* sería el resultado del contexto de *decision-making* europeo, ya que en aquellas áreas donde la Unión Europea no tiene competencia legislativa o donde sus decisiones están sujetas a la regla de unanimidad y, por lo tanto, los acuerdos conjuntos son extremadamente complejos, se ha desarrollado un campo fértil de acción organizando la cooperación entre los Estados Miembros y actuando como una plataforma para la convergencia de ideas y la transferencia de políticas por medio de negociaciones intergubernamentales. La idea es que los Estados identifiquen y definan objetivos de política, consensúen criterios sobre indicadores y diseñen instrumentos de cooperación eficaces, teniendo como objetivo último alcanzar una mayor convergencia en torno a los principales objetivos de la Unión Europea.

Este modo de *gobernanza* ha encontrado en el *método abierto de coordinación* su principal instrumento de acción y difusión. Este fue definido explícitamente como método de trabajo de la Unión Europea en el *Consejo Europeo de Lisboa*, en el año 2000, para abordar el desafío de la *Estrategia de Lisboa* cuyo principal objetivo es convertir a Europa "en la

economía más competitiva y dinámica del mundo basada en el conocimiento, que persiga un crecimiento económico sostenible, con mejores empleos y de más calidad y con una mayor cohesión social". En esta instancia se definió al método abierto de coordinación como "una manera de extender las prácticas idóneas y alcanzar una mayor convergencia en torno a los principales objetivos de la Unión Europea".

El método abierto de coordinación es un método descentralizado que permite distintas formas de colaboración y que tiene como objetivo facilitar la configuración progresiva de la política de los Estados Miembros. Ante todo es un medio de propagación de buenas prácticas (aprendizaje mutuo) y generación de un lenguaje común y está caracterizado por la combinación de las líneas de acción europeas con programas nacionales específicos, el uso de indicadores y puntos de referencia (*benchmarking*) y la comparación de buenas prácticas, la existencia de indicadores cualitativos y cuantitativos y el establecimiento de períodos de monitoreo y control periódico de la consecución de objetivos.

La idea central es usar a la Unión Europea como una plataforma de transferencia, en vez de un sistema de producción de legislación (*law-making*), para ayudar a los Estados Miembros a identificar y definir conjuntamente sus objetivos de política, consensuar criterios sobre indicadores y datos estadísticos que les permitan saber en que estado se encuentran en la consecución de los objetivos comunes y cómo progresar en ellos y diseñar instrumentos de cooperación para estimular la innovación, la calidad y la relevancia de los programas.

Algunos autores han definido al *método abierto de coordinación* como una emergente arquitectura horizontal de *gobernanza* que se contrapone a un modelo de imposición vertical venido desde Bruselas y que ha permitido a la Unión Europea entrar en nuevos dominios de política, transformándose en un camino radicalmente diferente hacia la euro-

peización, ya que se basa en la modificación de los marcos cognitivos, donde de lo que se trata es de convencer y no de imponer, a través de un *discurso legitimador* que entrega a los *policy-makers* europeos un vocabulario y un proyecto común.

No obstante, la evidencia empírica sobre su efectividad es todavía preliminar y algunos analistas cuestionan su carácter de abierto (su exacerbación de los mecanismos horizontales y las redes sólo escondería una nueva forma de jerarquía de los círculos tecnocráticos que deciden los estándares, los puntos de referencia, las buenas prácticas y el lenguaje común) y sus resultados en cuanto a la coordinación de políticas (la convergencia de políticas aún sería frágil y embrionaria salvo en su convergencia como *discurso legitimador*), el *método* ha provisto a la Unión Europea y a los Estados de una solución para superar la falta de competencias, la debilidad decisional o las complejidades de la unanimidad, entregando una forma de trabajo cooperativo entre los Estados. Particularmente, el *método abierto de coordinación* ha sido potente como medio de propagación de buenas prácticas y como medio de generación y difusión de un *lenguaje común* y un *discurso legitimador*.

Referencias

Börzel, Tanja. 2004. "How the European Union interacts with its Member States", *Member States and the European Union*, Simon Bulmer and Christian Lequense, eds. Oxford: Oxford University Press.

Bulmer, Simon and Radaelli, Claudio. 2004. "The europeisation of national policy?", *Member States and the European Union*, Simon Bulmer and Christian Lequense, eds. Oxford: Oxford University Press.

Howarth, David; Norval, Aletta and Stavrakakis, Yannis. 2000. *Discourse theory and political analysis: identities, hegemonies and social change*. Manchester: Manchester University Press.

Radaelli, Claudio. 2003. "The open method of coordination: a new governance architecture for the European Union?". Swedish Institute for European Policy Studies.

Radaelli, Claudio. 2005. "Europeanisation: solution or problem?", *The Palgrave guide to european studies*, Michelle Cini, and Angela Bourne, eds. Hampshire: Macmillan Publishers.

La izquierda latinoamericana y el “nacional-tercermundismo”

Renée Fregosi

Maître de Conférences, Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, Université Paris 3 Sorbonne-Nouvelle

Correo Electrónico: renee.fregosi@gmail.com

RESUMEN

En los años recientes se ha producido en América Latina el llamado “vuelco a la izquierda” de sus gobiernos democráticamente electos. La autora distingue el periodo de las revoluciones nacionales (entre los años 20 y 60), los tres decenios de las dictaduras militares (entre los años 60 y 80), el periodo de las “transiciones a la democracia” (fines de los 70 a los 90) y finalmente el periodo post-transición. Esta última etapa ha dado lugar a dos tiempos: el de la aplicación del “Consenso de Washington” y el del cuestionamiento de éste bajo diferentes modalidades que son objeto de un detallado análisis.

La Izquierda latinoamericana

En América latina, la teoría del efecto dominó⁴ hace parte del imaginario geopolítico de los años 60, pero igualmente encuentra un fundamento en el sentimiento ampliamente compartido por los latinoamericanos de pertenecer a una misma historia y a un mismo destino común, sobre el cual opera la utopía bolivariana. En efecto, a lo largo de toda la historia de estos Estados independientes se hacen evidentes ciertas formas de sincronización vertical de coyunturas en la medida en que estos países conocieron evoluciones similares en un corto periodo⁵. Pero no se puede denominar estas evoluciones como fenómenos de "contagio", como no se puede hablar de "interdependencia": es preferible utilizar la noción de "convergencia" para hacer referencia a la coincidencia de estos procesos.

Así, podemos dividir el siglo XX en grandes épocas (que se solapan entre ellas en la medida donde no hay una superposición perfecta entre las diferentes situaciones nacionales): el periodo de las revoluciones nacionales que existió, según el país, desde fines de la década de los 20 hasta fines de los años 60; los tres decenios terribles de las dictaduras militares entre los años 60 y 80; el periodo exaltante de las "transiciones a la democracia" de fines de la década de los 70 a los 90; y finalmente el periodo post-transición, donde nos interrogamos sobre la "consolidación democrática", la "buena gobernanza"⁶ y los efectos de la mundialización. Esta última etapa, caracterizada por la instauración o el retorno de la democracia representativa, se puede dividir esquemáticamente en dos tiempos: el de la aplicación del "Consenso

⁴ Según esta teoría, después de la victoria de los castristas en Cuba, los países latinoamericanos corrían el riesgo de sucumbir uno tras otro en el comunismo como en una secuencia de fichas de dominó.

⁵ Dabène (1997).

⁶ Ver en particular Fregosi (2005).

de Washington"⁷, y el del cuestionamiento de éste bajo diferentes modalidades.

Es en este contexto que viene a inscribirse aquello que, a partir de principios de los años 2000, comenzamos a llamar "el viraje a la izquierda de América latina". Con la ayuda de los medios de comunicación, ésta expresión adquiere rápidamente cierta evidencia. Sin embargo, hasta hace poco tiempo el pensamiento dominante afirmaba que si bien la diferenciación derecha/izquierda existía en alguna parte, éste era inoperante en América latina. Entonces ¿por qué éste cambio de tendencia? Lo cierto es que una cascada de victorias electorales de candidatos opositores a la estricta observancia de políticas de ajuste estructurales se produjo a inicios de los años 2000, sumado al hecho de que los mandatos presidenciales han sido frecuentemente de cuatro años, lo que implica que los procesos electorales en los países de la región acontecen en épocas muy similares. Sin embargo, para analizar este efecto de ola como revelador de un desplazamiento hacia la izquierda, habría que poder definir antes que nada qué es la izquierda latinoamericana, dado que la categorización no es obvia.

En efecto, en la historia de América latina, la izquierda política de tipo europea clásica del siglo XX (radical, socialista y comunista, así como trotskistas y maoístas) no dominó en el cuestionamiento del sistema capitalista del continente. Se observa igualmente, por una parte, que un importante número de líderes utiliza en la actualidad, como en el pasado, la retórica del pueblo contra las elites, lo que atrae a aquellos sectores de la izquierda política que se autodefinen

⁷ Lo que se ha llamado el «Consenso de Washington» consiste en las prescripciones del FMI y del Banco Mundial elaboradas como un cuerpo estandarizado e impuestas a partir de 1990 en los países latinoamericanos para salir de la crisis de la deuda. Estas son básicamente la reducción drástica de los gastos del Estado, privatizaciones, liberalización del comercio exterior, y desregulación. A fines de los años 90, los elementos de gestión democrática, de consulta, de transparencia y de control fueron agregados para formar los preceptos llamados "buena gobernanza" o "gobernanza democrática".

como revolucionarios, o que pertenecen al mundo de la izquierda. Por otra parte, el populismo, caracterizado por un líder carismático, que polariza la opinión nacional pretendiendo cambiar radicalmente las cosas a través de la refundación de la nación, constituye sin duda el componente de base de la política de los países latinoamericanos después de sus independencias. Para decirlo de otra forma: en América latina, la izquierda se encuentra en varios sectores políticos o se mezcla con ellos.

Además, es necesario señalar, por una parte, que la división derecha/izquierda en América latina es perceptible en el transcurso de las diferentes épocas a través de diversas expresiones, algunas veces similares a formas europeas de esta diferenciación, incluso idénticas a veces, pero frecuentemente diferentes y/o no concomitantes en las dos regiones del mundo. Por otra parte, en todo tiempo y en todo lugar el populismo coquetea con la izquierda debido a que la noción de pueblo es polisémica y a que la cuestión nacional atraviesa también a la izquierda. Finalmente, existe un hecho que no caracteriza solamente al populismo (a menos que se considere a toda justa política como populista): la competencia política tiende a la polarización de las opiniones, a lo que se agrega la mediatización creciente de la política que favorece la simplificación de los discursos.

Por último, recordemos que los tres elementos constitutivos de la izquierda desde su primera expresión política completa, constituida por la Revolución francesa, son el liberalismo, el voluntarismo y el nacionalismo, combinados de múltiples formas posibles. Muchos tipos de izquierda pueden coexistir al mismo tiempo, y se suceden en la historia, y cada una sintetiza a su manera los tres elementos de base: algunas veces privilegian el voluntarismo y/o el nacionalismo (con un giro hacia el autoritarismo), o intentan encontrar un equilibrio entre ellos. Así, la izquierda política latinoamericana presenta en la actualidad una imagen más compleja que la de la

izquierda europea, ya que está compuesta de un conjunto de elementos naturales muy diversos. A las familias radical, socialista y comunista, relativamente reducidas y desigualmente repartidas según el país, y más marginalmente aún a las organizaciones anarquistas y trotskistas, se agrega todo un conjunto de partidos "nacionales" (incluso provinciales o regionales: ejemplo de ello son Argentina o Brasil) específicos, característicos de cada historia nacional.

Durante los años 70, la izquierda bajo su forma democrática solo pudo actuar en Venezuela, Costa Rica y Panamá, mientras en Cuba siguió en su versión autoritaria marxista-leninista. La izquierda reemerge en la escena a partir de 1979, con la caída de Somoza en Nicaragua y la instalación del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en el poder en Managua. El movimiento es seguido en el sur del continente en 1983 con la victoria de Raúl Alfonsín en Argentina, líder de la izquierda del viejo partido radical Unión Cívica Radical (UCR). Sin embargo, la región sigue atravesando por una época de dictaduras, y los intentos de impulsar el crecimiento económico de Alfonsín fracasan dramáticamente, lo que compromete por mucho tiempo la articulación de una verdadera alternativa por parte de la izquierda. Es a partir de la salida de Pinochet y la victoria de la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile que la izquierda política accede al poder.

De norte a sur dentro de la región la izquierda política en toda su complejidad, e incluso sus ambigüedades, se identificó con el fin de las dictaduras. Las experiencias de retorno a la democracia en los años 80-90 implicaron que los partidos de izquierda latinoamericana consideraran la democracia política como la condición *sine qua non* de toda política progresista. A pesar de que aún persisten nostalgias revolucionarias en algunas partes o sectores de la región, el *aggiornamento* social-demócrata ha dominado ampliamente, y hasta los antiguos movimientos de lucha armada se

han convertido al combate político pacífico y a la economía de mercado, lo que se puede observar desde el FSLN nicaragüense, el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) salvadoreño, hasta pequeños grupos que pertenecen a la guerrilla colombiana.

Una nueva diferenciación en el seno de la izquierda latinoamericana se vislumbra a través de la distinción entre una izquierda que se disuelve o se disloca al probar el poder, y una izquierda que resiste y se adapta. Según este punto de vista, el Frente Sandinista se encontraría en el mismo lado de la UCR argentina. De otro lado, los socialistas chilenos, PS y PPD, representan un nuevo paradigma en la izquierda: la izquierda que gana las elecciones y que ejerce el poder sosteniblemente. Este elemento es tan importante como las otras dos diferenciaciones, revolucionario/reformista y nacionalista/socialista, para analizar la situación actual de la izquierda latinoamericana.

De manera global, la secuencia 1979-1998, que contó con un sinnúmero de presidentes que pertenecen a la izquierda política a lo largo de toda la región, presenta un balance percibido de manera más bien negativa. Poco a poco crece la necesidad de encontrar una vía intermedia que preserve la democracia política, pero que permita los avances sociales indispensables. Respecto a esto, el debate que se desarrolla a mediados de los años 90 al interior de la Internacional Socialista (IS) sobre "otro camino para América latina" es un hecho sintomático⁸. Pero la incapacidad de la izquierda democrática de proponer un proyecto coherente de transformación social dentro del marco de la economía de mercado mundializada, dejó la vía libre a dos contendores tradicionales de la social-democracia: los leninistas y los nacionalistas, que podrían representar una fuerza temible, como ya lo demostraron en el pasado.

Es dentro de éste movimiento de pérdida de la hege-

⁸ Ver en particular Fregosi (2005).

monía del socialismo democrático conquistada al término de las dictaduras, que se inscribe la difusión de un viraje a la izquierda después del fracaso de los reformistas, llegaría el momento del "verdadero cambio", de una nueva forma de "revolución". Ahora bien, frente a las lecturas maniqueas, la complejidad de la realidad política dentro de su dimensión histórica, conceptual y social carece de expresiones políticas adecuadas.

En el transcurso de la historia los tres componentes de base (liberalismo, voluntarismo y nacionalismo) se conjugan de formas múltiples, cruzadas y fluctuantes, pero lo que está en juego es encontrar los términos de una nueva alianza entre el liberalismo político y la cuestión social. El famoso viraje de América latina a la izquierda se conforma como un fenómeno compuesto y dinámico donde intervienen e interactúan al mismo tiempo un cuestionamiento de las fuerzas progresistas democráticas, una reformulación de los proyectos nacionales-revolucionarios y una nueva versión de la alianza inestable entre comunistas y nacionalistas, basada en las instrumentalizaciones cruzadas a través del concepto clave de imperialismo.

Refundar la Nación

Al observar de cerca los discursos de Hugo Chávez así como los de Evo Morales y Rafael Correa, o incluso las exhortaciones de Fernando Lugo Méndez⁹ en Paraguay, por ejemplo, corresponden más a la idea de refundación nacional que a la lucha de clases. Efectivamente, la revolución social es concebida como la rebelión del pueblo contra la

⁹ Obispo en ruptura con el sacerdocio (pero al cual el Vaticano se niega devolver su libertad) que después del 2000 constituyó un nuevo partido político Paraguay Posible. Apoyado por numerosas organizaciones sociales satélites que incorporan elementos de izquierda y otros de la extrema derecha. Hasta el momento en las encuestas que se han realizado para saber las preferencias de los ciudadanos en las elecciones presidenciales del 2008, este personaje encabeza las intenciones de voto.

oligarquía, la revancha de los de abajo contra los de arriba. La lucha contra el *establishment* y el "oficialismo" constituye el objetivo central del proyecto político. Pero el anticapitalismo preconizado por estos discursos tiene un tono más cristiano (que valoriza a los pobres y estigmatiza a los ricos) que marxista (que propone la propiedad colectiva de los medios de producción), aún en medio de la renacionalización de los hidrocarburos o de las telecomunicaciones como pieza maestra de los programas de los líderes en las campañas electorales y en las políticas de los nuevos gobiernos. Sea como sea, admitamos que la noción de dominación pesa más que la de explotación.

En cuanto al recurrente tema del anti-imperialismo, que a veces está focalizado exclusivamente hacia la dominación yankee, y otras extendido al conjunto de países del norte que a través de la mundialización intentan imponer a las naciones del sur sus "modelos importados", funciona también como un movilizador de energías más identitarias que socialistas. El liberalismo es más bien presentado como un sistema que intenta controlar a las masas latinoamericanas (y africanas) que como la modalidad actual de un imperialismo definido como "el estadio supremo del capitalismo". Y la insistencia en convocar asambleas constituyentes, para institucionalizar la ruptura que las victorias electorales deberían instaurar, refuerza el tono refundador de las diferentes revoluciones nacionales emprendidas en Venezuela, Bolivia y en Ecuador.

Los tres presidentes, el venezolano, el boliviano y el ecuatoriano, como los candidatos Ollanta Humala¹⁰ y Fernando Lugo Méndez entre otros, pero también el presidente argentino Néstor Kirchner, han afirmado explícitamente su voluntad de refundar sus respectivas naciones. Todos juegan con o apelan a una cierta nostalgia de la matriz estado-

¹⁰ Humala encabezó el primer turno de las elecciones presidenciales de 2006 en el Perú, luego perdió en la segunda vuelta frente a Alan García del APRA.

céntrica nacional¹¹, cuestionada golpe tras golpe entre los años 70-80 y de forma sistemática en los años 90 según los preceptos del "Consenso de Washington". Las protecciones estatales establecidas según los países entre los años 30 y 60, quebraron bajo los gobiernos inicialmente progresistas (Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Alan García en Perú, Jaime Paz Zamora en Bolivia, Rodrigo Borja en Ecuador y Fernando de la Rúa en Argentina) y/o fueron destruidas por las dictaduras sangrientas y depredadoras (en el conjunto de los países del cono sur en los años 70-80), luego fueron acabadas o considerablemente debilitadas por los presidentes democráticamente elegidos como Carlos Menem en Argentina, Fernando Collor de Mello en Brasil, Abdala Bucaram y Lucio Gutiérrez en Ecuador, Juan Carlos Wasmosy y Luis González Machi en Paraguay.

Originalmente, los Estados redistribuidores reformistas se habían instaurado a través de lo que se conoce como regímenes populistas históricos latinoamericanos, que en efecto predicaron la revolución social y nacional con resultados frecuentemente positivos en materia de integración política y social. Las grandes figuras son: Getulio Vargas y Domingo Perón. Los dos venían de la derecha militar pero, cada uno a su manera, permitió la participación en la vida política nacional a masas hasta ese momento excluidas (en particular las mujeres, ya que el derecho a voto fue acordado en 1934 en Brasil y en 1951 en Argentina); incluso el mismo Vargas abrió la vía a un gobierno democrático progresista bajo la dirección de Joao Goulart, quien fue derrocado por un golpe de Estado respaldado por Estados Unidos en 1964, como se producirá igualmente en Guatemala con el sucesor democrático de Juan José Arévalo, Jacobo Arbenz, legalmente elegido en 1951 y luego expulsado por un golpe de Estado en 1954. Así, el mismo Víctor Paz Estensoro en Bolivia, a la cabeza de la Revolución Nacional de 1952 o Rómulo Betancourt

¹¹ Ver Cavarozzi (1997).

en Venezuela en los años 40-50, y también Omar Torrijos en Panamá en los años 70, combinaron ideologías nacionalistas con la instauración de políticas sociales de ruptura con el conservadurismo autoritario tradicional de América latina.

Muchos de los movimientos políticos fundados por estos líderes, a los cuales por supuesto hay que agregar Haya de la Torre, que tuvo una gran influencia a través de toda América latina y fundó el partido APRA que accedió al poder en el Perú en 1980, y Jorge Batlle, verdadero fundador del sistema democrático uruguayo quien aseguró la hegemonía a su Partido Colorado durante la mitad del siglo XX, tuvieron inevitablemente repercusiones sobre los partidos de la izquierda latinoamericana. Ciertas experiencias provocaron desórdenes dentro de los partidos de izquierda, como en Argentina por ejemplo, donde el PS y la UCR conocieron escisiones pro-peronistas, y donde el peronismo redujo sostenidamente el espacio político de la izquierda y su electorado potencial.

Si los movimientos de independencia de los países latinoamericanos a principios del siglo XIX fueron frecuentemente conducidos por las elites criollas liberales, las repúblicas que se instalaron van a conservar hasta el siglo siguiente un carácter oligárquico muy excluyente. A partir de los años 1920, los líderes populistas van entonces a movilizar a las masas excluidas, entiéndase la clase obrera europea emigrante en los países del cono sur, a los Indios del altiplano andino, pasando por todas las poblaciones mestizas, las "cabezas negras"¹² del interior de Argentina o afro-amerindios de las costas del Pacífico y del Caribe. Se trata entonces del refuerzo del poder estatal, por medios más o menos autoritarios, de intentar integrar a la nación al conjunto de las poblaciones marginadas tanto desde el punto de vista económico y social, como desde el de la ciudadanía. Pero después de

¹² Nombre otorgado por Eva Perón a los pobres de las periferias de Buenos Aires, por oposición a las elites blancas de la ciudad, de origen europeo.

progresos desiguales, casi todos estos estados populistas se hundieron o como mínimo tuvieron corta duración, atacados brutalmente por los golpes de Estado militares, y minados por su propio autoritarismo¹³, o se deslizaron en las derivas corruptas y excluyentes de su entorno.

Las esperanzas decepcionadas de las décadas 80-90

Muchas de las herencias de las revoluciones nacionales, progresistas en el pasado, fueron llamadas, por algunos, "nuevas oligarquías vendidas a los intereses extranjeros" en el curso de los años 80-90. Todos los países latinoamericanos presentan a la vez una fuerte expansión demográfica¹⁴ y un crecimiento espectacular de las desigualdades. A los ojos de las nuevas masas pobres descuidadas y despreciadas en sus países respectivos, los antiguos partidos nacionales-populares aparecen como instituciones tradicionales e instrumentos en manos de los poderosos.

Quizás el caso más notorio es la caída, en 1993, de Carlos Andrés Pérez en Venezuela quien, después de haber encarnado la renovación de la izquierda dentro del partido de Rómulo Betancourt en los años 70, reprime las protestas contra el hambre (el *Caracazo* en 1989) y sufre la vergüenza del *impeachment* por corrupción. La descomposición combinada de los dos partidos AD y COPEI que monopolizaron el poder en el país desde el retorno de la democracia en 1958, abrirá el camino a Hugo Chávez, quien lidera un vasto movimiento de protesta expresado primero a través de un intento de golpe de Estado en 1992 y luego en las urnas a partir de 1998.

En Perú, el mandato de Alan García, líder carismático del APRA entre 1985 y 1990, culmina con la proliferación de

¹³ Acerca de las causas internas de los fracasos populistas ver Cardoso y Faletto (1978).

¹⁴ Salvo por Uruguay quien constituye desde principios del siglo XX una excepción en el conjunto de la región latinoamericana.

la guerrilla maoísta Sendero Luminoso y la elección del *outsider* autoritario Alberto Fujimori. El retorno de Alan García a la presidencia en 2006 se produjo con el apoyo de la derecha peruana contra el nacionalista Ollanta Humala, militar en retiro anticipado, quien logró ser el candidato con más votos en la primera vuelta de las elecciones.

En Ecuador, la presidencia de Rodrigo Borja entre 1988 y 1992, sin ser catastrófica, esbozó una lenta desestabilización política del país que ve al Partido de la izquierda Democrática perder regularmente su territorio.

En Bolivia, Jaime Paz Zamora, fundador del MIR en 1971, accedió a la presidencia en 1989 y se mantuvo hasta 1993 con el apoyo del ex dictador Hugo Banzer (a quien Paz Zamora apoyó a su vez en 1997). Esta alianza acabó por desprestigiar a la izquierda democrática en el país, que vivió una inestabilidad gubernamental prolongada hasta la victoria de Evo Morales en el año 2005.

En Argentina, el presidente radical Raúl Alfonsín, que dirigió la salida de la dictadura, elaboró el informe "Nunca Más" e hizo condenar a las juntas criminales del régimen militar, vivió las rebeliones militares y las protestas contra el hambre y por eso tuvo que abandonar prematuramente sus funciones. Luego, después de la lenta recomposición de una alternativa progresista, el gobierno de centro izquierda elegido en 1999 se degradó rápidamente al punto de verse obligado a renunciar bajo la presión de la calle en diciembre de 2001, dejando al país desorientado en las manos de diferentes fracciones peronistas. Es sobre esta base descompuesta, una UCR reducida a algunos bastiones provinciales y un FREPASO¹⁵ destruido, que Néstor Kirchner se impondrá como una nueva figura salvadora de la nación después de haber ganado las elecciones en 2003.

Los partidos liberales de Colombia y de Costa Rica, por

¹⁵ Formación política creada en 1995, integrada principalmente por antiguos peronistas, socialistas y movimientos de la sociedad civil.

su parte, ya sea en el poder o en la oposición, ven su posición cuestionada dentro de la izquierda: en Costa Rica en febrero de 2006, Oscar Arias gana las elecciones contra el Partido de Acción Cívica (PAC) creado por Otton Solís¹⁶, un disidente de su propio partido, el PLN. En las elecciones de mayo 2006, el Partido Liberal colombiano fue superado por el Polo Democrático Alternativo¹⁷ (el PDA) de Antonio Navarro Wolf (salido del M19, pequeño movimiento de la guerrilla que regresó a la política civil e integró la IS en 1992) y Carlos Gaviria de la Unión Patriótica (resultado de una facción de las FARC que retorno a la vida civil y del PC colombiano).

Para concluir el cuadro, Daniel Ortega del Frente Sandinista de Liberación de Nicaragua (que renunció a su carácter revolucionario), retornó al poder en enero de 2007, después de 16 años de oposición, en un país exangüe, gracias al apoyo de la Iglesia (concediéndole la supresión del aborto) y de ex-paramilitares de la Contra!

En México, el PRI, oficialmente reconvertido a las virtudes democráticas, se ve fuertemente debilitado y el PRD, su contendor de izquierda, es sacudido y dividido, mientras que su líder, Andrés Manuel López Obrador, persiste después de una derrota electoral cuestionada en una línea arriesgada que desespera a los que habían visto en él una alternativa a la derecha.

¿Una o dos izquierdas?

Al fin de cuentas, solo resisten dignamente en la izquierda democrática el hijo de Omar Torrijos en Panamá, electo por el PRD en mayo del 2004, el PT con la reelección de Lula en octubre del 2006, el Frente Amplio de Tabaré Vázquez electo en octubre del 2004 y la Concertación chi-

¹⁶ Otton Solís al frente del PAC obtuvo el 44% de los sufragios en la primera vuelta de la elección presidencial.

¹⁷ El PDA obtuvo el 22%, en esta elección fue reelegido el Presidente saliente Álvaro Uribe con el 62%.

lena que, con la victoria de la candidata socialista Michelle Bachelet comienza el décimo séptimo año en el poder en 2006. Paralelamente, la llegada de Chávez al poder por la vía electoral en 1998 va a inaugurar un nuevo tipo de gobiernos contestatarios al orden establecido. Evo Morales en Bolivia en el 2005 y Rafael Correa en el Ecuador integran este nuevo club (sin embargo, es necesario anotar las reticencias de parte de éstos a seguir en todo al venezolano, que se presenta como su hermano mayor).

El último reducto del socialismo democrático en el poder se encuentra entonces confrontado a las críticas en cuanto a su supuesta traición a la izquierda y su sumisión al liberalismo mundial. Pero el joven Martín Torrijos es el heredero del carácter anti-yankee de su padre (quien negoció la retrocesión del Canal), Lula el antiguo sindicalista pobre del Nordeste, Tabaré Vázquez el líder de una izquierda pluralista que nunca estuvo en el poder desde el origen de la república, Michelle Bachelet, una mujer, militante socialista. Todos se revindican como parte de la izquierda y evitan evidenciar la división que se ahonda entre ellos y los líderes de la "otra izquierda", que se proclama enfáticamente como "radical". Pero todos juntos son partidarios de la construcción de una nueva imagen de la izquierda en América latina.

El trío Chávez-Morales-Correa sin duda no es suficiente para constituir un viraje a la izquierda, o una ola avasalladora. Lo que produce este efecto -¿óptico?- es finalmente un movimiento compuesto de la renovación del personal político latinoamericano en su conjunto. Paradójicamente, la llegada al poder de líderes de la derecha contribuye a este sentimiento de cambio: la alternancia en México en el 2000 es incuestionable, aunque se haga a través del PAN; la estabilización del ejecutivo colombiano por Uribe, aunque autoritario, rompe con el bipartidismo tradicional; y el presidente paraguayo Duarte Frutos aparece comenzando su mandato como una figura de la renovación del Partido Colorado.

Por otra parte, también es necesario señalar que los nuevos populismos de los años 90 y 2000 son "democratomorfos", según la expresión de Pierre André Taguieff¹⁸. Cualquiera que haya sido su camino político propio, los líderes nacionalistas-populares de la nueva generación en América Latina, como sus homólogos europeos de los años 80-90 (en el Este como en el Oeste) integran la democracia electoral en su estrategia política, aunque algunos, por otra parte, reivindican una democracia más verdadera, más cercana a la gente, o más "participativa". Ciertamente, la inscripción de esa izquierda radical en un contexto democrático no significa la aceptación de las reglas de la democracia representativa sobre la cual ha sido fundado el nuevo consenso de las transiciones a la democracia. Sin embargo, esa izquierda participa a su manera en el movimiento general de carácter afirmativo del valor democrático.

Si bien se sienten las tensiones cada vez más vivas entre los progresistas moderados y los promotores de una ruptura radical, se continúa considerando a "la" izquierda en su conjunto, de Michelle Bachelet hasta Hugo Chávez, pasando por Lula, entre otros. Ya que la demanda de cambio y de progreso social y bienestar está cada vez más presente, la democracia no está directamente puesta en duda en el seno de las poblaciones latinoamericanas, aunque las encuestas del *Latinobarómetro* muestran un debilitamiento neto de la confianza en la forma democrática de gobernar a fines de la década de los 90. Como bien lo ejemplifica esta contradicción aparente de dos slogan lanzados simultáneamente en la crisis del 2001 en Argentina: "¡Que se vayan todos!" y "¡Elecciones ya!", los latinoamericanos en su gran mayoría no están dispuestos a abandonar su derecho a designar por el voto libre a sus dirigentes. Así, las movilizaciones espontáneas de gran amplitud que vimos en Paraguay en los años 1996 y 1999 para hacer retroceder los golpistas de Lino Oviedo son las manifestacio-

¹⁸ Taguieff (2002).

nes innegables del compromiso con la democracia electoral. Sin embargo, el sentimiento de desconfianza respecto del personal político existente y la exasperación creciente debida a una pauperización evidente de las capas populares y de las clases medias, abren las puertas a los discursos demagógicos que exaltan a las bases contra la dirigencia y que contienen un carácter manifiestamente autoritario.

Llegados al poder por las urnas, los líderes que pretenden refundar la nación contra las elites que han excluido al pueblo de la comunidad nacional ponen en práctica políticas voluntaristas, incluso autoritarias: nacionalizaciones, programas sociales asistenciales, nuevas Constituciones, manifestaciones simbólicas, movilizaciones, ataques contra la prensa, diplomacia provocadora. Aunque las elecciones sean mantenidas, incluso multiplicadas, por otra parte toman una forma plebiscitaria, mientras los derechos de las minorías son cada vez menos respetados en nombre de la mayoría del pueblo. A pesar de las baladronadas, los sistemas de corrupción, lejos de ser combatidos, prosperan, y los fundamentos del capitalismo financiero internacional no son cuestionados. A las mentiras de la "gobernanza democrática" se sustituyen aquellas de la "democracia popular" remasterizada en democracia participativa iluminada por el gran líder.

Por lo demás, las características esenciales de estas nuevas revoluciones nacionales quizás residen en la fuerte tonalidad internacionalista de naturaleza claramente tercermundista. Y es paradójicamente sobre este punto que el clivaje entre las dos izquierdas se dibuja realmente. Es en la esfera nacional, incluso si los estilos son diferentes, que se lucha eficazmente contra la pobreza, en el Chile de Lagos y Bachelet, en el Brasil de Lula, en el Uruguay de Vázquez, así como en la Argentina de Duhalde y Kirchner y en la Venezuela de Chávez, a través de los programas sociales orientados y financiados por el Estado. Por el contrario, ni de parte de la social-democracia ni de los radicales nacionalistas, se

perfilan verdaderas transformaciones estructurales, frente a profundas desigualdades en cuanto a los salarios y a las posibilidades de movilidad social. Por otra parte, si todos están conscientes de la necesidad imperiosa de poner en marcha una integración regional audaz, cuestiones nacionales y de poder obstaculizan estos procesos.

La pérdida de velocidad de la socialdemocracia al nivel conceptual, se duplica entonces con la pérdida de su dominación en la escena internacional. Mientras en los años 90 la Internacional Socialista era la única organización internacional de izquierda susceptible de federar las fuerzas progresistas más allá de las divergencias y constituía el único polo de referencia de la izquierda (para acercarse o alejarse), los años 2000 vuelven a poner al día las solidaridades tercermundistas olvidadas en las basuras de la historia y el espectro de la difunta *Tricontinental* se reanima alrededor de la figura fantasmal de Castro bajo el aliento del líder petrolero venezolano. La pérdida de hegemonía socialdemócrata es entonces sin duda el verdadero problema del viraje a la izquierda de América latina.

El desafío de la Internacional Socialista

Representada de manera muy minoritaria en América latina durante la primera mitad del siglo XX¹⁹, la IS se vuelca hacia esta región en el contexto de la guerra fría. Mientras la diferenciación entre anti y pro-cubano divide a la izquierda latinoamericana, situándose sobre la línea de la Alianza para el Progreso, lanzada por Kennedy en 1961, la IS va a reclutar entre los partidos anticomunistas pero progresistas de la región. Así, poco a poco van a adherir al movimiento socialista por una parte los partidos liberales y radicales como el PLN

¹⁹ El Partido Socialista argentino que participo en los trabajos de la IS desde 1923 quedara como el único miembro latinoamericano hasta 1950, fecha en la cual se admite el segundo miembro, el Partido Socialista uruguayo que tuvo relaciones conflictivas con esta organización internacional.

de Costa Rica (1966), el Partido Radical chileno (1967), incorporándose mas tarde el Partido Liberal colombiano (1992) y la UCR argentina (1996). Por otra parte, los partidos-movimientos nacionalpopulares como el APRA (1966), la Acción Democrática de Venezuela (1966) y el PRF paraguayo (1966), serán incorporados y seguidos, a su vez, durante los decenios siguientes por la Izquierda Democrática del Ecuador (1980), el People's National Party jamaicano, el New Jewel Movement de Granada (1980) el PRD dominicano (1976), el MIR boliviano (1984), el PRD de Panamá (1984), el PDT de Brizola en Brasil (1985), el PRI y el PRD de México (1992) y el PAMPRA y el KONACOM de Haití (1992)²⁰.

A principios de los años 70, mientras la cuestión colonial en Europa y el respaldo al régimen cubano los había alejado de la IS, los partidos socialistas uruguayo y chileno van a unirse a la organización internacional. Bajo el impulso de los partidos francés, sueco y holandés, que harán presión sobre el SPD Alemán en particular, se organizó una reunión del *bureau* de la IS en Santiago de Chile en febrero de 1973 dando una clara señal de apoyo a la Unidad Popular y a Salvador Allende. Este nuevo posicionamiento será confirmado en particular por el respaldo a los movimientos de resistencia armada en Nicaragua y El Salvador lo que provocara nuevas tensiones en el seno del comité latinoamericano de la IS, creado en el congreso de Vancouver de 1978. Finalmente, las experiencias de retorno a la democracia en los años 80-90 van a conducir al conjunto de los partidos de la izquierda latinoamericana a operar un movimiento similar al de los partidos europeos, quienes acercan sus posiciones considerablemente en los años 80²¹.

²⁰ Las dos organizaciones se reunieron en la Fusión de los sociales-demócratas haitianos en el 2005.

²¹ Así, el Partido Socialista francés que antes de 1981 aún predicaba la ruptura con el capitalismo, el PDS italiano, antiguo PC, o incluso el nuevo PSOE de Felipe González, se alinearon más o menos explícitamente a la visión social-demócrata nórdica o alemana. Todos ellos se inscribieron dentro del marco keynesiano y adhirieron finalmente los términos de la Declaración de Oslo de la IS (1962) en cuanto a la importancia de la democracia económica y social sentando una base intangible sobre la democracia política.

La IS llegó a los años 2000 con toda una constelación de partidos diferentes a los cuales se unieron los partidos anteriormente comprometidos en la lucha armada, como el Frente Sandinista de Liberación Nacional de Nicaragua (1992), el MNR salvadoreño (1978)²² y el M19 colombiano (1996)²³ así como una escisión del antiguo partido comunista de Venezuela: el MAS²⁴. Igualmente, encontraremos nuevos partidos o alianzas de izquierda: el PPD chileno (1992), el Nuevo Espacio uruguayo (1999) y el Partido País Solidario Paraguay (2003) y los nuevos movimientos socialistas frecuentemente efímeros: el Partido Social-Demócrata Salvadoreño (1996), que después desapareció, o la convergencia Social-Demócrata guatemalteca (2003). Por otra parte, el PT brasileño, ni adentro ni afuera, adquiere el status inédito y exclusivo de "invitado permanente", y numerosos otros partidos no miembros como el PSDB de Cardoso, el FMLN salvadoreño o la corriente socialista de Cuba participan como invitados en las reuniones estatutarias.

Con la fuerza de sus 36 partidos miembros, la IS manifiesta sin embargo signos inquietantes de debilidad, tanto en su seno como en su periferia exterior. En primer lugar hay que señalar que muchos de los partidos desacreditados, incluso denigrados por las masas pobres de sus países, son miembros de la organización y que existen fuertes tensiones entre muchos de los partidos hermanos, incluso hasta de oposiciones electorales frontales como en Colombia y Costa Rica. En el momento del debate sobre la *tercera vía*, divergencias profundas aparecieron²⁵. Por otro lado, un carácter "onusiano" de foro no vinculante para sus miembros hace de la IS un lugar de encuentro más que un instrumento de coordinación de políticas. Es cada vez más considerada como

²² Actualmente disuelto después de la muerte de sus líderes Héctor Oqueli en 1989 y Guillermo Ungo en 1991.

²³ Hoy en día refundido en el PAD, volviéndose miembro observador.

²⁴ Quien después de varias escisiones mantiene una rama en la IS con el status de miembro consultivo.

²⁵ Ver Fregosi (2005).

una estructura superflua por los grandes partidos europeos, a quienes ya les cuesta administrar al Partido Socialista Europeo. Además, en América latina a principios de los años 2000, dos elementos alimentan las fuerzas centrifugas en la izquierda moderada latinoamericana: el resurgimiento de un sentimiento irredentista latino difuso respecto al "norte" y la renovación de la actividad de la Coordinadora Socialista Latinoamericana (CSL)²⁶.

Aunque su acción sea muy limitada, la CSL es sintomática de la crisis de la Internacional Socialista y responde a su cuestionamiento de los años 90 a través de una organización alternativa, el Foro de Sao Paulo. Lanzado por el PT, cuya composición incluye elementos de extrema izquierda, el Foro reúne a partidos socialistas y elementos comunistas, entre los cuales figura por supuesto en las primeras filas, el Partido Comunista Cubano. Reuniendo a las "fuerzas emancipadoras del continente, el Foro se apoya sobre los pueblos y sus raíces históricas"²⁷ e insiste sobre la urgencia de resistir a la ofensiva imperial de las grandes potencias capitalistas del Norte"²⁸. El espíritu de esta organización es explicitado por Michael Lowy: "este proyecto toma en cuenta la complicidad de las oligarquías y las asociaciones locales del capital multinacional. Esta ofensiva liberal se manifiesta también en el plano cultural en la degradación de los valores solidarios arraigados en los pueblos del continente, y por la imposición de un modelo individualista y competitivo que enfrenta a unos y otros en una lucha por la sobrevivencia"²⁹.

El Foro se va a reunir a lo largo de los años 90, incluso en la Habana en 1993 y en el 2001. Su último encuentro (dé-

²⁶ La Coordinadora Socialista Latinoamericana se creó en 1986 en Montevideo. Animada en gran parte por Socialistas chilenos, la CSL está inscrita en la corriente histórica del PS chileno a su creación en 1933, saber una voluntad de expresar un carácter autónomo relevado (respecto al socialismo europeo) y una sensibilidad revolucionaria mal definida.

²⁷ Declaración de Sao Paulo en 1990.

²⁸ Declaración de México en 1992.

²⁹ «Le forum de Sao Paulo», Artículo en línea en <http://multitudes.saizdat.net/Le-forum-de-Sao-Paulo.html>

cimo tercero) tuvo lugar en San Salvador en febrero de 2007. Es a partir de esta resensibilización nacional-tercermundista que Hugo Chávez va a relanzar sobre nuevas bases el proyecto de la Tricontinental creado en 1966 en la Habana por Fidel Castro y el Che Guevara³⁰. Dado que la actividad diplomática de Hugo Chávez está lejos de limitarse a América latina, la región tendría que ser pronto la figura de proa de un vasto movimiento "anti-liberal", moviendo los resortes de la OPEP tanto como de los residuos del comunismo en declive y de la potencia humillada del mundo post-soviético.

Detrás del liberalismo, declarado como el enemigo común de esas fuerzas, se perfila también como enemigo el reformismo social y democrático, emancipador de los individuos, tachado como puro producto del occidente a combatir. El comunismo, el tercermundismo y el nacional-populismo tienen desde siempre en común la definición de capitalismo e imperialismo, de mundialización y dominación del sur por el norte y, por otra parte, consideran la política sobre el modo de la guerra. Esta es la razón por la cual la porosidad ha sido siempre tan grande entre los diferentes grupos surgidos de esas corrientes, siendo el peronismo de izquierda el arquetipo de esta interpenetración. Así como los izquierdistas argentinos consideraban el populismo como el vector de la lucha anti-imperialista, Castro ve en Chávez la tabla de salvación del sistema comunista y, en respuesta, Chávez instrumentaliza la retórica leninista y tercermundista para asentar su régimen y su influencia internacional.

Pero sobre todo, son las masas pobres y las clases medias pauperizadas, muy a menudo desesperadas por los socialdemócratas, quienes son exaltadas por estos "salvadores de los pueblos del sur"³¹. Actualmente, de Argentina a Rusia pasando por África y Asia, y por supuesto Europa donde los frenos de *welfare state* ceden uno tras otro, para enfrentar el

³⁰ A este propósito ver los capítulos IV, V y VI de la obra muy bien documentada de Rigoulot (2007).

³¹ Ver Cavarozzi (1997).

renacimiento polimorfo de aspiraciones revolucionarias, la gran aventura del reformismo humanista debe reanudar su curso. La izquierda democrática en el ámbito internacional debe atreverse a teorizar sobre el reformismo que hoy en día no podrá organizarse sino en un plano supranacional. Este es en realidad el reto principal que se lanza a la socialdemocracia a través del viraje a la izquierda de América Latina.

Referencias

Cardoso, Fernando Henrique; Faletto, Enzo. 1978. *Dépendance et développement en Amérique latine*. Paris : P.U.F.

Cavarozzi, Marcello. 1997. «Grandeur et décadence du modèle étato-centrique en Amérique Latine ». *Cahiers des Amériques Latines*, n° spécial 26: Les mutations de l'Etat latino-américain face à la mondialisation.

Dabène, Olivier. 1997. *L'Amérique latine au XX^e siècle, interdépendance et changement politique*. Paris : Presse de Sciences Politiques.

Fregosi, Renée. 2005. «La gauche, l'Internationale Socialiste et la «troisième voie » en Amérique Latine ». *Cahiers des Amériques Latines*. 46, Juillet.

Rigoulot, Pierre. 2007. *Coucher de soleil sur La Havane (La Cuba de Castro 1959-2007)*. Paris: Flammarion.

Taguieff, Pierre André. 2002. *L'Illusion populiste: de l'archaïque au médiatique*. Paris : Berg International.

¿Sindicalismo Neoliberal? *Força Sindical* y los problemas para definir un concepto

Eduardo Araya M.

Director Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile

Correo Electrónico: earayam@uchile.cl

Diego Barría T.

Departamento de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile

Correo Electrónico: dbarría@uchile.cl

Oscar Droguillas C.

Consultor Capacita

Correo Electrónico: odroguillas@vtr.net

RESUMEN

La literatura sobre el sindicalismo brasileño durante la década de 1990 destaca el surgimiento de una central (*Força Sindical*) que tendría por característica un acercamiento a posturas económicas neoliberales, además de desarrollar una acción sindical que prefiere negociar a nivel de empresa con los empresarios. Sin embargo, no se ha detenido a discutir cuáles son las características que definen, conceptualmente, a un "sindicalismo neoliberal"

Este trabajo discute cuáles debieran ser los elementos que expliquen un concepto de este tipo. Con posterioridad, se discuten las principales características de *Força* en relación a sus reivindicaciones económicas y estrategias de acción sindical. Se concluye que la central es cercana al pensamiento económico neoliberal, lo que la ha hecho compartir las demandas del empresariado brasileño y apoyar al gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Se plantea, además, que durante el gobierno de Lula la central ha radicalizado sus posiciones – a través de formas tradicionales de acción sindical – para luchar contra un gobierno que, en su visión, atenta contra el crecimiento económico.

Introducción

El desarrollo del sindicalismo en Latinoamérica durante el siglo XX estuvo marcado por la existencia de concepciones que nutrían a los movimientos de trabajadores de contenidos de carácter político y por el hecho que el Estado se conformó como el referente al cual los sindicatos llevaban sus demandas. Las centrales sindicales nacionales veían en el aparato estatal al interlocutor con el cual debían tratar para lograr la entrega de beneficios a favor de los trabajadores.

A partir de las décadas de los años veinte y treinta del siglo pasado, Zapata (1993) reconoce la aparición de una fase institucionalizada del sindicalismo. El ascenso de la clase media como el nuevo grupo dirigente y la implantación de paquetes de legislación laboral y social, como el caso del Código del Trabajo chileno y mexicano de 1931, genera un conjunto de reglas del juego en las que el sindicalismo se desenvolverá. En ese mismo período surgirán formas de cooptación de los sindicatos, como en el Brasil de Vargas y el *Estado Novo* (Roxborough, 1997).

En esta época, aparecen organizaciones sindicales nacionales, como la Confederación de Trabajadores de Chile o la Confederación General del Trabajo (CGT) en Argentina. La implantación de un modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) crea nuevos sectores económicos (y sindicales), como el industrial. Además, se ven distintas formas de actuación sindical. Los sindicatos de empresa tenían negociaciones directas con sus empleadores, en tanto que los de ramas productivas llevaban negociaciones a través de representantes de confederaciones. A nivel nacional, las negociaciones son llevadas a través de los dirigentes nacionales, más cercanos a los niveles decisorios del Estado que a los de la base. En las décadas de los treinta y los cuarenta, los sindicatos logran insertarse en alianzas políticas mayores, teniendo un mayor poder de influencia. Pero a la vez, el Esta-

do populista aumenta su capacidad de cooptación de estos sindicatos (Zapata, 1993). Los sindicatos fueron reprimidos por las dictaduras militares de la década de 1960 y 1970, aunque algunas, como la brasileña, siguieron operando bajo el esquema corporativista (Roxborough, 1997).

Entre la década de 1970 y 1980 surge un "nuevo sindicalismo". Este concepto se refiere principalmente al caso brasileño, aunque Roxborough lo amplía al argentino. La aparición de estos nuevos sindicalismos es un fenómeno, en gran medida, relacionado con la emergencia de actores sindicales jóvenes, que desafían el liderazgo de los dirigentes sindicales "burocratizados" en contextos de represión militar al movimiento sindical.

En el mismo período, se ha destacado la exclusión sindical (Zapata, 1993). La crisis del modelo ISI, la llegada de gobiernos militares, el aumento del sector terciario, principalmente a partir de la década de 1980, junto con la crisis económica de 1982 en el continente, inciden en la imposibilidad de articular la acción sindical. A ello se debe sumar el desmantelamiento de la institucionalidad en la que se movió el sindicato en la etapa anterior.

Para Roxborough los procesos de reformas estructurales y desindustrialización provocaron cambios en los movimientos sindicales, principalmente el debilitamiento, y la aparición, en el caso brasileño, de sindicatos de corte neoliberal, como *Força Sindical*, el que enfoca la acción sindical en la fábrica, con el patrón, y no en la esfera política con el Estado.

Las caracterizaciones que se hacen de *Força Sindical* (Roxborough, 1997; Antunes, 2000) llevan, a lo menos, a dos preguntas. La primera se refiere al significado que puede tener un concepto como "sindicalismo neoliberal" que, a primera vista, pareciera tener no pocas contradicciones. Si el sindicalismo surgió como defensa de los trabajadores contra la explotación de los patrones, ¿es posible plantear que pue-

da existir una nueva forma de defensa de los trabajadores que comparte los postulados de una ideología que basa sus supuestos en la libertad económica?

Una posible respuesta es que la existencia de un sindicalismo de corte neoliberal implica un cambio en la concepción del trabajador y el trabajo, pasando desde la perspectiva de los derechos del trabajador a una de derecho al trabajo, lo que implicaría que, en lugar de exigir al empleador sus derechos, el trabajador exige que se le den al empleador todas las garantías para que pueda contratar personas. En este marco, los sindicatos pasarían de ver al Estado como un garante de sus derechos a un potencial factor de riesgo para encontrar algún empleo.

La segunda pregunta apunta a entender si existen nuevas centrales que son neoliberales –con las características recién descritas - o, de modo contrario, solo han cambiado su estrategia a causa del nuevo contexto económico imperante desde la década de 1990. Aquí planteamos que los desarrollos teóricos sobre el “sindicalismo neoliberal” debieran encaminarse a distinguir entre el desarrollo de nuevas estrategias sindicales y la adopción de supuestos económicos neoliberales.

La existencia de nuevas formas de actuaciones sindicales, basadas principalmente en la relación trabajador-empleador, con exclusión del Estado, no significa, por sí misma, la existencia de un sindicalismo neoliberal. Aun cuando el no reconocer al Estado como el receptor de las demandas sindicales es una muestra de un apolitismo, propio del neoliberalismo, lo principal de un sindicalismo neoliberal pareciera ser la existencia de discursos sindicales basados en postulados de economía liberales.

Este artículo analiza si Força Sindical presenta en sus estrategias de acción y en sus objetivos reivindicatorios supuestos económicos que permitan encontrar en ellos la conformación de un pensamiento neoliberal. El artículo se divide

de la siguiente forma. En primer lugar, se discutirán los conceptos de sindicalismos existentes en América Latina desde 1930 en adelante y las características de lo que se ha llamado “sindicalismo neoliberal”. En segunda instancia se hará un breve repaso a la evolución del sindicalismo brasileño desde la época del *Estado Novo* hasta la década de 1990.

Con posterioridad, se analizan las movilizaciones y demandas económicas de Força Sindical durante los últimos años. Ello se realiza en base a documentación oficial de la central, junto con una serie de entrevistas, realizadas en noviembre de 2006, con dirigentes sindicales e investigadores en materia laboral, tanto en centros de asesoría técnica sindical como en el Ministerio del Trabajo de Brasil. Finalmente, se presentarán algunas conclusiones y se retomará la discusión en torno a qué cuestiones debiese abarcar un concepto como “sindicalismo neoliberal”.

El sindicalismo y su “nueva versión” neoliberal

La literatura sobre trabajadores en Latinoamérica tiende a usar indistintamente los conceptos de movimiento obrero y sindicatos (por ejemplo, Angell, 1974; Drake, 1996). Sin embargo, esta opción sobredimensiona la perspectiva política de las organizaciones y oscurece el hecho de que los trabajadores no siempre se organizan políticamente sino que también lo hacen en busca de concesiones en cuestiones relativas a derechos y servicios.

Víctor Alba (1964) diferencia movimiento político obrero de sindicalismo. Para él, salvo el populismo, hasta esa fecha, los movimientos políticos obreros (anarcosindicalista, socialista, comunista y populista) no habían logrado ser determinantes en la vida política y social. Por esa razón, la clase obrera habría optado por expresarse en el movimiento sindical. Éste habría aparecido como resultado de la convergencia entre la necesidad de defender ciertos derechos,

con el anhelo de disponer de un medio eficaz para expresar su inconformidad de capas de obreros, no limitándose a la defensa propia.

Barría (1971) también diferencia los conceptos de sindicalismo y movimiento obrero. Por sindicalismo, el autor identifica a un movimiento social que unifica a los asalariados, forma conciencia de solidaridad y fraternidad entre ellos, siendo estos valores los cimientos de la clase trabajadora. El sindicalismo, dice el autor, representa los intereses cotidianos de los trabajadores en sus puestos de trabajo, busca representar las opiniones colectivas de sus integrantes, siendo el sector dinámico y agresivo de un sistema de relaciones industriales. No obstante, el sindicalismo sería solo una parte del movimiento obrero, conformado además por los partidos políticos, cooperativistas, juntas de pobladores, los que engloban la actuación social de la clase trabajadora de un país. "Los sindicatos representan al trabajador como productor asalariado" (Barría, 1971: 11).

No obstante estas diferencias entre acción política y la reivindicatoria económica, se debe tener presente que en América Latina el sindicalismo se movió en ambas direcciones, destacándose influencias ideológicas del pensamiento anarquista, comunista, socialista y populista³². Los sindicalismos latinoamericanos del siglo XX o fueron de clase o populistas. El primer concepto surge en contextos en los que, en los inicios del sindicalismo, el leninismo habría logrado difundirse. De modo contrario, en los casos en los que el sindicalismo tomó formas populistas, anteriormente el anarquismo impidió la aceptación de las ideas leninistas (Zapata, 1993).

Los sindicalismos de clase corresponden a países como Bolivia, Chile y Perú. Se caracterizan por poseer un alto grado de autonomía con respecto al Estado, junto con asumir un

papel político de manera directa o instrumentalizando partidos de izquierda. Presentan relaciones cercanas entre el líder y la base. La articulación eficiente de las demandas de estos sindicatos se basa en la cohesión social de sus miembros y por la existencia de identidades y culturas obreras particulares.

Por su parte, los sindicalismos populistas, como los existentes en Argentina, Brasil o México, cuentan con vínculos con el nivel decisorio del Estado. Sus líderes, incluso, tienen cargos en la institucionalidad social estatal. Junto al acceso directo con el decisor, existen formulaciones ideológicas donde el proyecto sindical se confunde con el estatal. La relación del líder se enfoca con los niveles estatales a los que tiene acceso, en lugar de la base, lo que impide la aparición de un sindicalismo autónomo, como en el de clase (Zapata, 1993).

Aunque pueda sonar contradictorio, la existencia de un sindicalismo neoliberal es una cuestión que se ha comenzado a identificar desde fines de la década de 1980 en el continente. Antunes (2000) y Roxborough (1997) se han referido a *Força Sindical*, sindicato brasileño de comienzo de la década de 1990, en estos términos. Su principal característica sería, según estos autores, la despolitización de la actuación sindical. Ello implica, entre otras cosas, el cambiar el foco de acción desde el nivel nacional, representado en el Estado, hacia el empleador directo. Es decir, la acción sindical deja de considerar al Estado como el actor capaz de garantizar sus derechos. De ahora en más, éstos se garantizan a través de las negociaciones que desarrollan empleadores y trabajadores en el lugar de trabajo.

Este tipo de características, no obstante, no logran describir lo que podría llamarse un sindicalismo neoliberal. Si bien se puede conceder que el no interactuar preferentemente con el Estado lleva una despolitización (ideal neoliberal) de la acción sindical, esta cuestión no es sinónimo de

³² Aunque este último tiene que ver con formas de ejercer liderazgos políticos y de relación entre líder y seguidores (Drake, 1992; Hermet, 2003) y no con ideologías específicas.

neoliberalismo. Los acuerdos entre trabajadores y empleadores pueden ser entendidos también en una perspectiva de concertación entre actores sociales. Por otra parte, existen ejemplos de sindicatos que, manteniendo sus patrones de interacciones populistas con el Estado, como la CGT en la Argentina de la década de 1990, apoyaron –mientras obtuvieron concesiones– el paquete de reformas estructurales implementados por Menem (Murillo, 2001).

El caso de la CGT es importante para lo discutido en esta sección, ya que da luces de que el mantenimiento de formas de actuación sindical centradas en demandar al Estado puede ser compatible con la aceptación de paquetes económicos liberalizadores. Esto implica que el concepto de sindicalismo neoliberal debe ser reorientado.

De esta forma, aun cuando el diálogo con los empleadores puede ser una característica (en el ámbito de la estrategia política) del sindicalismo neoliberal, su definición debe apuntar a una cuestión adicional: la existencia de una interpretación del trabajador y sus derechos en clave neoliberal. Ella se encuentra, por ejemplo, en la legislación laboral dictada en Chile por la dictadura militar de Pinochet (1973-1990). El Código del Trabajo chileno incorpora como rasgos principales la despolitización de la acción sindical; la ubicación del nivel de interacción en la empresa, entre trabajadores y empleadores; la importancia de temas asociados a la productividad del trabajador y de la empresa y la valoración que se le da a la libertad personal del trabajador, la que tiende a destacar la capacidad de las personas para asociarse o no al sindicato y, por sobre todo, a la posibilidad de que exista más de un sindicato.

El énfasis en la libertad individual del trabajador parte del supuesto que éste es un sujeto individual (a diferencia del carácter colectivo del sindicalismo tradicional) al que se le debe asegurar su derecho a trabajar sin impedimentos. Esta garantía es la piedra angular de la legislación laboral

chilena, que lleva a una concepción en la que las organizaciones sindicales, que surgieron para defender los derechos de los trabajadores, en realidad atentan contra ellos. Así, las huelgas atentan contra el derecho a trabajar, por lo que, en su nombre, se mina la capacidad de hacer huelgas.

Los intentos de definición de la existencia de sindicalismos neoliberales debieran basarse en dos cuestiones fundamentales. Una primera es la destacada por Antunes (2000) y Roxborough (1997) y apunta a que las estrategias políticas de estos sindicatos han sido “privatizadas”. El aseguramiento de derechos se juega en diálogos con los empleadores, a nivel de las unidades productivas y los temas a tratar están relacionados con intereses no solo del trabajador sino también con otros como la productividad y los costos de producción.

En segundo lugar, para que exista un sindicalismo neoliberal es necesario que las centrales que sean calificadas de esta forma adhieran a una concepción ideológica neoliberal. Así, la CGT argentina no sería neoliberal, pues su apoyo a las reformas de Menem fue de carácter estratégico.

El ideario laboral pinochetista puede dar luces sobre cómo debieran pensar estas centrales. La cuestión de las ideas económicas de Força ha sido abordada por Boito (1998). Para él, la central está formada por trabajadores de derecha, que se identifican como un “sindicato por resultados”. Boito la considera *pelega*, pero en lugar de responder al Estado como en el populismo getulista, le debe lealtad a un gobierno neoliberal reaccionario (se refiere al de Cardoso). Destaca, además, que la central adopta abiertamente los postulados neoliberales, a pesar de que muchos de sus dirigentes no tienen afinidad doctrinaria con esa línea de pensamiento. La central se destacaría más por su carácter conservador y pasivo en la acción sindical.

En este trabajo proponemos que los sindicalismos neoliberales debieran tener como eje principal el reconocimiento del trabajador como un individuo con derecho,

principalmente, a trabajar. De esta forma, y en clave neoliberal, el sindicalismo –aun cuando es difícil pensar en algo de estas características – debiera tener como bandera de lucha la eliminación de las trabas que afecten su posibilidad de conseguir un empleo (legislación laboral rígida, altos costos de contratación y despido para los empleadores, impuestos a las ganancias, por ejemplo).

¿De corporativistas a neoliberales?

La llegada al poder de Getulio Vargas en 1930 marcó el desarrollo del sindicalismo brasileño hasta, al menos, la década de 1970-1980.

La crisis económica de 1929 fue manejada por el Presidente Washington Luís garantizando la convertibilidad, liquidando las reservas y dejando una severa crisis de la balanza de pagos. Se generó un movimiento de oposición, liderado por Getulio Vargas, que había perdido las elecciones del año. Vargas establece un Estado corporativo, basado en el Portugal de Salazar y la Italia de Mussolini (Skidmore y Smith, 1984; Zapata, 1993).

Con la promulgación del *Estado Novo* y la Consolidación de las Leyes del Trabajo, en 1943, se conformó el marco de relaciones entre Estado y Sindicatos hasta 1988³³. Vargas decía proteger a los trabajadores contra los políticos inescrupulosos, razón por la cual introdujo el sindicato único. Se eliminó la negociación colectiva y se establecieron los tribunales del trabajo. Además, Vargas estableció un impuesto sindical, con lo cual se financiaba una red de instituciones de beneficencia médica y educativa. Varios estudiosos del período conciertan en que el sistema de cooptación y control establecido por Vargas se enfocaba a neutralizar al movimiento sindical como fuente de apoyo a grupos políticos,

³³ Sobre los cambios en materia constitucional introducidos por la Constitución de 1988, véase Mascaro Nascimento (1998).

además de despolitizar el movimiento e incorporar a los sindicatos dentro de propósitos mayores. Un componente esencial habría sido el desarrollo expansión de un sistema de seguridad social (Malloy, 1977). En la Constitución de 1937 se establece igualdad de representación en el Consejo de Economía Nacional y en el sistema de justicia del trabajo y de prevención social (Alba, 1964).

De esta forma, durante las próximas décadas se desarrollará un tipo de sindicalismo en el que los dirigentes tendrán una dependencia de las autoridades estatales, capaces de controlar los sindicatos gracias a las relaciones Estado-Sindicato establecidas en la legislación getulista. Los sindicatos debían registrarse en el Ministerio del Trabajo. Los sindicatos son organizados en sectores económicos o por categorías ocupacionales y un solo grupo por categoría es permitido en una municipalidad. A ello se lo conoce como *unicidade sindical* (Boito, 1994).

Tras la caída de Vargas en 1945, los militares que dieron el golpe decretaron la libertad sindical, con pluralidad de sindicatos, retractándose después ante el peligro de que los sindicatos varguistas actuaran contra ellos. En 1946 se restableció la Confederación General del Trabajo y, al año siguiente, el PC y la CGT son declarados ilegales (Alba, 1964).

El *Estado Novo* y su corporativismo culmina con la llegada del gobierno militar en 1964, que establece un modelo económico distinto, cambiando el énfasis desde el mercado interno hacia la llegada de inversión extranjera y la expansión de sectores como el automotriz o el petroquímico. Los militares, además, separaron a los sindicatos de los niveles decisorios del Estado (Zapata, 1993). A diferencia de las otras dictaduras militares, como la argentina, la actividad sindical no estuvo prohibida en Brasil, pero sí limitó su autonomía (Boito, 1994). Los militares impulsaron, bajo sus intereses asociados con el aumento de la productividad y la doctrina de seguridad nacional, la sindicalización en el campo (Hout-

zager, 1998).

La apertura de nuevos sectores económicos aumentó el volumen de la clase obrera. Los militares reprimieron a los viejos dirigentes sindicales, ligados al pasado populista. Ello llevó a la renovación de los dirigentes sindicales. Se establecieron nuevas formas de actuación sindical, pasándose desde un entendimiento con el Estado hacia los empresarios, prescindiendo de las formas de relación que se establecía en la regulación creada en el *Estado Novo* (Zapata, 1993: 126).

Entre 1978 y 1979 surge, en la zona industrial de Sao Paulo, un movimiento de protesta contra la dictadura, lo que vendría a sentar las bases de lo que ha sido llamado el *nôvo sindicalismo*. Centrado en los municipios de San André, San Bernardo y San Caetano (ABC) y bajo el liderazgo de Luis Ignacio da Silva, Lula, del sector metalúrgico, este nuevo sindicalismo comienza a actuar de hecho y no bajo las reglas corporativistas de la Consolidación de las Leyes de Trabajo.

Una de las cuestiones que el nuevo sindicalismo atacaba era la existencia del monopolio sindical controlado desde el Estado. Como respuesta a ello, se abogaba por la libertad sindical. En 1983 se logró una pluralidad sindical, al conformarse dos centrales. En primer lugar, la CUT, conformada por elementos del PT³⁴, además de trabajadores del mundo rural relacionados con los planes rurales de la Iglesia Católica, además de un contingente pequeño relacionado con el Partido Democrático de Trabalhadores (PDT). Con otra orientación, se formó otra central (CONCLAT), la que reflejaba de mejor manera la estructura sindical y liderazgo existente en ese momento. Otro grupo, CNTI, fue abiertamente cercano al Ministerio del Trabajo y el gobierno (Keck, 1984).

En ese mismo año, el ambiente político estaba marcado por una serie de reformas económicas impulsadas por

³⁴ El PT logró sobrepasar una base de apoyo sindical, incorporando entre sus adherentes a pobladores urbanos, jornaleros campesinos agrícolas, empleados públicos y del sector servicios. Ello permitió que el PT lograra vencer en las elecciones municipales de 1989 en Porto Alegre y São Paulo, estando a punto de ganar la elección presidencial ese mismo año.

el Fondo Monetario Internacional (FMI). La acción del movimiento obrero estuvo en contra del decreto ley que ajustaba los salarios, congelando los ingresos de los trabajadores y la inflación. Estas huelgas fueron el primer conjunto de paralizaciones desde 1964.

Estos cambios provocaron que algunos dirigentes sindicales considerados como *pelegos*³⁵ debieron cambiar su actitud, cultivando una imagen combativa, en respuesta a la competencia sindical que comienza a aparecer³⁶. Un ejemplo de ello fue Joaquín dos Santos Andrade, Presidente del Sindicato de trabajadores metalúrgicos de São Paulo (Keck, 1984). Surgen, de esta forma, dirigentes sindicales "auténticos", en contraposición a los institucionalizados, avanzando el sindicalismo brasileño hasta crear su propio partido político, el Partido de los Trabajadores.

Junto a la CUT, Payne (1991) reconoce a finales de los 80 a otros dos actores sindicales a nivel nacional: la CGT, más moderada que la CUT, y un grupo disidente de la CGT, liderado por Luis Antonio Medeiros, presidente de los metalúrgicos de Sao Paulo, quién planteaba que la acción sindical, en lugar de desarrollarse en huelgas generales y lobby, debía ser conciliadora. Este grupo, en 1991, crea *Força Sindical*, central catalogada como de "nueva derecha", el que representaría un sindicalismo neoliberal (Antunes, 2000).

De esta forma, la aparición del *nôvo sindicalismo* permitió romper con el desarrollo sindical existente desde la década de 1930, caracterizado por dirigentes dependientes del Estado y la ausencia de pluralidad sindical. La Constitución de 1988 introdujo elementos de libertad sindical: el gobierno ya no podía intervenir en los sindicatos que organizaban huelgas ni congelar sus cuentas bancarias, como lo hizo el Ministro Murillo Mancado durante el gobierno del

³⁵ Con ese concepto se hace referencia a dirigentes sindicales que "están vendidos" al Estado, que los controla a través de la CLT (Boito, 1998).

³⁶ Sobre los cambios de actitud de los dirigentes sindicales ante la competencia de liderazgos, véase Murillo (2001).

general João Batista. No obstante, hacia 1994 se mantenía el monopolio de los sindicatos y la posibilidad de los Tribunales del Trabajo para intervenir en ellos. Estos dos puntos serían centrales, según Boito (1994), para la conformación de un proceso de alienación de los sindicatos por parte del Estado en contra de los trabajadores.

La primera parte de la década de los noventa fue testigo de la construcción de una hegemonía burguesa y neoliberal. El programa de apertura económica, privatizaciones y desregulaciones de las relaciones de trabajo ha sido aceptado por las clases subalternas debido a la eliminación de derechos sociales obtenidos en el período populista (Boito, 1998).

Ante esta nueva situación, surgen dos tipos de sindicalismos. El primero, de corte político, representado por la CUT, muy ligada al PT. Para Boito (1994), sin embargo, la CUT no se escapa del legado populista, pues la central no se ha mostrado contraria a la *unicidade sindical* ni contra las imposiciones para las confederaciones y defiende abiertamente esas dos instituciones. El segundo tipo de sindicalismo, representado por *Força Sindical*, es de carácter apolítico y "privatizado"³⁷.

Boito (1998) plantea que el neoliberalismo no solamente ha penetrado en *Força* sino también en algunas formas de acción de la CUT, la que ha aceptado participar en espacios tripartitos³⁸ donde, en su visión, los trabajadores participan en la solución de problemas generados por políticas neoliberales en cuya formulación ellos no fueron incorporados. Destaca que en el discurso sindical se eliminan términos como trabajador, enemigo y el actor de la preocupación pasa a ser el "sector", concepto en que se diluyen los términos "trabajador" y "empresa".

³⁷ Con ello nos referimos a su preferencia por dialogar con los empleadores y no necesariamente con el Estado.

³⁸ La existencia de espacios tripartitos no significa, de por sí, la aceptación del neoliberalismo. Una entrevistada destacó que el tripartismo es una de las principales características del modelo brasileño de relaciones de trabajo (Paula Montagner, Ministerio del Trabajo, entrevista personal, noviembre de 2006).

Si bien plantea que neoliberalismo y sindicalismo son conceptos contradictorios, Boito considera que el mantenimiento del corporativismo en los distintos sectores económicos ha ayudado a la implantación del neoliberalismo dentro del mundo de los sindicatos haciéndolos partícipes de la gestión económica, lo que los ha llevado a priorizar los resultados que puedan obtener en las negociaciones y a apoyar, por ejemplo, las propuestas de reducciones de impuestos, sin considerar que esas supresiones significan reducciones de los derechos sociales.

Força Sindical: ¿una central neoliberal?

Con la crisis económica de la década de 1990, la acción sindical comenzó a lidiar con los problemas existentes en el mercado del trabajo. Los trabajadores debieron amoldarse a este nuevo contexto y crear capacidades en cuestiones claves como la representación sindical y la capacidad de negociar directamente con los empleadores. Así, las centrales se enfocaron a discutir programas de recalificaciones de empleados y se establecen programas de seguros de desempleo (Ademir Figueredo, DIEESE, entrevista personal, noviembre de 2006).

Força Sindical nace el 1º de mayo del año 1991. En su proyecto, la central dice buscar la calidad de vida y el bienestar social, cuestiones que para lograrse requieren de cuestiones básicas como la construcción de un país más justo, junto con la existencia de estabilidad y crecimiento económico, condiciones de trabajo digno, progreso en las áreas científica y tecnológica y "...ante todo, condiciones institucionales para que todo eso sea posible" (FS, s/f a).

Este nuevo pensamiento se encuentra anclado en una concepción de la realidad que intenta ser pragmática. Para *Força*, ellos representan un sindicalismo "que nunca despega los pies de la tierra" (FS, s/f c). En 1993 la central presenta un libro con sus propuestas para el país ("Um projeto para

o Brasil – A Proposta da Força Sindical”), elaborado con el apoyo de cuadros técnicos. Para la central, ese libro contiene propuestas de líneas de acción que se caracterizan porque pueden ser realizadas. Lo que buscaba el libro era mostrar que se podían hacer propuestas coherentes, y realizables, de cambio para mejorar el país (FS, s/f b).

Según un ex dirigente de *Força*, las centrales sindicales nuevas surgen para suplir las deficiencias que presentan las ya existentes. En el caso de *Força*, ella habría surgido porque la combatividad de la CUT no mostraba la flexibilidad necesaria para amoldarse a las reglas del juego impuestas por la globalización. Así, *Força* dice representar un nuevo pensamiento sindical, basado en el diálogo, que privilegia la apertura a la conversación con empresarios y a la negociación en lugar de simplemente confrontarse con ellos. En ese contexto, las medidas de presión son utilizadas en circunstancias en que el diálogo no tendrá resultados, pero la central manifiesta preferir el diálogo (John Fernandes, ex dirigente *Força Sindical*, entrevista personal, noviembre de 2006).

Durante el primer gobierno de Lula, *Força* se mostró como una central activa en lo referido a las movilizaciones. Ello se puede deber a que, según personeros de la central, con el gobierno de Cardoso tenían más posibilidades de conversar que con el de Lula (John Fernandes, ex dirigente *Força Sindical*, entrevista personal, noviembre de 2006). Las actuaciones de *Força* contra el gobierno del PT se deben al malestar contra las políticas económicas, cuestión que se verá a continuación.

Hacia 2005, Paulinho –presidente desde 1998 de la central– manifestó que no bastaba la negociación y era necesario movilizarse por el salario mínimo. Ese mismo año, ante la reunión de marzo de 2005 del Comité del Banco Central encargado de fijar la tasa, FS hizo una vigilia en Brasilia, quejándose por la alta tasa de interés que, en su visión, atenta contra el desarrollo de la economía y solo favorece a los es-

peculadores (FS, 2005b).

Durante el gobierno de Lula, *Força Sindical* ha justificado las movilizaciones a través de un discurso en clave democrática. Paulinho ha planteado que mientras más democracia exista y el movimiento sindical sea más fuerte, se construye un mejor país (Paulinho, 2005b). La participación social, en su opinión, ayuda para que las decisiones de políticas no sean equivocadas. Para el líder sindical “Ninguna reforma puede ser hecha sin ella, y es muy arriesgado no incluirla en las grandes decisiones” (Paulinho, 2003b). En un contexto de discusión de reformas previsionales y tributarias, al comienzo del primer gobierno de Lula, *Força* reafirmaba el rol participativo del sindicalismo, señalando que él debía seguir la discusión de esas iniciativas, participando, integrando y movilizándolo a la clase trabajadora para que sea activa y decisiva en la discusión (Paulinho, 2003c).

Força Sindical presenta un discurso que es de carácter colectivo. Hace referencia a la clase trabajadora y al movimiento sindical como sujeto de sus preocupaciones. En su discurso, al menos desde 2002 hasta 2006, no se encuentran ideas o propuestas que se basen en concepciones individualistas del trabajador, como si se encuentran en el Código Laboral de Pinochet. Si bien en un momento *Força* se mostró favorable a que la libertad sindical terminara con la *unicidade sindical* (FS, 2002b), en 2005 cambió de opinión, mostrándose favorable que esa institución se mantuviera a nivel de los sindicatos de base (FS, 2005c). Esta cuestión da cuenta de que la central, si bien comparte la preocupación de asegurar el derecho al trabajo, no ve, como lo hace el Código de Pinochet, a los sindicatos como potenciales peligros para la existencia de trabajos disponibles en la economía.

Força desde hace años se ha mostrado interesada en discutir las bases del derecho del trabajo. El gobierno de Fernando Henrique Cardoso intentó en 2002 alterar la legislación laboral definida por la CLT. El proyecto del gobierno

buscaba incorporar cuotas de flexibilización en el marco normativo. Este proyecto, rechazado de plano por la CUT, fue abandonado por el gobierno de Lula, quién se ha mostrado reacio a avanzar en ese ámbito.

La actualización de las leyes laborales es una bandera de lucha de la central, entendida como adaptación y no supresión de derechos (Claudia Patah, Mascaro y Asociados, entrevista personal, noviembre de 2006). Consideran necesario reformar las CLT – dictada en un momento en que la industria era el sector predominante de la economía– en un contexto en que en la economía de hoy prevalecen los servicios. La CLT, según Força, no ha acompañado los cambios surgidos por la globalización, la revolución tecnológica y el surgimiento de nuevas profesiones, no reguladas por la legislación (Claudia Patah, Mascaro y Asociados, y John Fernandes, ex dirigente de *Força Sindical*, entrevista personal, noviembre de 2006)

Força considera que la flexibilización entregaría herramientas para la acción sindical, ya que con ella, los sindicatos serían los encargados de negociar los derechos de los trabajadores. La aceptación de *Força* por flexibilizar se basa en la idea de que, ante la globalización, es necesario que las empresas puedan adaptarse temporalmente a circunstancias adversas. En ellas, los salarios podrían reducirse temporalmente. Sin embargo no todo es pérdida para el trabajador. Como la globalización requiere de mayores niveles de competitividad, promueven la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas para incentivar que el trabajador produzca más (Claudia Patah, Mascaro y Asociados, entrevista personal, noviembre de 2006).

Un ex dirigente de *Força Sindical* plantea que las centrales no tienen capacidad para participar en las políticas, por lo que han enfocado su acción a áreas prioritarias. La participación en los lucros se enmarca dentro de esa opción sindical. Con ella se intenta que los salarios reales no

se reduzcan (John Fernandes, ex dirigente de *Força Sindical*, entrevista personal, noviembre de 2006).

La central muestra un rechazo a aquellas cuestiones que, considera, atentan contra el empleo. Esto ha llevado a puntos en común con el empresariado. Por ejemplo, a *Força* le preocupan los efectos de la piratería en la economía (FS, 2003) y han salido a las calles para quejarse por las barreras arancelarias que Estados Unidos ha puesto al acero extranjero (FS, 2002a). El derecho al trabajo ha sido defendido durante los últimos años del gobierno de Lula a partir del lema “Menos impuestos, más empleos”. Con este mensaje *Força* ha nombrado sus campañas públicas y sus actos del 1º de mayo de 2005 y 2006. En este punto comparten planteamientos con el mundo empresarial. Estos acercamientos se ven en que, por ejemplo, a la celebración del día del trabajador de 2006 asistieron dirigentes sindicales, políticos y empresarios, quienes en conjunto pidieron un cambio del rumbo de la política económica de Lula.

La principal molestia de la central hacia el gobierno se refiere a la existencia de una alta tasa de interés, cuestión que afecta la inversión y el crecimiento (Paulinho, 2004b). Para Paulinho, Lula se alejó del proyecto democrático, adoptando las políticas macroeconómicas de intereses altos, para mantener déficit bajos y la inflación controlada, cumpliendo, así, con los intereses del FMI (FS, 2004c). *Força* ha señalado que Lula adoptó el recetario neoliberal, siendo el pago de intereses de la deuda sagrado, cuestión que afecta la inversión social. Para la central, el gobierno debería renegociar la deuda para liberar recursos hacia la inversión (FS, 2004c).

Un ex personero de *Força* se muestra preocupado de una serie de barreras para la producción, principalmente las altas tasas de interés que tienen los préstamos³⁹, lo que difi-

³⁹ Ante esta situación, *Força* y el Sindicato del Comercio de Sao Paulo lograron un acuerdo con los bancos con los cuales los trabajadores pueden acceder a créditos, cuyas cuotas son descontadas por planilla (Claudia Patah, Mascaro y Asociados y John Fernandes, ex dirigente de *Força Sindical*, entrevista personal, noviembre de 2006).

culta que se alcancen tasas de crecimiento del PIB de un 5.5 o 6%, que para la central son las necesarias para el país. Manifiestan que, aun con aumentos de la producción, no existe posibilidad de consumirla por la falta de crédito. Advierte, además, que las políticas sociales del gobierno, principalmente "Bolsa Familia"⁴⁰, solo permiten que los beneficiarios compren cosas básicas y no perdurables.

Como respuestas a las orientaciones del PT, *Força* ha presentado una serie de puntos que considera centrales para los intereses de los trabajadores. Para la multisindical, lo fundamental es la existencia de empleos, por lo que sus propuestas apuntan, principalmente, a que no se estos no se eliminen. Una de las críticas contra el gobierno del PT ha sido la pérdida de empleos. Hacia 2004, *Força* calculaba en 800.000 los empleos perdidos por Lula. Para la central, Lula mantuvo la misma política del gobierno anterior, con consecuencias nefastas para los trabajadores (Paulinho, 2004a). La central se ha movilizado a favor del empleo, estableciendo el 24 de marzo de 2004 el Día Nacional de lucha contra el desempleo (FS, 2004a).

Las propuestas de *Força* se enfocan, en primer lugar, hacia la fijación de salarios mínimos mayores a los que el gobierno ha propuesto al parlamento. En 2004, la central envió una carta a Lula, reivindicando el crecimiento económico y pidiendo un sueldo mínimo de 320 reales. Además, solicitó la fijación de una jornada de 40 horas y la reducción de los impuestos (FS, 2004b).

En cuestiones tributarias, *Força* se ha mostrado crítica al gobierno pues cree que los impuestos atentan contra el empleo. Por ejemplo, en 2005 se opuso al aumento de la basa impositiva de las empresas prestadoras de servicios en momentos que la carga tributaria era "insostenible" para ellas (FS, 2005a). Algunas ramas estatales, como la de Per-

⁴⁰ Bolsa Familia es un programa implantado por el gobierno de Lula que transfiere recursos monetarios a las familias con más bajos niveles de renta mensual del país (www.mds.gov.br).

nambuco, aprobaron la lucha por la reducción de los impuestos de las micros, pequeñas y medianas empresas, que son las que más contratan y las más cargadas por tributos (Sergio, 2004).

Otro problema identificado por sectores cercanos a *Força* es el efecto que tienen los impuestos en la contratación. Debido a que los impuestos sociales relacionados con los trabajadores son cercanos al 100% del salario, las empresas han comenzado a contratar personas informalmente. Se lamentan que la discusión en torno a los impuestos no sea abordada (Claudia Patah, Mascaro y Asociados, entrevista personal, noviembre de 2006).

¿Qué plantea *Força* respecto al sistema previsional? Este tema no es menor por dos cuestiones centrales. La primera se refiere al lugar que la previsión juega en el aseguramiento de derechos para los trabajadores y el mantenimiento de fuentes de ingreso para la vejez. Este tema debiese ser de gran preocupación para una central y sus planteamientos, supuestamente, debieran encaminarse a la mejora de beneficios. En segunda instancia, la cuestión previsional adquiere importancia en un contexto en que en América Latina durante la década de 1990 se llevaron varias reformas en esta materia (Mesa-Lago, 2001), teniendo los ideólogos neoliberales un importante papel en promover un tipo de previsión que retira al Estado y coloca la responsabilidad de las pensiones en la capitalización individual y los resultados que ésta puede lograr en el mercado.

En materia previsional, la central se ha mostrado favorable a la reforma, proponiendo la creación de un sistema previsional, administrado por el Estado, que unificara a los trabajadores del sector público y privado, garantizando pensiones mínimas de 10 sueldos mínimos. Además, propuso la creación de entidades de previsión privadas para quienes pudieran pagar. Con la universalización de un solo sistema, se eliminarían las desigualdades, se reduciría el déficit fiscal

y se podría utilizar ese dinero en inversiones en el área social. (Paulinho, 2003a).

La central ha presentado la universalización del sistema como una cuestión de equidad. *Força* coloca su crítica en que los trabajadores del sector público tengan un sistema propio de previsión. Al referirse al tema, Paulinho establece una dicotomía entre los privilegiados (empleados del sector público) y el resto de la nación (Paulinho, 2003d). Para Boito (1998) este tipo de denuncias han sido utilizadas por el neoliberalismo para atacar la intervención estatal en la economía, pues se convierte en una fuente de privilegios.

Conclusiones

El análisis de las estrategias y posturas que *Força Sindical* ha adoptado muestra varias características que difieren de otras formas más tradicionales de sindicalismo. En primer lugar, en los escritos institucionales de la central la política económica juega un rol preponderante. Las preocupaciones de *Força* se encuentran más en los incentivos y trabas que la economía encuentra para crecer que en un paquete reivindicatorio de derechos para el trabajador.

En la concepción de *Força Sindical* el principal derecho de los trabajadores es el de conseguir un empleo. Durante el último tiempo ha agregado su preocupación por los niveles de los salarios. Esto no resulta extraño si se considera que tanto los niveles de empleo y salarios en Brasil, desde 1995 en adelante, han vivido una constante baja (CEPAL, 2005)

La preocupación por la creación de más empleos ha sido presentada por *Força* a partir de una concepción económica que puede ser catalogada como neoliberal. Considera que la economía funciona en la medida que no existen trabas para la inversión y que las posibilidades de invertir están relacionadas con ciertos factores como el nivel de las tasas de interés, de la carga tributaria y los costos asociados a la contratación. En este sentido, los gobiernos debieran funcionar con bajas cargas tributarias y debieran colocar la menor cantidad de barreras para la empresa privada. En estas ideas existe la concepción implícita de que mientras mejores resultados tengan los empresarios, los trabajadores estarán mejor.

Este ideario converge con el elaborado en las décadas de 1980 y 1990 por el empresariado financiero brasileño. Para este grupo, Brasil solamente lograría el desarrollo siguiendo caminos liberales, en los que el Estado debía tener un rol subsidiario, pues no era capaz de hacerse cargo de las necesidades de la sociedad ni gestionarlas. En sus discursos,

trasladaron la responsabilidad de la crisis económica a las políticas gubernamentales. Se quejaban de que las tasas de interés eran muy altas y que los impuestos producían que el costo del dinero fuera muy alto. En especial, consideraban que el exceso de tributos generaba tasas de interés altas, lo que hacía inviable financiar la producción. El empresariado financiero en los ochenta también abogó por la retirada del Estado en las relaciones con los trabajadores. Se buscaba una libre negociación y colaboración entre empresarios y trabajadores (Minella, 1995).

Força, durante la década de 1990, tuvo una relación amigable con el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Personas cercanas a la central, entrevistadas para este estudio, manifestaron que con él tenían más posibilidades de diálogo que con el gobierno de Lula. Además, destacaron que concordaban con el ex presidente en la necesidad de impulsar una renovación de la legislación laboral que incorporara la flexibilización como principio orientador.

La cuestión de las relaciones con los gobiernos muestra ciertos niveles de contradicción en las posturas de *Força Sindical*. Por una parte, se mostraba cercana a un gobierno que impulsó un programa de reformas liberalizadores en la economía y se moviliza, incluso junto a empresarios, contra un gobierno que no permite crear más empleos por la alta carga tributaria que recolecta cada año; pero, por otro lado, acusa al gobierno de Lula de aceptar el recetario neoliberal del FMI y de seguir las mismas políticas económicas que el gobierno anterior (al cual eran cercanos), las que, según *Força*, tienen nefastos resultados para los trabajadores.

El malestar de empresarios y *Força Sindical* hacia el nivel de tasa de interés da cuenta que, a pesar que los empresarios brasileños aceptan el neoliberalismo (Minella, 1995), existen tensiones entre los intereses de los sectores empresariales industriales nacionales con la preocupación del gobierno por fijar tasas que permitan el ingreso de capitales

extranjeros a la economía brasileña. En ese sentido se puede entender la relación que *Força Sindical* hace entre FMI y gobierno neoliberal.

Más que un ataque al neoliberalismo, cuyo análisis del funcionamiento de la economía comparte, lo que parece existir en estas posturas de la central es la utilización de un apelativo ("neoliberalismo") que dentro del mundo de los trabajadores tiene implicancias negativas. Esta cuestión permite suponer que la calificación de neoliberal, tanto contra *Força* como contra Lula, podría formar parte de intentos de deslegitimación de ciertos actores dentro de la clase trabajadora.

Força Sindical es un caso paradójico para los entendimientos del sindicalismo, y de las posiciones neoliberales en América Latina por varias cosas. En primer lugar, la central muestra que un sindicalismo neoliberal no solamente actúa con la negociación entre trabajadores y empresarios. La forma en que la central ha actuado durante el gobierno de Lula muestra cómo formas tradicionales de movilización sindical, como por ejemplo las marchas o encuentros en la calle, pueden ser utilizados para atacar el rol distorsionador del Estado en la economía. Ello implica que, a la hora de desarrollos conceptuales sobre el "sindicalismo neoliberal", las investigaciones futuras debieran destacar más los objetivos respecto al Estado y su rol en la economía de las acciones sindicales y no solamente preguntarse si ellas se enfocan a ámbitos privados o estatales.

En segundo lugar, *Força Sindical* muestra que las posturas neoliberales pueden ser defendidas teniendo a sujetos colectivos (clase trabajadora, trabajadores de ciertos sectores económicos) como actores de los análisis. Ello resulta importante pues implica que los "sindicalismos neoliberales" pueden defender los principios económicos liberalizadores aun cuando no sustenten sus discursos en cuestiones como el respeto de los derechos individuales de producir. Además,

muestra que los sindicatos, a diferencia de la creencia del Código del Trabajo pinochetista, pueden ser funcionales a los objetivos neoliberales.

Por último, *Força Sindical* presenta la paradoja de que cree, a diferencia de los sindicalismos que surgieron a finales del siglo XIX (Alba, 1964), que las políticas económicas de corte liberal son igualmente beneficiosas para trabajadores y empresarios. Eso se basa en que, como ya se señaló, para la central no existe contradicción entre los intereses de estos dos actores. Los sindicatos surgieron para defender al trabajador del empresario; sin embargo, en la visión que *Força* presenta; el rol sindical es el de proteger a los trabajadores (y empresarios) del Estado. Esta cuestión está sustentada, a fin de cuentas, en el rechazo neoliberal al Estado.

Referencias

Alba, Victor. 1964. *Historia del Movimiento Obrero en América Latina*. México: Libreros Mexicanos Unidos.

Angell, Alan. 1974. *Partidos Políticos y Movimiento Obrero en Chile*. México: Ediciones Era.

Antunes, Ricardo. 2000. "The World of Work, the Restructuring of Production, and Challenges to Trade Unionism and Social Struggles in Brazil". *Latin American Perspectives*, Vol. 27 No. 6, pp. 9-26.

Barría, Jorge. 1971. *Historia de la CUT*. Santiago: Ediciones Prensa Latinoamericana.

Boito, Armando. 1994. "The State and Trade Unionism in Brazil". *Latin American Perspectives*, Vol. 21, No. 1, pp. 7-23.

----- . 1998. "Neoliberal Hegemony and Unionism in Brazil". *Latin American Perspectives*, Vol. 25, No. 1, pp. 71-93.

CEPAL. 2005. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.

Drake, Paul. 1992. *Socialismo y Populismo. Chile 1936-1973*. Valparaíso: Instituto de Historia Universidad Católica de Valparaíso.

-----, 1996. *Labor Movements and Dictatorships. The Southern Cone in Comparative Perspective*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.

Força Sindical. (s/f a). "Fundação da Central". Disponible en <http://www.fsindical.org.br/institucional/arquivo/000271.html> [15-6-2007]

-----, (s/f b). "Um Projeto para o Brasil". Disponible en <http://www.fsindical.org.br/institucional/arquivo/000270.html> [15-6-2007]

-----, (s/f c). "Os Dias do Trabalho que Marcaram a História do Sindicalismo Brasileiro: 98 e 99". Disponible en <http://www.fsindical.org.br/institucional/arquivo/000275.html> [15-6-2007]

-----, 2002a. "A Barra Pesada do Livre Mercado". *Revista da Força*, Año 11, Mayo, p. 5.

-----, 2002b. "Um Gigante Com Pés de Barro". *Revista da Força*, Año 11, Mayo, p. 11.

-----, 2003. "O País Onde Tudo se Copia. Entrevista Deputado Luis Antônio de Medeiros". *Revista da Força*, Año 12, Noviembre, p. 4.

-----, 2004a. "Força Promove Atos pelo País". *Journal da Força*, No. 33 marzo de 2004 p. 5.

-----, 2004b. "Cresce Luta Contra o Governo". *Journal da Força*, No. 34 abril de 2004 p. 6.

-----, 2004c. "Trabalhadores Repudiam a Política Econômica". *Journal da Força*, No. 35 mayo de 2004 p. 6.

-----, 2005a. "Governo Aumenta Imposto e Soneta Democracia". *Journal da Força*, No. 41 febrero de 2005, p. 3

-----, 2005b. "A Luta Contra os Juros Altos". *Journal da Força*. No. 42 abril de 2005, p. 1

-----, 2005c. "Central Decide Pela Unicidade Sindical Na Base". *Revista da Força*, Año 12, Junio, p. 24.

Hermet, Guy. 2003. "El Populismo como Concepto". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 23, No. 1, pp. 5-18.

Houtzager, Peter. 1998. "State and Unions in the Transformation of the Brazilian Countryside, 1964-1979". *Latin American Research Review*, Vol 33, No. 2, pp- 103-142.

Keck, Margaret. 1984. "Update on the Brazilian Labor Movement". *Latin American Perspectives*, Vol. 11, No. 1, pp.27-34.

Malloy, James. 1977. "Social Security Policy and the Working Class in Twentieth-Century Brazil". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 19, No. 1, pp.35-60.

Mascaro Nascimento, Amauri. 1998. "Brasil: los

Sindicatos en los Procesos de Transformación Social", Fundación Konrad Adenauer, *El Sindicalismo ante los Procesos de Cambio Económico y Social en América Latina*. Buenos Aires: CIEDLA.

Minella, Ary César. 1995. "El Discurso Empresarial en Brasil: Tienen la Palabra los Señores Banqueros". *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 57 No. 4, pp. 95-133.

Murillo, María Victoria. 2001. *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Paulinho. 2003a. "Prontos para o Diálogo". *Journal da Força*, No. 28 febrero, p. 2

----- 2003b. "A Escolha do Brasil que Queremos". *Journal da Força*, No. 29 abril, p. 2.

----- 2003c. "O 1º de Maio e as Reformas". *Journal da Força*, No. 30 mayo, p. 2

----- 2003d. "O Governo Cedeu Muito e Prejudicou as Reformas". *Revista da Força*, Año 12 noviembre, p. 4.

----- 2004a. "A Escolha do Brasil que Queremos". *Journal da Força*, No. 33 marzo, p. 2

----- 2004b. "O Pior Dia del Trabalho da Historia". *Journal da Força*, No. 34 abril, p. 2

----- 2005a. "Governo é do Capital Financiero". *Journal da Força*, No. 41 febrero p. 2

----- 2005b. "Democracia: Quanto Mais, Melhor". *Journal da Força*, No. 42 abril p. 2

Payne, Leigh. 1991. "Working Class Strategies in the Transition to Democracy in Brazil". *Comparative Politics*, Vol. 23, No. 2, pp. 221-238.

Roxborough, Ian. 1997. "La Clase Trabajadora Urbana y el Movimiento Obrero en América Latina desde 1930", Bethell, Leslie, ed. *Historia de América Latina, Tomo 12, "Política y Sociedad desde 1930"*. Barcelona: Crítica - Cambridge University Press, pp. 132-192.

Sergio, Marcos. 2004. "Menos Impostos e Mais Empregos". *Journal da Força*, No. 35 mayo, p. 2.

Skidmore, Thomas; Smith, Meter. 1984. *Modern Latin America*. New York: Oxford University Press.

Zapata, Francisco. 1993. *Autonomía y Subordinación en el Sindicalismo Latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México.

Balance Estructural del Gobierno Central de Chile

Lorena Araya Silva

Profesor Adjunto de Finanzas Públicas

Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile

Correo Electrónico: lorenaraya@gmail.com

RESUMEN

Este texto revisa la metodología del balance estructural del sector público chileno, la meta superavitaria y los cambios metodológicos posteriores. El balance estructural refleja el balance que hubiera existido si la economía se ubicara en la tendencia de mediano plazo, abstrayéndose de los factores coyunturales. Este instrumento ha tenido la suficiente flexibilidad para introducir en su cálculo tanto las variables particulares de la economía chilena que contienen un componente cíclico como modificar la metodología de cálculo que permiten incorporarlas.

La meta del superávit estructural establecida en el año 2000 como un compromiso tácito de responsabilidad y austeridad fiscal y luego institucionalizado a través de la Ley de Responsabilidad Fiscal, nos plantea la necesidad de cuestionar las repercusiones de esta política que limita el gasto fiscal y el efecto imprevisto de un mayor ahorro nacional dado por la alta cotización del cobre en los mercados internacionales.

Introducción

La política fiscal es la herramienta que tiene el ejecutivo para establecer los niveles de gasto público, y por ende la provisión de bienes públicos y de bienes privados suministrados por el Estado, e intervenir en los grandes agregados macroeconómicos tales como el crecimiento económico, el empleo, la inflación y el nivel general de precios. Dada la trascendencia de las acciones del gobierno mediante esta herramienta, se plantea la necesidad de conocer el uso y dirección que la autoridad hace de ella cuando altera los dos componentes de la política fiscal: la recaudación tributaria y el gasto de gobierno.

Si los todos los ingresos y gastos correspondieran a la decisión de la autoridad en el momento de la formulación presupuestaria, el presupuesto expresaría decisiones en tiempo real. Sin embargo, al momento de su formulación la autoridad se encuentra con varias o muchas limitaciones. Estas corresponden a los compromisos de las administraciones anteriores, a las restricciones de la legalidad vigente y a las incertidumbres en la proyección intertemporal de las variables económicas pertinentes. Confluyen en la formulación presupuestaria elementos como la recaudación tributaria que eventualmente se aleja de la recaudación estructural por el lado de los ingresos; aumentos salariales o programas de gastos excedibles no previstos, por el lado de los gastos. Todo lo que refleja el presupuesto no corresponde necesariamente a la decisión endógena de la autoridad.

La complicación anterior dificulta la simple observación de la evolución de la política fiscal, pues simultáneamente se superponen elementos exógenos y endógenos.

En Chile se estableció en el año 2000, durante la administración del presidente Ricardo Lagos, el uso del Balance Estructural como el indicador que orienta el manejo de los recursos fiscales, ajustado a las particularidades de la econo-

mía chilena. Simultáneamente, al adoptar esta metodología se estableció una meta del 1% del PIB como superávit estructural.

La meta de la administración del Presidente Lagos se transformó en un compromiso en el manejo de las finanzas públicas que implicó que los excedentes de los años superavitarios financiarían a los años deficitarios. La formulación del presupuesto se haría en adelante siguiendo los ingresos y los gastos estructurales y no los ingresos y gastos efectivos.

Desde el año 2004 se ha ajustado la metodología original de cálculo del Balance Estructural debido a que los ingresos han experimentado algunos cambios en factores que se consideraban estructurales. Lo mismo sucedió en algunas partidas del gasto, además de producirse un cambio en la contabilidad de las cuentas fiscales que sirven de base para el cálculo. Pero lo más relevante ha sido la "institucionalización" del Balance Estructural al promulgarse en el año 2006 la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Este texto se desarrolla en tres secciones. La primera expone los aspectos relevantes y en forma resumida el contenido del "Balance Estructural del Gobierno Central, Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000", documento que expone la metodología y consideraciones para el cálculo de este indicador. En la segunda sección, se revisan las modificaciones a la metodología original, y que corresponde a los elementos contenidos en los Informes de Finanzas Públicas 2006 y 2007. La tercera sección comprende aspectos que institucionalizan el Balance Estructural en la Ley de Responsabilidad Fiscal. Finalmente, en la cuarta sección se exponen algunas consideraciones sobre la evolución del Balance Estructural y algunos escenarios posibles que se pueden desprender de la crítica actual a este instrumento de manejo de las finanzas públicas.

El balance estructural y la política fiscal

El Balance Estructural es una metodología desarrollada por la OCDE y el FMI para aislar los factores cíclicos en el análisis de las finanzas públicas. Refleja los ingresos y gastos del gobierno como si el producto estuviera en su nivel potencial. Por lo tanto, excluye los efectos cíclicos de la actividad económica, a diferencia del balance efectivo que refleja el componente cíclico de la actividad económica. El Balance Estructural deber ser estimado considerando los ingresos reales del gobierno y los gastos descomponiéndolos en un componente estimativo cíclico y en un componente estimativo estructural. En otras palabras, esta medida refleja el balance de los ingresos fiscales menos los gastos de gobierno si el PIB fuera el potencial (Giorno, Richardson y otros, 1995).

Las variables macroeconómicas que determinan la evolución de la recaudación tributaria y algunas partidas del gasto son la actividad económica, la inflación, el tipo de cambio y la tasas de interés. Para inferir las orientaciones de la política fiscal de un determinado gobierno, se debe distinguir entre los componentes exógenos y transitorios del componente discrecional o de política en la evolución de los agregados fiscales. En otras palabras, si la recaudación o el gasto producto de la política fiscal corresponde a decisiones de política o escapan a esa decisión, es decir, son producto de variables que la autoridad no puede controlar.

En la construcción de los indicadores de la política fiscal, el documento metodológico del cálculo del Balance Estructural para Chile (Marcel, 2001), distingue los siguientes objetivos:

a) Identificar la política fiscal:

La política fiscal se expresa en una amplia variedad de decisiones, que afectan a diversos componentes del gasto y los ingresos del sector público.

Una parte se refleja en el presupuesto y otra parte en las modificaciones que experimenta durante el año de su ejecución. El objetivo de un indicador de política fiscal es resumir la información y determinar la dirección de las decisiones de la autoridad.

b) Evaluar el impacto macroeconómico de la política fiscal:

Los indicadores de política fiscal evalúan el impacto macroeconómico de ésta, ya sea que se trate de una política expansiva, contractiva, pro cíclica o contra cíclica, consistente o inconsistente con las metas y restricciones macroeconómicas fijadas por el gobierno.

c) Evitar un sesgo pro cíclico en el manejo de las finanzas públicas:

Al aislar el componente cíclico del presupuesto puede evitarse este sesgo, haciendo que las decisiones de política fiscal respondan a los reales requerimientos de estabilización macroeconómica.

d) Reforzar la disciplina fiscal:

Al identificar y separar el efecto de altos ingresos transitorios, los indicadores de política fiscal ayudan o pueden ayudar en la toma de decisiones sobre una base de mediano plazo, evitando demandas y propuestas financieramente insostenibles.

e) Asegurar la continuidad y estabilidad en el manejo de las finanzas públicas:

Con un cuadro más preciso de los factores permanentes y transitorios que operan sobre las finanzas públicas, se puede evitar el uso excesivo

o inconsistente de la discrecionalidad fiscal. Con las expectativas y los horizontes de planificación del sector privado y operación de los mercados financieros, se puede afectar los equilibrios macroeconómicos.

Los indicadores de discrecionalidad fiscal miden cuanto de los cambios en los balances fiscales corresponde a decisiones autónomas versus la incidencia de los factores exógenos sobre el presupuesto. Tienen una orientación esencialmente dinámica y generalmente se expresan en términos de variaciones anuales más que de niveles.

El componente de política en el presupuesto incorpora las variaciones de la recaudación tributaria que derivan de los cambios en el ingreso y la composición de la base impositiva. El indicador de Balance Estructural utiliza como punto de referencia para definir el componente cíclico del presupuesto un PIB de tendencia, desecha el uso de ponderaciones relacionadas con presiones de la demanda y se construye a partir de una cuidadosa evaluación de los parámetros que determinan la sensibilidad del presupuesto frente a cambios en el nivel de actividad económica.

Los indicadores de neutralidad fiscal remiten a los cambios en la posición fiscal con relación al contexto macroeconómico. Su énfasis está en las divergencias de los balances fiscales respecto de un patrón neutral, independientemente de que estos cambios correspondan al resultado de decisiones de política o de los componentes que varían en forma automática del presupuesto. El Efecto Cíclico del Presupuesto (ECP), desarrollado por el Consejo Alemán de Expertos Económicos, por ejemplo, consiste en la comparación del presupuesto efectivo con un balance presupuestario neutral. Es equivalente a la versión actualizada del presupuesto vigente en un año considerado de equilibrio macroeconómico. El presupuesto es neutro cuando el peso relativo de

los gastos en el producto potencial y de los ingresos en el producto efectivo es igual a los de un año de estabilidad macroeconómica. El gasto crece al ritmo del PIB potencial y los ingresos públicos lo hacen al ritmo del PIB efectivo. En tanto, las desviaciones son definidas como ECP. Si el Balance Presupuestario Efectivo es más deficitario que el determinado de neutralidad, la política es expansiva, independientemente de si corresponde a decisiones discrecionales o a factores ajenos a ésta.

Un aumento más que proporcional de la recaudación tributaria, derivado del crecimiento económico bajo sistemas tributarios progresivos, por ejemplo, es identificado como parte del impulso fiscal y no como componente de neutralidad del presupuesto. El indicador de impulso fiscal permite variaciones del gasto consistente con la evolución del PIB potencial de la economía.

El Margen Presupuestario Estructural es el aumento automático de los ingresos fiscales resultante del crecimiento tendencial de la economía, y da espacio para la expansión neutral del gasto público, el cual queda disponible para aumentar gastos o reducir ingresos.

Los anteriores indicadores se restringen al año fiscal, pero las finanzas públicas contienen un importante componente intertemporal. A través del financiamiento de los balances fiscales, se establece la principal vinculación entre agregados fiscales de un año a otro. La deuda pública representa la acumulación de los déficit fiscales de años pasados, mientras los balances presupuestarios incorporan como gastos el pago de intereses por deuda pública vigente. Los desequilibrios sistemáticos se traducen en presiones futuras de gastos en intereses. Los desequilibrios fiscales implican componentes dinámicos de las finanzas públicas.

Los factores fundamentales de estos desequilibrios son la operación de presiones seculares sobre el gasto público, dificultando los ajustes fiscales basados exclusivamente

en medidas discrecionales de política; el peso creciente del servicio de la deuda en el presupuesto fiscal en un número importante de países y la percepción de la existencia de límites al crecimiento de la carga de la deuda pública, obligando a eventuales ajustes fiscales o monetarios.

La restricción financiera del sector público es equivalente a la relación entre los balances fiscales y la deuda pública e intereses. Por su parte, el Balance Fiscal está compuesto por el déficit primario en cuenta corriente del sector público, los intereses pagados sobre la deuda y el señoreaje. Lo anterior debe ser financiado con variaciones en activos y pasivos del patrimonio neto del sector público, lo que es equivalente a la deuda pública interna y externa y la base monetaria. Si la política fiscal genera un crecimiento sistemático de la tasa de endeudamiento, el peso de la deuda pública se vuelve insostenible y el gobierno se vería obligado a recurrir a un aumento de impuestos, repudio de la deuda o financiamiento inflacionario.

La sostenibilidad intertemporal de la política fiscal requiere algún tipo de estabilización de la relación deuda/PIB. Esto no depende, exclusivamente, de la voluntad de las autoridades de gobierno, sino de la disposición de los inversionistas para adquirir títulos gubernamentales.

El indicador de Blanchard de política fiscal está centrado en la sostenibilidad o consistencia de la política fiscal vigente con la mantención de un cociente constante de deuda/PIB. En este contexto cabe considerar tres factores: los compromisos futuros de gasto (expresados anualmente en el componente inicial del presupuesto), el efecto de los factores exógenos o transitorios sobre acumulación de deuda pública y los compromisos que surgen directamente del endeudamiento (intereses).

Una política fiscal expansiva, compromisos para incrementar el gasto, un menor ritmo de crecimiento o un mayor stock de deuda, requieren de una mayor carga tributaria para

mantener una relación deuda pública/PIB predeterminada, elevando el valor del indicador. La política fiscal será menos sostenible en tanto mayor sea la brecha entre la carga tributaria vigente y la necesaria para estabilizar el tamaño relativo de la deuda pública, dados los compromisos actuales y futuros de gasto.

En el horizonte de un año, este se asemeja a un indicador convencional de impacto fiscal; para cinco años, recoge los factores cíclicos que operan en el presupuesto y aprovecha las proyecciones fiscales relativamente confiables; para cuarenta años, se abstrae completamente de los ciclos y considera las tendencias de largo plazo que afectan al gasto público (envejecimiento de la población sobre los gastos de la seguridad social).

La perspectiva desde la que los indicadores de sostenibilidad evalúan la política fiscal ya no es la de la relación de las finanzas públicas con la economía, sino la dinámica interna de éstas últimas. Los movimientos cíclicos en los balances fiscales se ven minimizados a medida que se amplía dicho horizonte, mientras que a medida que se reduce el horizonte más significativos son los ajustes requeridos en las finanzas públicas para mantener una relación estable deuda/PIB en presencia de ciclos económicos.

Por otro lado, el análisis de la inflación es parte necesaria de la construcción de indicadores fiscales. La inflación tiene consecuencias diversas para las finanzas públicas. En materia de ingresos fiscales, en el caso de los impuestos proporcionales se supone que la recaudación tributaria se incrementa en proporción a la variación de los precios asociados a las bases impositivas. No obstante, aún en este caso hay dos excepciones a la regla. En los sistemas tributarios progresivos, cuando los tramos que sirven para definir tasas marginales están fijados en términos nominales, el efecto de la inflación sobre la recaudación es más que proporcional. Se presenta además el efecto Tanzi – Olivera si existen dilacio-

nes en el plazo de los impuestos y los débitos tributarios no están debidamente indexados: un aumento en la inflación se traduce en una caída de la recaudación tributaria real.

En materia de gastos, cuando los presupuestos se elaboran a precios corrientes, la inflación tiene efectos distintos sobre cada componente del gasto público. Algunas partidas pueden estar sujetas menores o mayores ajustes inmediatos frente a las variaciones en los precios (como en los gastos en moneda extranjera sujetos a un tipo de cambio flotante). Otras partidas pueden experimentar ajustes periódicos, tales como remuneraciones y gastos previsionales. Un tercer grupo puede no contar con ningún mecanismo institucionalizado de ajuste: el valor real depende del criterio discrecional de las autoridades, como por ejemplo los gastos en consumo final e inversión.

Los pasivos del sector público son parte de la riqueza neta del sector privado, afectan los flujos de gastos y los precios relativos de distintos activos financieros. Cuando se emite deuda pública a tasas de interés nominales, el aumento de la tasa de inflación por sobre la esperada genera una pérdida de capital para los tenedores de dicha deuda y una ganancia para el sector público. Estas pérdidas y ganancias se aplican sobre la totalidad de la deuda y no sólo sobre la parte que correspondía ser servida en el periodo. La situación anterior, actúa como un impuesto implícito que tiene dos particularidades: es transitorio y se extiende sólo hasta el vencimiento de la antigua deuda y la emisión de nuevos títulos y depende de las expectativas de inflación de los agentes financieros (sí anticipan perfectamente el aumento de la inflación, requerirán de una tasa de interés ex ante superior).

El efecto de la inflación no es evidente, sobre todo cuando es altamente variable. En algunos casos la inflación aumenta los ingresos tributarios reales, en otros los deteriora o los compensa con ajustes en los gastos. La incidencia de estos efectos es altamente endógena, está asociada a arre-

glos institucionales que varían de país a país y a lo largo del tiempo. Los problemas fiscales generados por la inflación son especialmente significativos para la construcción de los indicadores de política fiscal.

Las variaciones no anticipadas de la inflación afectan al valor real de la deuda estatal mantenida por el público, causando efectos de flujo y de stock. El efecto de flujo se expresa en que los aumentos en la inflación reducen las tasas de interés ex post con respecto de la inflación estimada y anticipada, llegando en algunos casos a tasas negativas. El efecto de stock provoca que la caída del valor de la deuda genera una transferencia de capital desde el sector privado al sector público, equivalente a aplicar un impuesto proporcional sobre el stock de deuda para amortizar dicha deuda.

Lo anterior es válido para la fijación de límites de caja a los gastos públicos y dichos límites han sido planteados, explícitamente, como un mecanismo de estabilización de la inflación a través del presupuesto. Algunos autores han propuesto ajustar el déficit fiscal por este efecto, considerando la reducción real de la deuda pública como un impuesto más. Un ajuste similar se ha propuesto para indicadores de política fiscal, pero con ciertas prevenciones surgidas de la magnitud relativa del ajuste por inflación con relación a las medidas de impulso fiscal sin ajuste.

Indicadores de Política Fiscal en Chile

Las consideraciones anteriores fueron las expuestas por las autoridades fiscales chilenas a inicios de los años 2000, en el contexto de un desarrollo sucesivo en la construcción de reglas e indicadores de política fiscal. En efecto, en 1993 se incorporó un límite absoluto al nivel agregado de gasto en la Ley de Presupuestos y la entrega regular de información al Congreso sobre ejecución presupuestaria y uso de los recursos del tesoro público. En 1995 se completó un con-

junto de indicadores de desempeño en el sector público. En 1997 se introdujo una evaluación sistemática de efectividad de los programas gubernamentales y en 2000 se introdujo el Balance Estructural del Sector Público (BESP) y la Regla Fiscal superavitaria del 1% del PIB.

Para superar las limitaciones en el manejo fiscal, de acuerdo al planteamiento de la DIPRES en el año 2000, era necesario considerar reglas que guiasen mejor la conducción de la política fiscal en el futuro y que sirviesen de referencia en la rendición de cuentas de las autoridades por las atribuciones asignadas. Se citó, como ejemplo, las reglas de convergencia fiscal del Tratado de Maastricht, que para los países de la Unión Europea estableció que: *«las finanzas públicas deberán encontrarse en una situación sostenible, lo que quedará demostrado en caso de haberse conseguido una situación del presupuesto sin un déficit público excesivo»*, es decir un déficit público anual no superior al 3% del PIB y una proporción de la deuda pública bruta que no excediera del 60% del PIB al final del ejercicio presupuestario anterior (<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l25014.htm>, 02-05-2007).

Sostuvo la DIPRES (Marcel et.al., 2001) que si se aplicara una regla de un déficit anual balanceado, se acentuaría el ciclo económico en periodos de recesión o de recalentamiento de la economía. El uso de un indicador de política fiscal que ajustase por el efecto del ciclo económico y otros factores exógenos relevantes, permitiría resolver estos problemas proporcionando un equilibrio entre transparencia, flexibilidad y rigor para la formulación de reglas de política fiscal creíbles y eficaces.

En el caso de Chile, se recurrió al Balance Estructural proveniente del conjunto de indicadores que permiten ajustar efectos del ciclo económico y otros factores exógenos, a partir de la existencia de una base tributaria amplia, con buena parte de los ingresos fiscales indexados y bajos niveles de

endeudamiento. El concepto de Balance Estructural se definió según los parámetros del FMI para los países desarrollados, coincidentes con los de la OCDE, pero con dos ajustes:

- a) no se efectuaron ajustes por el ciclo económico en los gastos, debido a la ausencia de gastos que respondieran automáticamente a dicho ciclo, lo que es bastante discutible en el caso de los llamados gastos excedibles;
- b) se agregó un ajuste específico para los ingresos provenientes del cobre, por tratarse de una importante fuente de ingresos fiscales con su propia dinámica.

Así, el Balance Estructural del Sector Público de Chile (en adelante, BESP) "refleja el balance presupuestario que hubiese existido en el Gobierno Central si la economía se hubiese ubicado en su trayectoria de mediano plazo, abstractándose de los factores coyunturales de mediano plazo." Este concepto se sustenta en el supuesto de que la economía evoluciona en torno a una trayectoria subyacente y refleja, esencialmente, la tasa crecimiento potencial de largo plazo y que ese producto está sujeto a shocks permanentes y temporales, de diversas magnitudes, que inciden en el crecimiento efectivo.

Los shocks permanentes se refieren a los cambios tecnológicos significativos que generan efectos permanentes en la trayectoria del producto, mientras que los transitorios se disipan en el tiempo y son tanto negativos como positivos, traducidos en movimientos cíclicos del producto efectivo respecto del producto potencial.

La estimación del BESP se basa en la cuantificación de esas desviaciones cíclicas y en la estimación de la sensibilidad del presupuesto fiscal a esas fluctuaciones, incluyendo la cuantificación de las desviaciones cíclicas del precio del

cobre respecto de su tendencia y su impacto en los ingresos fiscales. Por lo tanto, *"el Indicador del BESP, refleja el monto de ingresos y gastos fiscales que se alcanzaría si el producto estuviese en su nivel potencial y el precio del cobre fuese el de mediano plazo, excluyendo efectos cíclicos y aleatorios de dos factores de principal importancia: actividad económica y precio del cobre."*

El Balance Efectivo, por su parte, incluye el efecto de una coyuntura, que puede ser favorable o desfavorable, dificultando la interpretación de los resultados fiscales en un horizonte de mediano plazo. Para el cálculo del BESP se incluye al Gobierno Central, comprendiendo al conjunto de instituciones sometidas a las mismas normas de planificación y ejecución presupuestaria, con estrecha relación de dependencia con el ejecutivo y representando el ámbito de control más directo de la política fiscal. Se trata del Gobierno Central y sus Instituciones centralizadas (ministerios), entidades estatales autónomas (Congreso Nacional, Poder Judicial, Contraloría y otras) e instituciones públicas descentralizadas (servicios públicos). Todas las instancias anteriores están incluidas en la Ley de Presupuestos, de la cual no forman parte las empresas públicas, las municipalidades, las Universidades estatales y el Banco Central. La influencia de la política fiscal en estas últimas entidades está representada por las transferencias desde o hacia esos organismos.

Las municipalidades, además de políticamente autónomas, están impedidas de endeudarse y no pueden tener déficit fiscal, salvo transferencias del Gobierno Central. Las Universidades eventualmente pueden endeudarse, pero su peso financiero es reducido. Las empresas estatales, salvo excepciones, son superavitarias y la participación del Estado en sus utilidades queda registrada dentro de la contabilidad del Gobierno Central, así como las transferencias de capital a las empresas cuyas utilidades son insuficientes para financiar los planes de inversión de prioridad social. A su vez, el déficit

del Banco Central se ha reducido a menos del 1% del PIB.

El BESP se presenta como un indicador de discrecionalidad de la política fiscal al eliminar el efecto de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica y del precio del cobre sobre los agregados fiscales (factores exógenos que no están bajo el control de la autoridad). El remanente es determinado tanto por las decisiones de política como por los factores exógenos no ajustados.

La evolución de los agregados fiscales está determinada por la dinámica propia de algunas partidas presupuestarias, como sucede en los casos de las pensiones de vejez, compromisos de arrastre de inversión de años anteriores, que no corresponden necesariamente a decisiones de política de la autoridad actual, servicio de la deuda ante variaciones de tasas de interés (no está bajo el control de la autoridad) y shocks fiscales determinados por fenómenos puntuales transitorios (sentencia judicial o efecto de desastre climático sobre el cumplimiento tributario).

Para la obtención de un componente discrecional "puro", se requeriría de la estimación del total de los factores exógenos que afectan los agregados fiscales. En la práctica, se sustraen sólo los elementos exógenos de mayor incidencia sobre las cuentas fiscales, que no sólo representarán la decisión autónoma de la autoridad, sino las fluctuaciones del balance fiscal dadas por los factores distintos de los dos anteriormente sustraídos.

El déficit fiscal se determinaba antes de la introducción del indicador de balance estructural por la diferencia de ingresos y gastos de capital que no representan deuda del sector público con el sector privado, el Banco Central o el sector externo, financiado por el endeudamiento neto del sector público con los tres sectores mencionados más el uso neto de caja.

La medida del déficit en Chile utilizada para la construcción del BESP está ahora basada en el concepto de Va-

riación Patrimonial Neta del Sector Público (VPN), que considera como los determinantes del déficit a todas aquellas operaciones que modifican la situación patrimonial del sector público. Un concepto de VPN estricto exige tres condiciones: operar sobre una base devengada, registrar el costo de capital o depreciación (la contabilidad pública chilena al 2001 no lo permitía, pues estaba elaborada en base a flujo de caja), cuantificar el efecto de valorización o depreciación de activos. Para tales efectos, el financiamiento es considerado como las transacciones netas de activos del sector público con el sector privado, aún cuando no constituyan deuda pública.

Si la venta de activos rentables o la reducción de préstamos públicos al sector privado reduce los ingresos fiscales futuros, era importante que este efecto se reflejara en los indicadores. Como estas operaciones se consideraban en el balance presupuestario convencional como ingresos sobre la línea, el efecto era el opuesto.

Por otro lado, en la formulación presupuestaria chilena existe un conjunto de mecanismos de indexación. Por lo tanto, los recursos fiscales y los instrumentos financieros quedan protegidos contra la inflación. Desde 1975, todos los créditos y débitos tributarios se expresan en moneda común UTM (ajustada mensualmente por la inflación). En el sector público, no hay variación en los ingresos por concepto de inflación. Asimismo, existen instrumentos financieros expresados en UF (ajuste diario por la inflación del mes anterior), lo que determina que las tasas ex ante sean tasas reales. Por consiguiente, la inflación no tiene efecto sobre el valor real de la deuda.

En cambio, los gastos públicos no están plenamente indexados. Sin embargo, una parte está sujeta a sistemas de reajustabilidad por inflación, en algunos casos por ley. El presupuesto es elaborado sobre la base de inflatores que consi-

deran la inflación esperada para el año siguiente. Los efectos de la inflación sobre los gastos reales pueden interpretarse en la aplicación de indicadores de política fiscal como parte del componente discrecional o no neutral. La aplicación de indicadores de política fiscal en Chile no requiere de ajustes adicionales por inflación.

En la metodología inicial del BESP, y siguiendo la metodología estándar, se debía delimitar el efecto de la evolución cíclica de la economía sobre los agregados fiscales. En el caso del sector público chileno se identificaron las partidas presupuestarias correspondientes a los factores exógenos con un componente cíclico más significativo en términos de su efecto sobre los ingresos.

Para lo anterior, se efectuó un análisis de incidencia sobre el balance fiscal, estimándose el promedio del valor absoluto de las diferencias entre la partida presupuestaria y su tendencia, calculada sobre la base del filtro de Hodrick - Prescott. Los ingresos tributarios netos más imposiciones provisionales y los ingresos del cobre bruto, resultaron como las partidas con mayor incidencia sobre el componente cíclico del presupuesto y su inclusión permite dar cuenta del grueso de este componente.

El ajuste que se realizó a los agregados fiscales para obtener el presupuesto estructural, en la metodología inicial, consistió en la estimación de dos grandes componentes: impacto del ciclo sobre los ingresos tributarios en moneda nacional y las imposiciones para la salud; impacto de las fluctuaciones cíclicas del precio del cobre sobre los ingresos fiscales provenientes del cobre.

Adicionalmente y, debido a los cambios estructurales en la estructura tributaria en el periodo de estimación de la metodología inicial, se consideraron estimaciones alternativas, pero se optó por utilizar el valor 1,05, cifra en el rango menor a todas las estimaciones realizadas.

El BESP, de acuerdo a la metodología inicial, se obtiene

a partir del balance Efectivo, realizando los ajustes de las partidas de bonos de reconocimiento, ingresos por privatizaciones, compra de títulos y valores, recuperación de préstamos, concesión de préstamos, Fondo del Cobre y Fondo de Estabilización del Petróleo y restando los componentes cíclicos de ingresos tributarios e ingresos del cobre.

En la metodología de cálculo del BESP, se reestiman las cuentas *ex post*, pero su utilidad reside en el análisis del manejo de la política fiscal, permitiendo establecer los efectos sobre los agregados macroeconómicos y siendo fundamental en la formulación *ex ante* de la política fiscal. Al elaborar un presupuesto utilizando la metodología del Balance Estructural en cada año, en la formulación de la metodología inicial del BESP realizada por la DIPRES, se señaló que era posible:

1. Establecer un objetivo de política fiscal, en términos del Balance Estructural, como porcentaje del PIB. Alternativamente al establecimiento de un resultado estructural deseado, puede adoptarse una regla fiscal que establezca un objetivo de balance estructural para todos los ejercicios.
2. Determinar el crecimiento máximo del gasto estructural compatible con el objetivo de balance estructural, para ello se hace necesario contar con una proyección de los ingresos estructurales del periodo. Éstos dependen de las brechas proyectadas entre el PIB potencial y efectivo y el precio del cobre de corto y largo plazo.
3. Una vez estimada la evolución del ciclo del PIB y precio del cobre, determinar los gastos estructurales que permiten cumplir el balance estructural deseado.

A partir del gasto estructural que satisface la condición anterior, se deriva el gasto contable compatible con la meta

fiscal, realizando los ajustes necesarios para pasar desde el gasto estructural al gasto contable. De esta forma, se obtiene el límite de crecimiento máximo para el gasto contable sobre la base de la ejecución presupuestaria del año anterior.

En los últimos años se le ha asignado una creciente importancia a la dimensión intertemporal de las finanzas públicas y a sus efectos de mediano plazo, abandonando paulatinamente las visiones de corto plazo que habían caracterizado al manejo financiero del sector público como a la contabilidad nacional, que operaba sobre la base de flujos de caja.

Este reforzamiento de la responsabilidad del ejecutivo se materializa mediante la incorporación de un límite absoluto al nivel agregado del gasto en la Ley de Presupuestos consignado en el Art. 4º de la Ley de Presupuesto del año 2000, en la gestión de los recursos públicos. A partir de ese año, el gobierno asumió el compromiso de poner en práctica una regla fiscal, basada en el indicador del BESP, consistente en mantener un superávit equivalente a un punto porcentual del PIB.

Modificaciones metodológicas del BESP

Las primeras modificaciones metodológicas, realizadas en el año 2004, corresponden al cambio de las estadísticas fiscales por la metodología sugerida por el FMI, reemplazando el criterio del flujo de caja por la contabilización de las cuentas fiscales sobre una base devengada. Lo anterior permite utilizar las cuentas fiscales oficiales de la DIPRES en el cálculo del BESP, en lugar de realizar el ajuste que exigía la metodología inicial.

En septiembre del año 2005, se incorporaron correcciones cíclicas específicas a los ingresos tributarios provenientes de la minería privada, los que eran corregidos originalmente de la misma manera que el resto de los ingresos tributarios

y no por el precio del cobre. Se distinguió entre los ingresos tributarios de las diez empresas mineras más grandes y los provenientes del resto de los contribuyentes, a fin de corregir los ingresos de éstas por el precio del cobre. Comienza a tener importancia un nuevo fenómeno entre el ciclo económico y los ingresos fiscales, debido a que las empresas mineras privadas habían realizado grandes inversiones en la década del noventa y a partir de esta fecha, luego de la depreciación acelerada, comenzaron a recibir grandes utilidades tributarias por este concepto sumado a la mayor cotización del cobre en los mercados internacionales. Mediante el impuesto a la renta sobre estas utilidades, el Fisco pasó de recaudar en el año 2003 \$ 79.229 millones a \$ 2.999.526 millones en 2006. El ajuste cíclico de este impuesto a la renta recoge el efecto rezagado entre el precio efectivo del cobre y el de largo plazo, debido al sistema de pagos del impuesto de primera categoría.⁴¹

A partir de ese mismo año, los ingresos de CODELCO por ventas de cobre bruto se ajustaron por la brecha entre el precio efectivo y el de largo plazo. En el año 2006 comenzó a regir el impuesto específico a la minería, el cual considera una tasa del 4% sobre las utilidades de las grandes empresas mineras. Esta situación implica que se debe capturar el efecto del ciclo del precio del cobre al BESP.

En septiembre de 2006 se incorporó la corrección cíclica a los ingresos de CODELCO por las ventas de molibdeno, diferenciando este subproducto debido a que su precio tuvo un comportamiento distinto del cobre. Se distinguió los ingresos provenientes de las ventas de CODELCO por concepto de molibdeno, pues pasó de representar el 8% de las ventas totales de esta empresa a un 15%.

Luego de las modificaciones a la metodología inicial

⁴¹ Esto se ocasiona por los Pagos Provisionales Mensuales y el resultado de la operación, que se produce al término del año y que se declara en abril de cada año. Lo cual implica que el ajuste cíclico debe recoger el impacto de la brecha del precio del cobre efectivo y de tendencia entre estos momentos contables.

del BESP, se indicó en el Informe de Finanzas Públicas para el año 2007 que el indicador del balance estructural aísla el efecto cíclico de las tres variables macroeconómicas que influyen en la determinación de los ingresos del Gobierno Central, es decir, la actividad económica, el precio del cobre y el precio del molibdeno. Luego de la incorporación de la tercera variable se entiende que ***"El BESP refleja el balance que hubiera tenido el Gobierno Central en un año dado, si el PIB hubiera sido el de tendencia y los precios del cobre y del molibdeno fuesen los de largo plazo."***

Dada la nueva metodología del cálculo del BESP, la DI-PRES debe seguir el siguiente proceso para estimar el gasto compatible con la regla del superávit estructural:

- estimar el precio del cobre de largo plazo, luego de consulta al Comité de Expertos Externos;
- estimar el nivel de tendencia de los insumos de la función de producción agregada, luego de consulta a Comité de Expertos Externos;
- estimar el PIB tendencial utilizando los resultados anteriores y de la demanda agregada estimada;
- estimar el precio del molibdeno de largo plazo;
- ajustar los ingresos tributarios no mineros y previsionales de acuerdo a la brecha entre los niveles del PIB potencial y PIB efectivo proyectado, utilizando una elasticidad recaudación a PIB determinada en 1,05;
- ajustar los ingresos tributarios mineros, que comprende la tributación de la gran minería privada por impuesto a la renta y por impuesto específico;
- ajustar la proyección de ingresos de CODELCO provenientes del cobre, netos de costo de producción, ajustando las ventas físicas de la empresa por la diferencia entre el precio del cobre efectivo

proyectado y el precio de largo plazo definido por el Comité de Expertos;

- ajustar la proyección de los ingresos de CODELCO provenientes del molibdeno, netos de costo de producción, ajustando las ventas físicas de la empresa por la diferencia entre el precio del molibdeno efectivo proyectado y el precio de largo plazo estimado;
- estimar los ingresos estructurales totales del Gobierno Central, determinados por la suma de los ingresos, debidamente ajustados por los efectos cíclicos;
- dados los ingresos estructurales, calcular el nivel de gasto compatible con la meta del 1% del PIB (0,5% a partir de 2008) como superávit del balance estructural.

Institucionalización de la regla

En septiembre del año 2005 se envió al Congreso un proyecto sobre responsabilidad fiscal, promulgándose en septiembre de 2006 como la Ley de Responsabilidad Fiscal, la cual institucionaliza aspectos claves del superávit y el manejo de la política fiscal, los que antes respondían al compromiso adquirido durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos y que había continuado con la presidenta Michelle Bachelet. Estos aspectos ya no dependen del compromiso de la autoridad, sino que son materia sancionada por ley.

El Presidente de la República deberá, dentro de los 90 días a la fecha en que asuma sus funciones, establecer las bases de su política fiscal para su administración. Además, deberá pronunciarse expresamente acerca de las implicancias de esta política sobre el Balance Estructural.

Se establece la obligación de entregar información por parte del gobierno sobre el estado estructural de las finanzas

públicas, de manera de reflejar la sostenibilidad de la política fiscal, incorporándose el cálculo del BESP dentro del programa financiero fiscal. Se obliga a la administración del Estado a entregar información sobre los compromisos asumidos a través de la garantía estatal, disponiéndose, para este efecto, que se realice informes anuales de la DIPRES sobre monto y características de las obligaciones contraídas.

Se crea un Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), a fin de proporcionar financiamiento en el futuro ante el aumento del gasto en pensiones financiadas por el Estado. Para lo anterior, se estableció un aporte equivalente al superávit del año anterior, con un tope del 0,5% del PIB y un aporte mínimo garantizado igual al 0,2% del PIB. El FRP acumulará los recursos en los primeros diez años y posteriormente financiará hasta un tercio del mayor gasto de pensiones mínimas y asistenciales.

Los recursos del FRP pueden ser invertidos en moneda nacional o extranjera, tanto en Chile como en el extranjero, en los instrumentos que estipula la ley de pensiones. En cuanto a la administración de estos fondos, estipula la contratación de los servicios de administración de cartera mediante licitación pública.

Se crea además el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), refundiendo los Fondos de Compensación de los Ingresos del Cobre, DL N° 3.653 de 1981 y Convenio de Préstamo BIF N° 2625 CH, que aprovisiona recursos en aquellos años con déficit, existiendo recursos para su financiamiento, el que recibirá cualquier superávit por sobre el 1% del PIB que se registre.

Se faculta asimismo al Fisco, a través del Ministerio de Hacienda, para efectuar aportes de capital al Banco Central de Chile con cargo al superávit efectivo del año anterior, hasta por un máximo anual equivalente al 0,5% del PIB durante cinco años. Se establece la creación de un Comité Financiero con el objeto de asesorar al Ministro de Hacienda en las deci-

siones de inversión de los recursos fiscales.

Se establece normas con la finalidad de mejorar la gestión de activos y pasivos del sector público, y se otorga carácter permanente a la norma incorporada en el presupuesto relativa a las obligaciones de pago a futuro, facultando al Ministro de Bienes Nacionales para cobrar por el uso de los inmuebles destinados a diferentes organismos, a fin de reflejar el verdadero costo institucional e incentivar el uso eficiente del patrimonio nacional.

Se otorga, finalmente, carácter permanente al Programa de Contingencia contra el Desempleo, el que podrá operar cuando la tasa de desempleo exceda a las tasas promedio.

Reflexiones finales

El manejo de las finanzas públicas implica el uso de fondos públicos para los fines que la sociedad haya determinado. La autoridad de gobierno debe actuar responsable y transparentemente en la formulación de su política fiscal, pues la cantidad de recursos contenidos en el Presupuesto de la Nación tiene implicancias macroeconómicas significativas, con efectos pro cíclicos y contra cíclicos. Además, la asignación de recursos a los programas de gasto debe ser coherente con los objetivos sociales y redistributivos establecidos por el gobierno.

Lo anterior implica, necesariamente, que la autoridad incorpore normas de transparencia que den cuenta de su gestión a la ciudadanía. El establecimiento de directrices e indicadores que se hagan públicos permite actuar en concordancia con la transparencia y responsabilidad propios de un gobierno sujeto a reglas democráticas de control.

Se entiende que un indicador debe tener suficiente flexibilidad. El BESP ha variado en su metodología de cálculo al incorporar los fenómenos cíclicos en los ingresos provenientes de la tributación de las empresas privadas, dadas sus mayores utilidades explicadas por la depreciación acelerada que empezó a reflejarse en los últimos años y al mayor precio del cobre. Al mismo tiempo, se han incorporado los efectos cíclicos del precio del molibdeno en las ventas de CODELCO y la introducción del impuesto a la minería. Desde este punto de vista, el indicador ha sido flexible.

Como el BESP refleja el balance de los ingresos fiscales menos los gastos de gobierno si el PIB fuera el potencial y los precios del cobre y el molibdeno fueran el de largo plazo, permite limitar el gasto en torno a una meta establecida por el gobierno. En Chile, se optó por el 1% del PIB de superávit estructural. Es decir, se optó por una fuerte disciplina fiscal

que ha sido cumplida desde la vigencia de esta meta, con la consiguiente acumulación de ingresos efectivos.

Se debe tener en cuenta que el cálculo del BESP por sí mismo no implica una decisión en el manejo de la política fiscal, sino que es un orientador de ella. La decisión radica en el uso y la meta que se fija el gobierno en torno a este indicador, en Chile fue el superávit estructural del 1%. La decisión en el manejo de las finanzas públicas es la aplicación de una meta, a una meta más alta mayor disciplina fiscal. Y dado los mayores ingresos efectivos desde su aplicación, implica un mayor ahorro o nivel de sacrificio del gasto presente.

El problema que se presenta al existir un límite de gasto dado por los ingresos estructurales, es que se han estado acumulando ingresos efectivos que están excediendo a los estructurales, y dada la rigurosidad de la regla, no pueden ser ingresados al gasto. Situación que nos plantea la disyuntiva de la intertemporalidad del gasto: si se opta por el gasto presente de esos recursos o una parte de ellos o se siguen ahorrando para su gasto futuro. Si se decide por aumentar el gasto presente de estos mayores ingresos, surge la interrogante ¿en qué focaliza la autoridad estos recursos? Es lícito plantearse si destinar esos recursos a disminuir las brechas redistributivas, a la formación de capital humano, al desarrollo tecnológico o al aumento de los programas de protección social.

El cómo hacerlo implica reflexionar si modificamos la meta o buscamos un nuevo indicador de discrecionalidad, neutralidad o sostenibilidad, pero que a su vez permitan guiar las decisiones del ejecutivo con responsabilidad, disciplina y transparencia. O sencillamente relajamos la meta, es decir se rebaja la meta del 1% de superávit estructural (como ya se anunció el 21 de mayo de 2007 para el 2008 en adelante), manteniendo el principio del ahorro en tiempos de holguras económicas para hacer frente a tiempos de menor crecimiento.

La otra alternativa es desarrollar algún indicador que tome con más incidencia las particularidades de la economía chilena.

Estas disyuntivas nos hace reflexionar sobre cuáles son las experiencias de éxito en el manejo de las finanzas públicas, en qué países han logrado una combinación de un salto en el desarrollo con la responsabilidad y transparencia fiscal sin alterar los equilibrios macroeconómicos.

Referencias

Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. 2002. *Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2003*. Santiago: Dirección de Presupuestos.

---- 2004. *Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2005*. Santiago: Dirección de Presupuestos.

----(2005), *"Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2006*. Santiago: Dirección de Presupuestos.

---- 2006. *Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2007*. Santiago: Dirección de Presupuestos.

Giorno, Claude; Richardson, Pete y otros. 1995. *Estimating potential output, output gaps and structural budget balances*. OECD/GD (95)1, Economics Department Working Papers N° 152. Paris: OCDE.

Marcel C., Mario; Tokman R., Marcelo; Valdés P., Rodrigo; y Benavides S., Paula. 2001. *Balance Estructural del Gobierno Central Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000*. Santiago: Dirección de Presupuestos.

Muller, Patrice and Price Robert W. R. 1984, *Structural Budget Deficit and Fiscal Stange*. OECD, Working Paper N°15. Paris: OCDE.

Rediseño de las instituciones de la Energía y el Medio Ambiente en Chile

Gonzalo D. Martner

Profesor de Economía, Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile.

Correo Electrónico: gmartner@usach.cl

RESUMEN⁴²

La reciente crisis del abastecimiento de gas natural desde Argentina, el aumento del precio del petróleo y las carencias que ha demostrado la institucionalidad ambiental en el manejo de conflictos, han puesto en una alta prioridad en la agenda pública la reflexión sobre la reforma a la institucionalidad reguladora de la Energía y el Medio Ambiente en Chile.

La interrelación entre ambas áreas de política pública es de suficiente entidad como para imaginar una mayor articulación institucional de las mencionadas políticas.

Asimismo, cabe postular que la "organización institucional debe seguir a la estrategia" y que por tanto es crucial identificar el estado del arte en materia de eventuales carencias de la política energética y ambiental y las estrategias para subsanarlas antes de proponer rediseños institucionales específicos.

⁴² Varios de los temas aquí tratados son fruto de intercambios con Luis Sánchez Castellón y Álvaro Díaz, así como de la colaboración de Guido Camú, siendo el autor responsable de su formulación.

Toma de decisiones en materia energética

Como lo subrayó el llamado Informe Jadresic (2001)⁴³ se observa en esta área de la política pública "una significativa dispersión de responsabilidades entre los diversos organismos públicos que intervienen en las diversas etapas de la función reguladora, sin que exista claridad en los objetivos que cada uno debe perseguir". No parece existir una adecuada relación entre responsabilidades y atribuciones.

La responsabilidad en la formulación de la política sectorial recae en tres organismos: la Comisión Nacional de Energía (CNE), creada en 1978, el Ministerio de Economía (a través de sus responsabilidades globales en materia de regulación y desde 2000 por haber sido designado su ministro como Ministro-Presidente de la CNE) y el Ministerio de Minería, bajo cuya tuición teórica se encuentran ENAP y los yacimientos de hidrocarburos. La CNE, aunque desarrolla en la práctica la mayor parte del trabajo técnico en la preparación de los proyectos de ley, reglamentos y decretos, por no ser ministerio la presentación de los primeros y la dictación de los segundos le están vedado. El Ministerio de Economía tiene la atribución en la fijación de tarifas y las concesiones, en algunos aspectos junto al Ministerio de Minería.

En materia de fiscalización, la responsabilidad de vigilar los cumplimientos de las normas técnicas en la producción, generación, transporte y distribución de electricidad y combustibles líquidos y gaseosos y su almacenamiento recae en la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC). Sus atribuciones teóricas son amplias, pero su capacidad sancionatoria sufre de un bajo monto de las multas permitidas.

La CNE no mantiene una relación jerárquica con la SEC, pues esta se relaciona con el poder ejecutivo a través del Mi-

⁴³ Jadresic, Blanlot y San Martín (2001).

nisterio de Economía. A su vez, no existen requisitos para la designación y permanencia de las autoridades regulatorias, ni inhabilidades específicas para ellas en materia de ejercicio profesional posterior a la permanencia en el cargo, en circunstancias que sus interlocutores empresariales tienen un fuerte poder de mercado y son entidades de gran tamaño.

En relación a los hidrocarburos, la Empresa Nacional del Petróleo cuenta con atribuciones reguladoras en las actividades de exploración y explotación y en la práctica incide en la distribución y almacenamiento de combustibles a través de las sus dos refinerías y la empresa de almacenamiento que controla.

Siguiendo el Informe Jadresic, las funciones de formulación de políticas y de normas y la fiscalización independiente y eficaz de estas últimas no se encuentran entonces suficientemente separadas en la actual institucionalidad.

Los desafíos contingentes de la política pública en el área energética y la adecuación de su institucionalidad para abordarlos se vinculan además a los riesgos emergentes de una ausencia de diversificación suficiente de los abastecimientos en energías fósiles desde el exterior, especialmente de gas natural, que a su vez ha sido la alternativa más económica. El dilema costo-seguridad del abastecimiento se presenta en la contingencia con mayor nitidez, obligando a redefinir la estrategia establecida en la década de 1990 que tenía por centro la minimización del costo del abastecimiento de las energías fósiles.

De este modo, se amplía el dilema costo-seguridad ya existente respecto de la generación de energía eléctrica entre las opciones de generación hidroeléctrica (más barata pero insegura al estar sujeta a un riesgo climático de alta varianza) y generación con energías fósiles (más segura pero de mayor costo y mayores externalidades negativas). Esta última opción se vuelve a su vez más insegura en su variante de menor costo y de menores efectos ambientales: el gas

natural importado desde Argentina.

El punto de partida de la política pública en el área es generar las condiciones para el abastecimiento energético suficiente, continuo, al mínimo costo dadas las tecnologías disponibles y ambientalmente sustentables a partir de una situación de muy bajo control en la disponibilidad del suministro. En palabras de Alejandro Jadresic: "que tengamos energía continua y precios adecuados en el 2006 y el resto del decenio dependerá de inversiones efectuadas en el pasado, el humor de san Isidro, los vaivenes del mercado internacional, la política en los países vecinos y la capacidad de prevenir fallas técnicas o humanas" ⁴⁴.

En suma, se trata de un escenario de alta incertidumbre. No obstante, su carácter de insumo de uso difundido en la actividad productiva y de bien básico en el consumo de los hogares no hace fácilmente tolerable por la sociedad las interrupciones de suministro, lo que genera una presión sobre los responsables de la política pública para guiarse por los desafíos del corto plazo, disminuyendo el espacio del horizonte temporal de largo aliento indispensable en esta área más en cualquiera otra, por los períodos de maduración de inversiones y por los efectos de largo plazo en la matriz tecnológica de producción y consumo y en el uso del territorio.

En el largo plazo, en palabras de Sebastián Bernstein: "la demanda de energía primaria en Chile representa un costo anual de unos 6 mil millones de dólares y para un crecimiento sostenido de nuestra economía de 5 % anual, que nos permitiría llegar a los umbrales del desarrollo dentro de 20 años, se requiere un consumo de energía superior al doble del actual"⁴⁵. Los combustibles líquidos derivados del petróleo representan un 40% de la demanda total de ener-

⁴⁴ Alejandro Jadresic, "En el primer lugar de la agenda del nuevo gobierno", *Proyecciones económicas 2006, La Segunda*, 29 de diciembre de 2006.

⁴⁵ Sebastián Bernstein, "Reemplazar el gas por carbón, gas natural licuado e hidroelectricidad", *Proyecciones económicas 2006, La Segunda*, 29 de diciembre de 2006.

gía, los que son importados prácticamente en su totalidad, lo que ocurre también con el carbón y el gas natural, que representa otro 25% del consumo de energéticos.

La indisponibilidad progresiva de gas natural de Argentina, cuyo abastecimiento en la última década ha permitido utilizar energía de menor costo y ambientalmente más limpia que en la situación previa, y las dificultades de acceder al abastecimiento de gas que pudiera provenir de Bolivia, donde se encuentran las mayores reservas del subcontinente, obligan en el mediano plazo a sustituirlo por otros energéticos como el carbón, el gas natural licuado, la hidroelectricidad y las energías no convencionales. El desafío de la política pública es inducir las inversiones que lo hagan posible con la combinación más económica, segura y ambientalmente limpia y sustentable, es decir una compleja definición de fines múltiples no siempre armonizables.

Independientemente del ordenamiento institucional del sector, el gran desafío regulatorio y normativo es en el horizonte temporal próximo cambiar el énfasis en la regulación de precios en el abastecimiento al mínimo costo e inducir una mayor seguridad, necesariamente más costosa, con agentes económicos privados maximizadores no propensos a internalizar el costo de la seguridad en el abastecimiento. La regulación debe volverse a la vez más estratégica (incremento de la seguridad a través de la diversificación) y más capaz de responder a los desafíos de corto plazo (flexibilización al más breve plazo de los mercados de abastecimiento), mientras se debe pasar a una política activa de ahorro de energía y de desarrollo de energías no contaminantes no tradicionales, lo que supone una articulación con la política ambiental y delimitar mejor la función de servicio público en materia de abastecimiento energético a las zonas rurales y aisladas.

Lo anterior tiene consecuencias institucionales importantes. En primer lugar, no puede haber una gestión estra-

técnica capaz de hacer prevalecer la orientación hacia el mediano y largo plazo en el sentido señalado y que no anule el objetivo de asegurar la provisión continua y segura de energía por agentes múltiples y al mínimo costo, con instancias de toma de decisión excesivamente colegiadas conformadas por relaciones de agente-principal con fines múltiples, como es el caso del Consejo de Ministros de la CNE.

En segundo lugar, para gestionar las crecientes dificultades del corto plazo, no puede haber dualidades jerárquicas en el vértice de la cadena de toma de decisiones del tipo Ministro Presidente-Secretario Ejecutivo de la CNE. ¿Es posible considerar anodino que en los tres últimos gobiernos se hayan producido crisis relativamente prolongadas y costosas para el interés público entre ambas figuras de la cadena de toma de decisiones? Debe entonces redefinirse la responsabilidad institucional y el alcance de las misiones de servicio público en el área energética.

Estrategia energética y estrategia de desarrollo sustentable

Un estudio de la Comisión Nacional de Energía (2002) sobre la eficiencia energética constata que "al observar la evolución del consumo energético del sector industrial y minero, a priori no es posible establecer si se ha evolucionado en conjunto hacia una mayor o menor eficiencia en el uso de sus recursos energéticos; de los antecedentes disponibles, sin embargo, se aprecia una clara tendencia al crecimiento del consumo energético a tasas superiores a las del valor agregado sectorial". Una estrategia de desarrollo sustentable tiene múltiples componentes, pero el logro de una creciente eficiencia energética es uno de sus pilares.

El reciente estudio de la OCDE (2005) de evaluación de la política ambiental del país pone en evidencia, por su parte, la relevancia de la interrelación del ámbito energético con

la política ambiental. El estudio está orientado a diagnosticar las dimensiones de la brecha relativa a la convergencia con los estándares ambientales de los países de la OCDE. La evaluación abarca el periodo 1990-2004 y reconoce el fortalecimiento de las instituciones ambientales del país a partir de la promulgación de la Ley sobre Bases Generales del Medioambiente (1994). Destaca, a su vez, las políticas estratégicas orientadoras de la acción pública en materia de gestión medioambiental: por un lado, aquella que hace hincapié en las consideraciones relativas a las consecuencias de la contaminación en la salud, y sus efectos relacionados en el gasto de salud y en la productividad laboral, y por el otro aquella que ha impulsado mayor responsabilidad ambiental empresarial con énfasis en los sectores que constituyen la matriz exportadora del país.

Los autores subrayan la variedad de instrumentos de política ambiental establecidos, con reconocimiento particular tanto a las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) como a los instrumentos de creación de mercados y a los enfoques voluntarios. Sin embargo, entre las insuficiencias detectadas se destaca el poco énfasis dispuesto en los planos de la regulación e información y se señala la necesidad de impulsar a futuro políticas más vigorosas de protección a la naturaleza y la diversidad biológica como activos para las industrias de la recreación y el turismo.

Su balance general sostiene, en consecuencia, que el trecho Chile-OCDE es significativamente amplio y que abreviar las distancias supone fortalecer y ampliar considerablemente las instituciones ambientales para impulsar iniciativas más decididas en relación con las EIA, las normas de calidad y de emisiones para la gestión del aire, el agua, los residuos y la naturaleza, y el uso de instrumentos económicos. Allí la sugerencia central supone la introducción de nuevos instrumentos como cargos por residuos peligrosos, por emisiones al aire, por contaminación del agua.

Se reconoce, a su vez, la insuficiencia institucional de la política vigente de fiscalización de la normativa ambiental. Superarla supone la coordinación de los órganos sectoriales de supervisión y control y, en consecuencia, explorar nuevos enfoques como, por ejemplo, el establecimiento de un Órgano de Inspección Ambiental. Se recomienda también integrar las consideraciones medioambientales en la planificación territorial en los ámbitos regional y municipal, así como ampliar y reforzar la cobertura y la ejecución de planes territoriales y el fortalecimiento considerable de la información y el análisis económicos que afectan las decisiones ambientales; profundizar la aplicación de los principios "el que contamina paga" y "el usuario paga" y desarrollar un conjunto nacional de indicadores para medir el desempeño ambiental con respecto a los objetivos nacionales y a los compromisos internacionales.

Respecto a la gestión medioambiental desde la mirada de su relación con los recursos, el panel de experto plantea las siguientes alertas:

- Faltan normas generales de emisiones para los procesos industriales y para los emisores de contaminantes tóxicos al aire (salvo el arsénico desde las fundiciones de cobre). El seguimiento a la calidad del aire y el inventario de emisiones opera sólo en las principales ciudades y zonas aledañas a las fundiciones de cobre.
- Existen interrupciones en la aplicación del programa nacional de eficiencia de energía.
- Se despliegan escasos esfuerzos visibles para diversificar las fuentes de energía con la intención de reducir las emisiones de contaminantes del aire y los gases del efecto invernadero.
- Están vigentes exenciones tributarias para combustibles sólidos altamente contaminantes (carbón y coque).

- Existe una escasa atención al uso de instrumentos fiscales para internalizar las externalidades ambientales en los sectores de transporte y energía.
- No existen objetivos de calidad de agua orientados a la conservación de los ecosistemas.
- Existe dispersión institucional en materia de supervisión e inspección de la calidad del agua.
- Se presenta una inconsistencia jurídica en el plano normativo. La autoridad para fijar sanciones está estipulada sólo en el Código de Aguas mientras que las normas ambientales tienen una jerarquía inferior.
- Los subsidios al riego vigentes acrecientan los problemas de escasez en la zona Centro-Norte.
- Existe una tardía incorporación del concepto de manejo de cuencas hidrográficas.

El Informe de la OCDE constata que no existe una ley específica de conservación de la naturaleza y estructuras institucionales y de manejo que dan una importancia secundaria a los objetivos de conservación ante las metas más amplias de los organismos relevantes, junto a una insuficiencia de los fondos para la protección de la naturaleza y la biodiversidad, y para velar por el cumplimiento de las normas.

Se agrega a esto la insuficiente información sobre nuestra fauna, su conservación y la de sus ecosistemas, mientras se constata que las políticas gubernamentales no reconocen adecuadamente el valor de la naturaleza como un activo para la industria turística ni aprovechan el potencial del turismo para así contribuir al financiamiento del manejo de la naturaleza.

Junto a la falta de financiamiento e inversión para el manejo de las áreas protegidas, se constata la ausencia de un sistema eficaz de planificación territorial (excepción hecha de los mecanismos de planificación sectorial) que hace

vulnerables a la destrucción los hábitat fuera de las áreas protegidas.

Así, la política ambiental requiere formular una estrategia de protección de los recursos naturales y especialmente de las fuentes nacionales de biodiversidad (traduciendo el plan de acción 2004-2015 en las medidas legislativas necesarias), un control de la contaminación más efectivo que debe ir más allá de los estudios de impacto ambiental (realizados por encargo de las empresas, lo que plantea un manifiesto conflicto de intereses) y realizarse mediante la aceleración de la creación de normas y la creación de una Superintendencia del Medio Ambiente que haga efectivo su cumplimiento. Esto no puede realizarse en el contexto de una Comisión del Medio Ambiente colegiada, con un secretario ejecutivo sin gran poder administrativo y a la vez excesiva autonomía y con una cabeza que hasta 2006 era el Ministro de la Presidencia, cuyas funciones de coordinación general del gobierno y del vínculo con el parlamento no lo hacían una autoridad precisamente concentrada en la aplicación de la política ambiental, y hoy un Ministro del Ambiente sin atribuciones mayores.

A las carencias significativas en materia de políticas y de normas que emanan de ellas se agregan con mayor dramatismo la ausencia de entidades de fiscalización capaces de hacerlas respetar. Los desafíos institucionales son los de redefinir los órganos y la misión de los mismos, sobre la base de una distinción entre las entidades encargadas de la elaboración de políticas (nuevamente existe dualidad Ministro-Secretario Ejecutivo del área) y su coordinación intersectorial y territorial (nuevamente existe colegiatura inconducente), las entidades técnicas encargadas de la fijación de normas (los procesos son largos y engorrosos, existe conflicto de intereses dado que las entidades encargadas de los estudios de impacto ambiental son contratadas por las empresas generadoras de los impactos), las entidades prestadoras de ser-

vicios a los usuarios (casi inexistentes y con múltiples fines), las entidades fiscalizadoras (dispersas o inexistentes).

Criterios para la evaluación de alternativas de diseño institucional

Evaluar la pertinencia de unas u otras opciones de diseño institucional en el sector de la energía y el medioambiente, o en cualquier otra área de política pública, requiere algún marco analítico de referencia. En este caso, se parte de los "principios de gestión para un Estado moderno" desarrollados por Jean Jacques Laffont (1999).

Racionalidad limitada

En primer lugar, se trata de tomar nota de los límites de la racionalidad en las decisiones públicas. Así, cabe sostener que "el gobierno, habiendo tomado conciencia de su racionalidad limitada, procurará diversificar los riesgos de decisiones erróneas (cuando ello es posible) descentralizando las decisiones", y que "el gobierno organizará el proceso decisional arbitrando entre los errores de tipo 1 (tomar una mala decisión) y los errores de tipo 2 (rechazar una buena decisión)".

En el caso de la energía y el ambiente, la diversificación de los centros de decisión es un hecho, especialmente el desencadenamiento de las decisiones de inversión, que son esencialmente de agentes económicos privados sujetos a regulaciones de precios y de condiciones ambientales de producción. Las primeras son por definición centralizadas, en tanto válidas para organizar el mercado a escala nacional, aunque colegiadas pues muchas de ellas deben ser aprobadas por los ministerios representados en la Comisión Nacional de Energía. Las segundas incorporan decisiones de diversos órganos colegiados del Estado de nivel regional (en

las respectivas Comisiones Regionales del Medio Ambiente) y de nivel nacional (los ministerios representados en la Comisión Nacional del Medio Ambiente). Este diagnóstico tiende a subrayar el exceso y dispersión de los centros de decisión antes que su excesiva centralización.

La organización del proceso decisional para arbitrar entre los dos tipos de errores mencionados puede parecer una cuestión más abstracta. Sin embargo, tiene traducciones concretas en el diseño de mecanismos que establecen la colegiatura en la aprobación o rechazo de proyectos o regulaciones: si la colegiatura, al estimular la deliberación y la existencia de mayor información, tiende a disminuir la probabilidad de aprobar un mal proyecto (un proyecto de inversión, o una norma, o el nombramiento de un responsable de programa público), también puede tener la consecuencia de aumentar la probabilidad de rechazar un buen proyecto, al aumentarse el número de intervinientes eventualmente no ilustrados en la decisión. Son numerosas las cuestiones de política pública en las que se debe arbitrar entre costos y beneficios en ausencia de consenso científico (especialmente sobre los efectos sanitarios o ambientales de diversos proyectos energéticos y productivos).

Existirá siempre la recomendable opción de reunir a los mejores expertos a quienes se deja hacer el arbitraje para todo el país o se reúne expertos regionales, o se considera las diversas normas internacionales de referencia. Se podrá también optar por buscar el acuerdo de todos los expertos o de un subconjunto de estos.

Comportamientos estratégicos

Un segundo grupo de principios de gestión de un Estado moderno procura contrarrestar los comportamientos estratégicos de los actores que realizan las políticas públicas y también considerar el comportamiento estratégico y la ne-

cesidad de otorgar incentivos a los agentes económicos que disponen de información privada (situación de selección adversa) o que realizan acciones privadas (situación de riesgo moral). Estos incentivos deben ser pocos y medibles.

Para disminuir el riesgo de captura de los reguladores por los agentes económicos regulados, se entiende que se debe:

- disminuir los factores de colusión;
- reforzar los incentivos de los reguladores aumentando su remuneración si transmiten información verificable desfavorable al agente regulado y
- aumentar el costo de transacción de la colusión.

A su vez, el gobierno debe organizar, tanto como le sea posible, la competencia entre sus propios servicios cuando no es un obstáculo a las necesarias coordinaciones.

Consistencia Intertemporal

Tal vez en el enfoque de Laffont lo más pertinente para el tema aquí abordado es el principio que sostiene que se debe actuar sobre la *insuficiencia de compromiso intertemporal en la acción pública*⁴⁶. Esto significa, en el caso que nos ocupa, que la institucionalidad ambiental y energética debe procurar minimizar que el horizonte temporal de los requerimientos energéticos sea un poderoso factor de constitución de sus componentes ambientales en variables de ajuste.

Los problemas ambientales por definición tienen soluciones de largo plazo. Los resultados de medidas para conservar bosques o disminuir la contaminación se perciben muchos años después de tomadas las decisiones pertinentes, cuando los contextos sociales e institucionales ya no son los mismos. Las autoridades de gobierno requieren con frecuencia resultados más inmediatos y en todo caso

⁴⁶ El principio número 11 en su nomenclatura.

asegurar en cada momento el suministro energético continuo, suficiente y de mínimo costo dadas las tecnologías disponibles para haber posible globalmente el funcionamiento del servicio a los usuarios residenciales y de la actividad económica y la expansión de la inversión y del empleo. Muchos ejemplos ponen en evidencia este dilema.

Enfrentar muchos de los problemas medioambientales y energéticos sólo puede lograrse con una institucionalidad que permita actuar en función del largo plazo y evitar que las autoridades modifiquen sus políticas de acuerdo a situaciones coyunturales, aunque aparenten ser más importantes.

La política energética supone actuar respecto de fines múltiples con temporalidad diferenciada, y el proceso de toma de decisiones debe adecuarse a esa situación. La actual institucionalidad de la energía privilegia los incentivos a los productores mediante señales de precios, y actúa regulándolos para desencadenar procesos de inversión, con lo cual la dimensión ambiental se transforma inevitablemente en variable de ajuste, junto a la eventual divergencia entre precios regulados y mínimo costo, incentivando la emergencia de rentas económicas ineficientes desde el punto de vista del bienestar.

Por tanto, el desafío es reformar la institucionalidad ambiental y energética para equilibrar las políticas de largo plazo con las exigencias de la coyuntura.

Propuestas de rediseño

De las anteriores consideraciones surgen los siguientes objetivos a tener en consideración en todo rediseño institucional: diversificar los riesgos de decisiones erróneas, establecer incentivos para la transmisión de la información por los agentes privados para evitar la colusión entre agentes privados y entidades reguladores y asegurar la consistencia

intertemporal de las políticas públicas. Las alternativas institucionales posibles para el área energética y ambiental son múltiples, en el contexto de la institucionalidad económico-sectorial.

En la actualidad existen 3 ministerios de carácter económico sectorial:

- Ministerio de Agricultura, con responsabilidad sobre la agricultura y silvicultura;
- Ministerio de Minería, sin estructura relevante frente a las empresas públicas del área (CODELCO; ENAMI; ENAP);
- Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, con dos subsecretarías regulatorias separadas.

Existe también una Comisión con rango ministerial y una subsecretaría de carácter económico sectorial:

- Comisión Nacional de Energía, con un Consejo de Ministros y una secretaría ejecutiva;
- Subsecretaría de Pesca, adscrita al Ministerio de Economía.

A su vez, la institucionalidad ambiental creada en 1990 reedita con la CONAMA el esquema del área de la energía, pero del equivalente a una superintendencia fiscalizadora como la Superintendencia de Electricidad y Combustibles.

Por su parte, el Ministerio de Economía concentra variadas funciones regulatorias y de fomento y coordina agencias diversas de carácter horizontal (CORFO, Sercotec, INE) o sectorial (como la pesca). El Ministerio de Obras Públicas incide en todas las áreas productivas a través de la creación de infraestructura (y la regulación de las aguas) y el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene, a través de sus órganos especializados (ProChile y agregados comerciales), un rol creciente dada la orientación exportadora de la economía.

Cabe también mencionar la diversidad de órganos

públicos de financiamiento productivo de primer piso (Banco del Estado, INDAP, Fosis) o de segundo piso (CORFO), sin perjuicio del rol crucial en materia de recursos humanos bajo responsabilidad del Ministerio del Trabajo (Sence) y del Ministerio de Educación con sus diversos órganos, además de la promoción de la ciencia y tecnología en manos también del Ministerio de Educación (CONICYT) y Mideplan (Proyectos Millenium).

Este esquema, construido de manera agregativa en décadas, acumula a lo largo del tiempo incontables inconvenientes, el principal de los cuales es la multiplicidad de centros de decisión no siempre justificada, con una dispersión de las políticas públicas y la consecuencia de disminuir su impacto y aumentar su costo para la sociedad. A su vez, la emergencia de nuevos desafíos para la política pública, como el ambiental y el energético, no encuentran una respuesta institucional apropiada. Esta situación justifica un eventual plan de reformas de la institucionalidad económica.

Cabe adicionalmente tomar en consideración que si bien el gobierno del Presidente Ricardo Lagos (2000-2006) no acometió reformas legales importantes en la materia, aunque varias de ellas fueron promovidas por la entidad encargada de las propuestas de reforma del Estado sin que alcanzaran a transformarse en proyectos de ley, si produjo reordenamientos en la conducción jerárquica de los ministerios económicos sectoriales. En efecto, en 2000 el Ministro de Obras Públicas asumió además el cargo de Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, sin otros cambios que el de la máxima jerarquía ministerial reagrupada, lo que permanece como tal hasta el presente.

Por su parte, el Ministro de Economía asumió en 2000 adicionalmente a esa cartera tanto la de Minería y como la de Energía (como Ministro presidente de la Comisión Nacional de Energía), generándose la figura inédita en la institucional de Chile de un triministro económico (durante el régimen de

Pinochet existió en 1983 por un breve período la figura de bi-ministro de Hacienda y Economía). Un cambio de gabinete en la mitad del período de gobierno del Presidente Lagos volvió a producir el nombramiento autónomo del Ministro de Minería. La presidenta electa Michelle Bachelet estableció en febrero de 2006 una variante de esta combinación: nombró bi-ministra de Minería y de la Comisión Nacional de Energía a una misma persona.

Esta variante ha tenido como fundamento probable el que el Ministro de Economía y Energía concentró desde 2003, por la fuerza de las circunstancias, su labor en resolver los temas de la crisis de abastecimiento del gas natural argentino, mientras en la agenda político-programática creció la demanda por atención del fomento de la micro, pequeña y mediana empresa, incluyendo la inclusión en el programa de Michelle Bachelet de la creación de una subsecretaría de PYMES, la que se agregará, si el parlamento aprueba la ley respectiva, a las ya existentes de economía y de pesca dependientes del Ministerio de Economía.

A su vez, aunque a priori no parece necesariamente pertinente juntar la gestión pública en las áreas de la energía y la minería, influyó probablemente en esta reagrupación de responsabilidades ministeriales la baja densidad de la tarea del Ministerio de Minería y el hecho de que el Ministro (a) de Minería es el dotado de poder de firma para las actividades administrativas de la Comisión Nacional de Energía, aunque el poder de firma en materia de concesiones de servicios y decretos tarifarios de electricidad lo mantiene por ley el Ministro (a) de Economía. Este conjunto de situaciones siguen configurando un cuadro institucional y administrativo relativamente confuso para las políticas económicas y ambientales sectoriales, que amerita analizar opciones alternativas.

Alternativa de rediseño A

Un esquema en base a un gran *Ministerio de Economía, Energía y Medio Ambiente* tendría el mérito de agrupar funciones, crear sinergias, evitar duplicidades. El esquema del gran ministerio productivo y ambiental tendría necesariamente que funcionar con subsecretarías encargadas de las políticas públicas por grandes áreas, con una comisión reguladora de tarifas independizada del ciclo político y con superintendencias fiscalizadoras⁴⁷.

Las subsecretarías en esta opción serían cuatro:

- de *economía y regulación*, con las funciones actuales (la subsecretaría de telecomunicaciones se subsume aquí), centradas en supervisar las políticas de fomento productivo, de innovación tecnológica y de regulación de sectores de monopolio natural sujetos a tarifas públicas en electricidad, servicios sanitarios y telecomunicaciones, y con la atribución de otorgar concesiones de servicios y firmar los decretos tarifarios;
- de *energía*, con la función de supervisar el desarrollo del sector y la atribución de otorgar concesiones de servicio y dictar decretos tarifarios, subsumiendo a la actual CNE;
- de *medio ambiente*, con la función de supervisar el estado del medioambiente en el país y su aporte al control de emisiones con efecto global y la atribución de manejar el sistema de evaluación de impacto ambiental y dictar normas ambientales, subsumiendo a la actual CONAMA;
- de *pesca*, con las funciones actuales.

En el nivel regional, un esquema de este tipo permitiría contar con Secretarías Regionales Ministeriales que aborda-

ran todos estos aspectos en lo que compete al desarrollo regional, supervisando las entidades territoriales de las Superintendencias respectivas.

Las Superintendencias, con atribuciones de fiscalización de normas, potestad sancionatoria y ventanilla de procesamiento inicial de concesiones de servicio, serían cuatro: de Telecomunicaciones, de Servicios Sanitarios, de Medio Ambiente, y de Electricidad y Combustibles.

Este esquema tiene fuertes méritos pero probablemente no logra resolver completamente un problema que se hace cada vez más agudo en las políticas públicas chilenas de carácter económico sectorial (micro y meso económico): la combinación en una misma entidad de las políticas de fomento (centradas en la expansión de la oferta y sus eventuales externalidades positivas) y las políticas de corrección de externalidades negativas y de abusos de posición monopólica en diversos mercados.

Un esquema de gran *Ministerio de Economía, Energía y Ambiente* tendría con probabilidad poca capacidad de ganar legitimidad ciudadana en materia ambiental, pues esta dimensión podría aparecer sistemáticamente subordinada a las necesidades del crecimiento.

A su vez, tendría poco sentido mantener el área de la pesca en un ministerio así redefinido, cuya subsecretaría respectiva encontraría un espacio más apropiado en un *Ministerio de la Agricultura y la Alimentación*. De ese modo el Ministerio de Economía se ocuparía del fomento y regulación parcial de sectores productivos con impacto horizontal o multisectorial en la economía, lo que se traduce, por ejemplo, en la proposición de crear una subsecretaría de micro, pequeña y mediana empresa.

⁴⁷ Ver Fernando Fuentes (2005).

Alternativa de rediseño B

Otra alternativa es una reforma en base a *nuevos ministerios de Medio ambiente y de Energía*, privilegiando el que para acometer las tareas energéticas de los próximos cuatro años debe haber concentración en ellas de la máxima autoridad de cada área. La Comisión Nacional de Energía debe abordar los complejos desafíos del suministro de corto plazo y la regulación estratégica del sector energético.

Por su parte, el Ministerio de Economía tiene una pesada responsabilidad para llevar adelante los compromisos del programa de gobierno 2006-2010. En primer lugar, debe ampliar su accionar en el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa, la innovación, la agenda digital, las telecomunicaciones y la interacción con las temáticas transversales de los gremios empresariales. Debe reforzarse un Comité Interministerial que agrupe a todas las instituciones del sector público que operan con la Mipyme, mientras se prepara y envía el proyecto de Ley sobre Subsecretaría de la Mipyme previsto en el programa de gobierno de Michelle Bachelet. Esta es la forma de resolver las fallas de coordinación que ha evidenciado el sector público en esta materia, al haber multiplicado en el tiempo los programas y agencias intervinientes en el área.

En segundo lugar, el programa de gobierno 2006-2010 plantea que la Subsecretaría de Telecomunicaciones pase al Ministerio de Economía. Dada la importancia de los planes en marcha en materia de transporte es necesaria la acción del Ministerio de Transporte con un ministro a la cabeza, pero esto no impide que se prepare el proyecto de ley que transfiera la Subsecretaría de Telecomunicaciones al Ministerio de Economía durante el primer semestre del 2006⁴⁸ y que

⁴⁸ En el Proyecto de Ley debería plantearse el cambio de nombre del Ministerio, desde "Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción" a "Ministerio de Economía, Innovación y Telecomunicaciones". Al mismo tiempo, el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, debe cambiarse de nombre a Ministerio de Transporte.

en el futuro el Ministro de Obras Públicas lo sea también de Transportes, dadas las sinergias entre ambas áreas de política pública.

En tercer lugar, el Ministro de Economía debiera también tomar bajo su mando la reorganización del sistema de innovación. Para ello es importante consolidar el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad,⁴⁹ que debería presidir el Ministro de Economía. La Subsecretaría de Economía debe conservar la coordinación de la Agenda Digital

En cuarto lugar, la CORFO es una pieza indispensable de la política de fomento y del sistema de innovación. Por ello es que la conformación de agencias regionales de fomento no debiera debilitar y dispersar a la institución más flexible y potente que dispone el Estado chileno. Por ello estas agencias debieran concentrarse en la política de fomento a las pymes y los clusters, bajo políticas diseñadas por la CORFO y el Ministerio de Economía. Hay que cuidar las relaciones entre la CORFO y el Ministerio de Economía. Ambas instituciones son complementarias y se potencian mutuamente, pero existe riesgo de descoordinación.

El programa de gobierno 2006-2010 contempla la creación de un Ministerio del Medio Ambiente. Entre los diez compromisos de Michelle Bachelet en la materia se encuentra una reforma institucional significativa que incluye la creación de este Ministerio del Medio Ambiente, con dos Subsecretarías, una dedicada a los recursos naturales y la biodiversidad y la otra a la gestión ambiental, esta última con base en la actual CONAMA. Además, se plantea crear una Superintendencia de Fiscalización Ambiental y la creación de un Servicio Nacional de Áreas Protegidas, presumiblemente dependientes del Ministerio de Medio Ambiente.

Lo anterior significa una reforma institucional sustantiva. El compromiso institucional implícitamente significa

⁴⁹ Este Consejo deberá diseñar la política y los fondos que dispone van a ciencia, tecnología e innovación, principalmente vía Conicyt y CORFO.

que se transita desde una política ambiental centrada en la coordinación de los servicios (CONAMA y Coremas) -y consecuentemente donde la política y gestión ambiental se realizaba en los Ministerios sectoriales- a una política en la cual una sola institución (el Ministerio de Medio Ambiente) con un rango jerárquico superior asume directamente la responsabilidad en el diseño, gestión y fiscalización de la política ambiental. Para hacer esto efectivo, no sólo implica reestructurar la CONAMA, sino también reformar -o al menos restarle atribuciones- a la Subsecretaría de Pesca, la CONAF, la DGA, el SAG, entre otros servicios.

Una segunda innovación es el compromiso con un Ley Marco de Ordenamiento Territorial. Ello implica que, desde la perspectiva de los instrumentos, se pasa desde instrumentos de gestión sectorial regulatorios y de derechos de propiedad, a uno en la cual se optimizan los usos y vocaciones del territorio, a través de la gestión territorial. Nuevamente esto es un cambio sustancial en los instrumentos de la gestión medio ambiental, y significa reformar las atribuciones con que actualmente cuenta el Ministerio de Vivienda y Bienes Nacionales en materia de gestión territorial, además de entregar atribuciones adicionales al futuro Ministerio Medio Ambiental. En gran medida los conflictos ambientales que se han desarrollado en el último año se deben precisamente a la ausencia de instrumentos de gestión territorial.

La creación de este nuevo Ministerio requiere ser aprobada por el parlamento y debe independizarse de la necesaria reforma a la ley de Bases del Medio Ambiente, que debiera ser posterior.

Por su parte, en el ámbito de la energía la estructura colegiada de toma de decisiones en un Consejo de Ministros con baja operatividad, la responsabilidad ministerial actualmente en manos de un Ministro que como el de Economía no sólo tiene múltiples otras competencias sino poca capacidad administrativa sobre el sector de energía (como se señaló es

el Ministro de Minería quien cumple la función administrativa de superior) ni mayor incidencia en la supervisión de la Empresa Nacional de Petróleo, con una Comisión Nacional de Energía dirigida por un secretario ejecutivo que ha tendido, con excepción de la actual gestión, a entrar en colisión con el Ministro responsable, hacen recomendable crear el Ministerio de Energía. Este debe constituirse con la estructura de Ministro, subsecretario, divisiones y departamentos a partir de la actual CNE, sin necesariamente costos adicionales de su planta, y con tuición sobre el servicio fiscalizador constituido por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, así como con presencia en la supervisión de la actividad de la Empresa Nacional de Petróleo, cuyo directorio debiera presidir o en el que al menos debiera estar representado. Se constituiría de ese modo una entidad especializada y de mayor coherencia que la actual estructura para desarrollar las políticas públicas en el área de energía.

La demanda de energéticos crece a un ritmo superior al previsto de crecimiento del PIB, que será en el cuatrienio superior a 5% anual. Esto significa instalar un Pangue o un Ralco cada año hasta el 2010, dos de estas centrales a partir del 2010 y casi tres centrales de similares dimensiones cada año a partir del 2018. En el corto plazo, existen dificultades para enfrentar el crecimiento de la demanda en el 2007.

Las preguntas que emergen son dónde instalar estas centrales generadoras, habida cuenta que serán esencialmente térmicas, en circunstancias que parte de los territorios elegibles han sido declarados zonas saturadas o latentes y que su eventual alejamiento de los centros de consumo incidirá en el precio de la energía en constante aumento, así como también lo hará la introducción en el mercado del gas natural licuado. A su vez, las rentabilidades de la distribución eléctrica superan cifras razonables, restando aún por llegar con la electricidad a más de 30 mil familias pobres, rurales y/o aisladas. En síntesis, más energía: ¿en qué condiciones,

para quienes y a qué precio? Esos desafíos deben ser abordados por una nueva institucionalidad coherente y especializada en funciones a breve plazo, lo que supone el envío de un proyecto de ley simultáneo al de la creación del Ministerio del Medio Ambiente, para su aprobación en el primer semestre de 2006. Ambos proyectos son simples y breves, en tanto las políticas sectoriales están normadas por otros textos legales que suscitan mucho mayor controversia en presencia de fuertes conflictos de interés, lo que no es el caso con estas adecuaciones político-administrativas. Considérese que la creación de los Ministerios Secretaría General de la presidencia y de Planificación y Cooperación fue rápida y sin mayor discusión en 1990 por las mismas razones, habida cuenta además del impulso inicial del período presidencial.

Reforma de la regulación tarifaria

Para completar el rediseño institucional, es fundamental abordar de mejor manera los procesos de fijación de tarifas en las situaciones de monopolio natural y de servicio público, en este caso de transmisión y distribución eléctrica y eventualmente de suministro de gas domiciliario. Se discute si debe unificarse institucionalmente los procesos de fijación de tarifas (incluyendo adicionalmente a los energéticos la telefonía básica y el agua potable), lo que tiene argumentos a favor (sinergias) y en contra (mayor peligro en caso de tendencia a colusión regulador-regulado). Para evitar el riesgo de colusión, sin perjuicio de la promoción de la competencia en cada área como primer mejor, lo que debe ocurrir es sin embargo que el responsable de la fijación de tarifas en cada caso o como estructura colegiada sea nominado por más de una autoridad pública (por ejemplo Gobierno más Senado) en procedimientos transparentes y deliberativos, y que su permanencia en el cargo no dependa de la autoridad gubernamental (su destitución debe ser también por acuerdo

de más de una autoridad pública). Los parámetros de establecimiento de costos y de determinación de la demanda esperada deben ser suficientemente públicos y de revisión obligatoria por terceros.

A su vez, las controversias deben ser llevadas a una autoridad judicial especializada, con un procedimiento que incremente para el recurrente el costo de judicializar el proceso de fijación tarifaria, y terminar con el sistema de arbitraje actual, cuyo carácter binario (se opta por una de las partes con exclusión de la otra) no hace más que incentivar la búsqueda de colusión.

Convergencia de la autoridad ambiental y la autoridad energética

Una vez creados los Ministerios del Ambiente y de la Energía, y sin perjuicio de lo recargado de la agenda energética que hace necesario en el corto plazo una dedicación exclusiva a ella de parte del ministro del área, se plantea la necesaria convergencia de la conducción de la política pública energética y de la ambiental. La solución a esta situación es la "convergencia en el vértice": el nombramiento, una vez reordenadas las instituciones ambientales y energéticas, de un biministro de la Energía y el Ambiente. Esta autoridad, apoyada en el subsecretario de energía y en el de gestión ambiental y el de recursos naturales, y en las entidades fiscalizadoras que son la Superintendencia de Electricidad y Combustibles y que sería la Superintendencia Ambiental, podría llevar adelante una gestión integrada y coherente, visibilizando la consistencia, o en su caso, la ausencia de ella, de la sustentabilidad del crecimiento.

Chile creó una institucionalidad ambiental que no logró limitar suficientemente los incentivos intertemporalmente inconsistentes. La CONAMA depende del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, por definición preocu-

pada de la contingencia. A su vez en el proceso normativo la CONAMA hace un enorme esfuerzo en consensuar normas ambientales con los Ministerios sectoriales y los servicios, lo cual resulta desgastante ya que no debería haber discusión en materias de carácter técnico, discusión que da espacio a la captura del regulador por el regulado. En realidad lo apropiado es acordar plazos, multas, e incentivos para el cumplimiento. La norma es un problema técnico y debe resolverse técnicamente con la mayor información científica disponible. No parece razonable, entonces, que la instancia máxima de resolución de estos conflictos, así como del sistema de evaluación de impacto ambiental, sea el Comité de Ministros de CONAMA.

Por su parte, es sabido que la existencia de fines múltiples puede ser un factor de disminución de la eficacia de las organizaciones, lo que hace razonable especializar a las organizaciones burocráticas por áreas de intervención, sujetas a coordinación. No obstante, la política energética no puede restringirse, y de hecho no lo hace, a la puesta a disposición de los consumidores, hogares o unidades de producción, de energía suficiente, de modo continuo y con tarifas que reflejen el mínimo costo dadas las tecnologías disponibles. Desde luego el suministro energético se encuentra sometido, desde el punto de vista de la matriz de las distintas fuentes de abastecimiento, a un inevitable dilema precio-seguridad, donde el incremento de seguridad aumenta el precio del suministro. Pero además el suministro energético tiene una evidente incidencia en los costos de producción de prácticamente la totalidad de los bienes y servicios en una economía, constituyéndose en el insumo de uso difundido de mayor relevancia. Y una también gravitante incidencia en la sustentabilidad ambiental del crecimiento, ya sea por los efectos ambientales directos de las diversas modalidades de generación de energía (los distintos procedimientos de generación tienen externalida-

des negativas de alcances y magnitudes sustancialmente distintos), como por los efectos ambientales indirectos en las modalidades de uso y de consumo de la energía en los diversos procesos productivos, en el funcionamiento del territorio y en la actividad de los hogares, tanto en su dimensión tecnológica como de precios. Al dilema seguridad del abastecimiento-precio de la energía se agrega el dilema suficiencia del abastecimiento-sustentabilidad del crecimiento, especialmente en la perspectiva intertemporal, en la que el objetivo de satisfacer la demanda de energéticos minimizando sus precios puede contradecir el objetivo de disminuir la intensidad de uso de energía por unidad de producto y de ese modo mitigar las emisiones contaminantes locales y globales. De allí la necesidad de la convergencia de políticas y de la responsabilidad institucional en la materia.

En un esquema de este tipo, lo pertinente es la existencia en cada de una de las regiones de una Secretaría Regional Ministerial de Economía como la actualmente existente, así como de una nueva secretaría regional ministerial de energía y el ambiente. Por tanto, las Comisiones Regionales de Medio Ambiente (COREMAS) debieran reunir los órganos públicos tal como lo hacen en la actualidad pero sólo para establecer recomendaciones sin carácter resolutivo. El que actualmente diversos órganos públicos se representen en una Comisión Regional y voten la aprobación o rechazo de evaluaciones ambientales de proyectos (apelables en ciertas condiciones en la actualidad) rompen el principio de unicidad de la decisión pública: los responsables de entidades públicas podrán emitir opiniones técnicas, y en ciertas condiciones negar permisos de acuerdo al cumplimiento o no de las normas bajo su área de tuición, pero no ser partícipe de un proceso de votación que concurre a la decisión, lo que no tiene fundamento ni técnico ni de legitimidad democrática.

Referencias

Comisión Nacional de Energía. 2002. *Índices de Eficiencia Energética en Chile. Tendencias en el sector industrial y minero, 1990-1999.*

Fuentes, Fernando. 2005. *Rediseño Institucional y Servicios Básicos Regulados*, no publicado.

Jadresic, Alejandro, Blanlot, Vivian., San Martín, Gregorio. 2001. *La nueva regulación.* Santiago : Dolmen Ediciones.

Laffont, Jean Jaques. 1999. "Etapas vers un Etat moderne: une analyse économique", Conseil d'Analyse Economique, *Etat et Gestion Publique.* Paris : La Documentation Francaise.

OCDE-CEPAL. 2005. *Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile.*