

POLÍTICAS PÚBLICAS Y ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

- SELECCIÓN DE ENSAYOS -



Konrad
Adenauer
Stiftung

50 AÑOS DE COOPERACIÓN EN TODO EL MUNDO

Los contenidos de esta publicación son el resultado de unas conferencias organizadas por la Universidad Miguel de Cervantes y la Fundación Konrad Adenauer en la ciudad de Santiago de Chile en los años 2010 y 2011.

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores, no representan ni comprometen a la Universidad Miguel de Cervantes, a la Fundación Konrad Adenauer o a las instituciones a las cuales pertenecen.

Este libro fue posible por el aporte financiero de la Fundación Konrad Adenauer.

© Fundación Konrad Adenauer
Santiago de Chile, abril del 2012

Representación de la Fundación Konrad Adenauer en Chile
Enrique Nercaseaux 2381
Providencia
Santiago de Chile
Tel. 0056-2-234 20 89
E-mail: fkachile@kas.de
Página web: www.kas.de/chile

Responsable de la publicación
Winfried Jung

Trabajo de edición
Martin F. Meyer y Johanna Lüder

ÍNDICE



<i>PRESENTACIÓN</i>	4
Desafíos actuales y futuros de la política laboral Zarko Luksic Sandoval	6
Conceptos de la política fiscal: Coherencia, eficiencia, justicia social Dieter W. Benecke	11
El diálogo social: Elemento integral de la Economía Social de Mercado Hans Jürgen Rösner	19
Energía y medio ambiente: Eficiencia energética y las energías renovables Evelyn Castel Higuera	32
Rol del municipio chileno en el proceso de descentralización del estado nacional Ricardo Nuñez Muñoz	47
De lo rural a las ruralidades: Una transformación hacia lo territorial y el desarrollo sustentable Rodrigo Mena F.	52
Análisis a la ley de presupuesto – El presupuesto fiscal 2012: Una mirada desde las bancadas opositoras Julio Valladares	66
Desafíos para el sistema monetario y financiero internacional Guillermo Le Fort Varela	72



PRESENTACIÓN



Este año se celebran los 50 años del inicio de la cooperación internacional de la Konrad-Adenauer-Stiftung, una fundación política alemana sujeta a los principios del humanismo cristiano, que actualmente cuenta con más de 80 oficinas en países de todo el mundo. Desde entonces, para la Fundación la difusión de los principios de la Economía Social de Mercado siempre ha sido uno de los ejes en el marco de su trabajo internacional. Este concepto de ordenamiento político y socio-económico se basa en primer lugar en los principios de la propiedad privada y de la competencia, pero –al contrario del neoliberalismo– exige un Estado fuerte, cuya principal tarea es la creación de un marco de orden confiable y también la protección de este marco contra el poder de los mercados. La solidaridad con el más débil y la igualdad de oportunidades, para que cualquiera pueda determinar su propio destino gracias a su esfuerzo y laburo, son otros elementos característicos de este concepto.

La Economía Social de Mercado se implementó como orden económico en Alemania tras la Segunda Guerra Mundial, en la época en que Konrad Adenauer era canciller. En retrospectiva, la Economía Social de Mercado en Alemania ha sido un gran éxito, ya que formó el fundamento para una política económica y social orientada en la estabilidad y el crecimiento, también conocido como el “milagro económico alemán”. Aunque en los últimos años, los resultados no siempre han sido tan positivos, podemos constatar que a Alemania le sigue yendo bastante mejor que a otros países europeos, y actualmente a principios del 2012 se encuentra en una posición económica envidiable, con el más alto crecimiento económico y la tasa de desempleo más baja desde la reunificación alemana, justamente cuando varios otros países de la Unión Europea están atravesando fuertes crisis económicas. Dado esta larga trayectoria como un modelo exitoso, estamos convencidos de que ciertos principios de la Economía Social de Mercado también pueden servir a nivel global y para países de América Latina como ímpetus para una conciliación del crecimiento y de la equidad social.

En este contexto, fue en el año 2009 que se decidió crear en la Universidad Miguel de Cervantes la Cátedra "Konrad Adenauer: Economía Social de Mercado", para así difundir de manera aún más convincente y eficaz las ideas de la Economía Social de Mercado, no sólo en Chile sino también en el resto de Latinoamérica. En el marco de esta exitosa cooperación, se han realizado una vez al año un Diplomado para jóvenes talentos de toda la región así como un seminario internacional sobre un tema del ámbito de la Economía Social de Mercado. En el año 2011, finalmente, se decidió organizar además una serie de conferencias mensuales para analizar distintos temas actuales en torno a las políticas públicas desde la perspectiva de la Economía Social de Mercado.

Esta publicación reúne tanto los discursos magistrales que fueron dictados en los dos últimos seminarios internacionales por los destacados economistas alemanes Dieter W. Benecke y Hans Jürgen Rösner, así como las seis conferencias de un grupo de destacados expertos chilenos que fueron elaboradas dentro de la serie temática sobre Economía Social de Mercado a lo largo del año 2011. Esperamos que con esta publicación podemos hacer una importante contribución a la difusión y al aumento de los conocimientos sobre los principios de la Economía Social de Mercado en la región

Santiago de Chile, abril 2012.

Winfried Jung

Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Chile



Desafíos actuales y futuros de la política laboral

*Zarko Luksic Sandoval**



El presente trabajo versa sobre los desafíos en materia laboral después de la crisis.

Importante es hacer un apretado resumen de las características que se aplicaban y se aplican en nuestro país y en buena parte de los países de la región antes y después de esta; en primer lugar, es un modelo que sobrevalora la capacidad de los mercados para auto regularse; subvalora el rol del Estado y de las políticas públicas y menosprecia el valor del trabajo, del medio ambiente y la naturaleza y de los servicios dependientes de la administración del Estado. Lo anterior ha traído en todo el mundo, particularmente Grecia y España en Europa, pero también en nuestro país, una profunda crítica por el aumento de las desigualdades que se expresan fundamentalmente en educación y en ingresos, como también, en una excesiva concentración de la riqueza que ahoga la libre competencia y el acceso de las pequeñas empresas al mercado local. La respuesta de la ciudadanía frente a esta crisis ha sido permanente y sistemática en todo el mundo, no sólo en América Latina, sino también en Europa, en el medio oriente y en lugares del planeta nunca pensado con anterioridad.

Chile no es ajeno a ese clamor que cuestiona el modelo, las recientes movilizaciones que se han sentido en diversos campos de la actividad laboral, agrícola, sindical y especialmente en la educación, el primer semestre de este año 2011 y al parecer también durante el segundo, donde las movilizaciones estudiantiles han sido las que han marcado la agenda política. Entre las demandas que se escuchan con mayor fuerza están el alto costo de las matriculas y los aranceles, el lucro en las universidades y la falta de control de parte del Estado frente a un “mercado de la enseñanza superior” que busca más la ganancia económica de sus dueños que la excelencia académica.

En materia laboral, que es el tema que nos preocupa en este artículo, señalaremos que las cifras que nos entrega el Instituto Nacional de Estadísticas, indican que el desempleo ha disminuido notablemente, una muestra son los datos del último trimestre correspondiente a los meses entre marzo y mayo, fue de un 7.2%, disminuyendo 1.6 puntos porcentajes en los últimos doce meses. Se han creado entre marzo del 2010 y el primer semestre de este año más de 450.000 empleos; con este ritmo de creación de empleos, en la zona de Concepción, una de las regiones devastadas por el terremoto, se han creado cien mil nuevos empleos en lo que va de este año, la meta de Programa de Gobierno, de crear un millón de empleos se va a cumplir. A estas cifras positivas para la economía habría que añadir, la alta tasa de inversión y el crecimiento que se calcula que será del

* Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Se ha desempeñado como Diputado de la República durante tres períodos, Subsecretario del Trabajo, Jefe del Proyecto del Banco Mundial sobre Medio Ambiente y Coordinador Nacional de la Defensa Laboral del Ministerio de Justicia. Integrannte del Consejo Académico de la Cátedra en Economía Social de Mercado.

5.5 para este año. No obstante las buenas cifras económicas post- crisis, se ha ido asentando un profundo malestar y un rechazo al modelo económico, se alega principalmente, que es cierto que el modelo crea empleo, pero este es precario¹ y las remuneraciones son bajas, aumentando las desigualdades entre las familias de los chilenos. Las últimas movilizaciones sociales efectuadas principalmente por estudiantes y profesores que protestan por el sistema educacional, apuntan entre otras materias, al excesivo costo de las matriculas y aranceles en la Educación Superior y al endeudamiento de familias y estudiantes que “amarrarán” por varios años a los alumnos que han obtenido un crédito universitario obtenidos en el sistema financiero que cobra interesantes intereses.

En cuanto a los temas que han ocupado y seguirán ocupando la agenda pública de trabajo, habría que distinguirlos entre aquellos que interesan a los trabajadores y los que tienen mayor relevancia para los empresarios.

Respecto de los primeros los puntos más acuciantes son los bajos montos de los salarios y el carácter precario que afecta a una buena parte de los chilenos²; la dificultad que tienen los trabajadores para organizarse sindicalmente y la baja tasa de negociaciones colectivas. Para los empleadores sus preocupaciones en materia laboral tienen que ver con la rigidez del régimen de jornada laboral y el alto costo que significa financiar el despido, especialmente frente a un trabajador que lleva muchos años en la empresa y hay que pagarle sus indemnización legal por los años de servicio.

Repasemos cada uno de los puntos, partiendo por las inquietudes de los trabajadores. La debilidad del movimiento de los trabajadores es notoria y pública, ésta se manifiesta principalmente en la baja sindicalización que existe en nuestro país, pero además de la poca afiliación de los trabajadores a los sindicatos, esta situación acarrea consigo que estos tienen poca fuerza al interior de la Empresa, ya sea porque está fragmentados en varios sindicatos o simplemente por que el número de trabajadores por sindicatos es muy bajo. De acuerdo a información recogida por la sexta Encuesta Laboral Encla 2008 de la Dirección del Trabajo³, el 5.1 % de las empresas cuenta con sindicato activo, por tanto en un 94.9% no existe organización sindical, en las que hay el 74.8% de las empresas con organizaciones sindicales hay sólo un sindicato. El restante 25.2% se reparten de la siguiente forma, en el 12% de la empresas con sindicato conviven dos de ellos, en el 8.4% de empresas con sindicato hay tres organizaciones y en el 2.8 % de las empresa con participación sindical, conviven cuatro y cinco sindicatos, por último en un 2% de las empresas hay más de cinco sindicatos.

Del total de las 22.176 organizaciones sindicales registradas en las diversas Inspecciones del trabajo, más de la mitad no tienen actividad alguna.

Por otra parte de los 801.251 de los trabajadores afiliados, el 62.6% está en un sindicato de empresa, el 16.4%, en un sindicato interempresas, el 14.4% en una organización de trabajadores independientes y el 3.6% en un sindicato de carácter transitorio. Pero eso

¹ El porcentaje de los contratos asalariados con contrato definido, contrato obra o faena, plazo fijo es de un 28.8% en el trimestre comprendido entre agosto y octubre. Boletín de Indicadores Mensuales. INE.

² Durante el 2010 el índice de precios al consumidor (IPC) fue de un 3% y el aumento del salario mínimo de un 5%, quedando en la suma de \$182.000.- (fuentes INE).

³ ENCLA. Dirección del Trabajo. Departamento de Estudios. 2008

no es todo, decíamos que el número de afiliados a los sindicatos es bajo, de los 9.340 organizaciones sindicales que hay al interior de las empresas el promedio de afiliados por sindicato es de 87 trabajadores, lo que indica, no sólo que hay baja afiliación a los sindicatos sino que además la debilidad se manifiesta en la poca participación al interior de los mismos.

En cuanto a la participación de los trabajadores en las negociaciones colectivas, estas son aun menor, de los 5.622.264 trabajadores que integran la fuerza laboral en Chile, sólo 232.667 están involucrados en negociación colectivas, es decir sólo un 4.1% .

Esta realidad, lamentablemente los datos no han variado mucho hasta ahora, nos indica que una de las partes principales de la relación laboral es débil desde un punto de vista de los intereses colectivos de los trabajadores. La experiencia mundial de los países desarrollados nos indican que los grandes avances sociales y económicos de los trabajadores se obtienen no sólo a través de una robusta legislación y fiscalización laboral, sino que principalmente estos logros se obtienen en el proceso de negociación colectiva que desarrollan las organizaciones sindicales con los empleadores. Por eso, son preocupantes las menguadas cifras que ofrece la realidad laboral actual. Por otra parte revisando la Encuesta del Consejo de Equidad⁴, ésta nos muestra que no obstante existir una buena opinión de los sindicatos para los trabajadores, habría una disposición negativa hacia ellos, existe una cierta desconfianza por la escasez de resultados, por la poca preparación de sus dirigentes y por ciertos abusos que cometen algunos de los dirigentes especialmente en materia financiera. Los empleadores tampoco contribuyen a fortalecer estas organizaciones, en la gran mayoría de ellos hay desconfianza en su actuar por su excesivo ideologización de muchos de ellos y por que no en pocos casos tiene una posición poco realista con la realidad de la empresa, esto último se da por la poca preparación de sus dirigentes y la falta de asesores⁵.

No hay estudios a nivel nacional, pero es recurrente la opinión de los especialistas, en señalar que el lugar e instancia perfecta para obtener mayores beneficios, estipendios y aumentos de las remuneraciones es en el ámbito de la negociación colectiva; por lo tanto no es descabellado señalar que en las actividades productivas donde existen sindicatos y realizan negociaciones colectivas, son aquellas en que hay una mejor escala de remuneraciones.

Por otra parte en el campo de los empresarios, existe la firme creencia, que para crear crecimiento económico y por ende más empleos, el millón para el cuatrienio de este Gobierno, además de los esfuerzos de inversión económica que pudieren desarrollar tanto el Estado como los privados, es necesario que haya mayor flexibilidad laboral, sin especificar si ésta es de jornada, de salario u otra y; el reforzamiento del seguro de cesantía como instrumento de reemplazo paulatino al sistema de indemnizaciones por años de servicio.

⁴ Encuesta percepciones sobre Relaciones Laborales y Equidad. Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, Comisión Trabajo y Equidad. 2008.

⁵ Un signo de esperanza en esta línea han sido la creación de dos nuevas Escuelas Sindicales. La primera es la que realiza el INFOCAP, Universidad de los Trabajadores, institución vinculada a la Compañía de Jesús, que lleva más de un semestre dando capacitación a futuros dirigentes sindicales. Y la recién inaugurada Escuela Sindical "Manuel Bustos Huerta", vinculada a la Democracia Cristiana.

La demanda principal de una mayor adaptación de la jornada laboral se da principalmente en las actividades económicas que están ligadas a determinadas épocas del año, temporadas, como es el caso del mercado exportador de frutas que se desarrolla entre octubre y marzo del año siguiente, o la relativa a servicios de comercio, turismo u otros que también varía su intensidad según la estación del año. Otra fórmula que no ha tenido mucha aplicación por su excesiva rigidez, es el de la jornada parcial que está regulada en el Código del trabajo, necesario sería también efectuarle algunas enmiendas.

El tema de la flexibilidad laboral en las jornadas de trabajo crean un cierto temor en las organizaciones de trabajadores, el miedo es que esta situación traiga consigo abusos por parte de los empresarios. Creo que ese temor podría aliviarse si se instala la figura de que dicha flexibilidad laboral se acuerde sólo y exclusivamente bajo el techo de la negociación colectiva, para ese cometido, también sería conveniente modificar algunos aspectos de la actual normativa de la negociación colectiva reglada. Está última es extremadamente reglamentaria y en algunos casos muy rígida.

Considero que una solución que podría dejar satisfechos a ambos actores, sería, por una parte, avanzar en la ampliación de las materias a negociar a través de los tipos de negociación colectiva, incluyendo en estas las relativas a flexibilidad de jornadas, y por otra parte, otorgarle al sindicato de empresa un rol preponderante en este tipo de negociación. El resultado me parecería óptimo, por un lado, se lograría fortalecer a los sindicatos, aumentar el número de negociaciones colectivas y por último, ampliar las materias a negociar, incluyendo, por cierto, las relativas a jornada laboral, banco de horas, y otras relativas a la formación continua, capacitación y certificación de competencias de los trabajadores.

Estas ideas han sido esbozadas en más de un debate tanto público, como reservado, es hora de concretarlas, es bueno para una democracia y sus actores principales, organización de empleadores y de trabajadores, acometer y resolver las cuestiones pendientes de la agenda laboral.

En cuanto al diálogo social, son varios los intentos que se han presentado para institucionalizar este mecanismo, los resultados han sido lamentables, llama la atención las dificultades que hay en nuestro país, para conversar en un ámbito distinto al político partidista. Una de las carencias más notables de nuestro sistema democrático es la falta de institucionalidad que sirva para apoyar el debate y los acuerdos, está falencia la encontramos en diversos campos, en la esfera municipal y regional y en el campo económico social. Hay quienes piensan que los debates sólo se deben darse en la esfera parlamentaria, craso error, las experiencias comparadas nos indican, Europa, Estados Unidos de Norteamérica y otros modelos, que el debate político no es exclusivo y que tan importante como él, es la participación local, regional o estadual, asimismo, son numerosos los ejemplos de instancias de debate social, laboral, cultural y económico a través de Consejos Económicos y Sociales. Son instrumentos instituciones de representación popular y cumplen una tarea para descomprimir la tensión y el conflicto social.

Lo indicado anteriormente podría resultar, a primera vista, que son agendas incompatibles. Sin embargo creo que no son necesariamente contradictorias, muy por el contrario, una agenda de creación de empleos potente y que busque incorporar a millones de jóve-

nes y mujeres⁶ al mercado laboral debería insertarse en un acuerdo nacional social y económico, fruto de un fructífero diálogo social.

Asimismo la ampliación de la negociación colectiva, además de los temas recurrentes vinculados a remuneraciones, asistencia en salud, educación, movilización y otros, podrían incorporarse otras materias propias de la creación y el mejoramiento del empleo, como son, jornadas laborales, bancos competencias laborales, reforzamiento de la intermediación laboral y, porque no, la capacitación de todos los dirigentes sindicales a través de una Escuela sindical.

Son varias las reformas legales que se han dictado y aplicado en nuestro país durante los últimos años y que han sido fruto de acuerdos, algunos más fáciles otros de mayor dificultad, entre ellos, cabe mencionar, la Ley de Subcontratación y Empresas de Servicios Transitorios o la reforma a la Justicia del Trabajo que crea nuevos tribunales laborales; renovados procedimientos de aplicación general, monitorio y tutela de derechos fundamentales y la defensoría laboral que está en todo el país y sirve judicialmente al trabajador más pobre que no puede pagar un abogado. Sobre esta última, la evaluación de los trabajadores es altamente positiva, más allá de algunas pequeñas modificaciones que habría que hacer para su mejor funcionamiento. Sin embargo su futuro es incierto, después de casi dos años de su instalación en todo el país, se hace imprescindible una Ley que les mayor independencia y no estar vinculadas a las Corporaciones de Asistencia Judicial. De lo contrario existe el peligro que sin institucionalidad se vayan diluyendo en las múltiples tareas que les competen a esta Corporaciones, las políticas públicas exitosas hay que fortalecerlas y repetirlas.

Para finalizar surge la pregunta: ¿quien debería impulsar este acuerdo laboral? El Gobierno, los actores principales de la relación laboral, es decir trabajadores y empleadores.

Creo que a todos les cabe responsabilidad, Gobierno, parlamentarios, empleadores, trabajadores e instituciones académicas y de formación podrían contribuir a iniciar este debate, su resolución no sólo es importante por los actores involucrados sino para el país entero. Pienso que este acuerdo laboral debería enmarcarse en un gran acuerdo social y económico nacional.

⁶ En el trimestre agosto-octubre del 2010, entre los 20-24 años el desempleo es de un 17.3%, el general en ese mismo trimestre fue de un 7.6%. INE. Empleo Trimestral 30 de nov. 2010. El desempleo de la mujer en el mismo trimestre fue de un 8.8%, el de los hombres un 6.8%. Fuente Encuesta Nacional de Empleo. INE.

Conceptos de la política fiscal: Coherencia, eficiencia, justicia social

Dieter W. Benecke*



I. INTRODUCCION – POLITICA FISCAL EN LA GLOBALIZACION

Al discutir la política fiscal, no se trata solamente de juzgar cómo se cobra impuestos de la sociedad y cómo gastar estos recursos. Debe considerarse que la política fiscal es el instrumento de poder real que refleja más que una sana política presupuestaria. La política fiscal debe reflejar el concepto de la política económica, social, ecológica y educacional, la moral del Gobierno y la estrategia de diseñar el futuro de la sociedad.

Dado que el concepto de una Economía Centralmente Planificada ha mostrado ser un fracaso para el bienestar de la sociedad y para el avance económico, tecnológico, social y ecológico, hoy encontramos en la práctica un concepto de la política socio-económica que oscila entre una Economía Socialista de Mercado - por ejemplo en China y Vietnam- y la orientación neo-liberal, por ejemplo en los Estados Unidos y en Inglaterra. Entre estos dos extremos de la escala de opciones, definida por la influencia del Estado y del Mercado, se había establecido el concepto de una Economía más o menos Social de Mercado, como es el caso de Alemania, Holanda, Austria, de los países escandinavos, de Corea del Sur, Brasil y otros.

La identificación con uno de estos sistemas socio-económicos influye sustancialmente en el diseño de la política fiscal. El concepto neo-liberal ha sido aplicado en un extremo – por lo menos hasta el colapso del Lehman Bank y otros bancos in 2008– en la política económica y monetaria de Estado Unidos, utilizando su Banco Central, el Federal Reserve Bank, para estimular la economía con créditos baratos y déficits estatales. Los países con el concepto de la Economía Social de Mercado han actuado con algo más de cuidado no suficiente tampoco –para no alejarse demasiado de un equilibrio presupuestario. Menos deficitaria es la política fiscal en los países con la Economía Socialista de Mercado, lo que es más fácil allí dado que al Estado pertenecen aún muchas empresas y las intervenciones del gobierno no están sujetas a la votación de la población. Más deficitaria es la política fiscal en países sin clara orientación socio-económica como Grecia, Italia y otros.

* Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Münster, Alemania. Profesor de Política Económica de las Universidades Católica de Chile, Münster, Colonia, Bonn y Buenos Aires. Fue Director del Departamento de Planificación del Instituto de Cooperación Internacional y Director del Programa de Política Económica y Social de la Fundación Konrad Adenauer. Fue Presidente de INTER-NACIONES, Centro de Comunicación Política, Económica y Cultural de Alemania. Dicto además cursos en varios países de Asia (China, Vietnam, Corea del Sur, Bangladesh, India, Tailandia, Filipinas, Mongolia, Kyrgyzstan y Rusia), Latinoamérica y Europa.

Es interesante notar que el Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama hasta ahora ha seguido la política fiscal de endeudamiento y que su Ministro de Finanzas, Timothy Geitner, recientemente en Polonia ha urgido a los países de la EURO-región a gastar más –y con esto endeudarse más– para incentivar el crecimiento de sus economías. Obviamente ha dado este “buen consejo” también por tener en mente el porvenir de la economía de los EE UU. También vale mencionar que China, India y Brasil, por la misma razón “egoísta” han ofrecido su apoyo a estabilizar el EURO y con esto sus exportaciones a los países europeos. Todo esto refleja, cuán globalizado el mundo económico y la política fiscal ya son y cómo los centros de gravitación están alterándose.

Mi posición y mi orientación para esta exposición es bastante conservador en el sentido que se respete la regla de oro de la política fiscal (y de los presupuestos particulares) que es: No debe gastarse más de lo que uno tiene.

Acepto, obviamente la excepción de que el Gobierno pueda –y a veces debe– endeudarse transitoriamente para financiar inversiones que sirvan al futuro desarrollo de la sociedad como inversiones en la infraestructura, la investigación científica tecnológica y en la educación. Aceptable me parece la posición del Contrato de Maastricht de los países europeos, considerando un déficit presupuestario de hasta 3% como tolerable.

Dicha “regla de oro” de la política fiscal tiene validez a pesar de la creciente globalización, aunque no cabe duda que la influencia internacional, especialmente en los mercados de capital, dificulte a veces una política fiscal equilibrada. Hasta se puede decir que casi ningún gobierno, por soberano que sea, puede diseñar su política fiscal sin considerar la constelación internacional.

Uno de los efectos de la globalización de los últimos 20 años es que el nivel de bienestar ha aumentado en la mayoría de los países y que la riqueza de una minoría ha incrementado enormemente. Este enriquecimiento, en general, no es sólo el resultado de la mayor producción de bienes materiales, sino se basa también en transacciones financieras. Si hasta los años 80 del siglo pasado, aproximadamente 90% de las actuaciones comerciales a nivel internacional tuvo como base el intercambio de productos físicos, hoy el mayor volumen de operaciones internacionales es de carácter financiero, moviendo enormes capitales y derechos financieros dentro de segundos de un continente al otro. Con esto las condiciones para diseñar una política fiscal han cambiado drásticamente, lo que observamos con especial claridad en los EE UU y en la Unión Europea.

El enfoque de la política fiscal también ha sido influenciado por el aumento del bienestar mundial, provocando un espíritu de –para decirlo en forma suave– generosidad en los gastos fiscales o bien un espíritu –para decirlo en términos menos amenos, pero más realistas– de descuido, creyendo que los déficits del momento pueden balancearse con mayores ingresos del futuro debido a un continuado crecimiento económico.

El grave error de muchos gobiernos ha sido no considerar el hecho que la riqueza incrementada se concentra en una minoría de la población que no devuelve a la sociedad parte de su lucro adicional a través de un impuesto más alto. Existe una cierta resistencia de muchos gobiernos de aumentar la tasa del impuesto de ingreso por el temor que el capital huya del país. Esto se puede observar actualmente en Gran Bretaña al discutirse la Tobin-Tax. Existe también la esperanza que un régimen tributario más favorable

para los contribuyentes pueda dar una ventaja comparativa en la competencia internacional. Debe mencionarse también que algunos ricos como Warren Buffet y algunos empresarios en Alemania voluntariamente han ofrecido pagar impuestos más altos.

Existen, por lo tanto varias influencias internacionales sobre el diseño de la política fiscal que deben tomarse en cuenta al discutir la eficiencia y la justicia social en relación con la política fiscal. A pesar de esto, me parece justificado mantener la “regla de oro” de la política fiscal. El caos actual en los EE UU y en varios países de Europa, especialmente en Grecia, pero también en Italia, España, Portugal y últimamente en Bélgica, muestra, cuán peligroso es descuidar la “regla de oro”, endeudándose para financiar los gastos corrientes. El déficit presupuestario lleva al gobierno a financiar la deuda en el mercado de capitales, cuyos intereses aumentan aún más el déficit. Al “despertar”, los gobiernos suelen aplicar una política de austeridad que puede causar una depresión, la cual lo hace aún más difícil de reducir la deuda –un círculo vicioso que difícilmente puede romperse por un gobierno democrático que aspira a la reelección.

La crisis financiera y fiscal en los EE UU y en Europa es una razón más que suficiente para discutir la política fiscal aún en países que no están afectados directamente por la crisis en aquellos países. Efectos indirectos, sin embargo, pueden observarse pronto en las relaciones comerciales internacionales.

En vista a que la presente conferencia está a cargo de la cátedra de Economía Social de Mercado de la Universidad Miguel de Cervantes, haré referencia primero a lo fundamental de la Economía Social de Mercado, ya que esto ofrece la posibilidad de discutir la política fiscal no sólo en términos de la eficiencia, sino también en términos de coherencia con el sistema socio-económico del país.

II. ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO Y POLITICA FISCAL

La Economía Social de Mercado es un concepto de competencia funcional con instrumentos inherentes para acercarse a una mayor justicia social. Este sistema exige tanta libertad competitiva como posible y tanta intervención del Gobierno que sea necesario. Se basa en tres principios fundamentales:

- el auto-esfuerzo y la auto-responsabilidad de cada ciudadano
- la solidaridad de los más fuertes miembros de la sociedad con los más débiles
- la subsidiariedad del Estado, si el auto-esfuerzo y la solidaridad de la sociedad no son suficientes para solucionar los problemas.

El arte político es encontrar la combinación óptima de los tres principios. Se debe incentivar el auto-esfuerzo de los ciudadanos, ofreciéndoles oportunidades iguales a través de contribuciones solidarias, sin oprimir el espíritu de rendimiento individual. Y el Estado debe ofrecer su ayuda en una dimensión que no se oprima ni el espíritu de auto-esfuerzo, ni el espíritu de solidaridad.

Tal exigencia suena muy teórica y en realidad no existe una receta válida para todos los tiempos y todos los países. Por esto, el sistema de la Economía Social de Mercado se considera como un sistema flexible y adaptable a diferentes situaciones y exigencias.

Si analizamos este sistema por ejemplo en Alemania, vemos que la combinación de los tres principios ha sido diferente en los años 60, caracterizados por una sociedad bastante igualitaria y joven en comparación con los años 90, o comparando la situación pre y post Lehman Brothers caos.

En términos de la política fiscal, el auto-esfuerzo significa que cada uno debe pagar su parte de los impuestos, para que el gobierno pueda producir los bienes públicos y sus contribuciones a los sistemas seguro social. En general, la disposición a pagar altos impuestos es reducida. Los individuos que hacen un alto esfuerzo para facilitar su propio bienestar, suelen cumplir sus deberes tributarios sólo bajo dos condiciones:

- si existe un control severo y un sistema de sanciones
- si el uso de sus contribuciones es eficiente, coherente, transparente y social justo.

En términos de la política fiscal, el segundo principio de la Economía Social de Mercado, la solidaridad, se expresa en las tasas de contribuciones. Los ciudadanos con ingresos y riqueza mayores deben contribuir más que los ciudadanos con menores recursos. Las contribuciones más altas de ciudadanos más ricos hacen posible que los ciudadanos con menores recursos tengan igual acceso a los bienes públicos, producido por el Estado con las contribuciones.

Los impuestos que pueden referirse a muchos hechos, pero principalmente se refieren a los ingresos, a la propiedad y a las transacciones en el mercado. Las tasas de estos impuestos deciden sobre la capacidad del Estado de cumplir con el tercer principio fundamental de la Economía Social de Mercado, la subsidiariedad.

Me permitiré en lo que sigue hacer referencia a estos principios en relación con la eficiencia, la coherencia y la justicia social del sistema fiscal.

III. EFICIENCIA, COHERENCIA Y JUSTICIA SOCIAL

El sistema fiscal tiene un impacto importante sobre la competitividad de la economía y sobre la seguridad social. Es por esto que se debe diseñar el sistema en forma eficiente y coherente con el orden económico del país. Para lograr esto, el gobierno no sólo debe diseñar prudentemente el sistema fiscal, sino también revisar y, si es necesario, adecuar el sistema fiscal, si la situación general económica cambia. No abogo por adecuaciones frecuentes, pero tampoco uno debe temer reformar el sistema fiscal, si ya no corresponde a las necesidades.

Estuve recién en el Ecuador donde se hace la quinta reforma tributaria dentro de dos años sobre un detalle poco relevante, el impuesto a las exportaciones de divisas, tratando de aumentar la tasa de dos al 5%. En este caso me parece exagerada la intensidad de reforma tributaria.

Al diseñar el sistema fiscal, se trata de tomar decisiones sobre dos aspectos, la recaudación y el uso de los recursos públicos disponibles.

1. Recaudación

Con excepción de algunas particularidades, los Estados modernos hoy día están aplicando los mismos tipos de impuestos. Entre ellos, los más importantes suelen ser

- el impuesto a la renta y el impuesto corporativo sobre las ganancias de empresas
- el impuesto sobre las operaciones comerciales, más frecuentemente diseñado sobre un impuesto sobre el valor agregado.

Mientras estas dos categorías son generalmente aplicadas, más discusión suele haber sobre la necesidad de tener un impuesto al patrimonio y a las herencias. Debido a la crisis financiera global, el debate sobre un impuesto a las operaciones financieras, el así llamado Tobin-Tax, ha ganado nuevamente actualidad.

Aquí no es el lugar de discutir la justificación general de estos impuestos. Más interesante en términos de eficiencia, coherencia y justicia social es el diseño de los impuestos más importantes.

Lamentablemente no conozco suficientemente los detalles del sistema aplicado en Chile para hacer proposiciones concretas. Por esto me limito más a hacer preguntas que a dar respuestas.

En el caso del impuesto a la renta y a las ganancias empresariales, la discusión científica y política trata primordialmente de qué tipo de tasa tributaria debe aplicarse. ¿Es más adecuada una tasa igual (*flat rate*), una curva linear, progresiva o regresiva? Además puede discutirse largamente sobre la tasa máxima marginal. ¿Es socialmente justo tener una tasa marginal máxima de 25% o de 42%? ¿Y cuál tasa incentiva u oprime más el espíritu de rendimiento económico de los individuos?

Una discusión semejante suele haber sobre el monto, a partir del cual el impuesto es aplicado. ¿Debe imponerse ya un ingreso de 3000 \$ o sólo a partir de 10.000 \$ por año? Obviamente, la respuesta no depende solamente de la eficiencia, coherencia y justicia social, sino en gran medida del nivel de ingreso general en el país.

En el caso del IVA, uno puede y debe discutir no sólo la tasa adecuada –por ejemplo 10% o 20%–, sino también, para cuáles bienes debería reducirse la tasa general del IVA. Un IVA de 20% sobre todos los bienes puede considerarse menos socialmente justo que un IVA de 10%, ya que el IVA afecta más a las personas de menores ingresos que gastan una más alta proporción de su ingreso en el consumo. Considerando esto, muchos gobiernos deciden aplicar un IVA más bajo para bienes de primera necesidad y un IVA más alto para productos de lujo. Siendo esto aceptable, la definición de qué es un producto de primera necesidad y qué es de lujo, merece una discusión. Lo mismo vale para el criterio educativo-cultural, frecuentemente vinculado con la tasa del IVA. ¿Deben encarecerse productos dañinos como el tabaco y el alcohol? ¿Debe reducirse el IVA para bienes culturales como libros y discos musicales o para eventos culturales como el teatro y museo?

Sobre el diseño de estos impuestos deciden los gobiernos latinoamericanos autónomamente. En regiones de integración económica, por ejemplo en la Unión Europea, se dis-

cute, acaso tal autonomía todavía tiene sentido, ya que puede crear ventajas competitivas artificiales, especialmente en cuanto a la atracción de inversiones extranjeras directas.

Pero no es solamente la competitividad que está en juego. El otro igualmente importante factor de juicio es la justicia social. 200 años de discusión filosófica, académica y religiosa no ha sido capaz de definir claramente lo que es la justicia social. En términos de la teoría liberal, el criterio que más se acerca a la realidad de hoy día es la tesis de John Rawls, según el cual un proceso es socialmente justo, si ninguno está en una posición peor cuando algunos están en una situación mejor. En cuanto al sistema fiscal, el sistema socio-económico, por ejemplo los principios de la Economía Social de Mercado, ayudan a decidir sobre este problema difícil. Pero la última palabra tiene el gobierno que –ojalá– junto con la mayoría en el Parlamento decide sobre las tasas del sistema fiscal.

La eficiencia del sistema fiscal en cuanto a la recaudación depende del sistema del pago. Conociendo una cierta reticencia del ciudadano común y corriente, sería probablemente poco eficiente, si el impuesto a la renta o el IVA serían pagados de acuerdo a una auto-declaración. A los trabajadores y empleados, se suele obligar a deducir automáticamente su carga tributaria de sus sueldos y salarios. Para que esto no sea considerado como socialmente injusto, se exige normalmente pagos adelantados de aquellas personas que trabajan independientemente y auto-declaran sus impuestos.

La eficiencia y la justicia social en cuanto a la recaudación presuponen un control estricto. Además, la eficiencia y la justicia social del sistema fiscal están influenciadas por su transparencia. Mientras más complicado el pago de impuestos es, mientras más excepciones existen, menos eficiente y menos socialmente justo es el sistema fiscal. Ya que sólo las personas con mayores recursos económicos e intelectuales pueden entender el sistema y utilizar las ventajas de reducción que ofrece.

2. Gasto de recursos públicos

El Estado dispone de recursos propios por las ganancias en las empresas estatales y de recursos “prestados” por los contribuyentes. Con estos fondos, el Estado debe financiar la producción de bienes públicos, como un sistema adecuado de educación e investigación, las inversiones en la infraestructura, en la seguridad, en la protección del medio ambiente etc. En ambos recursos, el gobierno debe considerar la eficiencia, coherencia y justicia social.

En una Economía Social de Mercado, lo repito, el criterio básico es la responsabilidad individual de cada ciudadano. Debe hacer todo esfuerzo posible para ganar el ingreso necesario para sostenerse y para asegurar su futuro en términos de educación, protección de salud y jubilación. En vista a que no todos los ciudadanos disponen de los mismos recursos, en la Economía Social de Mercado se exige de las personas más ricas una contribución solidaria mayor con la cual se puede asegurar un nivel decente de aquellas personas con menores ingresos. En el caso ideal, el cumplimiento de los dos principios de auto-responsabilidad y solidaridad son suficientes para garantizar el bienestar diario de los ciudadanos. Pero en la realidad existe apenas un país donde no debe usarse el tercer principio, el de la subsidiariedad, es decir el gasto del Estado adicional, ya que no son

suficientes las contribuciones individuales y solidarias. Las razones para esta necesidad de la subsidiariedad son múltiples:

- una muy desigual distribución de ingresos y riquezas que hace que los pobres no pueden hacer contribuciones suficientes y la exigencia a los ricos de compensarlo con sus contribuciones mayores sería desmedida,
- una situación de baja coyuntura o recesión, acompañada con un alto empleo
- un creciente proporción de población de mayor edad, a la cual no se ha reaccionado a tiempo por no ajustando los sistemas de seguridad social
- etc.

Esta subsidiariedad, para lograr una justicia social más aceptable, obviamente no es el único campo de la política fiscal. No es el espacio aquí de analizar los múltiples gastos del gobierno, anotados en el presupuesto nacional. Al analizar dichas posiciones detalladamente, las exigencias de eficiencia y coherencia al igual como la de la justicia social deberían ser criterios para la comisión de presupuesto en el Congreso.

Existen algunas posiciones del presupuesto que fácilmente permiten juzgar la eficiencia, el decir, una relación racional entre el gasto y el resultado. Este suele ser el caso de las inversiones en la infraestructura. Apenas podría responder a la eficiencia la inversión en construir un alcantariado en la Atacama. No habrá dudas, en cambio, de juzgar eficiente la regulación del Mapocho.

Más difícil es juzgar inversiones en la educación o la salud, absolutamente necesarias, pero ¿en qué dimensión? Es una decisión que compite al gobierno, aunque a veces es mejor analizar las necesidades minuciosamente antes de tomar la decisión.

En cuanto a la coherencia de los gastos fiscales con el sistema socio-económico existen muchos criterios de juicio. En la Economía Social de Mercado, por ejemplo, el Estado intervendrá en el juego del mercado más que en una Economía Neo-Liberal. Un ejemplo es el fomento de las pequeñas y medianas empresas, que son uno de los pilares de la dinámica de la economía, no sólo por su flexibilidad y su alto grado de empleo, sino también por su espíritu innovador. Estos son méritos que –en la Economía Social de Mercado– justifican un tratamiento algo privilegiado en términos tributarios y/o crediticios.

Es un ejercicio académico interesante de analizar las diferentes posiciones del presupuesto en vista a su coherencia con el sistema socio-económico, pero últimamente prevalecen los criterios del gobierno que debe cometerse al juicio de la población en las próximas elecciones. Afortunadamente tenemos este control último en la democracia.

Lo mismo vale para el criterio de la justicia social del sistema fiscal en cuanto a los gastos. Honestamente uno debe reconocer que nadie todavía ha encontrado la piedra del sabio al respecto. *Cum grano salis* podemos juzgar si medidas del gobierno crean más o menos justicia social. Gastos fiscales invertidas en la población de menores recursos, sus viviendas, su educación, su nutrición –aquí vale la pena apreciar el sistema de bolsas familia introducido por los gobiernos de Cardoso y Lula en Brasil–, su capacitación profesional, etc. son claros señales de llegar a más justicia social a través de los gastos fiscales. Un ejemplo contrario son los programas de gobiernos de salvar los bancos en la crisis financiera, si estas medidas exceden la garantía de depósitos menores.

Mientras en estos ejemplos es relativamente fácil llegar a un criterio generalmente aceptable, más debates suelen provocar los gastos fiscales que pueden provocar resultados positivos en el futuro, como por ejemplo las inversiones del Estado en la investigación. Obviamente el juicio depende cuán serios son los receptores de dichos fondos. Pero en general, yo me inclino a considerar dichos gastos, por ejemplo en la investigación científica en general y en especial en la investigación médica, química, ecológica, tecnológica y otros campos semejantes como aportes a la justicia social en un sentido más amplio, ya que dan mayores oportunidades a la sociedad en el futuro. Además, gastos sociales, o mejor dicho: inversiones en estos campos son coherentes con una Economía Social de Mercado y obedecen al criterio de la eficiencia, si llevan a resultados positivos.

IV. RESUMEN

La política fiscal juega un rol clave para solucionar los problemas actuales y para preparar la sociedad para el futuro. Puede ser un instrumento político muy bien aplicado y pésimamente utilizado, como lo vemos en varios Estados dictatoriales. Es bueno que nosotros, viviendo en una democracia, tengamos instrumentos de control, primero a través del parlamento y medios independientes y últimamente por la próxima elección. Es natural que la política fiscal sea sujeta a discusiones casi permanentes, ya que existen diferentes criterios de juzgarla. En este ambiente vale la palabra final de la película "Some like it hot": Nobody is perfect.

El diálogo social: Elemento integral de la Economía Social de Mercado

*Hans Jürgen Rösner**



Dentro del modelo de la Economía Social de Mercado, la que ustedes tal vez conocen como “capitalismo renano”, el diálogo social pertenece al instrumental perpetuo de los actos gubernamentales aunque sea en distintas maneras y formas en los diferentes estados.

En Alemania, el concepto de la Economía Social de Mercado fue inventado y expresado por primera vez ya en el año 1947. Por este motivo, allá existen las experiencias históricamente más largas. Ya en el año 1918, después de que el Imperio Alemán había perdido la Primera Guerra Mundial, se llevaban a cabo primeras negociaciones entre el gobierno, los sindicatos y las federaciones patronales acerca de la superación junta de las consecuencias de guerra.

Asimismo, el concepto de la Economía Social de Mercado fue desarrollado en los años de guerra, en 1943, y exitosamente implementada después del fin de la guerra, en 1948, junto a la reforma monetaria. El rápido ascenso económico y social de Alemania, conocido como “el Milagro Económico”, no sólo se debe por esto. Desde entonces, el concepto de la Economía Social de Mercado fue establecido no solo en la mayoría de los países europeos occidentales, sino también presenta hoy en día el indicador para un modelo social común de la Unión Europea.

Por este motivo, en la primera parte de mi ponencia les quisiera presentar los componentes concepcionales así como las ideas directrices de la Economía Social de Mercado. En la segunda parte me ocuparé de las experiencias positivas así como las negativas en el uso del diálogo social en este mismo contexto. Y en la tercera y última parte intentaré a valorar la importancia de estas experiencias para la situación actual en latinoamericana y, especialmente, en Chile.

Parte I: Orientación y Contenido del Concepto

El paradigma económico anglo-americano del ser utilizado como modelo del éxito pasó a ser criticado incluso antes de la actual crisis financiera por sus aspectos negativos respecto a la globalización. Entre estos aspectos se encuentran: la brecha creciente entre los pobres y los ricos, los problemas referentes a la protección del medio ambiente, la abandonada infraestructura pública, así como varios programas de privatización y desregulación desorientados. Junto con la crisis financiera que se extiende por todo el mundo, la ideología de superioridad irrestricta del mercado y la fe en su poder de curación propia y de auto-regulación se desmintieron de una forma que nunca hubieran conseguido los

* Catedrático y Profesor de Política Social de la Universidad de Colonia.

críticos y escépticos con argumentos: El capitalismo desenfrenado cayó por su propia desmesura. El argumento de Adam Smith de que la avidez del individuo también beneficia el bien común por el mecanismo de la "mano invisible" del mercado fue descubierto como un error que tuvo consecuencias graves. El menosprecio de las instituciones estatales y sus regulaciones suena satírico cuando hoy en día "control" es la palabra clave. Sin embargo, con eso aumenta el peligro de que pueda resultar igualmente en un contragolpe ideológico que sofoque la dinámica del mercado por medio de una centralización excesiva y de re-regulaciones. Para que la crisis no perdure, es importante que haya un equilibrio entre "tanto mercado como posible y tanto estado como necesario" (Karl Schiller). En este sentido, la Economía Social de Mercado es una medida para conectar de forma equilibrada la mayor libertad económica posible con una compensación social y una regulación estatal adecuada.

Así, los padres intelectuales de las ESM si confían en la productividad superior y en las fuerzas dinámicas del mercado, pero no en los efectos automáticos de "trickle-down" como los neoliberales habían pensado. Para ellos, la sociedad y el Estado están llamados a corregir o a adelantarse a las consecuencias negativas para iniciar un proceso de desarrollo social- y económicamente integrado.

Así, para equilibrar la libertad personal por otros valores como la solidaridad y la justicia social, la concepción de una ESM se compone de tres pilares básicos:

(Primero) La aspiración a encontrar una síntesis entre la libertad personal y las obligaciones sociales del individuo.

(Segundo) La competitividad como principio creador del avance económico y estímulo de la iniciativa privada.

(Tercero) La combinación sinérgica entre la eficiencia económica y las exigencias de la justicia social.

El anhelo de crear un conjunto armónico y equilibrado de los órdenes políticos, económicos y sociales basados en un consenso profundo sobre los fines humanos de libertad, solidaridad y justicia social reclama un código ético que limite el comportamiento de los actores económicos. Como nos enseñan de forma impresionante las consecuencias de la presente crisis financiera global, ese marco de condiciones sólo puede ser establecido y garantizado por el Estado. No obstante, si bien los valores de libertad, solidaridad y justicia social son probablemente los más preciados objetivos básicos en el mundo entero, esto no significa que también exista coincidencia en cuanto a su significado o en cuanto a la prioridad. Así, por ejemplo, la percepción de libertad o de solidaridad en una sociedad pluralista será otra diferente que en una sociedad colectivista, como por ejemplo en China. Sin embargo, los valores y normas éticas deben ofrecer a los ciudadanos pautas de orientación, "una brújula ética" para evaluar y dirigir su comportamiento y sus acciones propias así como las de otros. Ninguna sociedad puede manejarse sin contar con una adecuada base común de valores. En la competencia global entre diferentes ordenes de economías de mercado que enfrentamos actualmente en los países de Europa, Asia y América, el éxito económico y social, igual que la estabilidad política de las sociedades, responde esencialmente a esta existente armonía entre los diferentes actores sociales.

En un mundo influido por la cultura europea, la fe cristiana es o al menos era la pauta determinante de la conciencia individual y social. El modelo cristiano del hombre es el hombre libre que como origen, portador y objetivo de todas las instituciones sociales reivindica para sí y en forma indeclinable los derechos fundamentales e inalienables. La fe cristiana está diseñada en su origen para una sociedad libre. Sin embargo, el hombre no debe ser visto como un ser aislado, sino como un individuo dentro de una comunidad y en relación con otros. A partir de esta naturaleza social del hombre que vive en una comunidad, surge la obligación ética de contribuir al bien de todos a través de una conducta solidaria. No obstante, este anhelo se ve enfrentado por una dualidad básicamente indisoluble entre la tendencia al egoísmo inherente a la naturaleza individual y las obligaciones solidarias inherentes a la naturaleza social del hombre. Por ende, se necesita un instrumento para restaurar la armonía entre estos valores que tienden a separarse.

En el concepto de Economía Social de Mercado, este instrumento es el principio de subsidiariedad. Su propósito es incorporar el individuo en la comunidad y asegurarle el apoyo de los restantes miembros de la sociedad, pero de un modo tal que afecte lo menos posible a su libertad individual. La subsidiariedad se manifiesta así como principio que reúne la libertad personal con la solidaridad social en tres dimensiones específicas:

La primera dimensión de subsidiariedad reclama la primacía de la auto responsabilidad del individuo que actúa con plena libertad y exige en consecuencia respetar el postulado de delegación o de prohibición de privación, por medio del cual no se puede asignar a la sociedad tareas que pueden ser realizadas por los individuos en base a su propia iniciativa.

La segunda dimensión de subsidiariedad exige la responsabilidad de la sociedad para cada uno de sus miembros a los que no les puede negar su protección y apoyo. Esta obligación al apoyo recíproco es el elemento que distingue la comunidad humana de una mera acumulación de personas. Se puede decir que la buena voluntad de asistencia solidaria es el “aglutinante” que preserva una sociedad como tal y que decide sobre su nivel de “cohesión social”. Este nivel depende de la dimensión en la que la solidaridad horizontal entre los miembros de un mismo sector social ha sido enriquecida de la solidaridad en dirección vertical entre las distintas capas sociales.

No obstante, el respaldo comunitario también debe tener sus limitaciones, porque si no, le llevará al individuo a una situación de dependencia permanente. Por lo tanto, sólo se debe prestar asistencia solidaria de manera subsidiaria, es decir proporcionada, solamente en tanto y en cuanto el individuo no esté en condiciones de poder ayudarse a sí mismo. Así, una asistencia subsidiaria no elimina la auto responsabilidad sino que la hace posible. Por eso, el propósito de asistencia subsidiaria consiste en ayuda a la autoayuda, no en sustituir los propios esfuerzos, sino en complementarlos.

La tercera dimensión de subsidiariedad precisamente deriva debido a la importancia asignada al principio de responsabilidad individual y es el postulado de reducción subsidiaria. Entiéndase por tal el hecho de que las prestaciones otorgadas por la comunidad deben ir en disminución para ser finalmente eliminado por completo en la medida en que el individuo vaya recobrando su capacidad de autoayuda y no exija la asistencia solidaria.

El concepto de la ESM reclama transformar esta orientación a valores ético-sociales en medidas e instituciones concretas e integradas. Un instrumento para alcanzar estos fines consiste en la política de **compensación social** frente a las evidentes desigualdades. La pretensión del neoliberalismo de fundarse en el principio justo del propio rendimiento presupondría que existan condiciones equiparables para poder participar en los procesos distributivos y para tener un acceso abierto a ellos. No obstante, en la realidad hay privilegios y otras relaciones favorables al igual que las desigualdades que no pueden ser atribuidas a la falta de voluntad o de esfuerzos. Mucho más se puede decir que los mecanismos del mercado distribuyen los ingresos primeramente entre aquellos que ya disponen de trabajo, de medios de producción, de capitales financieros o de posesión de tierra. Este hecho lleva consigo que la distribución de ingreso por el mercado reproduce, en forma cada vez más acentuada, las desigualdades ya existentes. En este sentido, la competitividad en los mercados no es leal en que los que ya disponen de mayor poder económico continúan acumulando su riqueza. Este fenómeno se puede observar, por ejemplo, en muchas sociedades latinoamericanas en que se presentan en forma piramidal, es decir caracterizadas por una base demasiado grande de clases humildes, dominada por una capa privilegiada muy pequeña. Así las economías latinoamericanas se encuentran en una latente crisis de estancamiento coyuntural por la falta del poder adquisitivo de amplias clases medias para desplegar la demanda interna necesaria para sopor-tar un proceso estable de crecimiento económico sostenido.

No obstante, alcanzar justicia social no significa que todos sean económica- mente iguales, pero tampoco que unos pocos se enriquezcan mientras la gran mayoría vive en penuria. Más bien que la justicia social se realiza en la virtud dando a cada uno lo que le pertenece y de tratar igualmente al igual y de forma desigual al desigual. En otras palabras, con justicia social se debe combinar la equidad de necesidades con la equidad de rendimiento.

Equidad de necesidades significa tomar en cuenta que el mecanismo de oferta y demanda del mercado por sí selecciona la jerarquía de las necesidades a ser satisfechas en función de las prioridades del poder adquisitivo. Sin embargo, el criterio del poder adquisitivo dice nada acerca de la urgencia que tiene la satisfacción de cierta demanda desde un punto de vista humanitario. Entonces, es necesario establecer mecanismos correctivos con el objetivo de lograr una distribución más adecuada a las reales necesidades. En el concepto de la Economía Social de Mercado es el Estado que tiene que completar la satisfacción de las necesidades económicas y sociales (o medioambientales) para hacer posible la activa participación de todos ciudadanos en la formulación de políticas públicas.

Es aquí, precisamente, donde encontramos la primera aplicación del principio del diálogo social como instrumento para darle una voz a aquellos, que solo por las condiciones económicas del mercado o no son preguntados o al menos no serían oídos.

Equidad de rendimiento significa, primero, que se impida la corrupción, el fraude y el enriquecimiento injusto. Segundo, que se realice al nivel macro una política distributiva éticamente superior a los resultados del mercado libre, es decir, que cada uno tiene que contribuir al bien común en relación a sus capacidades económicas. En la ESM se persigue la misma idea que se explica en el concepto de John Rawls en que principalmente la libertad tiene prioridad sobre la igualdad, pero el incremento de la desigualdad material

solo sería aceptable, siempre y cuando como consecuencia los pobres alcancen mejores condiciones de vida como sería el caso en una distribución de bienes más igualitarias.

Parte II: El diálogo social en las relaciones laborales

La equidad de rendimiento también se refleja en la configuración de la relación entre capital y trabajo según el principio de autonomía gremial. De conformidad con el postulado de subsidiariedad, a los empresarios y a los sindicalistas les corresponde una responsabilidad específica de transformar la economía en una fuerza motriz para la generación y distribución de beneficios. Estas contribuciones a la sociedad tendrán mayor alcance cuanto menos conflictivas sean las relaciones laborales, es decir, cuanto más prevalezca la inclinación hacia el compromiso o, en otras palabras, cuando se comportan empleadores y sindicalistas como "partes sociales" para disfrutar igualmente del progreso de productividad. En Alemania, con este prevaescente clima de cooperación los empresarios y sindicalistas lograron evitar las grandes luchas de clases previstas por la ideología marxista-leninista en favor de buscar un "tejido social", bajo cual todos los miembros de la sociedad pudiesen experimentar una consideración de sus intereses específicos y obtener un nivel garantizado de protección social. La pacificación y la integración alcanzadas de los diferentes grupos sociales entonces demostraron ser un factor estabilizador y un promotor del bienestar general.

Otro eje en la autonomía gremial consiste en el sistema de participación inmaterial, por el cual los obreros alemanes disfrutaban de diferentes derechos laborales para participar directamente o por medio de sus sindicatos en la gestión de las empresas. Dentro del marco establecido por la Ley del Régimen Empresarial en la economía privada o, correspondientemente, por la Ley de la Representación del Personal en el servicio público, los obreros y los empleados que forman la plantilla de una empresa o de una institución pública pueden elegir en forma directa un Consejo Empresarial o un Consejo del Personal, respectivamente. Por medio de estos consejos, obreros y empleados pueden ejercer, por un lado, derechos de cogestión en cuestiones del orden social, como por ejemplo en la estipulación del horario laboral, de las vacaciones, de los métodos de remuneración, etc.; o bien por el otro lado los derechos de consulta, con lo que se refiere a las materias economía o técnica. La estricta obligación prevé por esta legislación, que gerencia y Consejo Empresarial deban cooperar en mutua confianza en función del bienestar de los obreros y de la empresa y considerar las exigencias del bien común haciendo todo lo necesario para conservar la paz laboral.

Muchos acuerdos, que fueron logrados a través de este diálogo social a nivel micro de las empresas, han influido seguidos reglamentos jurídicos del gobierno basados en estos convenios.

Lo que quizás llame la atención sea que el concepto de la Economía Social de Mercado no contemple ninguna posibilidad de recurrir a una conciliación estatal en los conflictos laborales. Esta abstención se explica a partir de las malas experiencias registradas durante los años fatales de la República de Weimar. La Constitución de Weimar de 1923 si previó una amplia gama de opciones para recurrir a la conciliación estatal. En la etapa inicial, la apelación a esta conciliación así como la aceptación de la sentencia arbitral, permanecieron voluntarias. Pero bajo la presión permanente de las grandes crisis económicas y financieras de estos años, pronto surgió la reclamación de declarar las senten-

cias arbitrales obligatorias. La razón para esto era que desde el punto de vista de los sindicatos, se probó que su posición política en el Parlamento de la República era mucho más fuerte que su posición económica frente a los empresarios. Por lo tanto, pareció tentador usar la conciliación estatal como una palanca para ejercer mayor presión sobre los empresarios. Las consecuencias fueron graves: muchas empresas grandes tuvieron que declarar la quiebra y a otras les faltó el capital para las inversiones necesarias. Entonces, al final de la República de Weimar, la economía presentaba, durante el mantenimiento de los medios de producción, características semejantes a la situación de negligencia ahora bien conocida en los países socialistas.

Con el pleno reconocimiento de que sea prácticamente imposible establecer un sistema de conciliación estatal sin que los aspectos políticos jueguen un papel en la toma de decisiones, los fundadores intelectuales de la Economía Social de Mercado han confiado exitosamente en la capacidad de las partes sociales para iniciar libremente medidas de conciliación siempre y cuando lo exijan.

Para alcanzar un acuerdo rápido y pacífico es de importancia fundamental que, desde el principio, ninguna de las partes intente imponer exigencias demasiado irreales. Esta postura facilita acercarse al compromiso y ceder en algún u otro punto sin perder crédito. Es justamente el radicalismo en las relaciones laborales poco evolucionadas de muchos países que provoca graves conflictos, sobre todo cuando las reclamaciones económicas toman carácter político, o cuando existe una competencia intensa entre sindicatos moderados y otros más radicales. El peligro de una creciente politización de las relaciones laborales puede, muchas veces, ser prevenido a través de la estricta observancia de "las reglas de juego" en las relaciones laborales, como son por ejemplo la neutralidad del Estado, la ausencia de intereses ideológicos, la legitimidad y la capacidad de cumplir lo pactado, así como la prohibición de reclamos de inspiración política en la lucha laboral. Una ley muy semejante ya existía en la República de Weimar. El movimiento sindical de aquella época se encontraba destrozado internamente por conflictos ideológicos, sobre todo entre los diferentes grupos de orientación socialista o comunista. Por consiguiente, dicho artículo estaba orientado a la protección de la paz laboral contra perturbaciones externas de carácter exclusivamente político.

Una concertación entre los contratantes del capital y del trabajo como partes sociales, no significa la negación de los diferentes intereses particulares o los conflictos internos en las empresas; lo importante son el estilo y las medidas con que se los resuelve, así como la disposición absoluta a buscar la colaboración y el compromiso. Si bien es cierto que sindicalistas y patronos, que se entienden como partes sociales, no siempre podrán prevenir huelgas o cierres patronales aún cuando predomine un espíritu de cooperación, cual debería ocurrir en situaciones excepcionales y no en forma usual. Si predomina el espíritu de cooperación, las contribuciones de las partes sociales para efectuar un desarrollo integral no se agotan en la concertación dentro del marco constitucional de la autonomía gremial para configurar las condiciones de trabajo, sino que pueden incluir también una participación en la política del estado.

La introducción de la participación de las partes sociales en la formación de la política económica y social del estado fue institucionalizado en Alemania en el año 1967 con **"Ley para la Promoción de la Estabilidad y del Crecimiento de la Economía"** y se realizó por medio de la representación de las federaciones empresariales y de los sindi-

catos en una denominada "**Acción Concertada**" con representantes del gobierno. Según esta ley el gobierno federal y los gobiernos de los Estados federales deban armonizar sus medidas de política económica y fiscal para efectuar un crecimiento económico adecuado y sostenido bajo condiciones de estabilidad en el nivel de los precios, equilibrio en el comercio exterior y alto nivel de empleo. Para conseguir estos fines, prontamente denominado "**cuadrado mágico**", el gobierno federal tuvo que presentar y explicar, al comienzo del año, una proyección de las metas de su política económica y fiscal para el año entrante. Dentro de un "**diálogo tripartido**" entre sindicatos, federaciones empresariales y el gobierno federal debían desarrollar "**datos de orientación**" para el comportamiento económico correspondiente.

La "Ley de Estabilidad" demostró, en general, gran eficiencia salvo en lo concerniente a las partes sociales. Fueron especialmente los sindicatos, cuales demostraron poco entusiasmo y, transcurridas sólo unas pocas rondas anuales de acción concertada, rehusaron continuar con su participación. Desde el punto de vista de los sindicalistas, esta ley hubiera debido establecer un mecanismo para influir directamente, a través de la acción concertada, sobre el curso de la política económica y social del gobierno, así como sobre el comportamiento de los empresarios. En este anhelo se reveló otra reminiscencia a la República de Weimar, en la que los sindicalistas podían aprovechar de sus estrechas relaciones con un gobierno, muchas veces de mayoría socialdemócrata, muy similar a Argentina en los años del peronismo, donde la concertación (sobre todo) de los sindicatos representó una parte constitutiva del corporativismo o de la planificación económica del estado.

La acción concertada del concepto de la Economía Social de Mercado, sin embargo, sólo tiene el carácter de un instrumento regulador, sin pretender afectar la libertad de asociación o la autonomía gremial. Por esta razón, la participación es voluntaria y no existe ningún mecanismo para obligar a los interlocutores a seguir, en su comportamiento económico, a los datos de orientación para alcanzar los objetivos globales fijados. En esto se expresa la máxima de la Economía Social de Mercado: un comportamiento orientado hacia el bien común debe efectuarse por medio de la auto responsabilidad y no bajo presión. Un corporativismo autoritario o una planificación obligatoria chocarían inevitablemente con el principio de libertad personal, uno de los valores éticos fundamentales de la Economía Social de Mercado.

En retrospectiva, la institucionalización formal del diálogo social posiblemente fue un error porque nació se originó una gran presión de parte de la opinión pública a los partidos participantes a llegar a ciertos resultados. Esta presión de actuación muchas veces condujo a una politización del diálogo, que no solo ha paralizado la disposición, sino también la habilidad para llegar a compromisos. Como la siguiente **gráfica** indica, existe la posibilidad en el triángulo del diálogo social de reducir la intensidad de negociaciones.

Según lo define la Organización Internacional de Trabajo (OIT), el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones y consultas - e incluso el mero intercambio de información - entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales. La definición y el concepto de diálogo social varían en función del país o de la región de que se trate y todavía no tienen una formulación definitiva. Después de las experiencias en Alemania se supone que sería mejor realizar el diálogo detrás de puertas cerradas excluyendo el

público para evitar una politización exagerada que, muchas veces, impide acercar las distintas visiones y posiciones que existen en un momento determinado. También el gobierno, según el postulado de subsidiariedad de la ESM, debería tomar ni un papel demasiado pasivo ni demasiado activo y nunca debería intervenir a favor de un partido. Por el contrario, es el papel central del Estado de crear un clima político y cívico estable que permita a las organizaciones autónomas de empleadores y de trabajadores la actuación libre, sin tener que temer represalias o discriminaciones.

Parte III. Desafíos del diálogo social en la crisis financiera

Los principios de la economía de mercado nunca estuvieron fuertemente arraigados en América Latina, y en definitiva, la opción en favor de medidas de desregulación y de liberalización económica fue mucho más producto de la necesidad de ajuste estructural y de las exigencias de la creciente competición mundial. Consecuentemente, hoy observamos que la mayoría de los países latinoamericanos no ha logrado aumentar su competitividad y tampoco consiguió integrarse efectivamente en los mercados internacionales. Al contrario, en sus exportaciones dominan sobre todo materias primas y productos de agricultura. Con esta estructura corresponden a las características típicas de sociedades en vías de desarrollo. Referente a ese hecho, tendrán que continuar a retirarse de la competencia creciente de los países asiáticos, por ejemplo en la industria textil y otros bienes de consumo. Incluso pierden cuotas del mercado respecto al reparto de productos previos y semiacabados a los países industriales de Europa Oriental.

Dándose cuenta que América Latina casi no está afectada de los efectos directos de la reciente crisis financiera, tampoco es prueba de fuerza, sino más bien documenta el pequeño enlace que tiene el subcontinente con los mercados financieros internacionales. En cambio, las consecuencias indirectas de la crisis financiera en el desarrollo de la economía real vulnerarán las economías nacionales a causa de su gran dependencia de las exportaciones a las sociedades industriales del oeste, cuales pedirán mucho menos en el futuro. Al mismo tiempo, la competencia desde Asia aumentará, dado que estos países buscarán nuevas oportunidades para la comercialización de sus excedentes de producción.

Esta situación de competición desfavorable va agravando porque mientras que en Europa los procesos de industrialización llevaron a una difusión gradual en la promoción obrera de manera que los sectores más productivos han marcado la pauta para otros ramos de la economía. Por el contrario, en América Latina las mejores condiciones no siempre serán ofrecidas por las empresas más productivas, sino más bien por las ruinosas y mal administradas empresas del Estado.

En esta situación difícil corre el peligro de que no solo se disminuya el consenso en la concertación y el diálogo social, sino también el respaldo para combatir en forma más eficaz los problemas persistentes de extrema desigualdad material y pobreza, del desempleo y de la informalización del trabajo. No obstante, será importante fortalecer el poder adquisitivo de la propia población para cambiar la demanda decreciente del extranjero por la demanda creciente del interior. Hasta ahora, Brasil es uno de los pocos países que lo consiguió desde hace unos años. Si bien Chile cuenta con el rendimiento

económico per cápita más fuerte de toda Latinoamérica, y es el único país miembro de la OCDE, su indicador de Gini es uno de los más altos.

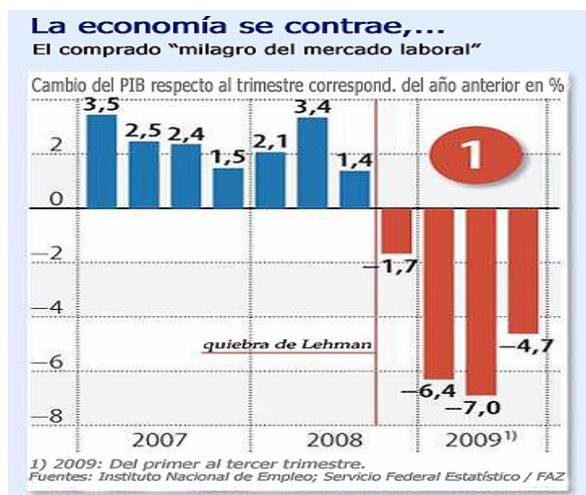
Precisamente en esta situación es importante transferir este progreso económico a un progreso social. Por eso, el diálogo social no debería ser abusado para tomar una estrategia defensiva y defender posiciones, cuales de todos modos no pueden ser sostenidos frente a la creciente competición internacional. Más aun:

Una estrategia que busca refugio en el proteccionismo y en estructuras anacrónicas provocaría el contrario de lo que se desea alcanzar. En lugar de eso, el diálogo social debería orientarse hacia un mejoramiento de la competitividad de las industrias, por ejemplo, a través de una flexibilidad y una capacidad de adecuación de los mercados laborales y una calificación mejor de los trabajadores.

Las dificultades actuales de continuar con el diálogo social a través de reformas relativas a la política de reforma laboral deberían ser superadas, porque quien se opone al cambio, también pierde en seguridad. No hay seguridad sin transformación y adaptación conforme a las necesidades. Chile dispone ya desde el primer acuerdo nacional entre el gobierno, los trabajadores y los empresarios, en el año 1990, una base fuerte para enfrentar los desafíos de la competición así como para integrarse de forma más activa en la futura formación de procesos de globalización. Este **Acuerdo Marco** podría resultar ser una herramienta útil para favorecer la cooperación no sólo entre las partes sociales en el interior de las empresas, sino también en el interior de la sociedad para establecer un consenso común necesario para llegar a los fines postulados de un sostenido desarrollo con equidad, justicia social y democracia.

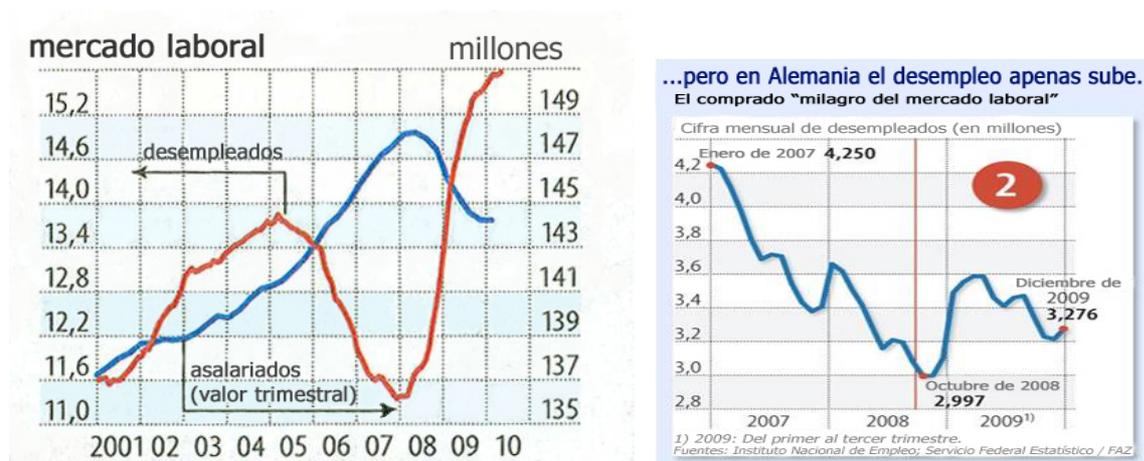
Parte IV: El Diálogo Social en acción – experiencias recientes en la crisis financiera

Una imagen ilustrativa de la exitosa colaboración a través de un diálogo social entre el gobierno, los empleadores y los sindicatos como interlocutores sociales, es la crisis financiera actual. En el punto culminante de la crisis en otoño de 2008, el producto nacional bruto de Alemania bajó por más de un 7% (gráfico 1).



Aparte de Japón, ningún Estado había registrado una comparable pérdida de crecimiento económico. Respectivamente, muchos pesimistas habían pronosticado un crecimiento del desempleo a más de 5 millones personas (lo que corresponde un 12% de la población). Pero en realidad el desempleo solo ha subido por unos 280.000 a casi 3,3 millones de personas sin trabajo (gráfico 2) y el índice de desempleo ha aumentado por menos de un dígito por menos de un medio por ciento a un 8% a fines del año 2008.

Situación del mercado laboral en la Unión Europea (Promedio de los Estados miembros)



Entre los países industriales más grandes, el aumento del desempleo en Alemania ha sido el menos grave aunque la disminución del crecimiento económico de la economía alemana haya sido muy fuerte. Por su economía orientada a la exportación de bienes, Alemania es uno de los países miembros de la OECD más afectados por la crisis financiera.

Esto se manifiesta especialmente en la comparación del desarrollo medio del mercado laboral con los diferentes Estados miembros de la Unión Europea (gráfico 2b). Por este motivo internacionalmente se habla de un pequeño „milagro alemán del empleo“. Pero en realidad, no se trata de un milagro sino de un resultado del diálogo social exitoso entre el gobierno alemán, los empleadores y los sindicatos. A continuación voy a presentar el funcionamiento y los resultados de esta interacción cooperativa.

El subsidio de jornada reducida empleada en Alemania desde hace ya muchos años por motivos relativos a la política del mercado laboral, sirve para la superación de una posible pérdida transitoria de horas de trabajo y debe facilitarles a los empleadores prescindir de desvinculaciones. Con esto, el gobierno evita el pago de subsidios de desempleo y los empleadores impiden gastos cuales se presentarían en el caso de readmisiones de personal después del fin de la crisis. Los trabajadores a jornada reducida reciben un 60% de las pérdidas neto, los cuales surgen de la reducción de su jornada laboral semanal normal a las horas de trabajo realmente realizadas. Por lo demás, el gobierno les restituye a los empleadores la obligatoria cotización al Seguro Social si los trabajadores son perfeccionados empresarialmente durante la época de jornada reducida.

Después de que el gobierno federal había ampliado el posible período de suscripción para el subsidio de jornada reducida de 6 a 18 meses durante los más fuertes impactos de la crisis financiera a principios del año 2009, el gobierno aprobó otra prolongación a 24 meses en total en primavera del mismo año. Como se puede ver en el siguiente diagrama (gráfico 3) las empresas hacían uso del subsidio de jornada reducida de forma masiva. Así, el subsidio disminuyó la presión de los precios para 1,5 millones de trabajadores durante el punto culminante de la crisis, los cuales posiblemente hubieran sido despedidos. El diagrama 4 ilustra este efecto de descongestión mediante la fuerte disminución de horas de trabajo realmente realizadas. Al mismo tiempo el aumento del volumen laboral, empezando en la mitad del año 2009, muestra la forma buena en la cual la disminución de ocupación era superado por el empleo de trabajo a jornada reducida.



Sin embargo, los empleadores también han hecho una gran aportación financiera a la aseguración de los puestos de trabajo. Porque pese a la descongestión estatal, la productividad laboral cae durante la crisis y se ha registrado un gran aumento del coste salarial unitario (gráficos 4, 5, 6).





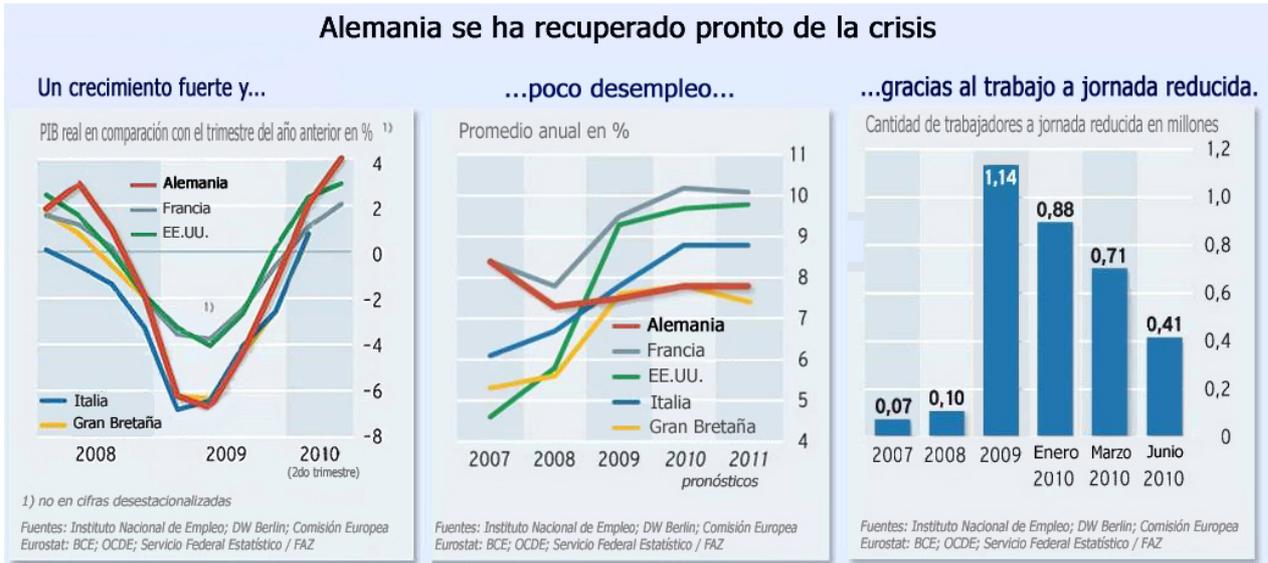
Normalmente, el aumento del período de suscepción para el subsidio de jornada reducida hubiera expirado y sido reducido a los 6 meses iniciales en el año 2010. Sin embargo, enfrentando la profunda disminución de la economía de exportación y la insegura perspectiva coyuntural a principios del presente año, el gobierno ha llegado a un acuerdo, el cual les da la oportunidad a los empleadores solicitar un pago de subsidios para un período de 18 meses aún en el año 2010. Con esto, actualmente los empleadores pueden reducir los abonos del salario hasta mitades del año 2010 a través del subsidio de jornada reducida. Si los impactos de la crisis financiera perduran más allá de esto, el gobierno les promete a los empleadores otra posible prolongación.

En el promedio del año 2009, a cada empleado le fueron sustituidos 15,2 horas de trabajo semanales a través de trabajo a jornada reducida. De esta manera, ateniéndose a las cifras, se han podido mantener 400.000 puestos de trabajo. Los gastos para esta política ascendieron a 4,6 miles de millones de Euros o casi 10% de los gastos totales para el Seguro de desempleo (Instituto Nacional de Empleo) aunque en 2009 hubieran contado con gastos de solamente 200 millones de Euros. Para el año 2010 contaron con gastos de 3 miles de millones de Euros para el trabajo a jornada reducida. Pero como la coyuntura se esté desarrollando de forma inesperadamente buena y el trabajo a jornada reducida disminuye notablemente, se estima que este presupuesto no va a ser agotado.

Aparte de la cooperación con el gobierno y la subvención del trabajo a jornada reducida, la modernización y la flexibilización de los acuerdos relativos al convenio colectivo entre los interlocutores sociales han formado parte importante en la formación del milagro del empleo alemán. De este modo establecieron así llamados cláusulas de apertura en los convenios colectivos para poder adaptar el horario de trabajo y el salario a la actual situación de pedidos. Además, acuerdos respecto a cuentas de tiempo trabajado, mensuales o bien anuales, hacen posible la acumulación de saldo en las cuentas de tiempo trabajado en épocas de buena coyuntura. Este saldo puede ser agotado en períodos de mala situación de pedidos sin necesidad de despedir a los trabajadores. Esto les facilita a los empleadores reaccionar a cambios de demanda. Por la más directa y fuerte afectación de economías políticas por choques externas, esta libertad de las empresas se ha vuelto en una de las premisas básicas para el éxito bajo los condiciones de aumentada conexión global-económica en la época de globalización. En la reciente crisis se han podido salvar

1,2 millones puestos de trabajos y ha sido posible la evitación de un fuerte aumento de desempleo gracias al empleo de saldo en las cuentas de tiempo trabajado, al reducido horario de trabajo promedio y finalmente también a la implantación temporal de trabajo a jornada reducida.

Para finalizar, el diálogo social entre gobierno, sindicatos y empresarios a veces sí es costoso pero, en resumen, se puede constatar también que relacionado a otros grandes países industriales: “Alemania se ha recuperado pronto de la crisis”.



Energía y medio ambiente: Eficiencia energética y las energías renovables

*Evelyn Castel Higuera**



RESUMEN

La industria energética mundial ha sufrido importantes cambios en la regulación, patrones de propiedad y estructura financiera durante los últimos veinte años. Varios factores han impulsado estos cambios, incluidos los siguientes: las inquietudes respecto de la eficiencia en el sector, las cuales surgen en parte de la propiedad pública no es tan eficaz, restricciones fiscales que inducen a trasladar parte de la carga financiera del sector público al sector privado; desarrollos tecnológicos que indujeron mejoramientos importantes en la eficiencia y que permitieron mayor flexibilidad en escala y utilización. Más recientemente dos factores adicionales influyeron en el sector energético: las preocupaciones respecto de la seguridad energética y los factores ambientales. En este sentido, en el presente documento se revisa la contribución de Chile en las emisiones globales, así como la contribución de los sectores que participan en la generación y el uso de la energía en las emisiones totales chilenas; se identifica las principales fuentes emisoras, las oportunidades de mitigación más relevantes y viables, así como las principales barreras para su implementación, todo lo anterior desde el punto de vista energético.

1. INTRODUCCIÓN

Energía y Medio Ambiente

En la comunidad científica internacional existe un amplio consenso de la responsabilidad que tiene el nivel de concentraciones de Gases Efecto Invernadero (GEI) en la atmósfera con el aumento global de la temperatura promedio del aire y de los océanos, el derretimiento general de la nieve y los hielos, y el aumento global del nivel del mar.

Los GEI existen naturalmente en la atmósfera, pero sus niveles han crecido dramáticamente durante las últimas décadas a causas de actividades humanas, entre las que destaca la generación de electricidad, el transporte y la deforestación.

Sin lugar a duda, la revolución industrial marca el inicio del uso intensivo de combustibles fósiles y a partir de ese momento se ha ido generando un incremento exponencial en las emisiones de gases efecto invernadero.

* Ingeniera Ambiental. Licenciada en Ciencias de la Ingeniería de la Universidad Católica de Temuco. Secretaria Académica del Diplomado Políticas Públicas en Medio Ambiente, Energía y Desarrollo Sustentable de la Universidad Miguel de Cervantes.

Por otro lado, las proyecciones de demanda energética realizadas por la Agencia Internacional de Energía¹ muestra incrementos significativos en el consumo energético, producto del desarrollo económico que están experimentando las grandes economías en desarrollo.

La Figura 1 muestra la tendencia proyectada de las emisiones globales al 2030. De cumplirse la proyección, la concentración de gases de efecto invernadero superaría los 1.000 ppm de CO₂ equivalente y el alza en la temperatura global ascendería a 6 grados centígrados, lo que constituiría un escenario catastrófico.

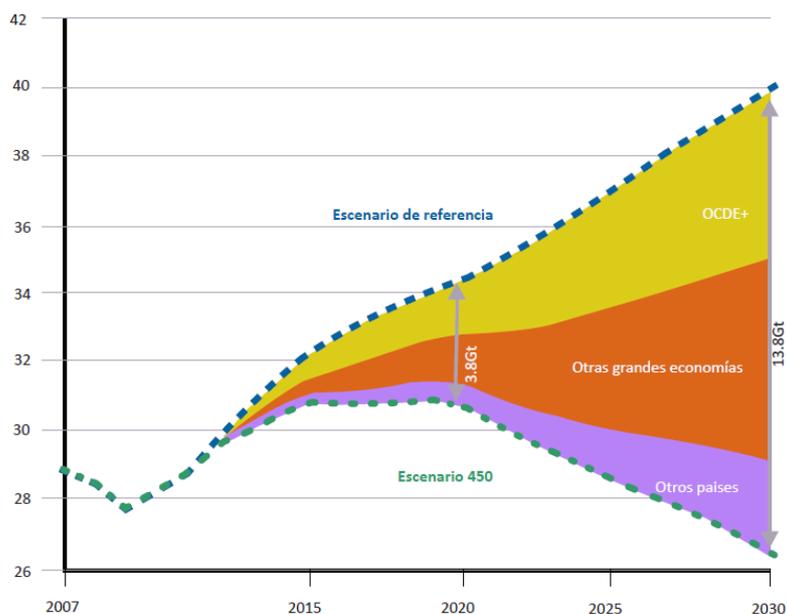


Figura 1.- Emisiones globales proyectadas.
(Fuente: Ealy except of Wea for Bangkok UNFCCC Meeting.)

Para alcanzar la meta de 450 ppm se requiere reducir en un 35% las emisiones proyectadas a 2030, lo que es sin duda un desafío de enormes proporciones, ya que es necesario no solo reducir la tasa de crecimiento sino que también el mundo debe ser capaz de lograr que las emisiones caigan respecto a lo que hoy se está generando.

Aunque la contribución de Chile al cambio climático sea poca significativa a nivel mundial, ya que contribuye con menos del 0.3% de las emisiones globales de CO₂, el país figura entre los mayores emisores de los países en desarrollo y es altamente vulnerable a sus efectos.

Nuestras emisiones de CO₂ tienen su principal origen en los patrones de consumos y generación de energía (Ver Figura 2).

¹ La Agencia Internacional de Energía es una organización que actúa como asesor en materia de política energética a sus 28 países miembros en sus esfuerzos de garantizar a sus ciudadanos la disponibilidad de energía confiable, abordable y limpia. Fundada en 1973-74 durante la crisis del petróleo, actualmente se encarga de asesorar a los países en el diseño de políticas energéticas balanceadas que consideren la seguridad de suministro, el desarrollo económico y el cuidado del medio ambiente.



Figura 2.- Emisiones proyectadas del sector energía 2007-2030 (millones T CO₂e)

(Fuente: Emisiones de gases de efecto invernadero en Chile: Antecedentes para el desarrollo de un marco regulatorio y evaluación de instrumentos de reducción; Progea U. de Chile, 2008.)

En este sentido, para reducir o evitar emisiones es necesario formular líneas de acción enfocadas en estos dos campos: generación y consumo; y su ejecución no debe frenar el desarrollo económico del país, sino por el contrario, aprovechar todas las oportunidades para adoptar mejores prácticas y mejores tecnologías e instaurar una política energética sustentable.

El problema es que el necesario y urgente crecimiento económico del país implica acrecentar la oferta energética para satisfacer una demanda que continuará creciendo en el futuro inmediato. El reto consiste en evitar que el volumen de emisiones de GEI de Chile continúe acrecentándose al mismo ritmo que crece la oferta energética.

Desacoplar el incremento de las emisiones del crecimiento económico, es decir, aprovechar todas las ventanas de oportunidad para reducir las tasas de crecimiento de las emisiones, lo cual será posible en la medida que los patrones de generación y consumo de energía sean cada vez más eficientes, desde el punto de vista económico y desde el punto de vista climático ambiental.

En este contexto, las energías renovables y la eficiencia energética constituyen un recurso inevitable a considerar dentro de toda la planificación en el sector energético, contribuyendo a reducir los efectos que provocan las emisiones, debido al uso de combustibles fósiles en el medio ambiente.

2. DESARROLLO

Chile y el cambio climático: emisiones y opciones de mitigación

El cambio climático como movilizador de políticas y exigencias internacionales se ha instalado como uno de los temas principales de la agenda de los países desarrollados. Los antecedentes científicos disponibles señalan que se acaba el tiempo para discusiones y que se necesitan acciones en el corto plazo para mitigar las emisiones si se espera mantener al cambio climático dentro de márgenes razonables. Señalan además que tanto los países desarrollados como lo en desarrollo deberán contribuir de manera importante a las reducciones de emisiones de gases efecto invernadero.

Las negociaciones respecto del régimen que regirá las reducciones necesarias de GEI se están llevando adelante por varios grupos de países y países individuales con peso específico importante, que defienden posturas comunes, pero diferentes frente a las exigencias futuras de mitigación de GEI.

Por los países industrializados, Canadá, la Unión Europea y Japón han decidido trabajar para lograr reducir las emisiones globales al menos a la mitad en 2050, si bien con propuestas diferentes.

La Unión Europea en particular se ha comprometido a reducir las emisiones de GEI para el año 2020 en un 20% con respecto a los niveles de 1990, y en un 30% en caso de que otros países desarrollados se comprometan a reducciones comparables y de que los países en desarrollo más avanzados contribuyan adecuadamente.

Japón por su parte, defiende una aproximación sectorial para las reducciones futuras. A la espera de una nueva administración que se asume tomará el tema del cambio climático con más iniciativa, Estados Unidos ha señalado su interés por resolver internamente sus emisiones y empujar soluciones básicamente tecnológicas.

En los procesos de negociación y posiciones que se definen tienen tres aspectos preocupantes para Chile y Latinoamérica, en general. Primero que se discute con fuerza la necesidad de estrategias de control de crecimiento de emisiones por parte de países en desarrollo. Esta es una realidad que debe enfrentar Chile. Sin embargo, en esta discusión no se hace distinción importante que se haga cargo de las realidades particulares de la mayoría de los países latinoamericanos que son muy diferentes a los de China, India o Brasil.

Segundo, los antecedentes de base requeridos por nuestros países para definir una posición frente a la mitigación son escasos y/o de calidad dudosa en particular comparada con la riqueza de información, estudios y recursos invertidos en este ámbito en países desarrollados. Es difícil establecer y defender una posición con los antecedentes disponibles.

Finalmente, Latinoamérica como realidad aparte (exceptuando Brasil y México) no están presente en los foros correspondientes, más allá de los países individuales, defendiendo compromisos que sean realistas para la región. Con ello, Chile deberá sumarse a acuer-

dos tomados por un conjunto amplio de países muy diferentes en cuanto a nivel tecnológico y productivo actual, expectativas de desarrollo futuro y emisiones de GEI.

Los resultados de este proceso pueden complicar el desarrollo futuro de nuestro país, en la medida que no sumarse a los acuerdos pueda implicar dificultades para nuestras exportaciones y accesos a créditos e inversiones, o que asumirlos implica un costo muy significativo para la industria y habitante.

El problema central es que para muchos países Latinoamericano el controlar el crecimiento de las emisiones puede ser más costoso que para otros países en vías de desarrollo con sectores energéticos o productivos mucho más emisores y con mayor retraso tecnológico. En efecto, para éstos, comprometerse a limitar el crecimiento de sus emisiones puede ser relativamente simple por medio de un cambio tecnológico que incluso permite mayores utilidades en el mediano plazo. Hasta la fecha se han desarrollado en el país cuatro grandes iniciativas de inventarios de emisiones de GEI. El primer estudio, realizado en 1997 por el Programa de Investigación en Energía de la Universidad de Chile (PRIEN), se centró en las emisiones del sector energía al año 1993.

El segundo de ellos, desarrollado también por el PRIEN en 1999, consistió en una actualización al año 1994 que incluyó adicionalmente las emisiones de procesos industriales y uso de solventes.

Un tercer estudio efectuado por PRIEN consistió en presentar la evolución de las emisiones de GEI en dichos sectores entre los años 1986 y 1998.

Finalmente, en el año 2004, la Dirección de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (DICTUC) llevó a cabo un cuarto estudio en el que se estimaron las emisiones de GEI en Chile al año 2001.

Los resultados de estos estudios son la base departida para la estimación de emisiones en los períodos en que no existen estimaciones de emisiones y para la posterior proyección de las mismas al año 2030.

El estudio permite concluir que:

- Chile es y será un país con emisiones totales de GEI bastante irrelevante en el concierto mundial.
- Los indicadores de emisiones unitarias de GEI de Chile empeorarán de manera significativa en el año 2030.
- Los últimos 16 años (1990 – 2006) las emisiones energéticas y de procesos de GEI de Chile se duplicaron.
- En los siguientes 16 años (2007 a 2024) las emisiones energéticas y de procesos de GEI aumentarán 2,9 veces, llegando el 2030 a ser 4,2 veces mayores a las del año 2007.
- Los sectores que más aumentarán sus emisiones al 2030 son el de generación eléctrica y de transporte.
- El sector eléctrico seguirá siendo en el futuro cercano el segundo emisor de GEI de Chile.
- La captura de carbono por cambio de uso de suelo tiende a disminuir al 2030.

En la Tabla 1, se observa que las emisiones provenientes de fuentes fijas conforman la mayor parte de las emisiones totales (el 51%), mientras las provenientes de procesos industriales y manejo de desechos contribuyen con una fracción bastante menor.

Al introducir el subsector forestal se procede a una reducción de más del 50% de las emisiones totales, gracias a la captura proveniente del manejo forestal y abono de suelo manejado. Con ello se obtiene una emisión neta de 30,69 millones de T CO₂, un 42% superior a la emisión neta de 1994.

Tabla 1.- Emisiones totales de GEI en Chile, año 2005 (Miles T CO₂).

Sector	
Combustión fuentes fijas	37.500
Combustión fuentes móviles	20.640
Procesos industriales	3.649
Agricultura	10.144
Manejo de desechos	1.138
Subtotal	73.071
Forestal y Cambio Uso Suelo	
Manejo forestal	-33.342
Abandono de suelo manejado	-16.861
Incendios	6.389
Conversiones	1.435
Subtotal	-42.379
Total Chile	30.692

(Fuente: "Consumo de energía y emisiones de gases de efecto invernadero en Chile 2007-2030 y opciones de mitigación"; PROGEA, Universidad de Chile; 2010.)

El estudio indica que las emisiones per cápita han aumentado en casi un 70% entre 1990 y 2006. Respecto a este indicador, el valor de Chile al 2006 (3,9 T CO₂/hab) es superior al resto de Latinoamérica, y es bastante más bajo que los valores de países desarrollados revisados en el estudio.

Opciones para Chile

Los esfuerzos de mitigación deben concentrarse inicialmente en las opciones dominantes, que generan beneficios globales (de mitigación) y beneficios económicos y ambientales locales.

De acuerdo al Banco Mundial, tales medidas que no generan "ningún arrepentimiento en el presente" son principalmente:

- Incrementar la eficiencia energética
- Reducir la deforestación
- Mejorar el transporte público
- Uso de fuentes de energéticas renovables
- Desarrollo de biocombustibles renovables de bajo costo

- Aumento de la productiva agrícola
- Mejora de la administración de desperdicios

Opciones de Mitigación en Chile: Sector Energía

La industria energética mundial ha sufrido importantes cambios en la regulación, patrones de propiedad y estructura financiera durante los últimos veinte años. Los problemas del cambio climático, seguridad energética y acceso de grupos vulnerables, además de una inquietud continua por cumplir con los requerimientos de energía a un costo razonable han generado una amplia gama de instrumentos, principalmente en los países desarrollados.

Según expertos, los instrumentos actuales de política energética se alejan de las alternativas tradicionales de regulación monetaria (impuestos y subsidio) hacia instrumentos no-monetario. En esta línea, la eficiencia energética surge como un área de política relevante, y la incorporación de energías renovables no convencionales (ERNC) también.

En el plano internacional, las tecnologías para la generación de electricidad con fuentes renovables de energía, llamada con frecuencia "electricidad verde", han tenido avances significativos a lo largo de las últimas dos décadas: la eficiencia y la confiabilidad de los sistemas se han mejorado, mientras que los costos de su ciclo de vida han disminuido y los mercados se han expandido. Por ejemplo, la capacidad mundial de aerogeneradores instalados es ahora superior a los 40,000 megawatts (MW), de unos 1500 MW que había instalados hace 15 años; las ventas globales de generadores fotovoltaicos (FV) ascienden en la actualidad a 300 MW anuales en un mercado que prácticamente no existía hace menos de 20 años. Estas nuevas tendencias hacen necesario contar con herramientas adecuadas para evaluar los impactos de política energética y realizar buenos pronósticos.

Chile, a diferencia de muchos países, no tiene centrales nucleares, la base de la matriz de Francia produce este tipo de energía, con cerca del 80% de la generación. Japón, España, Canadá y Estados Unidos también producen electricidad con energía nuclear, pero en menor medida (entre un 12% y 25% del total). Brasil y Canadá basan su generación en la hidroelectricidad, mientras que Estados Unidos, Australia, China, España y Japón son altamente dependientes de centrales térmicas.

En energías renovables no convencionales el porcentaje de generación es bastante menor, salvo en España, donde alrededor del 9% de producción es mayoritariamente a través de centrales eólicas.

Para tener una referencia, Estados Unidos supera más de 70 veces la electricidad que produce Chile. Japón 18 veces, Francia 10 y Australia 4 (Ver figura 3).

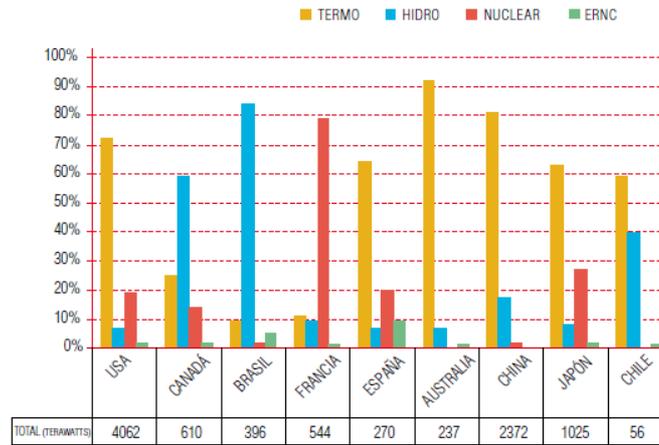


Figura 3.- Comparación Matriz Energética.

(Fuente: Energy Information Administration / Official Statistics From de U.S Government.)

Potencial en Chile y desafíos de implementación: Política Energética

El sistema eléctrico en Chile

El mercado eléctrico en Chile está compuesto por las actividades de generación, transmisión y distribución de suministro eléctrico. Estas actividades son desarrolladas por empresas que son controladas en su totalidad por capitales privados, mientras que el Estado sólo ejerce funciones de regulación, fiscalización y de planificación indicativa de inversiones en generación y transmisión.

La generación es un segmento constituido por centrales generadoras de electricidad, insertas en un mercado competitivo, en donde a mayor demanda, mayor son los costos marginales de operación y en el cual los precios tienden a reflejar el costo marginal de producción.²

La energía hidráulica, al ser la más económica, es la base de la oferta energética. Sin embargo, su oferta es cíclica, debido a que depende de las condiciones climáticas. Estos ciclos se aprecian claramente, porque en los años de sequía la oferta baja, teniendo como consecuencia un aumento en la generación térmica.

Los proyectos hidroeléctricos generan fuerte oposición entre sectores ecologistas y los habitantes interesados en un turismo más ecológico. En opinión de estos sectores, existen otras energías renovables que presentan menos riesgos para la naturaleza y que son más económicas, eficientes y no quedan inmediatamente sometidas al control de operadores extranjeros.

Las grandes centrales hidroeléctricas han sido frecuentemente el blanco de titulares adversos debido a su impacto sobre la flora y la fauna. La formación de un embalse implica la anegación de tierras y encierra un gran potencial de conflictos. Además, está científicamente

² **Costo Marginal:** Indica el costo asociado a un incremento de la potencia inyectada en el sistema, necesaria para responder e un incremento de carga experimentado en dicho periodo.

camente demostrado que los embalses de grandes dimensiones modifican el microclima. Por lo tanto para muchos ecologistas las centrales chicas son una mejor alternativa.

Las centrales de ciclo combinado y una fracción de las térmicas eficientes, tienen como insumo el gas natural provenientes de Argentina. La disminución en el suministro, que se intensifica en el último tramo, sumado con una generación baja de energía hidráulica, ha hecho que las centrales térmicas ineficientes de alto costo entren en operación. Esta situación impacta fuertemente en los costos, debido a que producir energía con centrales a base diesel tienen costos mucho mayores, repercutiendo en el precio nudo³, que es la base de la tarifa a clientes regulados.

Por otra parte, el sistema de transmisión corresponde al conjunto de líneas, subestaciones y equipos destinados al transporte de electricidad desde generadores hasta los centros de consumos o distribución.

En Chile se considera como transmisión a toda línea o subestación con un voltaje o tensión superior a 23.000 Volts (V) (las menores se consideran como distribución). La transmisión es de libre acceso para los generadores mediante el pago de peajes.

Los sistemas de distribución están constituidos por las líneas, subestaciones y equipos que permiten prestar el servicio de distribuir la electricidad hasta los consumidores finales, localizados en ciertas zonas geográfica explícitamente limitada. Las empresas de distribución operan bajo un régimen de concesión de servicio público de distribución, con obligación de servicio y con tarifas reguladas para el suministro a clientes regulados.

Sistema Interconectado Central

En Chile existen cuatro sistemas eléctricos interconectados independientes. El Sistema Interconectado del Norte Grande (SING), que cubre el territorio comprendido entre las ciudades de Arica y Antofagasta; el Sistema Interconectado Central (SIC), que se extiende entre las localidades de Taltal y Chiloé, el Sistema de Aysén que distribuye a esa región y el Sistema de Magallanes, que abastece a esta región austral.

Matriz energética: Capacidad instalada y generación

A fines de 2007 la capacidad instalada para la generación de energía eléctrica fue de 12.848 MW. Esta incluye sólo las centrales de servicio público, es decir, no incluyen auto-productores.

Durante el 2007 se generaron 57.222 GWh de electricidad y el 40% de ella corresponde a energía hidráulica. La composición de la capacidad instalada y de la generación es muy diferente entre los dos sistemas más importantes del país. En el SING, la energía hidráulica es marginal, siendo las centrales térmicas quienes generan casi la totalidad de la

³ **Precio Nudo Promedio:** Los precios de nudo se fijan semestralmente, en los meses de abril y octubre de cada año. Su determinación es efectuada por la Comisión Nacional de Energía (CNE), quienes a través de un informe Técnico comunica sus resultados al Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, el cual procede a su fijación, mediante un Decreto publicado en el Diario Oficial.

electricidad. En el SIC la producción hidráulica es de una gran importancia, representando más del 50% de la generación.

Tabla 2.- Distribución por sistema.

Energía	Potencia (MW)		Generación (GWh)	
	SING	SIC	SING	SIC
Total	3.602	9.118	13.395	43.701
Térmica	99.6%	46.3%	99.6%	45.6%
Hidráulica	0.4%	53.5%	0.4%	54.4%

(Nota: Generación: Se constituye por las centrales generadoras de electricidad, posee un mercado competitivo y los precios tienden a reflejar el costo marginal de producción. Potencia: Capacidad de transferencia de energía en determinados periodos de tiempo.)

Determinación del tipo de producción energética para el suministro

El centro de distribución de carga (CDEC), en función de la demanda requerida, indican cual generadora deben producir, dando prioridad a las de menor costo hasta abastecer la demanda.

El precio marginal de la operación corresponde al mayor de los costos marginales de las generadoras que fueron ordenadas para que despachen. Las generadoras, basadas en la forma en que producen energía, poseen ventajas y desventajas relevantes para conseguir un sistema óptimo.

Es así como la hidroelectricidad posee un muy bajo costo de operación, por lo que constantemente es requerida para despachar electricidad. El problema, como se menciono anteriormente, radica en la inestabilidad del recurso, es decir, depende de la estación del año, sequías y otros factores.

Las centrales térmicas basadas en combustibles fósiles, como el petróleo, gas natural licuado y carbón, tienen la ventaja de tener certeza de la disponibilidad del recurso, porque pueden ser comprado en el mercado, donde existe una gran cantidad de productores. Sin embargo, el costo de operar es mayor que el de la hidroelectricidad, debido a que depende del valor de los combustibles, pero no requieren una inversión inicial tan alta.

El gas natural tiene un costo operacional menor, pero actualmente es un recurso inestable, porque su obtención nos hace dependiente de países vecinos que controlan la oferta.

Las energías renovables no convencionales, como la eólica, la mareomotriz tienen bajos costos operacionales, pero requieren de una alta inversión inicial. La mayor dificultad es la incertidumbre de su disponibilidad.

De acuerdo a lo anterior expuesto, nos percatamos, que hoy en día Chile tiene una situación energética (no eléctrica) preocupante, un 92% de los recursos energéticos son combustibles, desde la leña hasta el gas natural son sustancias que se queman. La leña podría ser racionalmente renovable, hasta sustentable, pero actualmente no lo es.

Tabla 3.- Costos de generación por tipo de centrales.

Central tipo de energías	Inversión unitaria (US \$ miles/MW)	Costo de operación (US \$/MWh)	Costo medio total (US \$/MWh)
Hidroeléctricas			
Embalse (400 MW)	1.000	-	17,0
Pasada (400 MW)	1.300	-	24,0
Termoeléctricas a base de gas			
Gas natural (370 MW)	630	33,1	46,3
GNL (370 MW)	630	43,9	53,0
Gas natural a diesel, 500 Hrs (370 MW)	670	45,3	62,4
Termoeléctricas			
Carbón (250 MW)	1.000	33,1	49,3
Carbón/petcoke (250 MW)	1.250	22,6	42,8
Carbón /petcoke lecho fluidizado (250 MW)	1.600	28,9	54,8
Diésel (120 MW)	450	192,0	212,0
No Convencionales			
Geotérmica	1.400 – 2.000	90%	≥30
Eólica	1.200 – 1.800	≤45%	≥45
Biomasa	1.300 – 1.700	80 a 85%	≥35
Solar	4.550	7 a 15%	240 -300
Mini Hidro	1.300 – 1.800	50 a 75%	≥30

Según datos oficiales de la CNE el 2008, de todos los energéticos primarios que usa Chile el 66,2% debe ser importando desde situaciones que no dominamos : el 97,8% del petróleo se compra afuera (normalmente Chile se abastece desde países sudamericanos como Argentina (55%), Ecuador (14%), Venezuela (7%), compra además en Angola (7%) y Nigeria (17%). El 67,5% del gas natural, el 67% del carbón mineral provienen de mercados donde Chile no posee influencias y por lo tanto se está dependiente de cambios políticos, guerras, desastres económicos catastróficos en imponderables múltiples. Lo único netamente chileno es la leña, y la hidroelectricidad, dependientes de las lluvias del año. Petróleo chileno aportado es casi nulo (sólo un 2,2% de todo el petróleo usado) y carbón minera chileno, desechado por bituminoso, exceso de azufre, solo se extrae nacional el 12% del total que se usa al año.

Tabla 4.- Energía primaria Chile 2008, en teracalorías.

Energético	Producción Bruta	Importación	Exportación	V.Stock + Perd + cierre	Consumo Bruto
Petróleo Crudo	2.343	104.067	0	1.433	104.977
Gas Natural	23.716	48.928	0	3.704	68.940
Carbón	3.034	20.738	0	-1.634	25.406
Hidroelectricidad	21.865	0	0	1.924	19.941
Leña y otros	43.137	0	0	0	43.137
Biogás	0	0	0	0	0
Total	94.095	173.733	0	5.427	262.401

(Fuente. Comisión Nacional de Energía (CNE).)

Chile posee una alta y peligrosa dependencia energética, que además, basa su desarrollo en energéticos combustibles, no renovables y contaminantes, sin planes sustentables para el futuro de mediano y largo plazo.

A lo anterior expuesto cabe preguntarse: ¿Existirá otra forma de enfrentar la planificación energética del país?, ¿será el futuro de Chile las energías renovables?

Las condiciones que se dan en Chile para el desarrollo de las energías renovables son únicas. En lo referente a energía eólica, solar y mareomotriz así como a energía geotérmica, existen muy buenas perspectivas para una política diversificada y una generación de energía limpia.

El norte de Chile se presenta con más de 300 días de sol por año, en donde la radiación asciende a 6 kwh/m/día, en tanto en el sur está el viento patagónico que hace que esa región sea apta para energía eólica. Asimismo la geología favorece la energía geotérmica. Una ventaja particular de la energía eólica reside en que su generación es totalmente limpia, aunque tampoco esta fuente renovable escapa al problema de la dependencia de los factores climáticos. No obstante, las mediciones de la intensidad y duración de los vientos auguran un futuro promisorio para esta fuente de energía en Chile.

Por otra parte, la combustión de biomasa como fuente de energía “neutra en CO₂” cumple una importante función para la generación de calor en Chile, en particular tomando como materia prima la madera.

En Chile, la extracción anual de madera se ubica por debajo de la capacidad regeneradora y, por lo tanto, constituye a un sistema forestal sostenible. La explotación de pellets de madera constituye una importante fuente de ingresos. Desechos forestales no aprovechados generan posibilidades de obtener vapor y electricidad para la industria o también dentro de los hogares en forma de centrales chicas.

El uso de biomasa mediante residuos comunales o agrarios también encierra posibilidades para generar calor. Ciertamente, en ningún caso la solución pasa por una alternativa

única. La dependencia de un solo proveedor de gas demostró tener consecuencias nefastas en 2004, cuando Argentina redujo el volumen de los suministros a niveles inferiores a los pactados.

Por lo tanto, Chile debe resolver de manera urgente los problemas de diversificación y distribución de las fuentes energéticas. El mercado energético como se menciono anteriormente está liberalizado y en manos de empresas privadas que dependen de un financiamiento inicial por parte del Estado para promover las energías renovables. Por el momento, los precios de generación son muy altos y parecen poco rentables en comparación con los combustibles de origen fósil.

Es fundamental crear las condiciones legales que permitan promover el uso de energías renovables porque de lo contrario, el sector privado seguirá apostando a los combustibles fósiles como alternativa más económica.

Se debe regular el acceso de la energía producida en unidad de generación descentralizada a tarifa fijas, para brindar a los operadores la necesaria seguridad para proyectar sus negocios, además de canalizar inversiones hacia este sector. El desarrollo de nuevas tecnologías y el aumento de los precios internacionales en los combustibles de origen fósil determinaran que la rentabilidad de las energías renovables sea sólo cuestión de tiempo.

3. CONCLUSIONES

Dados los antecedentes disponibles y presentados aquí, la sustentabilidad del desarrollo energético nacional constituye un interrogante mayor. Ello se traduce en la urgente necesidad de establecer una política energética que apunte a:

- Un abastecimiento seguro, de calidad y a costos razonables
- Un compromiso real con el medio ambiente
- La satisfacción de los requerimientos energéticos del total de la población
- La reducción de la dependencia energética nacional
- La generación de adecuados canales de participación ciudadana informada

Para el logro de partes de estos objetivos existen opciones tecnológicas tales como el uso eficiente de la energía, la cogeneración y las energías renovales, cuya difusión y masificación requiere de decididas políticas públicas.

Las políticas energéticas propuestas consisten básicamente en:

- Una re-definición del rol del Estado
- A vinculación estrecha, entre otras, con las políticas ambientales, de desarrollo urbano, de transporte y de viviendas.
- A cambios en los esquemas regulatorios
- Esfuerzos reales por diversificar la matriz energética
- Reducir los obstáculos a la integración de los principales sistemas eléctricos del país y a la integración energética regional.
- Re- definir el rol de la planificación del sector energía.

La disponibilidad energética de Chile es enorme y lo que ha faltado es decisión para planificar, desarrollar, tecnológica, cultural y científicamente esas fuentes energéticas.

Una estrategia ganadora para la mitigación de emisiones en Chile es potenciar el desarrollo de la industria de la eficiencia energética y las energías renovables, capturando el valor para la economía local.

Considerando la situación de Chile frente al cambio climático (mitigación de emisiones), sería recomendable “transparentar” los costos ambientales de la generación térmica e internalizarlos, con lo que se le daría un impulso adicional a las energías renovables.

Un matriz sustentable requiere de inversión, incentivos, leyes y una planificación no electoral de largo plazo.

BIBLIOGRAFIA

- Comisión Nacional de Energía; “Proyección de la evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector energía años 2000 – 2025”; 2010.
- Comisión Nacional de Energía (CNE); “Balance de gestión integral año 2009”; 2010.
- CEPAL “Seminario preparatorio para la conferencia gubernamental sobre energías renovables 2004”; 2009.
- Comisión Nacional de Energía (CNE); “Diseño de una estrategia energética para Chile”; 2009.
- Comisión Nacional de Energía (CNE); “Potencial de generación de energía por residuos de manejo forestal en Chile”; 2008.
- Comisión Nacional de Energía; “La Regulación del segmento distribución en Chile”; 2006.
- Comisión Nacional de Energía (CNE); “Las Energías Renovables no Convencionales en el Mercado Eléctrico Chileno”; 2006.
- Comisión Nacional de Energía (CNE); “Modelación del Recurso Solar y Eólico en el Norte de Chile”; 2009.
- Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA); “Chile: Ejemplo de desarrollo sustentable”; 2006.
- Enzo E. Sauma; Escuela de Ingeniería; Pontificia Universidad Católica de Chile; “Políticas de eficiencia y ahorro energético para el Sector Eléctrico Chileno; 2009.
- Helmut Wittelsburger; “La Política Energética de Chile: de la dependencia al desarrollo sostenible”; 2008.
- Jean Acquatella Corrales; Unidad de Recursos Naturales y Energía- DRNI CEPAL “Energías Renovables no convencionales en América Latina”; 2009.
- POCH Ambiental y Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA); “Análisis de opciones futuras de mitigación de gases de efecto invernadero para Chile en el sector energía”; 2010.
- Programa de Gestión y economía ambiental (PROGEA), Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile; “Consumo de Energía y Emisiones de Gases de Efecto Invernadero en Chile 2007-2030 y Opciones de mitigación”; 2010.
- Rolf Linkohr; “La política energética latinoamericana: entre el Estado y el mercado”; 2007.

- Ricardo Nuñez; Presidente de la Comisión de Minería y Energía del Senado Congreso Nacional de la Republica de Chile; 2008.
- SENES Consultants y Universidad Adolfo Ibañez; “Roles del Estado y del Sector Privado en la Generación Núcleo - electricidad: experiencia internacional aplicable a Chile” 2007.

Rol del municipio chileno en el proceso de descentralización del estado nacional

*Ricardo Nuñez Muñoz**



No existen propuestas descentralizadoras, incluidas algunas que más bien tienden a mantener el statu quo existente, que no hayan hecho referencia al municipio como una de las instituciones esenciales a considerar en cualquier política que tienda a transformar el estado centralista y presidencialista que posee Chile.

Esto tiene varias explicaciones. Desde luego, el municipio es una institución más antigua que el propio estado nacional. A menudo no se asume el hecho que el 18 de septiembre de 1810 se convocó a un órgano esencialmente vinculado con el municipio: el cabildo. No fue en una Iglesia ni alguna institución propia del sistema de dominación colonial donde los criollos iniciaron el camino de la Independencia nacional.

Existe otra razón adicional. En todas las constituciones que se ha dado el país, especialmente las de 1833, 1925 y la que actualmente nos rige, el capítulo referido a la función, a las atribuciones o composición del ente municipal posee un espacio importante.

Igualmente, entre las experiencias que se han impulsado para transformar la estructura político-administrativas del Estado la propuesta del gobierno de don José Manuel Balmaceda es tal vez las más audaz. Durante su gestión presidencial, se propuso crear la "comuna autónoma" cuya finalidad era radicar en ella el incipiente desarrollo democrático del país y generar condiciones que le permitiera reflejar con propiedad los rasgos singulares del espacio territorial donde debía desarrollar su función.

Tal idea no se impuso. Murió con la derrota militar del gobierno de Balmaceda en 1891 y con la constitución del 25. La referencia a estos hechos históricos tiene la finalidad de afirmar que cualquier proceso que pretenda modificar el sistema político-administrativo del estado necesariamente ha de considerar al municipio como ente fundamental. Cualquier cambio del modo de cómo se gobiernan los chilenos, tendrá que considerarlo necesariamente como un factor determinante.

En los años que transcurridos desde recuperada la democracia, las normas constitucionales y legales que rigen al sistema municipal han sido modificadas en varias oportunidades. Luego de transcurridos dos años desde el inicio de la transición, los ciudadanos pudieron elegir a sus autoridades edilicias a pesar del intento de evitarlo por parte de sectores de la derecha, y algunos senadores designados, quienes sostenían que el ente municipal no poseía naturaleza política sino era un órgano estrictamente administrativo,

* Licenciado en Sociología por la Universidad de Chile; Master en Demografía por la Universidad Carolina de Praga, Checoslovaquia. Se ha desempeñado como Senador de la República reelecto en dos períodos, Presidente de la Comisión de Regionalización y Descentralización del Senado en varias oportunidades.

razón por la cual los alcaldes designados y los CODECOS, autoridades expresivas del régimen autoritario, debían mantenerse aunque estos últimos modificaran su composición.

Desde el inicio de este nuevo periodo histórico, el camino para estructurar un sistema de poder en el municipio chileno ha sido difícil. Ha debido enfrentar contradicciones que sólo la experiencia les ha puesto fin. En efecto para concluir en el modo en que se eligen las actuales autoridades – es decir alcaldes y concejales – se debió pasar por sistemas y por mecanismos diferentes que no siempre eran plenamente entendidos y compartidos por la ciudadanía.

En democracia, como sabemos, es básico que las autoridades que han de cumplir funciones públicas relevantes posean altos índices de legitimidad. Con mayor razón si son elegidas directamente por el voto popular. Ello me hace sostener que el sistema de elección directa de alcalde y concejales – como el que hoy prevalece – posee la virtud de dotar a todos aquellos que reciben el respaldo de la voluntad ciudadana de un grado sensiblemente mayor de legitimidad que aquellos que lo fueran por mecanismos que atendían a los intereses partidistas más que al fortalecimiento institucional de los municipios.

El sistema municipal chileno se enfrenta a un desafío estratégico que requiere superar. En efecto se puede afirmar que en el estado actual del desarrollo institucional del país, el municipio está lejos aún de ser su eje fundamental. En otros términos no posee la fortaleza que se necesita para modificar la naturaleza y las instituciones del estado que con diversos retoques “progresistas” aún prevalece en el país

Para fundamentar lo anterior echemos una breve mirada a los principales aspectos que posee el sistema municipal chileno. Desde el punto de vista del financiamiento existe una evidente anomalía. Con muy escasas excepciones, la mayoría de ellos dependen del Fondo Común Municipal (FCM) al cual aportan fundamentalmente sólo algunos que por diversas razones tienen altos ingresos. El cuadro siguiente es ilustrativo:

	Nº municipios	Porcentajes
Grandes aportadores	4	1,0
Aportadores	9	2,6
Receptor aportador	15	4,3
Receptor	140	40,6
Receptores Neto	177	51,3

(Fuente: Centro de Sistemas Públicos. Ingeniería Industrial. U. de Chile)

Puede ser que el FCM es una expresión solidaria que se debe mantener y perfeccionar. La Ley que rige su distribución debe ser mejorada. Pero en lo esencial, no cabe duda que la dependencia financiera de casi el 90% de los municipios de aquellos más ricos –aun cuando algunos posean “ingresos propios”– es el reflejo de las enormes desigualdades de ingresos –individuales y colectivas– que afligen al país.

En consecuencia, modificar la estructura de ingresos de los municipios es vital. Aunque las cifras indica que en la actualidad el 42% de sus financiamientos provienen de Ingresos Propios (donde el 56% proviene del impuesto territorial y las patentes) y solo el 31% del FCM, estamos hablando de promedios que no reflejan acertadamente la realidad

Es cierto que esta situación no aflige sólo al municipio. Que afecta también a los Gobiernos Regionales, los que a pesar de la generosidad del FNDR, o de eventuales Convenios de Programación o de determinados recursos sectoriales, en general no poseen medios financieros significativos que le permitan elevar su nivel de autonomía.

El problema es que siendo el municipio el ente estatal más cercano al ciudadano su falta autonomía financiera se hace más patente. Afecta funciones municipales básicas y pone en cuestión el sentido fundamental de la institución. El ciudadano tiende a resentir las carencias municipales más que aquellas que pueda afectar al gobierno regional respectivo.

Por ello, cuando se afirma que las dificultades señaladas se deben a problemas de gestión, se comete un grave error. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que rige no asume la enorme diversidad cultural, social, económica o geográfica que poseen las 346 comunas existentes en el país. Es un cuerpo legal que tiene como referencia un modelo ideal de municipio que como todo modelo, en general abstracto, no dan cuenta de los rasgos que asume la institución según su específico entorno.

Modelos de Gestión

En referencia a lo anterior, existen dos tipos de modelos. Uno que podríamos denominar gerencial y otro inclusivo.

El modelo gerencial es el que entiende al municipio como una empresa, concebida como sinónimo de eficiencia. Este modelo asume al municipio como prestador de servicios. Donde los habitantes de la comuna más que ciudadanos son clientes. En los que prevalece la función privada por sobre la función pública y los servicios se encuentran en manos de empresas privadas concesionadas. Se trata de municipios en los cuales la gestión tiene una concepción estrictamente gerencial y la participación social es más bien marginal o no tiene una impronta significativa.

El otro modelo es el inclusivo que asume lo público como valor fundamental y la participación social como mecanismo para elevar la eficiencia de sus políticas. Es un modelo que entiende la ciudad (en el caso de Chile la mayor parte de la población vive en ciudades de diferentes tamaños) como territorio urbano en el que además de gestionarlo con criterio económico considera las variable socio-cultural propias del entorno en la que

despliega sus actividades. Se trata por lo tanto de un modelo que asume a la ciudad no como una mera distribución física del territorio sino un espacio en donde se desarrolla y realiza la gente. Este último modelo pone especial acento en la idea del gobierno local y no solo en la gestión y administración local.

Lo anterior recuerda que las instituciones políticas no han resuelto el problema de la naturaleza jurídica de los municipios. Formalmente siguen siendo meros entes administradores de actividades de carácter social, distribuidoras de ciertos beneficios. Por tanto no son parte de una estructura concatenada en un sistema de carácter democrático-republicano, ni se hayan constitucionalmente obligadas a privilegiar la participación y la cultura democrática y el alcalde a desempeñarse como jefe de gobierno a nivel comunal.

Se trata de decidir si el municipio tiene capacidad de transformarse desde una institución de carácter administrativo, tal como lo señala ahora la Constitución, a otra dotada de poder suficiente como para generar y desarrollar con grados mayores de autonomía las políticas públicas en el ámbito comunal. En otros términos, si requiere saber si las mencionadas autoridades (gobierno, parlamento, partidos políticos etc.) están en condiciones de establecer acuerdos suficientemente sólidos con el fin de transformar el municipio en órganos de gobierno con mecanismos de relacionamiento con entes superiores a través de medios mejor diseñados de los actualmente existen.

Mirado aisladamente es probable que una transformación de ese alcance sea vista como imposible en vistas a que se requiere un nivel de consenso político que actualmente no existe.

Sin embargo, si tal objetivo se le ubica en el marco de una transformación mayor que involucra a estructuras políticas y administrativas del conjunto del estado nacional, será indispensable hacer del gobierno comunal parte de un sistema más democrático y participativo propio de una sociedad madura y moderna en la que todos sus miembros tienen valor y capacidad de ejercicio cívico.

Para que ello ocurra es menester superar en la actualidad una serie de problemas tan importantes como los señalados. Aun cuando las soluciones que se implementen no sean factor para una transformación más de fondo como se insinúa más arriba, es básico enfrentarlos con prontitud.

Desde luego, es obvio que radicar en el alcalde una suma de potestades y atribuciones en desmedro del cuerpo de concejales, debe concluir. No es posible la mantención de una estructura como la que representa el alcalde, reflejo del autoritarismo presidencial que rige en el país, y los concejales sean personas – en muchos casos – legalmente irresponsables de los actos jurídicos en los que incurre el municipio. Es conveniente que estos posean atribuciones específicas y no solamente tareas normativas y fiscalizadoras, funciones que solamente pueden ejercer como cuerpo.

Un tema delicado es el relacionado con el traspaso que se hiciera de la educación pública a los municipios y que estos posean la enorme responsabilidad de hacer descansar en ellos el futuro de los jóvenes chilenos particularmente los de origen más modesto. A pesar de las iniciativas legales existentes para modificar las normas que permitieron durante el régimen militar tal traspaso –así como de la salud primaria– no es claro, ni en el

cuerpo legal que inicia su discusión en el Parlamento, ni entre las fuerzas políticas mayoritarias, qué entidad nueva o preexistente debe asumir la responsabilidad que actualmente recae en el municipio. Al respecto sostengo que la des-municipalización debe ser un proceso gradual para no descapitalizar los municipios y generar nuevas burocracias que puedan hacer más dificultoso los objetivos de elevar la calidad de la educación de los chilenos. Mejorar el estándar de los profesores, asegurar sus remuneraciones dignas y volver a hacer de la educación pública un pilar sólido para el desarrollo del país no es una tarea que se pueda llevar a cabo en poco tiempo. Es más, la comunidad en su conjunto debe asumir su responsabilidad para que ese proceso se lleve a cabo con el máximo respaldo ciudadano.

Otro tema que preocupa en el actual funcionamiento municipal lo constituye la necesidad de ampliar la fuente de recursos propios que tiendan gradualmente constituirse en partidas autónomas del municipio. Los actuales mecanismos son evidentemente insuficientes. El cobro de patentes o los ingresos por determinados servicios que el municipio otorga a la población son claramente precarios. Existe un sistema de exenciones tan arbitrario que a menudo es posible hallar municipios pequeños y pobres que por estos conceptos prácticamente tienen ingresos cercanos a cero. Hoy está a la orden del día hablar sobre una reforma tributaria. En el marco de la misma, es fundamental abordar nuevas alternativas que permitan que ciertos tributos queden a nivel regional y local, eliminándose las exenciones que son perjudiciales para las finanzas municipales.

En resumen el municipio chileno se enfrenta a una serie de problemas que debe resolver si ha de transformarse en el pilar de un Estado Nacional de autonomías donde la democracia y la participación efectiva de la gente sea un factor efectivo de desarrollo con equidad y justicia social.

De lo rural a las ruralidades: Una transformación hacia lo territorial y el desarrollo sustentable

Rodrigo Mena F.*



“...las ruralidades parecieran ser más bien, nodos con anclaje territorial (lo que permite asirlas y conocerlas), integrantes de sistemas mayores interconectados, con “fronteras” flexibles y vínculos de alcance variable”

RESUMEN

El desarrollo sustentable pasa por la capacidad de planificar de modo proyectado un territorio. Para lograr eso, ese lugar debe ser conocido, medido y estudiado. Más aún, ¿Qué pasa cuando ese territorio se conoce sólo por su funcionalidad, pero se sabe poco de su estructura, orgánica, cultura y dinámicas? ó ¿Qué pasa cuando la definición de un territorio se basa principalmente en su opuesto o sólo algunas de sus dimensiones?

Una respuesta positiva a las preguntas esbozadas es lo que suele ocurrir con el mundo rural en Chile, por lo cual, el presente artículo revisará en primer lugar porqué la definición de un espacio es el primer paso antes de poder pensarlo. Se observará cómo la definición de un espacio social (y cualquier definición) no es inocente y determina de modo relevante la forma de visualizar, pensar y reconstruir una realidad.

Acto seguido, se realiza un recorrido por la construcción y metamorfosis del concepto *rural o ruralidad*, proceso que decantará en una de las bases primordiales para lograr un desarrollo rural sustentable hoy en día: Su consideración territorial.

Por último se verá que tras la complejidad de definir el concepto y lo representado por lo rural y las ruralidades, esa misma complejidad nos da la oportunidad pensar esos territorios, tanto de modo individual como sistémico. Esta oportunidad permite actuar y focalizarse hacia metas estratégicas, que pueden estar ligadas al cambio climático y/o los modelos de desarrollo que se planteó el país. Para esto, es necesario considerar el uso de herramientas más sistémicas, de largo aliento e integradoras, como por ejemplo, la Evaluación Ambiental Estratégica.

Todo lo descrito es sin duda un tremendo desafío para la planificación y desarrollo sustentable de los territorios rurales en Chile y porque no, desde allí planificar un modelo de desarrollo a nivel nacional.

* Sociólogo. Diplomado de Políticas Públicas en Medio Ambiente, Energía y Desarrollo Sustentable por la Universidad Miguel de Cervantes.

1. REFLEXIÓN INICIAL

La planificación y desarrollo sustentable son dos conceptos íntimamente ligados. No se puede pretender tener un desarrollo sustentable sin planificación consciente, en base a proyecciones tanto de idearios, como de la composición socio-ambiental de esos espacios, entendiendo dentro de lo social las esferas económicas, productivas, culturales e históricas.

Más aún, el ejercicio mencionado supone poder definir y conocer a cabalidad lo que se ha de desarrollar y está siendo planificado, para lo cual debemos pasar de un nivel genérico de entendimiento de los espacios a su consideración más concreta. En el caso de la ruralidad, supone pasar del concepto a su condición territorial, ejercicio que como se verá más adelante, significa una metamorfosis o evolución del concepto original.

Sin embargo, muchas veces los territorios se desarrollan en base a la planificación o modelos de desarrollo mayores, generalmente a nivel país. El problema recae cuando estos macro modelos no decantan en análisis que permitan su aplicabilidad de modo adaptado a cada territorio, área social o regiones, cayendo finalmente en la contingencia o subsumiéndose en los vaivenes de la economía. De esta manera, lo que termina sucediendo es que se pierde la noción de territorialidad de esos espacios, siendo entendidos sólo por su funcionalidad y productividad.

Ruralidad y territorio, parecieran ser conceptos en la planificación y uso de esos espacios, divididos. Fragmentación que para un desarrollo sustentable, debe ser superada.

Lo mencionado refleja de buena manera el modo que la ruralidad en Chile se ha desarrollado.

Los espacios rurales, no sólo en Chile, sino también en gran parte de la región Latinoamericana, está intrínsecamente relacionado con los modelos de desarrollo que asumen los países. Un ejemplo histórico de estas relaciones, puede encontrarse al observar que el mundo rural de hoy dista mucho del que fue escenario del modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), que existió en la región Latinoamericana, y en Chile desde mediados del siglo XX hasta los años 70 con la irrupción del gobierno militar. La principal diferencia entre ese modelo y el modelo actual, radica en que el modelo ISI se presenta como un modo de desarrollo hacia adentro, lo cual es opuesto al modelo de apertura hacia el exterior como se vive en el país actualmente, del cual se destacan las exportaciones de la industria minera (principalmente cobre), maderera, agrícola y pesquera. Así, vemos cómo se está viviendo el retorno a un modelo de desarrollo país basado en el crecimiento por exportación y apertura comercial, tal cual como fue desde la independencia de Chile, en donde se destacó una apertura hacia el exterior: Primero un modelo exportador del cual se destacan el ciclo post-independentista (1823), luego el ciclo salitrero (1880-1920) y parte del ciclo cuprífero (1920-1940).

La situación histórica presentada (modelo ISI), da cuenta de la existencia de un modelo país medianamente claro, que fue traducido en políticas públicas, instituciones y aparatos legales. No es menester de este artículo analizar esa experiencia y sus teorías anexas (como la teoría de la dependencia), pero viendo el proceso es factible hacer es siguiente

cuestionamiento: Cuando decimos que el desarrollo de los “territorios rurales” es un efecto colateral de los modelos de desarrollo país, damos a entender que en los países existen modelos de desarrollo, situación que hoy en día es al menos cuestionable. Si metafóricamente los países fueran instituciones en procesos de desarrollo organizacional, a nivel de modelos desarrollo significaría exigirles tener clara su visión, misión y objetivos a largo plazo.

De este modo, el desarrollo de los países parece quedar subsumido a fenómenos más amplios, los cuales, justamente después del modelo ISI en Latinoamérica, vinieron a jugar un rol central en el desarrollo de la región. Dentro estos fenómenos, los procesos de globalización (a todo nivel) y auge tecnológico- comunicacional han venido generando agudos cambios en el mundo desde los años 70. A este proceso de orientaciones poco delineadas llamados comúnmente “modernización” o “globalización”, no escapa ninguna esfera de la sociedad, y esto por supuesto, incluye al mundo rural.

Asociando lo anterior a nuestra pregunta inicial por el *desarrollo planificado* de territorios locales, logramos observar que no es fácil traducir estos fenómenos globales a sociedades territorialmente definidas. Han existido intentos de acoplamiento en un proceso conjunto a la llamada “sociedad mundial”, y cuya naturaleza puede caracterizarse por la medida en que los sistemas funcionales de la sociedad adquieren distintas gradientes de diferenciación en las diversas regiones del globo. Como bien lo anuncia un texto de la CEPAL,

“Investigar las relaciones entre globalización y territorio –o, dicho de otra manera, la dimensión territorial de la globalización- significa desarrollar una mirada peculiar, específica, de un fenómeno plural, multidimensional y polivalente, tal y como es el caso de la globalización.”¹

Lo enunciado en el párrafo anterior tiene un componente que debe ser analizado más detalladamente. Por un lado, los fenómenos propios de la globalización no pueden ser apuntalados a un solo territorio, sin embargo todo desarrollo debe plantearse, pensarse y generarse territorialmente. Esta doble dinámica, que puede ser leída como contradictoria, es la realidad que se vive en el mundo rural día a día.

Sin embargo, en Chile no se tiene en un plan de desarrollo, menos aún rural y territorial. En este punto ha de ser relevante al observar qué se entiende a nivel de Gobierno en Chile por desarrollo territorial:

“El Desarrollo Territorial apunta a la expansión de las capacidades y condiciones asociadas a un área geográfica particular en donde viven personas que comparten historia, cultura, aspiraciones, medios sociales y políticos, un ambiente con sus respectivos recursos naturales, medios productivos, económicos y de infraestructura que requieren ser encadenados para potenciar el desarrollo.”

La utilización del término “desarrollo territorial” remite al territorio como escenario para el desarrollo. Se refiere a un proceso integral que conjuga variables económicas, políticas,

¹ Cuervo, Luis Mauricio (2006) Globalización y territorio. Publicación de Gestión Pública, Serie 56. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Santiago de Chile.

ambientales, sociales, institucionales y culturales, que se pone en marcha en un espacio geográfico determinado para estructurar un proceso de desarrollo en forma sistémica. En este sentido, la unidad espacial trasciende la noción de territorio como unidad administrativa, lo que da lugar a la identificación más flexible de nuevas entidades territoriales de referencia.”²

La definición presentada, denota tras ella una serie de supuestos, los cuales deben cumplirse para lograr el desarrollo territorial mencionado. Algunos de estos son:

- Para lograr la expansión de capacidades y condiciones, debemos a los menos, conocer el estado inicial de esas capacidades (algo así como la línea base) y reconocer como ellas están relacionadas con las condiciones que las posibilitan.
- El desarrollo así entendido, considerando las condiciones socio-ambientales de ese territorio, supone que el desarrollo debería tener un fuerte componente “de adentro hacia afuera” y no mayoritariamente “de afuera hacia dentro”, como hemos visto hasta ahora ha ocurrido.

Si a esta definición le agregamos la noción de “planificación” y “sustentabilidad”, los dos supuestos mencionados cobran una fuerza y relevancia de proporciones: ¿Qué y desde dónde se va a planificar? ¿Cuál es el estado a alcanzar y cuál el alcanzable? ¿Qué se va a sustentar, cómo y para qué?

La planificación y desarrollo sustentable rural en función de los que hemos expuesto, supone que tenemos definido territorialmente qué es lo rural, la ruralidad y sus símiles. Más, se cree que ese trabajo está aún en proceso en Chile. Hay camino avanzado, como lo hecho por instituciones como RIMISP, CENDA, PNUD (y su Informe sobre Desarrollo Rural en Chile de 2007) y el IICA. Más aún, se cree queda mucho por reflexionar, sobre todo en cuánto a los desafíos que se ven por delante y cómo afrontarlos.

2. PRETENSIONES Y ALCANCES

Las reflexiones y procesos mencionados inicialmente, contextualizan que la problemática es amplia y de largo aliento. Más aún, el presente artículo escapa de las pretensiones de abordarlas, prefiriendo ser un aporte a observar cómo la conceptualización de la ruralidad y sus transformaciones en el tiempo, han decantado en sí mismas en la necesidad de ver la ruralidad de forma territorial, operación relevante sobre todo cuando un desarrollo sustentable de los espacios rurales supone las siguientes premisas:

- Posicionar la mirada y planificación a un nivel territorial y
- Reconstruir lo que se ha de entender por ruralidad hoy y qué ruralidad se vislumbra en un futuro.

² Noción de Desarrollo Territorial, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile: <http://www.territoriochile.cl/1516/propertyvalue-29324.html>.

En ese marco, a continuación se revisará que ambos ejercicios no sólo se encuentran ligados, si no que uno (el repensar la ruralidad) en su fase actual cae por su propio peso en consideraciones territoriales.

3. EL PROBLEMA DE DEFINIR Y RECONSTRUIR LO RURAL: LA RELEVANCIA DEL CONCEPTO RURAL COMO REPRESENTADOR DE UNA REALIDAD

Definir un territorio como rural no es un acto inocente, menos aún cuando esos conceptos y su definición operan a nivel social en políticas públicas, órganos legales y disposiciones presupuestarias. En este sentido, para pensar en un desarrollo sustentable de lo rural, es menester primero saber qué estamos entendiendo por ruralidad, definición que como veremos no es inocente, ya que representa una forma de ver la realidad, de modelar y pensar los espacios. Más aún, ante la pregunta inicial por pensar un desarrollo rural sustentable, no es menor conocer qué entenderemos por lo rural.

De este modo, cada vez que se intenta delimitar las propiedades que definen la consistencia y unidad interna de “lo rural” se observa que lo que comúnmente se ha hecho en ciencias sociales es justamente la operación inversa: Delimitar características estructurales de determinados territorios o entidades administrativas, exógenas a los sujetos, tales como la densidad poblacional y la PEA (población económicamente activa) ocupada en actividades agrícolas³, para a partir de allí suponer o inferir propiedades cualitativas sobre los sujetos, el tipo de interacciones que entre ellos se da, las necesidades y demandas, y el tipo de institucionalidad que allí se puede construir.

Asimismo, parte del problema de definir lo rural, emerge cuando se define *lo rural* en base a una operación deductiva, que alude principalmente a un territorio y a un sujeto sobre los cuales poco sabemos; a formas de ser, sentir, pensar y habitar que presupone-mos existentes y estables en algún espacio y tiempo determinados. Poco conocemos esos sujetos, porque una definición exógena, desde afuera, siempre será un imaginario del espacio y no su propia auto representación.

Esta dinámica radica en una operación anterior, fundamental para nuestra comprensión: indicar una diferencia, el otro lado de la distinción urbano⁴. De hecho, el objeto rural se constituye a través de significados que se estructuran en oposición a lo urbano (opuestos binarios tales como natural/artificial, despoblado/poblado, desarrollado/no desarrollado, lento/rápido, silencioso/ruidoso, etc.), pero que además se entienden como una *categoría residual de negaciones*. Es decir, entendiendo que “*cuando se efectúa una distinción, se indica una parte de la forma; (y) sin embargo con ella se da, al mismo tiempo, la otra parte*”⁵ es relevante considerar que la distinción siempre se traza desde un lado de la forma “*el indicador está puesto del lado del sistema y no del lado del entorno*”⁶, en este caso, desde lo urbano.

³ Es al menos la conceptualización más extendida en toda Latinoamérica. Véase FAO: Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe: El papel del gasto público.

⁴ Se señala el carácter de diferencia de lo rural a modo de operación básica. Con ello no se quiere reducir el conjunto de experiencias históricas a que refiere el concepto a una mera diferencia.

⁵ Luhmann, Niklas, *El sistema como diferencia*, en *Introducción a la teoría de sistemas*, Ed. Universidad Iberoamericana, México 1995, p 83.

⁶ Ibid. p. 85.

En este punto es necesario reconocer que un concepto es más amplio que una palabra, siendo el primero la representación de una realidad, y la segunda la unidad lingüística que permite comunicar esa representación. Es por esto, que si bien cada concepto se encarna en una palabra, estas no necesariamente se constituyen en un concepto social y político. Más bien una palabra expresa un concepto sólo cuando “*la totalidad de un contexto de experiencia y significado sociopolítico, en el que se usa y para el que se usa una palabra, pasa a formar parte globalmente de esa única palabra*”⁷. En este sentido, el uso de un determinado concepto traerá siempre el pasado al presente, y actualizará por tanto una estructura de significados y semánticas que en determinado momento hicieron posible una experiencia histórica. Es así como podemos generalizar el concepto *ruralidad* como la *traducción* de una experiencia histórica de la diferencia en relación al mundo urbano moderno; al surgimiento de las ciudades y sus nuevas formas de vida, a una particular organización de las actividades económicas, una nueva concepción del tiempo y el espacio, y a nuevas formas de los vínculos sociales, entre otros.

Del modo revisado, entendemos que el concepto “rural” o “ruralidad” no sólo puede entenderse como una operación de diferencia, sino más bien como una operación sociocultural que traduce la totalidad de una experiencia histórica que es contingente, y por lo tanto, cambiante. Esta connotación cambiante de las definiciones, es central para entender parte del problema: Cuando se trata de seguir traduciendo experiencias de vida, condiciones socioculturales y políticas, hasta geográficas, con definiciones que no se han adaptado a los cambios, se genera un ruido que dificulta el conocer eso que se está definiendo, en este caso lo rural.

De esta manera un concepto al ser un representador de una realidad a la vez que es un factor de contexto, tiene *pretensiones estructurales*. Tematiza una lucha presente por imponer un orden de significados al mundo y con eso proyecta en el concepto un horizonte de expectativas. Delinea los contornos y posibilidades de aquello que conforma “lo rural”: un tiempo, un espacio, un sujeto, una función, una demanda, una experiencia, un estigma, etc. Se actualiza y reproduce el pasado en el presente al mismo tiempo que construye futuro: legitima estructuras y discursos, abre y cierra posibilidades, jerarquiza valores y prioridades, da y quita cuotas de poder, impone roles, deberes y obligaciones. Se constituye en una operación que tiene consecuencias serias para la definición de un objeto de las políticas públicas y con ello, para los territorios, sujetos, paisajes y formas culturales que habitan la ruralidad. Se valoriza así que la conceptualización de un territorio, no es ingenua de su planificación.

4. ¿CÓMO SE HA TRANSFORMADO EL CONCEPTO RURAL?

Lo rural como se ha mencionado, es eco y representación de modelos desarrollados externos a ella. Es un referente post fronterizo del desarrollo de la urbe, es un espacio geográfico trabajado en función del desarrollo país, y es también producto de efectos globales. De esta manera, lo rural en su concepción original ha dejado de responder como concepto a la imagen tradicional que se tenía de él: como la traducción de experiencias

⁷ Koselleck, Reinhart, *Historia Conceptual e Historia Social en: Futuro Pasado* Ed. Paidós, Barcelona 1993, p. 117.

de vivir en un entorno natural, que sus actividades y ocupaciones sean principalmente primarias, que la gente viva y trabaje de su entorno⁸.

Aunque lo rural aún tiene algo que permite seguir nominándolo así, claramente, ya no es tan diferente ni separado de lo urbano; es decir, ha aparecido entre ambos conceptos un espacio intermedio, producto de los matices que se forman al tratar de definir la distinción entre uno y otro.

Ante esta metamorfosis del espacio llamado ruralidad, se revisará cuáles han sido las propuestas o intentos por redefinir lo rural y por ende, ser representativos de una realidad que permita pensar, por ejemplo, en un desarrollo sustentable de ella.

Se deja presente que se ha de contemplar en este análisis sólo los intentos que han buscado literalmente re-definir el concepto, metamorfosearlo o re-conceptualizar la experiencia. Esta aclaración se hace necesario ya que se ha constatado que ha habido otros intentos y reflexiones en torno a las capacidades del conceptos de asir una cierta realidad, pero aunque *“poseen la inquietud de reconfigurar el concepto de lo rural, no lo hacen ya que no logran asirlo de manera conceptual, no poseen las herramientas metodológicas adecuadas, o simplemente no les es posible en tanto no pueden establecer comparaciones entre sus mediciones y las mediciones oficiales”*⁹.

Uno de esos intentos conceptuales es el concepto *nueva ruralidad*, que comenzó a usarse en los años noventa. Este concepto como dice Gómez: *“Se trata, por lo tanto, de un espacio rural penetrado por el mundo urbano, con nuevos y viejos personajes: los neo rurales (profesionales liberales y otros ex habitantes que pasan a vivir en el campo), asentados (ex sin tierras) y los sin – sin (sin tierra, sin empleo, sin salud, etc.)”*¹⁰. La nueva ruralidad, como intento de representar una realidad, no tiene una única definición, sino que ha habido varios intentos por darle forma. Lo único claro en todos esos intentos, es que el concepto busca captar y reconocer como estables, prácticas y representaciones contemporáneas, que hacen reconocible que lo rural ya no es igual que “antes”.

Más aún, el intento de introducir en las discusiones académicas el concepto “nueva ruralidad” puede entenderse en este sentido, como una búsqueda formal y textual de actualizar el concepto: *Nueva* por el intento de dar sentido a una experiencia que nos enseña que la ruralidad ha cambiado y que por lo tanto, debe englobarse en un nuevo concepto. Y *Ruralidad* porque el concepto permite indicar una experiencia que es aún diferente a lo urbano, y que en consecuencia, no logra prescindir de su contenido histórico de significados. En términos simples, el concepto *nueva ruralidad* señala que lo rural es aún diferente, pero que esa diferencia hoy es distinta. Así, entendemos que en esta operación de *traducción* el concepto se convierte en un *indicador de contexto*.

⁸ El informe “Desarrollo Humano en Chile Rural. 6 Millones por Nuevos Caminos” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, es para el caso chileno el mejor exponente de esos cambios y cómo lo rural hoy en día dista mucho de la imagen colectiva que se tiene de lo rural.

⁹ PNUD Chile “El objeto rural en la investigación social”. Documento Informe de Desarrollo Humano (Autores: Felipe, Padilla; Lobos, Robinson) Julio de 2006, p. 19.

¹⁰ Gómez, Sergio, “Producción y usos de la investigación social sobre el medio rural en Chile en los años 80”, en: Los usos de la investigación social en Chile, Flacso 1990.

El sociólogo venezolano Luis Llambí ha hecho un intento por formar este nuevo concepto. Él plantea que: *“La nueva ruralidad debe dar cuenta de tres aspectos: 1) Un Abelardo proceso de “contraurbanización” a partir de una mayor demanda por el consumo de espacios rurales tradicionales; 2) La transformación de la estructura tradicional de los poblados hacia actividades secundarios y terciarias¹¹.”* Esta visión de Llambí, permite conjugar la idea planteada por Gómez, de que la proposición del concepto nueva ruralidad que se formula, abarca tres dimensiones que son acumulativas¹²:

1. El tipo de espacio y las actividades que se realizan.
2. La especificidad que la distingue de otras situaciones, y
3. El alcance que abarca lo rural.

Hacer el intento de mencionar acá todo lo que se ha dicho de la nueva ruralidad, sería tan limitado como querer abarcar todo lo dicho sobre la ruralidad hoy en día. Por eso es relevante dejar sentado que este concepto no ha sido atribuido por nadie en especial y se usa abiertamente para hablar de la ruralidad de *hoy*. Se usa el concepto nueva ruralidad en textos de distintos ámbitos, como el económico, del desarrollo, sobre género, entre otros. Por ejemplo, hay documentos que hablan del desarrollo de la nueva ruralidad, y en sus bases son textos de desarrollo que reconocen que existen diferencias históricas y estructurales, que esbozan replantearse las políticas de desarrollo. Ejemplos de estos son los textos publicado por la IICA “Nueva Ruralidad” y “Nueva ruralidad, visión del territorio en America Latina y el Caribe”, los que plantean que *“la lectura del nuevo escenario rural de las Américas y sus potencialidades para el desarrollo rural sostenible, ha constituido un compromiso de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)¹³”*. En la línea de la constatación de esos nuevos escenarios, aportan a la discusión mencionando que:

“El escenario de lo rural está cambiando. Consecuentemente, es necesario reconceptualizar la ruralidad y reformular las políticas públicas y privadas que la afectan. El desarrollo de nuevos conceptos sobre la ruralidad y acciones oportunas y pertinentes, en la visión, propósitos y medidas para un desarrollo sostenible configuran el espíritu de la “Nueva Ruralidad”. Algunas razones principales para ello son:

- *La acentuación de desequilibrios en el medio rural*
- *La necesidad de generación de ingresos y de combate a la pobreza*
- *El reconocimiento del potencial existente en el medio rural para el desarrollo*
- *La creciente importancia del desarrollo focalizado en unidades territoriales.”*

Junto a esto, también plantean de manera interesante, que el concepto nueva ruralidad, encuentra su sustento en las conversaciones y desarrollo de otros conceptos, tales como: El desarrollo humano como objetivo central del desarrollo, fortalecimiento de la democracia y de la ciudadanía, el crecimiento económico con equidad, la sostenibilidad del

¹¹ Gómez, Sergio, Op. Cit., p. 135.

¹² Gómez, Sergio, “Nueva Ruralidad: Un aporte al debate”. Texto síntesis del trabajo “Nueva ruralidad”: ¿Qué tan nueva?” publicado en:
<http://www.eco.unicamp.br/nea/rurbano/textos/pesquiss/nuevarur.html#notas>.

¹³ IICA, “Nueva Ruralidad”. Serie Documentos Conceptuales, Panamá, 2001, p. 4.

desarrollo, el desarrollo rural sostenible más allá del enfoque compensatorio y asistencial, el capital social como sustento de las estrategias de desarrollo.

Bajo el alero de la *nueva* ruralidad, se presenta la justificación de la metamorfosis del concepto en la fuerte urbanización que ha vivido el espacio rural tradicional. Esto nos recuerda la frase enunciada por Solari: “*Una vez completado el proceso de urbanización rural, la sociología rural debería desaparecer, al menos en su sentido tradicional*¹⁴.” Esta fuerte tendencia urbanizadora, como modelo de desarrollo y modernidad al que debe aspirar la ruralidad, ha generado que la nueva configuración del espacio rural tradicional comience a ser tematizado como *rururbano*.

A manera simple se puede reconocer que lo *rururbano* es “*un neologismo de origen francés que agrupa las palabras rural y urbano, acuñado para designar tanto la instalación de residencias de ciudadanos en los alrededores campestres de las ciudades, como a la imbricación de los espacios rurales con las zonas urbanizadas. Es el área intermedia o de transición entre el medio urbano y el rural, en donde se experimenta el continuo geográfico rururbano, o que entrecruza elementos de ambos medios*¹⁵”. Así, el término *rururbanidad* busca tematizar un continuo existente entre lo urbano y rural, desglosándose en diversas gradientes.

Este concepto busca profundizar en un aspecto puntual de la “nueva ruralidad”, dando cuenta que uno de sus elementos identitarios además de su matiz urbano, es también acortamiento en las brechas de distancia y densidad, propias de las antiguas conceptualizaciones de lo rural.

En ésta línea, otros autores dirán que la distancia, densidad, ocupación o hasta las formas de pensar de los sujetos, no son ya diferenciadores de lo rural y urbano, llegando a plantear la saturación de los conceptos y la necesidad de buscar nuevas formas de tematizar las experiencias contemporáneas. De estas reflexiones, surge la noción de *espacios locales*, como el lugar de convergencia entre lo urbano y lo rural. Este concepto supone la posibilidad de considerar la gradualidad, es decir toda la gama de situaciones entre un predominio de lo rural y la ausencia de ello¹⁶. Estas noción de espacio local se basan en la idea de que “*lo rural es una construcción social e histórica, las nuevas tendencias lo definen como un espacio diversificado con identidad social que deviene de horizontes de vida y de prácticas sociales compartidas, y al desarrollo rural como un nuevo compromiso institucional*¹⁷”

La nueva ruralidad, la *rururbanidad* o lo rural como espacio local, son al mismo tiempo intentos de asir una experiencia nueva, como la constatación misma de la existencia de una experiencia ya no traducible en el concepto rural. Aún así, hay algo claro: Si que quiere pensar en el desarrollo planificado y sustentable de un territorio, no se puede prescindir la relevancia de la conceptualización, definición y conocimiento de ese espa-

¹⁴ Solari, Aldo. “Sociología Rural Latinoamericana” Buenos Aires, Argentina, Paidós, 1963.

¹⁵ Gérard Ciparisse. (Comp.) II.R.2. Rural urbano/Rurbano/Rururbano/Rurbanización/Rururbanización. En Tesoro Plurilingüe de Tierras. Organización De Las Naciones Unidas Para La Agricultura Y La Alimentación (FAO). Roma, 2003.

¹⁶ Gómez, Sergio, p. 145.

¹⁷ Mónica Bendin, Silvia Roca, Belén Alvaro. “Ruralidad y Sostenibilidad en Áreas De Montaña”, GESA – FADECS – Universidad Nacional del Comahue.

cio. Esto supone reconocer sus aspectos sociopolíticos, culturales, históricos, económicos, geográficos y ambientales.

5. RURALIDADES Y TERRITORIALIDAD

A continuación se revisa cómo el estado actual que ha está tomando la ruralidad tras el quiebre de su concepción clásica, presiona la condición sociocultural y política del mismo hacía un enfoque territorial.

La ruptura del concepto nos ha permitido observar y estudiar más profundamente la ruralidad. Más aún, es en las bases de la fractura donde puede estar la solución y por sobre todo, la capacidad de adecuación del concepto a la realidad actual.

El concepto “rural” *revienta* al no lograr coherentemente: a) interiorizar y reunir experiencias y formas de vida bajo una misma denominación; b) al momento de hacer factible la operación de la diferencia, y c) de explicar la mixtura rural-urbana que da identidad a la resistencia no por oposición.

Todo intento actual por asir la nueva realidad que presenta “lo rural”, debe lograr de dar cuenta de esa diferencia no por oposición con el mundo urbano, siendo además flexible a la diversas formas que puede tomar lo rural (los diversos espacios que responden a lo rural) y la ruralidad (las diversas formas de vivir y reproducir culturalmente la experiencia de vivir en un espacio denominado rural). Esos nuevos intentos deben apuntar a reconocer justamente una diversidad de mundos rurales y ruralidades posibles, no homogéneas, altamente cambiantes y que busquen cortar con inercias históricas, aún cuando, el concepto rural siempre estará cargado de su dimensión sociocultural.

Dada la condición sociocultural de *las ruralidades*, se logra observar que parte de su unidad constituyente son personas que habitan espacios, pero están afectas a la presión del entorno social (en todos sus aspectos) y ambientales, tanto a nivel, local, nacional como global. Por lo tanto, las discusiones sobre la delimitación de “lo rural” y “la ruralidad” al parecer sólo puede entenderse en términos **locales-territoriales-espaciales**, pero que a su vez demanda un reconocimiento en tanto unidad nacional: *“Las formas que adquiere la modernización en el campo están dependiendo de los diversos anclajes culturales de sus habitantes”*¹⁸, pero por otro lado, *“realizar estudios de la cultura campesina o rural sin comprender los fenómenos de modernización y globalización, esto es, la esfera económica, no tiene mayor destino”*¹⁹

Esta es una consideración de gran relevancia y que muchas veces se confunde en las discusiones que intentan asir el objeto/sujeto rural. Por un lado la necesidad de articular un concepto que otorgue unidad al mundo rural, pero que a su vez reconozca en él el carácter heterogéneo de sus manifestaciones locales. La complejidad que presenta una posible re-conceptualización de lo rural y la ruralidad se cierne sobre esta dualidad (lo

¹⁸ Bengoa, José, en “25 años de estudios rurales”, Sociologías, Porto Alegre, año 5, nº 10, jul/diez 2003, p. 61.

¹⁹ Bengoa, J., Op. Cit., p. 61.

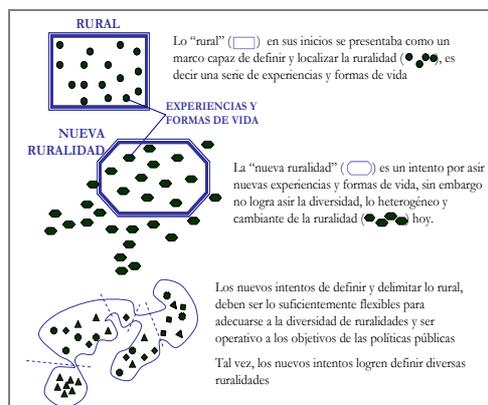
estructural (lo rural) y la reproducción cultural (la ruralidad)) que no siempre resulta tan evidente.

Quizás el factor homogenizante de las ruralidades sea precisamente su carácter extremadamente heterogéneo basado en sus anclajes territoriales.

De este modo, tenemos que lo que se entendió como rural, basado en la distinción por la diferencia, con el tiempo fue modificándose obligando el repensar su definición. En este nuevo intento emerge el concepto *nueva ruralidad*, que hoy en día si bien es operativo, por si mismo no logra captar o dar cuenta de diversidad de ruralidades que pueden haber.

La nueva ruralidad requiere de un anclaje territorial, el cual le permita tematizar de forma flexible lo rural, adaptándose a las prácticas, condiciones ambientales y políticas públicas de diversos espacios.

Como se aprecia en el esquema inferior, el reconocimiento de la heterogeneidad de las ruralidades, conllevará aceptar la incapacidad de entenderla como una unidad. Esta incapacidad, no significa que no se pueda reconocer factores comunes a todas las ruralidades, sino todo lo contrario: Supone el desafío de entender y reconocer qué es lo constitutivo de dos espacios distintos en lo territorial, que hace que ambos puedan ser reconocidos como ruralidades.



Finalmente, la flexibilidad que se le pueda dar al mundo rural y las ruralidades, supone dejar de pensarlas netamente como áreas o espacios, **las ruralidades parecieran ser más bien, nodos con anclaje territorial (lo que permite asirlas y conocerlas), integrantes de sistemas mayores interconectados, con "fronteras" flexibles y vínculos de alcance variable.**

6. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

La ruptura del concepto rural dada su incapacidad de tematizar una realidad cambiante, conllevo variados intentos, muchos exitosos, de re-conceptualizarlo. Gracias a esas adaptaciones se reconoce que lo rural no es una unidad, sino es un fenómeno flexible, con gradualidades internas, y con ciertas condiciones identitarias básicas que aun plantean el desafío de ser definidas.

Este nuevo entendimiento permite comprender que el *mundo rural* son territorios empíricamente registrables, que se caracterizan por presentar una serie de características morfológicas, geográficas, espaciales y de conectividad. De este modo, se entiende que no hay una sociedad rural, sino más bien distintas formas de habitar dichos territorios, diversas dinámicas institucionales que deciden sobre esos territorios, y distintos actores que se sitúan en niveles y capacidades de decisión diferenciadas. En definitiva, el mundo rural presenta una forma particular de configurar el espacio social en unidades territorialmente delimitadas, a las cuales llamamos *ruralidad*. Así, encontraremos que hay diversas formas en que los sujetos, actores e instituciones se relacionan entre sí y con los territorios rurales, es decir, distintas ruralidades que se despliegan a través de los territorios.

De esta manera, las *ruralidades funcionan como nodos de sistemas más grandes, vinculados de manera variable con distintas esferas sociales, de composición compleja y heterogénea, que cifran en su territorialidad las posibilidades de asirlas, conocerlas y pensarlas.*

Esta acepción territorial de la ruralidad, da la oportunidad real de planificar un desarrollo sustentable de las ruralidades, mediante el conocer la realidad de lo que es el mundo rural de modo adaptativo a cada ruralidad. También permite conocer de mejor manera los actores rurales y por lo tanto, fortalecer sus capacidades, cohesión social, capital humano y en última instancia, fortalecerlos como ciudadanos activos y partícipes de los procesos que determinan sus modos de vida.

Este proceso a su vez se vincula a la reflexión elevada al principio de este trabajo, respecto a cómo se vinculan las distintas dimensiones del desarrollo. Una condición territorial y heterogénea del mundo rural nos permite al respecto, al menos, tres oportunidades:

- Pensar y planificar el mundo rural en sí mismo y no como oposición a lo urbano
- Permite aterrizar y traducir los modelos de desarrollo país, en un plan estratégico que hace eco con todos los territorios, ya sean urbanos o rurales.
- Permite reconocer la forma en que las ruralidades, cada una en su diversidad, se adaptan, son afectadas y/o se relacione con los fenómenos globales, tanto de cambio climático, como apertura comercial, hasta transmisiones culturales.

Más aún, para convertir esas oportunidades en realidades aprovechables, se cree se debe pensar en un modelo de desarrollo territorial más amplio. Así también, es necesario que los países tengan una visión y misión clara de desarrollo, la cual se traduzca en planes nacionales que tengan su propia referencia territorial.

Esta condición territorial, que permite considerar todos los fenómenos sociales y ambientales, es la primera puerta de entrada a un desarrollo sustentable. Más aún, lograr un desarrollo sustentable conlleva otros desafíos, como: el respetar las capacidades de carga de los territorios, por sí solos y en una relación sistémica; repensar nuestra forma de vivir, de producir, consumir y desechar; pensar como nos organizamos, educamos y decidir hacia dónde vamos. Significa en última instancia, en un mundo dominado por la

esfera economicista, hacer conversar nuestros deseos, con nuestras necesidades y la realidad de posibilidades.

La pregunta central es cómo lograr todo lo mencionado. La respuesta no es fácil, pero tampoco se cree deba resolverse todo al mismo tiempo. A modo de reflexión general, hay ciertas herramientas que ciertamente ayudan a pensar los espacios y tomar decisiones de modo estratégico, considerando desde el nivel territorial, hasta las consecuencias globales. Un buen ejemplo de estas herramientas, es la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Un buen paso de partida para Chile y otros países de la región sería no sólo establecer bien cuál es su visión de país y modelo de desarrollo, que guíe nuestro actuar, y no sea llevado por las corriente de cada nuevo gobierno. Acto seguido, instaurar de modo certero que las políticas nacionales de impacto conlleven una EAE.

Pero el trabajo no queda sólo en el aparato público, el mundo académico debe hacer también su aporte: Queda mucho espacio de investigación para conocer, por ejemplo, cuál es la unidad identitaria que hace que distintos territorios, sean todos parte del mundo rural. O estudiar si existen tipologías de ruralidades, si en la gradualidad entre lo rural y lo urbano se definen ciertas categorías, o más aún, mantener una vigilancia constante de cómo esas gradientes se mueven en función de los vaivenes nacionales y globales.

Sin duda estos desafíos país son mayores, pero si se hace el compromiso de superarlos, no sólo el mundo rural y las ruralidades tendrán identidad propia, sino que más importante aún, se habrán sentado las bases para pensar en modelo de desarrollo sustentable a niveles nacionales.

BIBLIOGRAFIA Y REFERENCIAS

- Barrera M., Arturo, ed.; Rojas O., Hernán, ed.; Tomic J., Tonci, ed. “Nueva ruralidad y agricultura familiar campesina: 10 perspectivas de la ruralidad chilena al 2010” Santiago, Chile: Fundación Eduardo Frei; CED, 1999.
- Bengoa, José, (2003) “25 años de estudios rurales”, Sociologías, Porto Alegre, ano 5, nº 10, jul.
- CEPAL; FAO “La evolución de las condiciones de vida rural: descripción e interpretación.” Pensamiento Acción, n. 24, Segundo semestre 1978.
- Cuervo, Luis Mauricio (2006) Globalización y territorio. Publicación de Gestión Pública, Serie 56. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Santiago de Chile.
- Desarrollo Humano: Una Perspectiva Para Mirar Lo Rural en Chile Rural: Un Desafío Para El Desarrollo Humano, PNUD, Santiago, Chile, 2005.
- Desarrollo Humano en Chile Rural. 6 Millones por Nuevos Caminos. PNUD, Santiago, Chile, 2008.
- FAO (2006) Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe: El papel del gasto público. Santiago de Chile. (También Editado en versión digital).
- Gérard Ciparisse. (Comp.) II.R.2. Rural urbano/Rurbano/Rururbano/Rurbanización/ Rururbanización. En Tesoro Plurilingüe de Tierras. Organización De Las Naciones Unidas Para La Agricultura Y La Alimentación (FAO). Roma, 2003.

- Gómez, Sergio. (2002) ““Nueva ruralidad”: ¿Qué tan nueva?” LOM Ediciones. Chile.
- Gómez, Sergio “Producción y usos de la investigación social sobre el medio rural en Chile en los años 80”, en “Los usos de la investigación social en Chile”, Flacso 1990.
- IICA, “Nueva Ruralidad”. Serie Documentos Conceptuales. Panamá, 2001, p. 4.
- Koselleck, Reinhart, *Historia Conceptual e Historia Social*, en: Futuro Pasado Ed. Paidós, Barcelona 1993.
- Luhmann, Niklas, *El sistema como diferencia*, en: *Introducción a la teoría de sistemas*, Ed. Universidad Iberoamericana, México 1995.
- Solari, Aldo. “Sociología Rural Latinoamericana” Buenos Aires, Argentina: Paidós, 1963.
- PRORURAL. Chile “Algunas tendencias de la ruralidad actual e interrogantes para una nueva ruralidad al 2010” Santiago, Chile: PRORURAL.
- Williams, Raymond, “El campo y la ciudad”. Ed. Paidós, Buenos Aires 2001.

Análisis a la ley de presupuesto – El presupuesto fiscal 2012: Una mirada desde las bancadas opositoras

*Julio Valladares**



INTRODUCCIÓN

La ley de presupuestos es la ley más importante de la República ya que se debate como se asignan los recursos que el país posee y cuáles son las prioridades que se tienen en cada etapa gubernamental.

Hoy el presupuesto fiscal 2012 significa US\$ 60.000 millones y en los 90' significaba US\$ 25.000 millones y ello grafica el nivel de crecimiento del país.

Pero su tramitación está circunscrita en las facultades del Presidente de la República y donde el Congreso sólo puede rebajar gastos variables y no permanentes y adicionalmente existe una fecha límite para que lo despache el Congreso (30 de noviembre) y si no se despacha prima el enviado por el Ejecutivo al 30 de septiembre.

De este modo la tramitación legislativa está enmarcada en las prerrogativas presidencialistas de nuestro sistema político. Desafortunadamente este año se tuvo un gobierno que se refugió en las inadmisibilidades y descartó recoger las indicaciones de la oposición - con la excepción de las propuestas de información al Congreso sobre el gasto público-.

La oposición mantuvo su criterio en las Subcomisiones, en la Comisión Mixta y en las Salas de hacer una discusión sobre la calidad del gasto público y sobre las nuevas políticas públicas implementadas por la actual administración y buscando presentar sus puntos de vista alternativos a la coalición gobernante.

Este paper se centra en presentar esas opiniones o visiones opositoras sobre el presupuesto fiscal 2012.

LA SITUACIÓN MACRO Y LOS SUPUESTOS GUBERNAMENTALES

Las estimaciones macro del gobierno:

1. Economía/PIB 2012 crecería al 5%
2. Precio de largo plazo del cobre se eleva de US\$ 2,50 la libra a US\$ 3,02 y los ingresos 2012 se estiman con un precio de US\$ 3,5

* Se ha desempeñado como Subsecretario de Educación, asesor del Ministro de Hacienda, Subsecretario del Trabajo y Subdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección General de Presupuesto.

3. Disminuye recaudación por ingresos tributarios ya que 2012 la tasa baja a 18,5%
4. Gasto crece 5% para 2012 y presupuesto llega a US\$ 60.000 millones

Estas estimaciones son poco realistas, peligrosamente optimistas en especial acerca del impacto de la crisis europea y de EEUU en la economía interna. La mayoría de los analistas serios estiman que el 2012 la economía no crecerá al 5%, sino estará en un rango entre 3% a 4% y más cerca “del piso de esa banda”.

Adicionalmente los ingresos 2012 se calculan con un precio del cobre alto, en consideración con lo que está ocurriendo en 2º semestre del 2011 (US\$ 3,2 de promedio) lo que tiene el peligroso efecto de acentuar la dependencia de la política fiscal a la evolución del precio del cobre.

El 2012 la economía chilena se ralentizará y desafortunadamente no se ve una política anti-cíclica que priorice la Inversión pública, como ocurrió el 2009 como reacción a la crisis de Lehman Brothers.

Preocupa la baja prioridad a la inversión pública: el 2012 sólo crece 3,2% (gasto corriente 5,4%). En Salud disminuye un -1,9%; en Innovación cae en -1% y con una ejecución deficiente este 2011 donde la inversión sólo lleva ejecutado un 58% al mes de octubre.

Nos preocupa la falta de sustentabilidad financiera de los beneficios sociales entregados por este gobierno (exención del 7%, post natal de 6 meses). Gobierno da beneficios permanentes con ingresos transitorios. La responsabilidad fiscal exige sustentar beneficios permanentes con ingresos permanentes. Por eso la Reforma Educativa (de un costo probable de 3% del PIB) exige una Reforma Tributaria que implique más recursos fiscales.

Sin mayor recaudación fiscal en 10 años más el país puede ser un nuevo Grecia, España, Italia ya que se habrá desperdiciado el capital de ahorro fiscal y nuevamente se viviría que los gobiernos de derecha generan déficits fiscales con “el conservadurismo piadoso”.

En el presupuesto 2012, el gobierno intentó financiar una Reforma Educativa con “una ficción contable” (Fondo de Educación). Anuncia Fondo por US\$ 4.000 millones pero sólo se usan al final US\$ 720 millones y es por esa razón que la oposición rechazó la creación de esta ficción contable que era el Fondo de Educación.

Hay un consenso transversal (con excepción de la UDI) que este 2011 la ciudadanía vía movilizaciones y encuestas está pidiendo menos desigualdades y mejores servicios y, que debe acogerse esa demanda, pero debe hacerse de modo responsable fiscalmente y debe implementarse una REFORMA TRIBUTARIA que esté enfocada a recaudar más. Con empresas pagando un 17% y un IVA con 19% no se construye ese país justo.

Tiene metas fiscales poco exigentes: se mantiene meta de déficit fiscal de 1% PIB al 2014. En esta materia se puede hacer más considerando que este 2011 los ingresos fiscales están 15% + de lo proyectado.

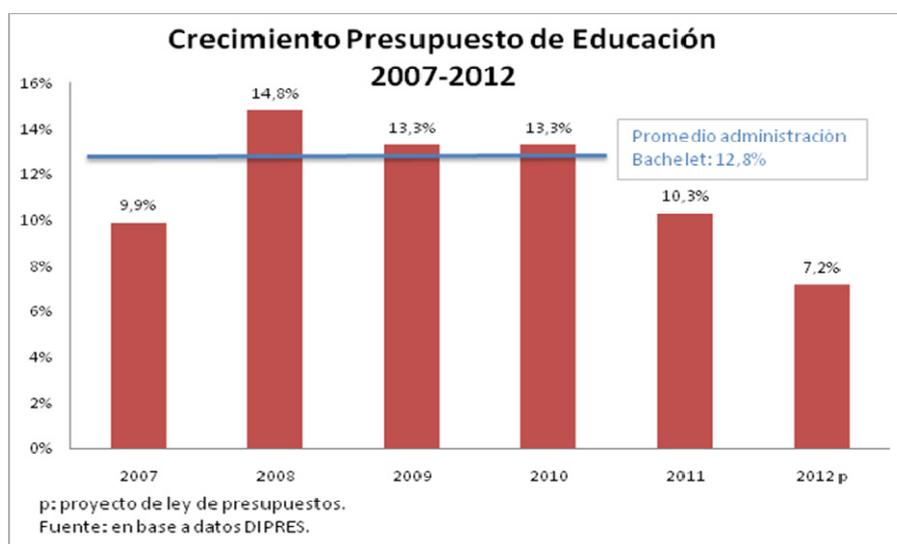
RESUMEN DE CRÍTICAS A LA POLÍTICA FISCAL DEL GOBIERNO DE PIÑERA

- No tiene componentes anti cíclicos, poca prioridad a la inversión el 2012, riesgosa costumbre de dar beneficios permanentes con ingresos transitorios.
- Tarea pendiente: una reforma tributaria que financie reformas permanentes que está pidiendo la nueva clase media

La ciudadanía (la nueva clase media) exige reformas y este presupuesto no las resuelve: el debate sobre las políticas públicas

Presupuesto Mineduc 2012.-

Crece 10% (pero es inferior al 13% que creció durante administración Bachelet)



Hay 104.000 becas nuevas el 2012 pero sólo cubre Arancel Referencial (lo que significa cubrir sólo el 70% del arancel efectivo), es decir no cubre el 100% del costo que cobran las entidades de educación superior.

El 2012 habrán 240.000 becas de un universo superior al millón de alumnos (25% de cobertura). Esta cobertura del 25% del alumnado que tienen becas y donde el resto deberá acceder al crédito con aval del Estado (CAE) que también sólo cubre el arancel referencial ni es tampoco contingente al ingreso futuro, claramente muestra que el sistema de ayudas estudiantiles tiene aún una serie de falencias que impiden la plena equidad del sistema.

La oposición en el debate parlamentario planteó su compromiso de que becas legaran al 7° decil y que se cubriera el arancel efectivo.

Para las Universidades del CRUCH se crea un aporte basal por desempeño, se crea un Fondo para Educación superior regional que significan US\$ 28 millones adicionales que marca el inicio de una mayor inversión en las instituciones universitarias.

Adicionalmente Mineduc incrementó inversión en la educación pre escolar vía JUNJI e Integra recibe casi US\$ 40 millones adicionales y en la educación técnica recibe US\$ 18 millones adicionales.

Pero la reforma educativa “no se está iniciando el 2012” como lo sostiene el Gobierno. Sólo se inyectaron US\$ 318 millones que no generaron acuerdo ni con los actores educativos ni con los actores políticos.

El sistema escolar es la gran asignatura pendiente (el proyecto de des-municipalización no tiene recursos, no hay un Fondo de revitalización de la educación pública) y probablemente se vivirá una nueva fuga de alumnos de colegios municipales a particulares /subvencionados.

El debate educacional se instaló, se avanzó en inyectar más recursos pero no hay Reforma educacional que pueda debatirse anualmente según los recursos disponibles. Una Reforma requiere recursos permanentes y eso quedó pendiente.

NO PROTEGE A LA CLASE MEDIA

Post caso la Polar la mayoría ciudadana (en especial la nueva clase media) exige mayor fiscalización a las empresas y evitar abusos a los consumidores.

En el Presupuesto 2012: se congela la dotación de la SIBF, no se crea unidad de fiscalización al Retail, no se refuerza ni la Fiscalía Nacional Económica ni Tribunal de la Libre Competencia y en Sernac se congeló Fondo de apoyo a asociaciones de consumidores. Sólo en la Comisión Mixta (después de varios rechazos) el Fondo de apoyo a las asociaciones pasó de \$250 millones a \$350 millones.

En el debate presupuestario hubo claridad que el gobierno no tiene en su agenda fortalecer la fiscalización ni empodera a las asociaciones de consumidores sólo fomenta al SERNAC y su mediación o la auto-regulación de las empresas.

DES-POTENCIA A LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En el presupuesto 2012 no habrá programas de recuperación de la educación pública; el aporte basal para las Universidades (US\$ 23 millones) no fue sólo para las públicas se incorporó entre los destinatarios a las Universidades privadas.

En Salud la inversión pública cae -1,9% (después de un ciclo de crecimiento superior al 10% desde 2006 al 2010), en Atención Primaria de Salud cae la inversión en -27%.

Potencia la derivación (listas de esperas) hacia los privados y así parte importante del presupuesto en Salud termina engrosando ganancias de los operadores privados (Isapres, clínicas).

NO TIENE FOCO EN EL EMPLEO

Nos preocupa de que este presupuesto no esté enfocado al empleo, cuando el 2012 la economía se desacelerará producto del impacto de la crisis europea. 2012 hay menos bonificaciones y subsidios al empleo, en especial para los jóvenes que sufren el desem-

pleo y se sigue manteniendo incólume la franquicia Sence a pesar de que existe un consenso transversal de que se está financiando a las grandes empresas y a trabajadores que no necesitan subsidios públicos. Propusimos que la franquicia Sence para el 2012 sólo financie la capacitación de los trabajadores de las empresas Pymes y que no se siga despilfarrando US\$ 400 millones que es la franquicia Sence. Lamentablemente el gobierno no apoyó esta idea.

SUBSISTE LA DISCRECIONALIDAD EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Llegamos al último día del plazo constitucional exigiendo transparencia en el uso de los US\$ 60.000 millones, especialmente en Chiledeportes, en Mideplan, en Subdere porque no queremos que el 2012 el gobierno haga activismo electoral con los recursos de todos/as los chilenos.

El bono sorpresa de Mideplan para las familias del Chilesolidario que se pagó en noviembre del 2011 y que se generó con los excedentes de la sub-ejecución presupuestaria no es una buena práctica.

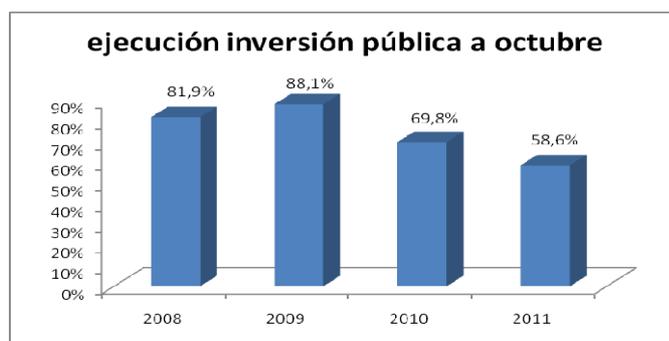
En Chile deportes el gobierno se negó a que \$28.000 en programas deportivos hubiera un jurado que evaluará ex ante proyectos e impuso su fórmula de la Asignación Directa del Subsecretario del Deporte.

Lo mismo con los recursos de la SUBDERE y programas nuevos de “Desarrollo Local”.

También resulta sensato que en un debate sobre la calidad de las políticas públicas la oposición siga denunciando el poco énfasis en la prevención y rehabilitación en las políticas de seguridad ciudadana o la falta de apoyo a las energías limpias o a los programas de eficiencia energética en Energía.

Así también, el 2012 la oposición fortalecerá la fiscalización, en especial, porque es un año con elecciones municipales y puede haber activismo electoral con este enorme presupuesto fiscal.

Este 2011 la fiscalización ha estado centrada en la ineficiencia en la ejecución presupuestaria, especialmente con la deplorable sub ejecución de la inversión pública.



A MODO DE BALANCE

Ya sea en los aspectos macro como en el debate sobre políticas públicas en las diversas instancias legislativas se pudo constatar que existen enormes diferencias entre Gobierno y Oposición que se expresaron en los largos debates en las Salas.

No fue un debate de “números” (expansión o contracción del gasto) fue sobre el diseño y la implementación de políticas públicas en que se expresaron las diferencias como por ejemplo:

- Bien público v/s bien de consumo en educación
- Prevención, rehabilitación v/s Represión en seguridad
- Fiscalización v/s auto-regulación en protección a consumidores
- No hubo posibilidades de acuerdos o protocolos porque se están pensando Chiles distintos

El debate sobre los enfoques distintos en las políticas públicas anticipó el debate del 2013 y naturalmente será un tema que nos acompañara los próximos meses. Por ejemplo en el tema Reforma Tributaria o en las políticas para el desarrollo de una educación superior de calidad y equitativa. O como superar el fracaso actual de las políticas anti delincuencia y en general aquellos temas que son prioritarios para la nueva Clase media.

Desafíos para el sistema monetario y financiero internacional

*Guillermo Le Fort Varela**



1. INTRODUCCIÓN

El Sistema Monetario y Financiero Internacional (SMFI) ha entrado en un proceso de creciente deterioro que pone en duda su capacidad de actuar como ancla nominal para la economía global. El repudio en 1971 por parte del gobierno norteamericano a las obligaciones de estabilización del precio del oro que le imponía el acuerdo que dio origen al sistema de Patrón Dólar, ya había puesto al sistema monetario y financiero en una condición de debilidad. La situación de deterioro de las finanzas públicas norteamericanas a inicios de la segunda década del siglo XXI completa el cuadro de riesgo para la estabilidad global.

El incremento de la frecuencia y gravedad de las crisis financieras que han afectado a economías emergentes y avanzadas de los distintos continentes, ha sido una característica del último cuarto del siglo XX y la primera década del siglo XXI. Para algunos, el origen de estas crisis se relaciona a políticas mal definidas en las economías más directamente afectadas, generalmente emergentes, especialmente por problemas fiscales o en la supervisión y regulación de las actividades financieras. Pero este argumento es solo parcialmente cierto, las crisis no solo afectan a las economías emergentes o avanzadas que descuidan sus políticas, y la inestabilidad que las hace cada vez más frecuentes no es originada en economías individuales, sino que es un problema sistémico más relacionado a las falencias del actual SMFI. El funcionamiento del SMFI de hoy está orientado a enfrentar las limitaciones y problemas de la macroeconomía de un país particular, y no las necesidades de estabilidad global.

Las cadenas de amplios déficit fiscales y de amplios déficit en cuenta corriente sostenidos durante la última década, el elevado y creciente endeudamiento público, en parte significativa financiado internacionalmente, han debilitado a la economía norteamericana y han continuado erosionando las bases del SMFI. Las dificultades políticas para enfrentar un déficit fiscal amplio y que tiende a crecer por los distintos programas relacionados con el envejecimiento de la población, incluidas las pensiones y los cuidados de salud, hacen dudar de la estabilidad futura de la moneda norteamericana y, en consecuencia de su habilidad para proveer un ancla nominal efectiva a la economía global.

En esta monografía, preparada como base para una Conferencia en la Universidad Miguel de Cervantes auspiciada por la Fundación Konrad Adenauer, discutimos un dia-

* Profesor Titular Docente Facultad de Economía y Negocios UCH, Socio de la consultora LE&F. Agradezco los valiosos comentarios de Andrés Sanfuentes, de Carlos Massad y de participantes en el seminario de la Cátedra de Economía Social de Mercado de la Fundación Konrad Adenauer en la Universidad Miguel de Cervantes. Se reconoce la abnegada y eficiente colaboración de Matías Palacios como ayudante de investigación en la preparación de este trabajo.

gnóstico sobre el Sistema Monetario y Financiero Internacional y los orígenes históricos de sus debilidades, y discutimos sobre lo que sería una vía de solución óptima. Esta busca el establecimiento de una institucionalidad global que le proveyería al mundo de un ancla nominal, ayudando a la estabilización y limitando los efectos de la inestabilidad de algún país en particular. La factibilidad política de una solución de este tipo parece extremadamente limitada, pero no por eso esta deja de ser óptima desde un punto de vista global.

2. DEL PATRÓN ORO AL PATRÓN DÓLAR

El sistema monetario y financiero internacional descansó históricamente en alguna forma de dinero mercancía. La intensificación del comercio internacional entre los siglos XVIII y XIX, se dio bajo el impulso de la Revolución Industrial y bajo el dominio y cuidado del Imperio Británico. El estándar monetario internacional de la época fue el patrón oro mantenido por la corona inglesa para la libra esterlina. Y este fue un sistema relativamente exitoso que permitió que prosperara el comercio entre países y la integración financiera internacional, en un marco de relativa estabilidad. Esta solo se quebró por la sucesión de profundos fenómenos históricos que implicaron la decadencia del Imperio Británico y que culminaron con las fuertes turbulencias políticas de la primera mitad del siglo XX: la Primera Guerra Mundial, seguida por la Gran Depresión y luego la segunda Guerra Mundial, las que prácticamente eliminaron la integración comercial y financiera global y que fueron enfrentadas con profundas reformas.

El surgimiento de los Estados Unidos como potencia dominante luego de la Segunda Guerra Mundial permitió que en el diseño del nuevo Sistema Monetario y Financiero Internacional realizado en la Conferencia de Bretton Woods en 1943, el dólar surgiera como el nuevo centro del sistema. Para esto, los representantes de los Estados Unidos, liderados por Harry Dexter White¹, tuvieron que imponer su visión por sobre la de los representantes de la potencia en declinación, el Reino Unido. Estos fueron liderados por la figura emblemática de John Maynard Keynes, tal vez el macro economista más conocido y respetado de la historia. J.M. Keynes para entonces ya era una figura dominante en la intelectualidad económica, y había desarrollado la más certera explicación de la Gran Depresión en su famosa obra la Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero, escrita en 1935 y que es referencia en discusiones macroeconómicas hasta hoy día.

J.M. Keynes en su Teoría General no había hecho referencia al SMFI, pero si llevó una propuesta a la Conferencia de Bretton Woods, la introducción de una moneda supra nacional, llamada el Bancor. Esta se complementaba por un sistema relativamente complicado de compensaciones comerciales para superar los desequilibrios de balanza de pagos y forzar el ajuste de los países superavitarios. La propuesta de Keynes, que el Reino Unido llevó a la Conferencia, consideraba a la moneda supranacional para ser utilizada como unidad de cuenta en el comercio internacional. Su valor debía ser expresado en pesos de oro, es decir nuevamente volver a un patrón de dinero mercancía. La propuesta de Keynes consideraba sistemas para balancear el comercio internacional que hoy día

¹ Funcionario del US Treasury sin mayor brillo académico y que tuvo un final trágico luego de haber sido acusado de espionaje a favor de la Rusia Soviética.

parecen algo complejos². Sin embargo su idea central de un dinero mercancía de origen supranacional ha vuelto a ser considerada en discusiones recientes³.

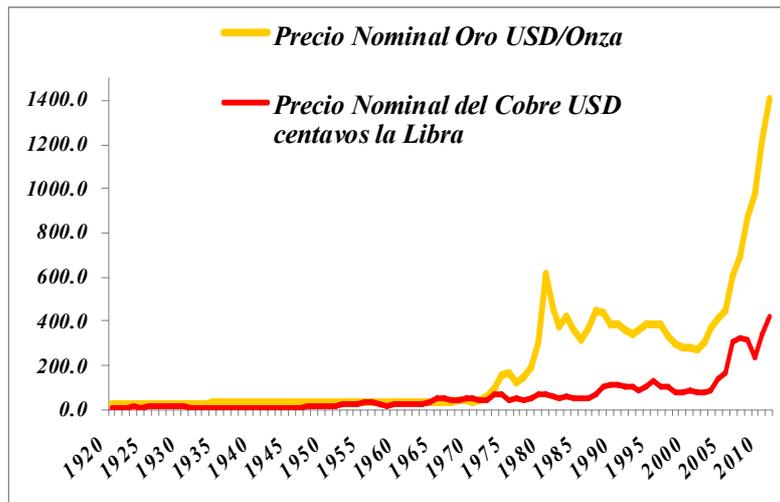
De cualquier forma la propuesta triunfante a fines de la Segunda Guerra Mundial fue la Norteamericana que logró imponer el patrón dólar, un sistema de cambios fijos que en último término también fijaba el precio del oro en términos del dólar. Bajo este sistema, los distintos países con algún apoyo del Fondo Monetario Internacional en sus procesos de ajuste, fijaban las paridades de sus monedas contra el dólar norteamericano, manteniendo así sistemas de cambio fijo. El dólar era el ancla del sistema, ya que se tomaba el compromiso de mantener el precio del oro en términos de dólares en un nivel fijo.

Los problemas de un sistema de tipos de cambio fijo han sido vistos en distintas experiencias históricas a lo largo y ancho del mundo, caracterizándose por profundos ajustes reales ante desequilibrios que muchas veces forzaron a romper con las paridades fijas y devaluar. Esto porque la pérdida de reservas internacionales al cambio fijado se hace muchas veces insostenible, y el ajuste real que se requiere para volver a la paridad anterior puede ser política y socialmente intolerable. De esta forma Chile y muchos países en desarrollo devaluaron y volvieron a fijar la paridad durante la vigencia del Sistema de Bretton Woods. Pero los problemas del Sistema del Patrón Dólar también afectaron al país centro del sistema, los Estados Unidos ya que este se vio sujeto a una pérdida continua de sus reservas de oro que le significaban continuas contracciones monetarias, las que los norteamericanos no parecían muy dispuestos a tolerar.

Las autoridades norteamericanas intentaron frenar los flujos de salida de Oro con persuasión política durante más de una década, impulsando en los años 50 y 60 acuerdos internacionales que impedían a otros Bancos Centrales participar en el mercado del oro. Al mismo tiempo, los EE.UU. mantenían políticas expansivas de creación de dinero vía crédito doméstico para el financiamiento de su déficit fiscal, muchas veces asociado a esfuerzos bélicos como los de Corea y Vietnam. Se generó así una situación de exceso de oferta de dólares y exceso de demanda de oro a nivel global al precio vigente, lo que hizo insostenible el arreglo.

² Keynes, J. M., 1942-43, "The Keynes Plan," reproduced in J. Keith Horsefield (ed.), *The International Monetary Fund 1945-1965: Twenty Years of International Monetary Cooperation*. Vol. III: Documents, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1969, pp. 3-36.

³ Un ejemplo es la conferencia de Zhou Xiaochuan: Reform the international monetary system. Essay by Dr Zhou Xiaochuan, Governor of the People's Bank of China, 23 March 2009. El otro el reporte de las Naciones Unidas. United Nations, 2009, Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System .

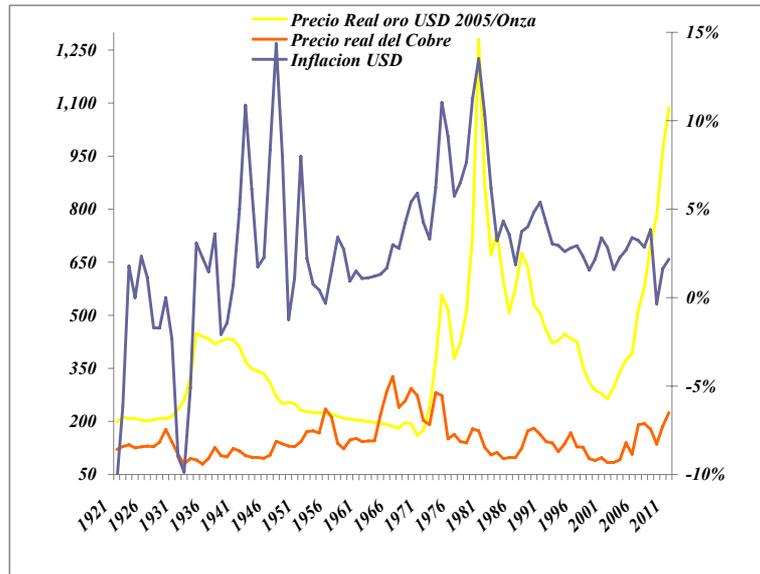
Gráfico 1: Precio Nominal del Oro

(Fuente: Measuring Worth)

En 1971 los Estados Unidos realizaron la devaluación más importante desde la vigencia del Sistema de Bretton Woods, renegando de su compromiso de estabilizar el precio del oro, y dejándolo flotar de acuerdo a la condiciones del mercado. Como se presenta en el Gráfico 1, en cosa de unos pocos años el precio del oro subió desde los 35 dólares la onza en que había sido fijado, a un máximo de 600, para luego caer y fluctuar en torno a los 400 durante las décadas finales del siglo XX, 1980 a 1999. Esto contrasta fuertemente con la evolución del precio de otros commodities como el cobre, cuyo precio también muestra una trayectoria creciente en el tiempo pero con un aumento mucho menos explosivo. En la primera década del siglo XXI, y en particular a partir de 2005, el precio del oro ha iniciado un nuevo “rally” que lo ha disparado llevándolo a cerca de 1500 dólares la onza en 2011.

Con el quiebre del Sistema de Patrón dólar a inicios de los 1970s, tanto el precio nominal del oro (en término de dólares) como el precio real del oro (en término de otros bienes), subieron con fuerza, y al mismo tiempo se aceleró la inflación en dólares; esto se aprecia en el Gráfico 2, donde además es posible observar que la magnitud de las alzas en el precio real del oro son muy superiores a las sufridas por el cobre. Este proceso culminó con el ajuste fiscal, monetario y de demanda interna realizado por los EE.UU. a inicios de los años 80, el que puso fin al episodio inflacionario en dólares. Este se realizó bajo la primera administración de R. Reagan y el liderazgo de Paul Volcker en la Reserva Federal. El episodio inflacionario en los Estados Unidos y el ajuste que siguió a este fueron elementos centrales en la generación de la gran crisis de deuda latinoamericana, la primera con importancia global en una serie que desde entonces ha afectado a los países emergentes con significativa intensidad. El precio real del oro hacia 2011 se aproxima al máximo registrado hacia inicios de los años 80, sin embargo hasta ahora no se ha observado la aceleración de la inflación en dólares que ha acompañado el alza del precio del oro en episodios pasados. Esto indica que el alza en el precio del metal hasta ahora no se ha transmitido a alzas en el precio de otros bienes.

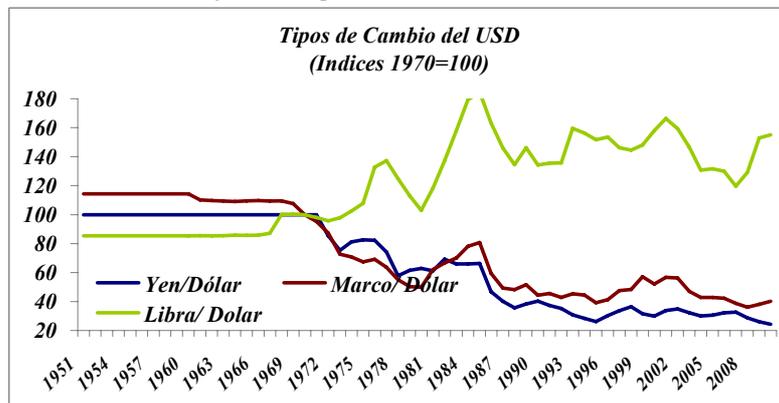
Gráfico 2: Precio Real del Oro y tasa de inflación en dólares.



(Fuentes: Bureau of Labor Statistics y Measuring Worth)

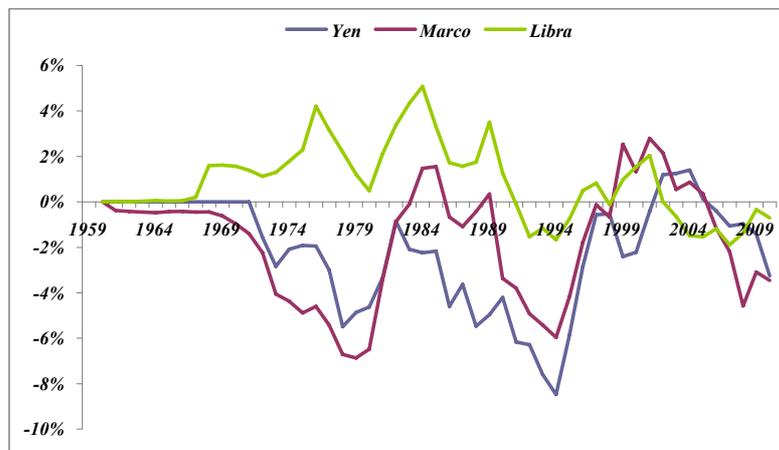
A partir del fin del patrón dólar en 1971, surgen otras monedas de reserva, entonces varias monedas abandonaron sus paridades fijas respecto del dólar y empezaron a flotar, lo que determinó el apareamiento de diversas áreas monetarias. En el Gráfico 3 es posible observar como los distintos tipos de cambio nominales del dólar respecto de las otras monedas de reserva comenzaron a fluctuar en torno a esa fecha. Entre todas las monedas de reserva se destaca hoy día la del Euro por la cantidad de países que la integran y por el uso que otros países le dan a esta moneda como reserva de valor. Pero hay otras monedas que los países utilizan para formar parte de sus reservas monetarias internacionales además del dólar y el euro, entre las que se destacan la Libra Esterlina y el Yen. Posiblemente, en algún tiempo más, se pueda incluir a esta lista el Yuan Chino. El Yuan hasta ahora no se utiliza como moneda de reserva porque no es moneda convertible, existen numerosas limitaciones que impiden o dificultan los flujos de capitales desde y hacia China, lo que deriva en un uso muy limitado de esta para denominar y transar activos financieros o para liquidar operaciones comerciales. Además, hasta ahora el Yuan guarda una cierta dependencia de valor respecto del dólar, al estar unida a esta con un tipo de cambio fijado de deslizamiento muy gradual.

Gráfico 3: Tipos de Cambio Nominales



(Fuentes: Central Bank of Japan y Measuring Worth)

Gráfico 4^a: Tasas de Apreciación del Dólar Respecto Principales Monedas (Tasa Anual para la década móvil terminado en año señalado)

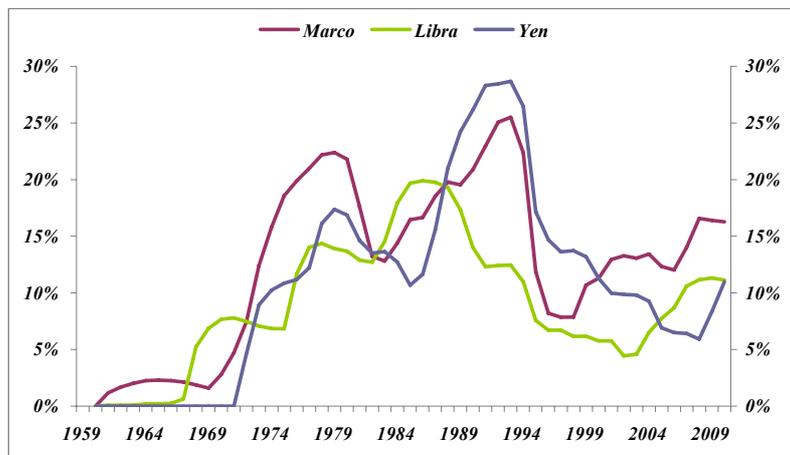


(Fuentes: Central Bank of Japan y Measuring Worth.)

3. EL SISTEMA MFI ACTUAL: RESERVAS MÚLTIPLES Y ALTA VOLATILIDAD

El Sistema Monetario y Financiero Internacional actualmente vigente se ha impuesto por descarte, al dejar de cumplir los EUA con los compromisos asumidos en B. Woods. Este es un sistema monetario plenamente fiduciario, con dinero creado por decisión de la autoridad y que no tiene respaldo de ninguna mercancía particular, como el oro, o de un conjunto de ellas, como un índice de commodities. Además, existen varias monedas de reserva y para el sistema no existe un ancla nominal bien definida o expresada en un compromiso formal. Entre las monedas de reserva el dólar norteamericano sigue siendo la principal, pero de ninguna manera la única, y las distintas monedas de reserva flotan entre si y cada una tiene su propia definición de ancla nominal. Para algunas monedas secundarias como el Euro o la Libra Esterlina existe un compromiso formal con una meta de inflación explícita, que ata el valor de esas monedas a la trayectoria del valor de la respectiva canasta de bienes y servicios, los precios al consumidor en Europa y en el Reino Unido. Pero para la moneda principal, el USD, sólo existe un vago compromiso con la estabilidad monetaria que es un objetivo compartido con el equilibrio interno de la actividad real y el empleo, y que se ha traducido como veremos más adelante en amplias fluctuaciones del valor del dólar en distintas dimensiones: en inflación, en tipo de cambio y en tasa de interés.

**Gráfico 4b: Volatilidad de Tipos de Cambio Respecto del dólar
(Para la década móvil terminada en año señalado)**



(Fuentes: Central Bank of Japan y Measuring Worth.)

No debe ser extraño entonces que en el sistema actual la volatilidad monetaria y financiera es mucho mayor que en los sistemas anteriores, en distintas dimensiones. Por una parte la mayor volatilidad monetaria se expresa en precios reales más inestables de los commodities, relativos a la canasta de consumo, por ejemplo el del oro. Por otra, la tasa de inflación en la moneda principal del sistema presenta muchos altibajos, es decir una gran volatilidad, la que también se relaciona con la volatilidad del precio del oro. Las fluctuaciones cambiarias de este nuevo sistema son también mucho más amplias como lo muestra la historia después del quiebre del Sistema de Bretton Woods. La mayor volatilidad de los tipos de cambio se generó en el período de alta inflación en los años 80. Como se presenta en el Gráfico 4b, la volatilidad calculada como la desviación estándar sobre la media para períodos de 5 años, alcanza su máximo en la segunda mitad de los 80 tanto para las paridades marco dólar como yen dólar. La volatilidad de los tipos de cambio afecta también a los países emergentes y ha sido considerada un origen de diferentes problemas reales que afecta a la productividad y el desarrollo exportador.⁴

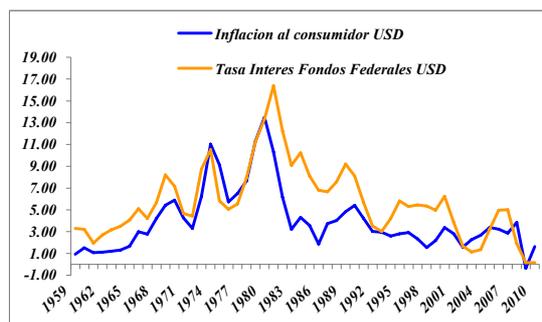
Los tipos de cambio respecto del dólar de las principales monedas presentan fluctuaciones muy marcadas con un período de gran debilidad de la moneda norteamericana que termina a fines del siglo XX, seguidos por otros de alguna fortaleza en los primeros años del siglo XXI. Estamos entrando a otro período de gran debilidad del dólar.

Las tasas de interés de corto y largo plazo en dólares han sido también afectadas por este ambiente de alta volatilidad, con períodos de baja liquidez y altas tasas de interés de corto y largo plazo en dólares y otras monedas de reserva, y otros períodos de abundancia de liquidez con tasas de interés bajísimas. En general los períodos de baja liquidez y

⁴ Para discusiones sobre los efectos de la volatilidad cambiaria ver, Aghion, P., P. Bacchetta, R. Rancière and K. Rogoff, 2009, "Exchange rate volatility and productivity growth: The role of financial development," *Journal of Monetary Economics*, 56(4), pp. 494-513. Darby, J., A.H. Hallett, J. Ireland, and L. Piscitelli, 1999, "The impact of exchange rate uncertainty on the level of investment," *The Economic Journal* 109(454), C55-C67. Servén, L., 2003, "Real-Exchange-Rate Uncertainty and Private Investment in LDCs", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 85, No. 1, pp. 212-218.

con alzas en las tasas de corto plazo en dólares, se relacionan con períodos de crisis en economías emergentes como lo fue principalmente a principios de los 80, y en menor medida fines de los 90 y en 2008 al estallar la crisis sub prime. Por el contrario, los períodos de alta liquidez surgen con las políticas monetarias en economías avanzadas que buscan la recuperación luego de una crisis, destacándose el período posterior al reventón de la burbuja “punto com”⁵ en 2003, y el período posterior a la crisis sub prime en 2009-2010.

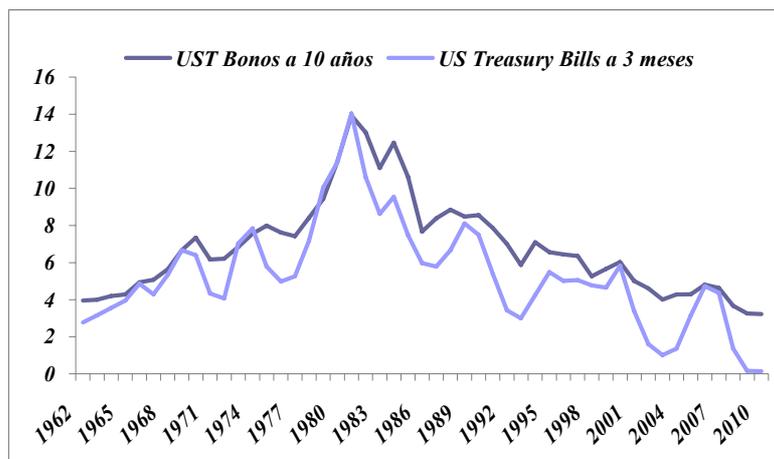
Gráfico 5^a: Inflación y Tasas de Interés en USD.



(Fuente: Federal Reserve Bank of New York.)

Los altibajos de la tasa de interés en la moneda principal de reservas del sistema financiero internacional se reflejan en una gran volatilidad de los flujos de capitales hacia y desde las economías emergentes. Los períodos de abundante liquidez en dólares son periodo de fuertes entradas de capitales hacia el mundo emergente con una oferta de financiamiento amplia por la búsqueda de rentabilidad de los inversionistas en un ambiente de bajas tasas de interés. La entrada de capitales empuja a la apreciación real de las monedas emergentes, debilita a sus exportaciones particularmente las no tradicionales o no asociadas a las principales commodities de exportación, y luego de un tiempo genera una ampliación de sus déficit externos en cuenta corriente. Por el contrario, los períodos de escasa liquidez internacional generan salida de capitales y escaso financiamiento externo para las economías emergentes, el que fuerza grandes ajustes en las economía emergentes los que llevan a recesiones e incluso a crisis financieras.

⁵ Durante este episodio las acciones de empresas de la tecnología de la información experimentaron una burbuja con alzas extraordinarias y sin justificación en fundamentales. El episodio terminó con una caída muy pronunciada de los índices accionarios, particularmente los especializados en estas, y un fuerte ajuste real en EUA que afectó el crecimiento global.

Gráfico 5b: Tasas de Interés Corto y Largo Plazo en USD.

(Fuente: Federal Reserve Bank of New York.)

De hecho la frecuencia de crisis financieras se ha disparado en este período desde que el SMFI se ha tornado crecientemente inestable. Aunque es posible atribuir la frecuencia de crisis a la mayor integración financiera, son las condiciones en que se genera e impulsa esta mayor integración las que resultan en volatilidad y crisis. Los movimientos internacionales de capitales en este sistema siguen amplias mareas, con tsunamis de liquidez que invaden a las economías emergentes, para luego retirarse con muy destructivas resacas. El problema de los flujos de capital se ha transformado en un foco de atención y discusión de políticas, ya que tanto las entradas pronunciadas, las llamadas “surges” de inlfujos como las salidas pronunciadas han probado ser muy dañinas en economías emergentes. Dada la alta volatilidad de los flujos de capitales y los daños asociados, se han impuesto visiones eclécticas respecto del uso de políticas de regulación de la cuenta de capitales, incluso en instituciones donde dominaba por décadas la ortodoxia de evitar toda forma de control de capitales.⁶

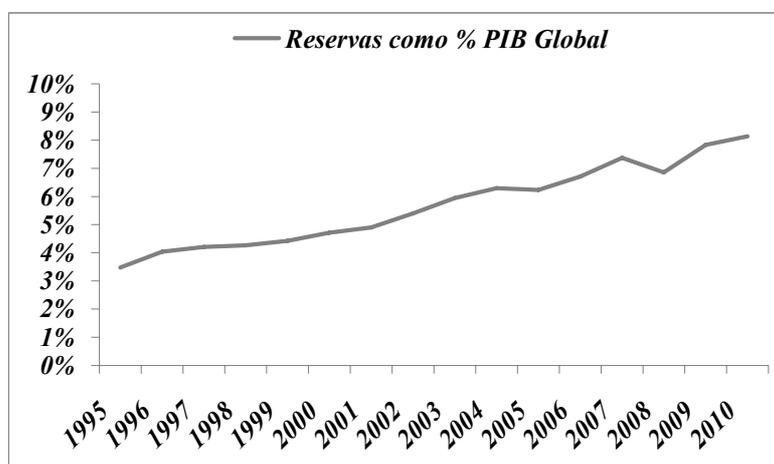
En este ambiente de volatilidad de los flujos de capitales y alta frecuencia de crisis, las agencias financieras internacionales, particularmente el FMI, se caracterizan por la escasez de sus recursos. Eso ha implicado que han tenido que hacer esfuerzos muy especiales con el soporte de algunos de los países avanzados para generar planes de apoyo financiero para países en problemas. Aparece aquí la importancia de los padrinazgos políticos para contar con los recursos necesarios para enfrentar las crisis, EE.UU y Argentina a fines de los noventa, EE.UU y Turquía a mediados de los 2000, y más recientemente la Unión Europea y Grecia surgen como ejemplo de ese padrinazgo. Las agencias internacionales carecen de mecanismos para la solución de crisis financieras, y frente a los casos de magno sobre endeudamiento solo pueden proponer ajuste, el que es suavizado en algo con financiamiento externo que lo diluye en el tiempo.

⁶ Ostry, J., A. Ghosh, K. Habermeier, M. Chamon, M. Qureshi, and D. Reinhardt, 2010, “Capital Inflows: The Role of Controls,” IMF Staff Position Note SPN/10/04. Kashyap Anil, Raghuram Rajan, and Jeremy Stein, 2008, “Rethinking Capital Regulation,” paper presented to the Jackson Hole Symposium of the Kansas City Fed, August.

Los esfuerzos para desarrollar algún sistema para reestructurar la deuda con acreedores privados de países sobre endeudados fracasó y terminó reducida solo a la recomendación de incluir en los bonos soberanos cláusulas de acción colectiva. Con estas, una mayoría relativa pueda acordar modificaciones en los contratos que se aplican a todos los tenedores de deuda. Como consecuencia de ellos los países que caen en períodos de déficit externos pronunciados terminan siendo afectado por episodios bastante traumáticos acompañados muchas veces de crisis financieras, de defaults desordenados y de fuertes devaluaciones.

Un SMFI caracterizado por la volatilidad de las condiciones financieras y de los flujos de capitales y la frecuencia de las crisis, más agencias financieras internacionales con pocos recursos y poca capacidad de arbitrar conflictos, llevan a los países a la búsqueda de sistemas de auto seguros. En parte estos sistemas pueden generar condiciones favorables, con mejoras en la supervisión y regulación de los sistemas financieros domésticos, estabilización monetaria y políticas fiscales estructuradas con una visión de mediano y largo plazo. Todos estos esfuerzos son útiles y constituyen bienes públicos internacionales que contribuyen a la estabilidad y eficiencia de las economías nacionales, y a una más sana integración con la economía internacional. Ellos tienen su expresión en el rápido desarrollo y mayor estabilidad que muestran las economías emergentes en el escenario internacional.⁷ Pero los autoseguros parecen insuficientes para hacer frente a un sistema crecientemente inestable y son ineficientes y costosos en cuanto suponen la sobre acumulación de reservas.

Gráfico 6: Reservas como Porcentaje del PGB Global



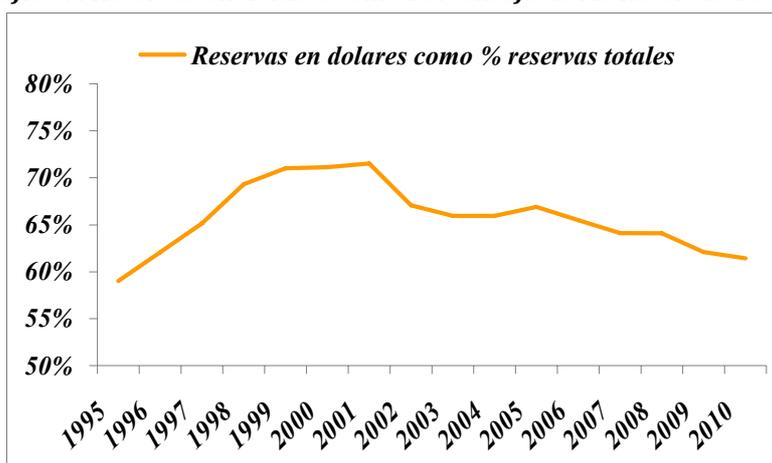
(Fuentes: IMF y World Bank.)

La acumulación excesiva de reservas internacionales es otra muestra de la búsqueda de auto-seguro en un ambiente internacional de alto riesgo. El problema es que esta acumulación tiene muchos aspectos indeseables desde el punto de vista del bienestar social global. Particularmente porque la acumulación de reservas tiene un costo importante en

⁷ Becker, T., O. Jeanne, P. Mauro, J. Ostry, and R. Ranciere, 2007, "Country Insurance: The Role of Domestic Policies," IMF Occasional Paper 254. Ghosh, A., M. Chamon, C. Crowe, J. Kim, and J. Ostry, 2009, "Coping with the Crisis: Policy Options for Emerging Market Countries," IMF Staff Position Note SPN/09/08.

términos de recursos que no se dedican a la inversión y al desarrollo, y que de acuerdo a muchos indicadores podría ser excesiva y no conducir a una disminución de los riesgos a nivel global. De hecho la acumulación de reservas internacionales se ha incrementado con fuerza en el nuevo sistema ante el esfuerzo de muchos países de dotarse de un colchón para los períodos críticos. Sin embargo, la existencia de más reservas no implica un menor riesgo de crisis, primero porque los países que las acumulan no pueden efectivamente utilizarlas en caso de necesidad, porque de hacerlo se desatarían ataques especulativos en su contra que los dejarían sin reservas. En la práctica el colchón de reservas se transforma en algo para mostrar, que se tiene, pero que no puede llegar a utilizar. Si se utilizan las reservas no habrá nada que mostrar, así el país con menos reservas es el que parece el más débil y el que será el siguiente en sucumbir al ataque especulativo⁸. Las reservas serían eficientes en montos mucho menores a los que se mantienen hoy día, y sólo como una primera línea de defensa seguida por el acceso de cada país al crédito oficial, por ejemplo por medio de una bien dotada línea de crédito del FMI. Esta iniciativa se ha anunciado muchas veces, pero tarda en hacerse realidad por la limitación de recursos del FMI.⁹

Gráfico 7: Reservas en dólares como Porcentaje de las Reservas Totales



(Fuente: FMI.)

Por otra parte, la acumulación de RIN por parte de las economías en general estimula los déficits en los países generadores de reservas, particularmente los EE.UU. y se constituye en una de sus fuentes principales de financiamiento. De hecho, aunque la proporción de RIN mantenidas en dólares se ha reducido, esta todavía alcanza al 60% del total de RIN.

⁸ Aizenman, J., and Y. Sun, 2009, "The Financial Crisis and Sizable International Reserves Depletion: From 'Fear of Floating' to 'Fear of Losing International Reserves'?" NBER Working Paper 15308, October.

⁹ Muchos se han referido a las ineficiencias asociadas a la alta acumulación de reservas internacionales bajo este sistema. Rodrik, D., 2006, "The Social Cost of Foreign Exchange Reserves," *International Economic Journal*, 20(3), September, pp. 253–266. Levy Yeyati, E., 2008, "The Cost of Reserves," *Economic Letters*, Vol. 100 (1). Cheung, Y., and X. Qian, 2009, "Hoarding of International Reserves: Mrs. Machlup's Wardrobe and the Joneses," *Review of International Economics*, Vol. 17 (4). International Monetary Fund. Reserve Accumulation and International Monetary Stability. April 13, 2010. Jeanne, O., and R. Ranciè, 2006, "The Optimal Level of International Reserves for Emerging Market Countries: Formulas and Applications," IMF Working Paper WP/06/229.

Acumular reservas es equivalente a financiar el déficit fiscal de los EE.UU en una alta proporción.

La acumulación de RIN lleva además a importantes distorsiones en materia de sesgar el ajuste de las economías emergentes y avanzadas no generadoras de Reservas. Para estas los déficit externos representan riesgos de interrupción del financiamiento y de crisis, por lo que se concentran en generar superávits y acumular reservas, incluso más allá de los que es óptimo en términos privados y sociales. Incluso llegan a la intervención cambiaria para evitar la apreciación o generar una depreciación artificial de sus monedas que impulse su desarrollo exportador, transfiriéndole al resto de las economías importantes costos para asegurarse que sus superávits no serán diluidos por la apreciación real. Esto impide que el ajuste natural de los desequilibrios globales en cuenta corriente siga su curso. Por otro lado los países deficitarios se ven forzados a ajustarse rápidamente, reduciendo sus demandas internas, por la escasez de financiamiento internacional y el riesgo de un ataque especulativo que los lleve a una crisis financiera. El resultado es que la reducción de los déficit externos sin que exista reducción de los superávits, lo que lleva a una contracción de la demanda y de la actividad económica global generado por el llamado sesgo en el ajuste.¹⁰

El único país que ha evitado o limitado los efectos del sesgo en el ajuste sobre la demanda y actividad global, ha sido los Estados Unidos. Como generador de reservas EUA no tiene problemas de financiamiento, y, en consecuencia, puede ampliar sus déficit externos sin mayor limitación inmediata. Al menos así lo ha hecho durante gran parte de la vigencia del SMFI actual. Esto transformó a los consumidores de los Estados Unidos en los demandantes principales a nivel global, ayudando a generar períodos de fuerte expansión de la actividad económica global y ampliando el déficit en cuenta corriente norteamericano. Pero esto tuvo sus costos, la enorme acumulación de pasivos en el sector privado norteamericano, hecha evidente por la reciente crisis sub prime, ha cambiado algo las cosas e interrumpido el proceso de crecimiento global¹¹.

Los consumidores norteamericano buscan reducir su sobre endeudamiento con mayor ahorro, para así reparar sus hojas de balance y compensar las pérdidas de capital y patrimonio que les significó el reventón de la burbuja inmobiliaria. La eventualidad que tal como les pasó a los consumidores el fisco norteamericano también tenga que enfrentar financiamiento crecientemente escaso y caro, ha llevado incipientemente a moderar el crecimiento del gasto público norteamericano y a moderar en algo el tamaño de su déficit externo. Esta moderación está significando problemas para que la economía mundial mantenga su ritmo de crecimiento y generando tensiones con los socios comerciales que se niegan a permitir una apreciación mayor de sus monedas para que sus menores superávits permitan un menor déficit norteamericano, por la vía de mayores exportaciones de este país al resto del mundo.

El desequilibrio global está afectando hoy día el proceso de crecimiento global porque la economía norteamericana no puede seguir acumulando pasivos externos al mismo rit-

¹⁰ Truman, E., 2010, "The International Monetary System and Global Imbalances," January, (<http://www.piie.com/publications/papers/truman0110.pdf>).

¹¹ Obstfeld, M., and K. Rogoff, 2004, "The Unsustainable U.S. Current Account Position Revisited," NBER Working Paper 10869, November. Krugman, P., 2007, "Will there be a Dollar Crisis?" Economic Policy, July.

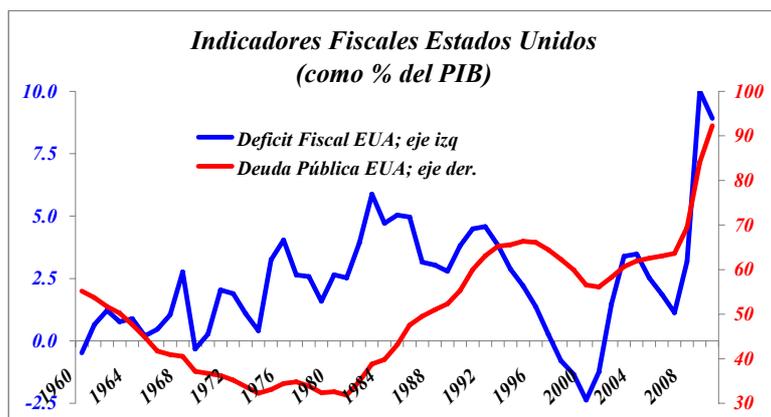
mo. Los motores de demanda alternativos son las principales economías emergentes, pero estas no pueden seguir creciendo sobre la base de sus exportaciones dirigidas a los consumidores norteamericanos. Deberán reactivar sus demandas internas y reorientar sus aparatos productivos hacia sus consumidores domésticos mediante la apreciación real de sus monedas. Pero ese proceso es costoso, toma tiempo y sigue siendo resistido ya que implica acercarse al riesgo de crisis financiera que representan los déficit externos.

4. ESTADOS UNIDOS Y SUS CRECIENTES DESEQUILIBRIOS

El SMFI surgido de la conferencia de Bretton Woods ya estaba sujeto al dilema de Triffin, condición que el SMFI actual ha profundizado. La formulación del dilema es atribuida al economista del mismo nombre en los años sesenta, pero cuyo transfondo ya acompañaba a las discusiones y a la propuesta de Keynes en la conferencia de Bretton Woods¹². El dilema de Triffin se produce cuando la moneda de un país particular es utilizada como la moneda de reserva de curso internacional, y sucintamente indica que la política monetaria seguida por el país de la moneda de reserva va a tener que elegir entre satisfacer los equilibrios internos nominales y reales, o los requerimientos de la economía internacional o global. Un sistema de patrón oro implica la renuncia a la política monetaria del generador de reservas, y resuelve el dilema a favor de la economía global, o a los vaivenes en la oferta y demanda global del metal.

No debe ser una sorpresa para nadie que el dilema bajo el SMFI actual se ha resuelto regularmente favoreciendo al ajuste norteamericano, sin mayor consideración por necesidades de ajuste global. Y ejemplos sobran, talvez uno de los más notables es la situación generada a principios de los 80 en la época de la crisis de deuda latinoamericana, cuando un profundo ajuste monetario norteamericano para enfrentar la creciente inflación, llevó la tasa de interés en dólares a niveles sin precedentes gatillando un fuerte ajuste a la baja en los precios de los commodities y una salida de capitales desde las economías emergentes que significó el estallido de la crisis. De hecho, el repudio por parte del gobierno norteamericano durante la administración de Nixon de su compromiso de estabilizar el precio del oro implicó liberar a la política monetaria norteamericana de ataduras internacionales, permitiéndole ser tan expansiva o contractiva como quisiera sin tener que recoger como resultado entradas o salidas de oro. En los hechos la misma modificación que nos condujo al sistema monetario y financiero actual resolvió el dilema de Triffin; la política interna norteamericana no está sujeta a restricciones de carácter internacional.

¹² Triffin, Robert, 1960, *Gold and the Dollar Crisis*, (Yale University Press).

Gráfico 8: Déficit Fiscal / PGB y Deuda / PGB

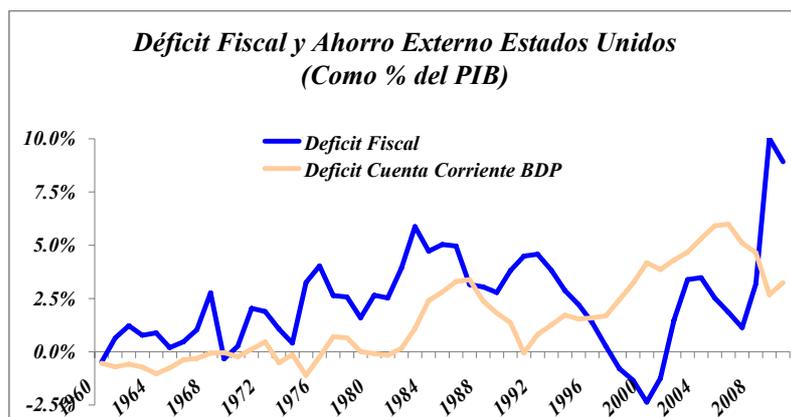
(Fuente: US Congress Budget Office.)

Mirando hacia adelante las tensiones a las que está sometido el sistema monetario y financiero internacional son evidentes. Existe una creciente preocupación por la elevada y creciente deuda pública norteamericana, esta ya alcanza un alto nivel que se aproxima a 100% del PIB. Pero lo más importante es que su acumulación futura tiende a ser elevada porque el envejecimiento de la población y los fuertes compromisos contingentes de los sistemas de salud y vejez significarán gastos crecientes. Además la capacidad política para enfrentar y corregir un déficit fiscal elevado se ve debilitada por las divisiones existentes en el congreso y en la sociedad norteamericana, sobre si la vía es recortar gastos públicos o incrementar impuestos. De acuerdo a reputados investigadores el déficit fiscal verdadero alcanza al 10% del PIB en una economía cuyo PIB en tendencia crece al 2.5% real anual. A este ritmo la deuda pública seguirá una trayectoria siempre creciente o explosiva, que en los hechos indica que la deuda no es sustentable, o que la probabilidad de que ella sea pagada en su integridad en el futuro es decreciente.

Hasta aquí la solución al problema fiscal norteamericano ha sido financiarlo en buena parte con recursos externos (ahorro externo) provenientes de un amplio déficit de cuenta corriente de los Estados Unidos. Para esto la acumulación de reservas por parte de las otras economías, avanzadas y emergentes, resulta muy funcional, creando la demanda por los Treasury Bills and Bonds que el déficit norteamericano va creando como medio de financiamiento. Hasta ahora la solución parece estable, pero con una trayectoria explosiva de la deuda no lo será para siempre.¹³

Siendo EE.UU. el país generador de reservas no parece concebible que deje de pagar su deuda, para hacerlo le bastaría emitir más moneda. Esta posibilidad puede levantar la sospecha de que los EE.UU tratarán de licuar su deuda por la vía de más inflación favoreciendo que esta efectivamente surja. Las mayores expectativas de inflación harán más caro el financiamiento fiscal, acelerarán el crecimiento de la deuda pública norteamericana y transmitirán inflación en dólares a la economía global.

¹³ Brender, A., and F. Pisani, 2010, "Global Imbalances and the Collapse of Globalized Finance", Centre for European Policy Studies, Brussels. Caballero, R. J., and A. Krishnamurthy, 2009, "Global Imbalances and Financial Fragility," NBER Working Paper 14688, January. Corden, W. M., 2007, "Those Current Account Imbalances: A Sceptical View," The World Economy, Vol. 30 (3). Obstfeld, M., and K. Rogoff, 2004, "The Unsustainable U.S. Current Account Position Revisited," NBER Working Paper 10869, November.

Gráfico 9: Déficit Fiscal / PGB y Déficit en Cuenta Corriente / PGB

(Fuentes: US Congress Budget Office y US Bureau of Economic Analysis.)

La lenta pero continua reducción de la proporción de reservas que está denominada en dólares está señalando la existencia de límites al financiamiento internacional del déficit fiscal norteamericano¹⁴. Pero no existen alternativas muy claras hacia dónde re balancear los portafolios de reservas, al menos en lo inmediato, lo que evita un ataque especulativo en contra del dólar. Las monedas alternativas como el Euro y el Yen presentan problemas propios importantes y no ofrecen las seguridades que requieren los inversionistas para un posicionamiento mucho mayor en ellas¹⁵. El Euro está en las puertas de una crisis en su periferia y el Yen es la moneda de una economía que no logra superar la recesión y deflación después de una década de esfuerzos. El Yuan chino tampoco se presenta como moneda de reserva porque no es una moneda convertible y en consecuencia no se utiliza libremente en transacciones comerciales y financieras a lo que se agrega la existencia de restricciones importantes al movimiento de capitales hacia y desde China.¹⁶

El alza en el precio de los commodities y la depreciación del dólar respecto de las monedas emergentes podría estar registrando las primeras señales de mayores expectativas de inflación. En consecuencia sabemos que la demanda por UST instrumentos financieros es limitada lo que eventualmente puede hacer crecer las tasas de interés nominales y reales, también sabemos que la demanda por dinero norteamericano es finita y que se verá disminuida por mayores expectativas inflacionarias, por lo que una aceleración inflacionaria se hace crecientemente más probable conforme se complica la situación fiscal

¹⁴ Cohen, B. J., 2009, "The Future of Reserve Currencies," Finance and Development, September. Eichengreen Barry, 2009c The World's Top Currency Faces Competition. Eichengreen, B., 2005, "Sterling's Past, Dollar's Future: Historical Perspectives on Reserve Currency Competition," Tawney Lecture delivered to the Economic History Society, Leicester.

¹⁵ Bini Smaghi, L., 2008, "The Internationalization of Currencies: A Central Banking Perspective," in J. Pisani-Ferry and A. S. Posen, eds., The Euro at Ten: The Next Global Currency? Peterson Institute for International Economics and Bruegel. Chinn, M., and J. Frankel, 2008, "Why the Euro Will Rival the Dollar," International Finance, vol. 11(1): pp. 5, 49-73.

¹⁶ Dado el dinamismo de la economía China y su creciente participación en la actividad económica mundial no se puede descartar que el Yuan en el futuro ocupe un papel de mayor prominencia y llegue a ser utilizada como una de las tantas monedas de reservas. Wu, F., P. Rongfang, and D. Wang, 2010, "Renminbi's Potential to Become a Global Currency," China & World Economy, Vol. 18 (1).

norteamericana y no se vislumbra la posibilidad de un acuerdo político que le de solución.

Las autoridades monetarias norteamericanas pueden evitar la aceleración de la inflación mediante alzas de la tasa de interés, lo que indicaría su compromiso con la estabilidad, abandonando al mismo tiempo su apoyo al financiamiento fiscal. Pero se requeriría un acuerdo político para poder actuar en esta dirección, el que hoy parece poco probable y que en los hechos restringe la libertad de acción de las autoridades monetarias. Alternativamente estas podrían favorecer una aceleración inflacionaria temporal que permita la licuación de deuda pública, antes de volver a intentar la estabilización.

No sabemos en definitiva si en el futuro cercano habrá una fuerte alza en las tasas de interés en dólares para prevenir inflación, o si la inflación subirá apreciablemente antes de que se intente estabilizar. De cualquier forma, bajo el actual SMFI hay razones para temer que la inestabilidad sea la característica de las condiciones monetarias y financieras futuras en la economía global. Debemos prepararnos para un viaje con muchos eventos y dificultades en una economía global donde el ancla nominal no es precisamente funcional. El resultado de esto puede ser una frecuencia de crisis todavía mayor y amplias fluctuaciones cíclicas en la economía global.

De hecho el período anterior en que estuvimos en circunstancias similares fue el que antecedió a la crisis de deuda latinoamericana. Hacia fines de los 70 el precio real del dólar se incrementó alcanzando valores similares a los actuales, luego de esto se aceleró la inflación en dólares alcanzando tasas de dos dígitos, lo que llevó a la reserva federal a implementar una política monetaria contractiva que precipitó la crisis de deuda.

5. EN BUSCA DE UN ANCLA NOMINAL GLOBAL

Frente a la amenaza de un mundo futuro caracterizado por la inestabilidad macroeconómica caben dos posturas, una pasiva y una pro activa y propositiva. La pasiva está basada en el reconocimiento realista de la actual estructura de poder internacional, la que dificulta el cambio, lo que llevaría a un cierto fatalismo y a la aceptación de que es prácticamente inevitable seguir con el actual SMFI parcialmente dominado por el dólar y sin ancla nominal. El dominio que ejercen en los organismos internacionales los Estados Unidos y Europa genera un statu quo muy difícil de modificar, en que ambos se reparten distintos privilegios. Por una parte los EE.UU. gozan del uso del dólar como principal moneda internacional de reserva, lo que permite un financiamiento amplio y barato de su amplio déficit fiscal; financiamiento ciertamente más barato que el que sería posible sin la demanda internacional por instrumentos financieros UST que surge de la condición del dólar como moneda principal de reserva. Por otra parte Europa se beneficia de una sobre representación en los organismos financieros internacionales, en relación al actual peso de sus economías, permitiendo el ejercicio de un mayor poder e influencia a sus gobiernos y el goce de mayores cargos con financiamiento internacional para sus burocracias.¹⁷

¹⁷ La insatisfacción respecto del sistema financiero internacional es amplia. Krugman, P., 2007, "Will there be a Dollar Crisis?" *Economic Policy*, July. Ocampo, J.A., 2007/08, "The instability and inequities of the global reserve system," *International Journal of Political Economy*, 36 (4), Winter, pp. 71-96. and "Re-

Reconociendo que las realidades políticas internacionales hacen difícil el cambio, privilegio una postura propositiva y pro activa frente a los problemas del actual sistema monetario y financiero internacional y la carencia de un ancla nominal global. A pesar de las dificultades y limitaciones existe una obligación de buscar mediante el diálogo y la propuesta la superación de los problemas de actual SMFI como contribución a una mejor economía global y la construcción de una mejor globalización para todos. El esfuerzo es para convencer de que podemos tener un sistema monetario y financiero que sea un bien público global que contribuya a la estabilidad macroeconómica, estimule el intercambio y el progreso.

Entre las propuestas para enfrentar los problemas del SMFI es común encontrar iniciativas para darle a los Derechos Especiales de Giro (DEG) emitidos por el Fondo Monetario Internacional un papel más activo, permitiendo un uso más extendido de ellos y dándoles una mayor liquidez, al permitir otros tenedores y facilitando que el FMI maneje su oferta con menos restricciones. Entre ellos hay propuestas de ampliar el número de monedas en el DEG y sujetar a cada una de ellas a compromisos específicos de estabilidad nominal. Lo que permitiría transformar al DEG en una especie de ancla nominal global.¹⁸

De hecho el DEG es una unidad de cuenta, que se valoriza como una canasta de monedas que incluye en proporciones fijas además del dólar, al euro, al yen y a la libra esterlina. Pero no una moneda de curso global, la crea y asigna el FMI en cuentas de cada uno de los Bancos Centrales de los países miembros. Además de ellos solo pueden mantenerlos algunas otras organizaciones internacionales, de manera que el DEG no es un instrumento líquido.¹⁹ La emisión de nuevos DEGs estuvo congelada por años, ya que requiere de una modificación de los estatutos del FMI y, por lo tanto, de un tratado internacional. La última emisión que intentaba poner en igual pie a todos los miembros del FMI, ya que muchos de ellos se incorporaron después de la última asignación, y que fue acordada por el Directorio del FMI y refrendada por la Junta de Gobernadores hace más de una década, fue recién completada en 2009 durante la crisis financiera. La reforma del tratado había sido aprobada por los Congresos de muchos de los países miembros del FMI, pero no por el Congreso de los Estados Unidos, país que en los hechos tiene veto para una iniciativa como esta y que lo ejerció por más de 10 años hasta la última crisis. La emisión total de SDR alcanza a algo más de 200 billones, el equivalente a unos 300 billones de dólares, el equivalente a 3% del total de reservas internacionales.

Es necesario hacer reformas más de fondo que incluyan la creación de una moneda global completamente independiente de las existentes y no simplemente una combinación ponderada de alguna de ellas²⁰. Esta, que siguiendo la propuesta de J.M. Keynes podría

forming the global reserve system,” in Stephany Griffith-Jones, José Antonio Ocampo and Joseph E. Stiglitz (eds). *Time for a Visible Hand: Lessons from the 2008 World Financial Crisis*, Oxford University Press, New York, chapter 16.

¹⁸ Interesante Propuesta hecha llegar por Carlos Massad, que requiere de mecanismos de control o al menos calificación de las políticas monetarias de los integrantes del DEG por parte del FMI.

¹⁹ El escepticismo respecto del futuro del DEG es importante. Cooper, R.N., 2010, “Does the SDR Have a Future?” *Journal of Globalization and Development*, forthcoming.

²⁰ Eichengreen Barry, 2009a, “Out of the Box Thoughts about the International Financial Architecture,” IMF Working Paper WP/09/116. Eichengreen, B., and N. Sussman, 2000, “The International Monetary System in the (Very) Long Run,” IMF Working Paper WP/00/43.. *The Economist*, 1988, “Get Ready for a World Currency,” Vol. 306, January 9. Greenwald B. and J.Stiglitz 2010, “A Modest Proposal for International Monetary Reform,” in *Time for a Visible Hand: Lessons from the 2008 World Financial Crisis*

llamarse el Bancor del siglo XXI, debería constituirse en el ancla nominal asegurando que el nivel general de los precios de bienes y servicios denominados en ella, tienda a ser estable en el tiempo y fácilmente predecible. El objetivo de la moneda global es simplemente ese, la generación de un ancla nominal estable que pueda servir de referencia a las muchas monedas de países.

En teoría es posible generar un ancla nominal global de dos maneras, una fijando el valor de la moneda global en términos de un cierto activo, esto es fijando el tipo de cambio respecto de este activo, y realizando las intervenciones necesarias en el mercado monetario para asegurar el cumplimiento del compromiso con el valor fijado. Alternativamente, permitiendo que el valor de la moneda global flote respecto de los otros activos, pero mediante alguna regla que regule la creación o el costo de la liquidez, asegurar una cierta trayectoria de un nivel de precios medido en la moneda global, o de su tasa de variación.

El Banco Central o Autoridad Monetaria Global debería poder emitir dinero de reserva que pueda ser utilizado en cuentas de Bancos Centrales, bancos comerciales y otras instituciones de todo el globo como moneda de transacción, para actividades comerciales o financieras. Debería haber cuentas en esta moneda global, aunque con tasas de conversión a otras monedas que pueden ser flotantes. Además el Banco Central Global debería poder emitir instrumentos de deuda expresados en esta misma moneda global y contar con reservas denominadas en la moneda global o en otras monedas de curso internacional, para intervenir y regular la liquidez global y su costo. Así el Banco Central Global podría anunciar su propia tasa de política monetaria y ofrecer facilidades de crédito y depósito a los Bancos Centrales nacionales para asegurar la mantención de la tasa de interés del Bancor en torno a lo buscado.

Talvez el camino más sencillo sería la vuelta al patrón oro y que el valor de la TPM global se determinara con el fin de mantener el precio del oro en una cierta cantidad de Bancor, por ejemplo en 1 Bancor la onza de oro fino. Pero lo que se consigue en este caso es estabilizar el precio del oro y en ese sentido incrementar su demanda como unidad de reserva o dinero mercancía, transformándolo de hecho en activo de cero riesgo. Pero lo que se debe buscar es estabilizar el nivel de precios global denominado en la moneda global o Bancor, y su correlación con el precio del oro no es clara. De hecho el precio real del oro ha sido fluctuante, lo que implica que en el corto plazo al menos este no varía en igual proporción con el precio de otros bienes. Se podría en ese sentido ampliar el patrón de dinero mercancía del oro a una canasta amplia de mercancías o commodities, incluyendo metales, energía, materias primas y alimentos, todos los que deberían ser transados en mercados globales líquidos y a precios denominados en Bancor. Un índice de precio de "commodities" con historia y representación podría utilizarse de referencia, y el objetivo sería mantener estable en el tiempo el valor de mercado de ese índice, solo que expresado en Bancor y no en dólares. Precios de commodities estables se transmiten

Obstfeld, M and John Williamson, 2010, "Building an SDR-Based, Global Reserve System," *Journal of Globalization and Development*. Rogoff, K., 2001, "Why Not a Global Currency?" *American Economic Review*, Vol. 91 (2). Stiglitz Joseph E., and B. Greenwald *Towards A New Global Reserve System Journal of Globalization and Development* Vol. 1, Issue 2, 2010. Landau, J. P., 2009, "An International Financial Architecture for the 21st Century: Some Thoughts," Remarks at the 17th Central Banking Seminar, Bank of Korea, October 2.

a índices de precios de bienes de consumo estables según lo que indica la experiencia, aunque justo es reconocer que la relación no debe ser igual de fuerte para todos los países. Pero al menos habría un ancla nominal mucho más completa que la que se deriva del sistema actual.

La alternativa a la fijación del tipo de cambio del Bancor respecto de una canasta de commodities sería la flotación de esta moneda con una meta de inflación global. Desde luego esta sería una alternativa de mayor eficacia en el conseguir la estabilidad, pero de mucho más difícil implementación. De partida el índice de precios global no sería el de un conjunto limitado de mercancías con mercados organizados y líquidos, sino que el nivel de precios global, o el nivel promedio de todos los precios al consumidor a lo largo y ancho del mundo, denominados o expresados en Bancor. Habría que partir por definir y medir ese nivel de precios, que podría calcularse como promedio ponderado de los índices de precios al consumidor, medidos en Bancor, de países que cumplan con requisitos mínimos de transparencia en su cálculo y de convertibilidad de sus monedas. Incluso es posible que una primera lista de países sea la de los integrantes del DEG. Lo primero para asegurar que los índices de precios en monedas nacionales son representativos de los precios efectivos en estas, y lo segundo para asegurar que los tipos de cambio entre las monedas nacionales y la moneda global corresponden a la realidad de mercado. Todo este análisis de los detalles que tomaría un ancla nominal global tiene carácter especulativo ya que las soluciones a los problemas de implementación provendrían del juicio y evaluación de las circunstancias por parte de la institución monetaria global. Lo único importante en ese sentido es que la institución sea dotada de recursos y de reglas y condiciones de gobernanza que aseguren su efectividad en el cumplimiento de la misión asignada para generar la estabilidad global.

El FMI puede ser considerado el candidato natural para ejercer en el futuro como Banco Central Global y regular la liquidez y costos de la liquidez en DEG, Bancor o como se llame la moneda global. Pero hay consenso que otorgarle esta misión adicional haría todavía más importante realizar los cambios que han sido identificados como necesarios en su gobernanza y representatividad.²¹ Una institución monetaria global requiere de un Directorio profesional e independiente que sea responsable por el cumplimiento de la misión que se le asigne, y que informe y responda ante la Junta de Gobernadores, que representa a la membresía en general de los organismos internacionales. Esto requiere al menos la modificación del sistema de cuotas actualmente vigente para que la participación de los países en el organismo se aproxime a las realidades de la economía mundial. Además sería necesario modificar la condición actual de los Directores de ser representantes de gobiernos o autoridades de turno, a ser representantes de toda la membresía con una misión claramente definida y por un período que garantice su independencia. Por supuesto los Directores o Directoras deberían poder ser acusados de incumplimiento de sus deberes ante un Consejo de Ética, el que en casos debidamente califica-

²¹ Al respecto existen diversas discusiones y propuestas. DeGregorio, Jose, Barry Eichengreen, Takatoshi Ito, and Charles Wyplosz, 1999, *An Independent and Accountable IMF*, (Centre for Economic Policy Research 1999). Claessens, Stijn, 2008, "The New International Financial Architecture Requires Better Governance" in *What G20 Leaders Must Do to Stabilize our Economy and Fix the Financial System*, ed. by Barry Eichengreen and Richard Baldwin, VoxEU, November 11. Le Fort, G. "Issues on IMF Governance and Representation: An Evaluation of Alternative Options". Paper prepared for the XX Technical Group Meeting of the Group of XXIV, Manila Philippines, March 2005. <http://www.g24.org/LeFort.pdf>.

dos debería poder poner término anticipado de su mandato o someterlos a juicio ante un tribunal debidamente calificado.

Además, el Presidente del Directorio de la institución monetaria global, el Director Gerente, tiene que ser elegido sin pre condiciones de nacionalidad y sólo sobre la base de sus capacidades y condiciones para liderar la institución, entre las que sobre salen el mérito profesional, su ética y respeto por valores universales, sus capacidades diplomáticas y el liderazgo. Estos aspectos institucionales de gobernanza y representación son mucho más importantes que los detalles técnicos para la formulación del ancla nominal.

6. CONCLUSIONES

La globalización es una realidad que se impone con creciente importancia en la economía de inicios del siglo XXI. Las relaciones comerciales se incrementan mucho más rápidamente que la actividad productiva, y los flujos financieros internacionales llegan a valores y complejidades sin precedentes. Esta integración global va acompañada de un ritmo de creciente progreso que se expresa en un rápido crecimiento del PIB global, uno todavía mayor en economías emergentes con la creciente incorporación de millones de personas a la clase media y las comodidades de la sociedad de consumo. Todo este gran progreso no está exento de riesgos, y muchas economías han sido afectadas directamente por los rigores de fuertes crisis financieras, mientras que el resto ha sufrido los efectos del contagio, todo lo que pone en entredicho la mantención de las políticas macroeconómicas que son consistentes con la estabilidad, el progreso económico sostenido y la integración.

En parte las crisis se han originado en la baja calidad de las políticas en algunos países, mucho de los cuáles han aprendido la lección y han generado una significativa respuesta. Pero el otro origen de las crisis, un ambiente internacional de alta volatilidad que induce al riesgo sistémico, no ha recibido similar atención. Una parte de esta es atribuible a las carencias del SMFI actual, el que no es capaz de proveer ni de un ancla nominal ni de una política monetaria adecuada para satisfacer las necesidades de la economía global. El SMFI que está gobernado desde la Reserva Federal, actúa fundamentalmente para satisfacer las necesidades de financiamiento de los Estados Unidos y no las de la economía global, y con una economía con grandes desequilibrios, la que debería ser el ancla del sistema se transforma en origen de inestabilidad.

Una globalización que beneficie a todos requiere de una mayor estabilidad financiera, de un ambiente con menos crisis, que requiera menor acumulación de reservas internacionales y que permita una más amplia realización de inversiones reales y un desarrollo e integración más amplia. Uno de los factores en este es un SMFI que evite los vaivenes en la disponibilidad de financiamiento global y que de garantías de la existencia de un ancla nominal. La formulación de este sistema entra en lo que podríamos llamar economía política de ficción, pero que en sus lineamientos generales requiere de la existencia de una nueva moneda global, la que podría tomar el nombre de la propuesta originalmente por J.M. Keynes, bancor. Las monedas del mundo podrían flotar o fijarse respecto de esta según las necesidades de las economías individuales, pero el valor del bancor debería ser determinado por las políticas de un Banco Central Global, que podrían consistir en la fijación de sus tipo de cambio respecto de una canasta de "commodities", o la flotación

de la moneda global siguiendo una meta respecto de un índice de precios al consumidor o inflación a nivel global.

Más que soluciones técnicas específicas, la globalización que beneficie a todos requiere del desarrollo de instituciones monetarias con una adecuada gobernanza. Para esta nueva era de integración de la economía global, que no tiene precedentes en la historia de la humanidad, ya no bastan las instituciones nacionales de las potencias dominantes; la economía global del siglo XXI requiere de una institucionalidad monetaria global que garanticen la estabilidad, y que hagan funcionar eficientemente al sistema monetario y financiero internacional.

