¿Hacia dónde va el sistema mundial?

Impactos y alternativas para América Latina y El Caribe

Julio C. Gambina
Jaime Estay
Compiladores

REDEM
Red de Estudios de la Economía Mundial

FISYP
Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas

rls
Fundación Rosa Luxemburg

CLACSO

¿Hacia dónde va el sistema mundial?
Impactos y alternativas para América Latina y El Caribe
Compiladores: Julio C. Gambina, Jaime Estay
Autores Varios.

© Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISyP)
y de los autores para esta primera edición.
Av. Corrientes 1543 (C1042AAB)
Tel: (54-11) 5077 8039, Buenos Aires, Argentina
www.fisyp.rcc.com.ar
fisyp@rcc.com.ar

Editor: José Luis Bournasell
Producción editorial: Darío Stukalsky
Diseño de tapa: Claudio Medín, Walter Vega
Corrección: Julián Sánchez

Gambina, Julio C.
Hacia dónde va el sistema mundial / Julio C. Gambina y Jaime Estay - 1a ed. - Buenos Aires : Fund. Investigaciones Sociales y Políticas - FISyP, 2007.
480 p. ; 23x15 cm.

ISBN 978-987-97515-4-1

1. Economía. I. Estay, Jaime II. Título
CDD 330

Impreso en Artes Gráficas Piscis S.R.L.
Junín 845, (1113) Buenos Aires, Argentina,
en enero de 2007, con una tirada de 1.000 ejemplares.

Todos los derechos reservados.
Esta publicación puede ser reproducida gráficamente hasta 1.000 palabras, citando la fuente. No puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en, o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo por escrito de la editorial y/o autor, autores, derechohabientes, según el caso.
Hecho el depósito Ley 11.723
Editado en Argentina

Índice

Presentación 9

Parte I
Análisis del sistema mundial 13

I. a. Las empresas transnacionales y la economía mundial 15

El Capital Productivo y el Capital Financiero en la
Economía Mundial y en América Latina
Orlando Caputo Leiva (Chile) 17

El proceso de cambio de las grandes EMN (Empresas Multinacionales)
Ramón Sánchez Tabares y Ferran Elías Moreno (España) 37

I. b. China en el cuadro de las relaciones internacionales 51

El capitalismo global en China vs. China en el sistema capitalista global
Javier Martínez Peinado (España) 53

China: uma agenda de pesquisa para a análise das relações
internacionais contemporâneas
Bernardo Kocher (Brasil) 73

I. c. Desajustes en la economía norteamericana, militarización
y organismos financieros internacionales 93

El ajuste global de los desequilibrios norteamericanos y
sus impactos en México y Latinoamérica
Alejandro Álvarez Béjar (México) 95

América Latina en las tensiones de la economía mundial
Eduardo Lucita (Argentina) 113

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿cambio real de estrategia
de desarrollo?
Irene Maestro Yarza (España) 129

Desequilibrios globales y posibles escenarios
L. Federico Manchón C. (México) 145

I. d. Privatización de los servicios públicos, jurisdicciones y tribunales especiales 159

Privatización: caso de los servicios eléctricos, aumento de la pobreza y medio ambiente
Judith A. Cherni (Inglaterra) 161

El CIADI como herramienta de consolidación de la dependencia. Caso Argentina
Liliana Beatriz Costante (Argentina) 177

Parte II
América Latina en el mundo, cambios, resistencias y debate de alternativas 193

II. a. El nuevo escenario en la región 195

La inserción de América Latina en el actual orden internacional: crisis y alternativas
Jaime Estay R. (Chile) 197

¿Hacia dónde van América Latina y el Caribe?
Julio C. Gambina (Argentina) 221

Las estructuras productivas latinoamericana y mundial
Germán Sánchez Daza (México) 243

La expansión del supermercadismo en América Latina y la oligopolización bilateral en las cadenas agro-alimentarias: el caso de la cadena láctea en Chile
Claudio Lara Cortés (Chile) 261

América Latina. Neoliberalismo en crisis; resistencias y alternativas
José Ángel Pérez García (Cuba) 277

Cenários Econômicos de América Latina
Carlos Eduardo Martins (Brasil) 295

El escenario latinoamericano
Claudio Katz (Argentina) 301

Ante la expansión capitalista y la retórica progresista: una agenda de cambio institucional
Antonio Elías (Uruguay) 315

II. b. Análisis de algunos casos nacionales 331

Los retos actuales de los procesos de cambio en Venezuela
Edgardo Lander (Venezuela) 333

Transformaciones en Venezuela e integración regional
Julio Vivas (Venezuela) 343

Los cambios en el gobierno uruguayo. Una mirada desde la distribución del ingreso
Daniel Olesker (Uruguay) 349

A nova inserção da Bolívia no mercado mundial, em especial no contexto sul-americano a partir dos anos 90.
Victor Hugo Klagsbrunn (Brasil) 373

II. c. La articulación de lo político y lo social; lo institucional, la democracia y el socialismo 383

Articular lo social y lo político resulta hoy imprescindible
Beatriz Rajland (Argentina) 385

Hacia el Socialismo del Siglo XXI
Carlos Tuta Alarcón (Colombia) 399

La articulación entre socialismo y democracia. Una visita a Rosa Luxemburgo y Antonio Gramsci en el contexto latinoamericano
Daniel Campione (Argentina) 413

Redefinición del Estado para el Siglo XXI
Gabriela Roffinelli (Argentina) 433

II. d. Los cambios en el trabajo y en la seguridad social 441

El trabajo en la sociedad flexible: notas para reflexionar la situación de América Latina y El Caribe
María Eugenia Martínez De Ita (México) 443

Trabajo y seguridad social en América Latina: ¿es posible conciliar un proyecto para superar la desigualdad?
Berenice P. Ramírez López (México) 449

Colaboración especial
Conferencia del Dr. Fidel Castro Díaz-Balart (Cuba)
Economía del conocimiento 465

Presentación

Entre el 4 y el 7 de septiembre de 2006 se realizó en Buenos Aires el Seminario "¿Hacia donde va el sistema mundial? Impactos y alternativas para América Latina y El Caribe", organizado en conjunto entre la Fundación de investigaciones Sociales y Políticas, FISyP (Argentina), la Fundación Rosa Luxemburgo, FRL (Alemania) y la Red de Economía Mundial, REDEM. El Seminario contó con el auspicio del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO. El convenio existente entre FISyP y FRL preveía la organización de debates intelectuales para la discusión de la compleja realidad mundial y el acercamiento entre pensadores de Europa y de América Latina y El Caribe. Es una actividad que fructificó en el Seminario "Pensamiento y acción por el Socialismo. América Latina en el Siglo XXI", desarrollado en septiembre de 2005 y oportunamente publicado como libro. Por su parte, con este encuentro son siete los cónclaves anuales desarrollados por la REDEM, favoreciendo que un conjunto de intelectuales discuta en torno a una cambiante realidad del sistema mundial, siempre desde la perspectiva latinoamericana y caribeña. En esta ocasión, 28 trabajos fueron presentados previamente para el análisis de todos los participantes, facilitando una discusión entre los ponentes, junto a presentaciones públicas que promovían un contacto con la sociedad interesada en el debate sustanciado en el encuentro. La importancia de la convocatoria se concentra en que están ocurriendo cambios sociales, económicos y políticos muy importantes, muchos de los cuales tienen como escenario a nuestra América en este comienzo del Siglo XXI. Ello hace imprescindible la discusión sobre las tendencias globales y su impacto en la región, tanto como las innovaciones locales que modifican el escenario mundial.

América Latina está inficionada por los cambios globales, pero también nuestra región incide en las mutaciones del orden global. Las entidades organizadoras se inscriben en el rescate de una tradición del pensamiento crítico latinoamericano y que hoy es nuevamente convocado a protagonizar desde el pensar y el hacer el nuevo tiempo. Existe un escenario global y regional en el que se acentúa la desigualdad, golpeando a los sectores mayoritarios y de menores ingresos, los que vienen protagonizando resistencias y voluntad de cambio, no siempre interpretada por gobernantes que acceden al gobierno y aceptan los condicionantes que impone como límites el poder económico local y transnacional. El pensamiento crítico está convocado a generar y pro-

fundizar una reflexión que apunte a la identificación de estrategias y caminos de superación del orden social y que al mismo tiempo contribuya a fortalecer el agrupamiento de intelectuales del pensamiento crítico, tanto en la Redem como en la cooperación entre FISyP y FRL. Todas las instituciones involucradas contienen en su seno a varios miembros de la REDEM y por ello hicieron extensivo el desafío de la interrogación convocada por el Seminario a otros intelectuales del pensamiento crítico para abundar en el análisis de la compleja realidad mundial. La rica discusión generada se presenta ahora en la forma de libro en el marco de la cooperación internacional desarrollada por la FRL y la FISyP. Los artículos que integran la presente compilación son en su mayoría versiones corregidas por los autores de las presentaciones discutidas en Buenos Aires.

Hemos organizado el texto en dos grandes partes y una colaboración especial. La primera de las partes aborda el "análisis del sistema mundial" y se desarrolla en cuatro subtemas: a) las empresas transnacionales y la economía mundial; b) China en el cuadro de las relaciones internacionales; c) los desajustes de la economía norteamericana, la militarización y los organismos financieros internacionales; d) privatización de los servicios públicos, jurisdicciones y tribunales especiales. La segunda parte se concentra en las consideraciones regionales de "América Latina en el mundo, los cambios, las resistencias y el debate sobre alternativas" y se despliega en cuatro subtemas: a) el nuevo escenario en la región; b) el análisis de algunos casos nacionales; c) la articulación de lo político y lo social; lo institucional, la democracia y el socialismo; d) los cambios en el trabajo y en la seguridad social. La colaboración especial consiste en la reproducción de la conferencia ofrecida por el Dr. Fidel Castro Díaz-Balart, asesor científico del Consejo de Estado de Cuba, sobre la Economía del conocimiento.

En la presente obra podrán encontrarse discusiones sobre aspectos esenciales que hacen a la problemática de los sujetos que actúan en la construcción del orden global. Es una cuestión conflictiva, pues se trata de identificar a los actores dominantes y a los subordinados en resistencia creciente y en la búsqueda de alternativas superadoras. Entre los primeros (dominantes), en primer lugar el capital transnacional y su accionar mediante empresas transnacionales (Caputo, Sánchez Tabares y Moreno); pero también a los Estados hegemónicos y sus estrategias de dominación, especialmente en el plano de la militarización y el orden global negociado en ámbitos internacionales y las mediaciones de los organismos financieros internacionales (Álvarez Bejar, Lucita, Maestro Yarza, Manchón); o sobre las políticas privatizadoras demandadas por los capitales más concentrados y favorecidos por los Estados locales, que remiten a organismos y tribunales globales la defensa de sus inversiones (Cherni, Costante); incluso de aquellos Estados nacionales que

emergen en la escena mundial y hacen parte del debate presente y futuro sobre la hegemonía mundial, tal como ocurre con China (Martínez Peinado, Kocher). Entre los segundos (subordinados) se construye un nuevo escenario regional con incidencia global (Estay, Gambina, Sánchez Daza, Lara Cortés, Martins, Perez García, Katz, Elías), condicionado por las políticas de liberalización impulsados por los sujetos dominantes que actúan en cada país y por las resistencias expresadas en nuevas propuestas institucionales, con expectativas en gobiernos ungidos por el voto popular y con discursos contrarios a la lógica discursiva imperante en los recientes años de hegemonía del pensamiento neoliberal, del ajuste y el Consenso de Washington.

Se trata de un debate que recoge las experiencias concretas que se desarrollan en Venezuela, Bolivia, Brasil, Uruguay, Colombia o Argentina (Lander, Vivas, Olesker, Klagsbrunn, Tuta Alarcón, Rajland, Rofinelli, Campione) y que ponen en discusión las dimensiones económicas, sociales, políticas y culturales. Campos interrelacionados y que a menudo son fragmentados en el análisis y la asunción de problemas, diagnósticos y políticas a desarrollar, dificultando un abordaje integral. La fragmentación de lo social y lo político divide erróneamente a la hora de comprender la realidad y más aún si se la pretende transformar. El pensamiento crítico tuvo y tiene la virtud de articular pensamiento y práctica integral de una problemática diversa que integra un entramado a resolver de manera conjunta. Es parte de la experiencia que recorren varios procesos nacionales que tienen como horizonte eliminar la desigualdad creciente en nuestra América y construir otro mundo posible, tal como demanda la consigna del Foro Social Mundial. Más que una demanda se constituye en un grito de lucha para hacer realidad las aspiraciones de emancipación por la que resisten los trabajadores ante la agresión recurrente del capital, contra la flexibilidad y la desprotección laboral (Martínez de Ita, Ramírez).

Se trata de un debate entre sujetos articulados entre las clases dominantes y subalternas por definir el curso de la civilización. Por eso el interrogante sobre el destino del mundo. ¿Hacia dónde vamos? es el interrogante suscitado por las entidades organizadoras, en momentos de gran desarrollo de la ciencia y la técnica (Castro Díaz-Balart), lo que da sustento material posible para pensar en otro orden civilizatorio. Es que se trata de una crisis de la civilización. Es un desafío para los pueblos que sufren las consecuencias del orden liberalizador propuesto por el capital más concentrado y negociado en la OMC y múltiples ámbitos diseñados por el poder mundial, entre los cuáles aparecen los tratados de libre comercio (TLC) y los tratados bilaterales de inversión (TBI). Es también un desafío para los intelectuales comprometidos con la necesaria transformación social, especialmente aquellos, que como en la REDEM asumen el estudio de la realidad contemporánea desde la Economía Política, disciplina científica que aborda el conocimiento de las relaciones sociales en

la producción y distribución de bienes y servicios, es decir, el estudio de las formas económicas del orden social. Es un ambiente intelectual colonizado en las últimas décadas por la corriente principal del pensamiento, devenida hegemónica en las universidades y los gobiernos para ser funcionales a las necesidades del programa de liberalización, el propósito de la REDEM y de este Seminario, como parte del esfuerzo que hace una década venimos desarrollando quienes integramos la red, se sostiene en la voluntad empecinada por recobrar un destacado lugar para el pensamiento crítico, del cual son tributarios los estudios más avanzados sobre las relaciones económicas y el orden global en nuestra región latinoamericana y caribeña. Claro que no se trata sólo de las cuestiones económicas, sino de una preocupación intelectual que anima los propósitos de CLACSO, de la FISyP y de la Fundación Rosa Luxemburgo, quienes aunaron esfuerzos para efectivizar el debate que ahora lanzamos a su difusión.

Jaime Estay
Coordinador REDEM

Julio C. Gambina
Presidente de la FISyP

Buenos Aires, diciembre de 2006

Parte I

Análisis del sistema mundial

I. a.

LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES
Y LA ECONOMÍA MUNDIAL

El Capital Productivo y el Capital Financiero en la Economía Mundial y en América Latina*

Orlando Caputo Leiva**

En documentos anteriores hemos desarrollado aspectos teóricos y metodológicos, y algunos de los cambios más significativos en la economía mundial. Muchos de esos temas los hemos sintetizado en el documento: "Estados Unidos y China: ¿Locomotoras en la recuperación y en las crisis cíclicas de la economía mundial?"[1].

En dicho documento presentamos los siguientes temas:

1. La economía mundial y los límites de la ciencia económica.
2. La nueva hegemonía económica de Estados Unidos y la nueva Política de Seguridad Nacional.
3. En perspectiva histórica, el capitalismo dependerá más de China que China del capitalismo.
4. El dominio acrecentado del capital sobre el trabajo, sobre los recursos naturales y sobre los Estados.
5. Las seis crisis cíclicas en las tres últimas décadas.
6. Profundización del desarrollo desigual y del subdesarrollo en América Latina: fracaso del neoliberalismo.
7. Nueva etapa: ¿sobreproducción de productos industriales y subproducción de materias primas y energéticas?
8. ¿Hacia un período de términos de intercambio favorables?
9. ¿De la deflación a la inflación?

---

* Agradezco a la economista Graciela Galarce, investigadora de CETES, con quien he compartido por muchos años algunos temas de investigación. Ella ha participado activamente en la elaboración de este documento.

** Economista de la Universidad de Chile e Investigador del Centro de Estudios sobre transnacionalización, economía y sociedad, CETES, Santiago de Chile. Miembro de la Red de Economía Mundial, REDEM, sede México y de la REGGEN, sede Brasil, y del Grupo de Trabajo "Globalización, Economía Mundial y Economías Nacionales", del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO

1. Caputo, O., 2005.

10. De la preeminencia del capital financiero a la preeminencia del capital productivo.
11. ¿Abundancia o escasez de capital?

En este documento profundizaremos y actualizaremos dos de los temas señalados, los que están siendo avalados por las informaciones estadísticas más recientes y por documentos del Fondo Monetario Internacional, de Estados Unidos y de la CEPAL.

I. La preeminencia del capital productivo sobre el capital financiero en los países desarrollados.
II. América Latina: La actuación conjunta y potenciada de las trasnacionales productivas y financieras.

I. LA PREEMINENCIA DEL CAPITAL PRODUCTIVO SOBRE EL CAPITAL FINANCIERO EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

En "World Economic Outlook", de abril de 2006, del FMI se dice:

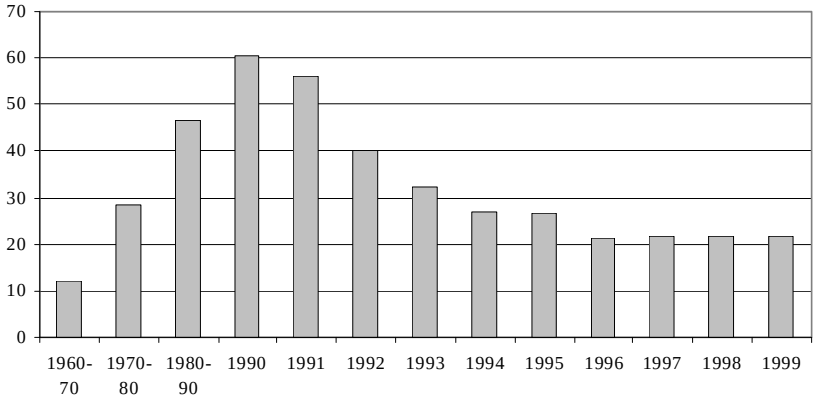
> "Desde los años ochenta, el sector empresarial de las economías del G-7 ha dejado de ser un gran prestatario neto de otros sectores de la economía para convertirse en un prestamista neto […] Este fenómeno ha sido de carácter general y ha ocurrido en economías en las que el crecimiento económico ha sido vigoroso (Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido), y en otras en que ha sido relativamente deficiente (Europa y, hasta hace poco, Japón)." (Página 150).
>
> "…, más recientemente el sector empresarial no financiero ha pasado a ser un prestamista neto (y ha determinado en gran medida el comportamiento reciente del sector empresarial en general)." (Página 151).

En el trabajo "Reestructuración Económica de Estados Unidos y Anexión de América Latina"4, en uno de los apartados, señalábamos en forma destacada "Los profundos cambios de la relación entre el capital financiero y el capital productivo en América Latina", comparándolo con la situación de Estados Unidos. Allí señalábamos lo siguiente:

> "En Estados Unidos y en los países desarrollados, las empresas productoras de bienes y servicios se han liberado del dominio que en décadas anteriores ejerció el capital financiero. El gráfico que presentamos a continuación muestra que en el período 1980-1990, en promedio, los intereses netos sobre las ganancias de las empresas no financieras de los Estados Unidos eran en torno al 43%. En 1990, alcanzaron el 60%; en 1991 estuvieron en torno al 55%. Desde allí empezó a bajar sistemáticamente. En los últimos años previos a la recesión reciente [a inicios de esta década], los intereses netos sobre las

ganancias de las empresas no financieras en los Estados Unidos bajan en torno al 22%.

Gráfico 1
Intereses Netos sobre las ganancias



Fuente: Construido a partir de "Economic Report of the President", 2001.

En América Latina se presentan en forma combinada el poder del capital financiero y el del capital productivo. El primero, relacionado muy directamente con la deuda externa de la región, y el segundo, con las inversiones directas. La actuación conjunta ha posibilitado la desnacionalización de las principales empresas de América Latina, y el elevado nivel de la deuda externa y del gran crecimiento negativo de la posición inversora neta de la región.

Los bajos niveles de las tasas de interés en los países desarrollados en los últimos años podrían reafirmar este planteamiento. Por un lado, la liberalización del capital productivo en los países centrales respecto del capital financiero, y la actuación conjunta en América Latina, como lo expresa el hecho de que las inversiones directas se realizan con grandes créditos internacionales asociados y con primas de riesgo muy elevadas.

Pensamos que constituye un error seguir considerando que la economía mundial capitalista está dominada, en la actualidad, por el capital financiero. Son las grandes empresas mundiales productoras de bienes y servicios las que comandan el capitalismo mundial, apoyadas en el capital financiero. Es en estas condiciones en que la relación de explotación del capital sobre el trabajo aparece de nuevo con mayor nitidez.

En el trabajo citado, "Estados Unidos y China…", de 2005, en el título del apartado respectivo, 'De la preeminencia del capital financiero a la preeminencia del capital productivo', señalábamos la concreción de dicho cambio, afir-

mando la preeminencia del capital productivo. En dichos documentos insistíamos:

> "Una de las transformaciones más importantes es el profundo cambio que se ha procesado entre las diferentes formas del capital en los países capitalistas desarrollados, y particularmente en los Estados Unidos. Las empresas productoras de bienes y servicios se han liberado del dominio que en décadas anteriores ejerció sobre ellas el capital financiero".

Y agregábamos:

> "La disminución generalizada de la tasa de interés, en los países desarrollados, en los últimos años, es un antecedente significativo que apoya el proceso de liberalización del capital productivo respecto del capital financiero. Las tasas de interés en Estados Unidos son las más bajas en las últimas cuatro décadas, y por varios meses fueron fijadas en 1%. En Japón, la tasa de interés real ha sido negativa por un período prolongado".

Las grandes inversiones que se han realizado se han financiado con el gran crecimiento de las ganancias, a través de las ganancias retenidas. También, las inversiones se han financiado con recursos que las empresas han captado directamente colocando acciones y bonos.

Con el aumento de las ganancias y con la disminución de los intereses y más allá de la escasez mayor o menor de capital, parece suficientemente claro que el capital productor de bienes y servicios no financieros en los países desarrollados se ha liberado bastante de la dependencia del capital financiero. Esa dependencia llevó a caracterizar el capitalismo de las últimas décadas como dominado por el capital financiero. Se sigue caracterizándolo de esta forma, lo que nos parece que es un grave error muy difundido, y que está presente en la mayoría de los análisis que se ubican al interior de la economía crítica.

El predominio del capital productivo por sobre las otras formas de capital permite asignarle "como es en la realidad" mayor significado a la relación de dominación del capital sobre el trabajo y la sociedad. En el período en el que el capital productivo dependía en forma extrema del capital financiero, la relación fundamental aparece entre capitales. La relación capital-trabajo se ubicaba en un nivel menor. La fuerza con que se plantea la flexibilidad laboral actualmente, y las formas prácticas que asume, ilustran con claridad que para el sistema en su conjunto la relación de las empresas con los trabajadores es fundamental".

A continuación, insistíamos en que en América Latina el capital productivo y el capital financiero actúan conjuntamente y en forma potenciada.

> "A diferencia de lo que pasa en los países desarrollados, en América Latina el capital productivo y el capital financiero actúa conjuntamente, potenciándose. Así sucede en el interior de los países de América Latina en que se produce una relación muy estrecha entre el sistema productivo y financiero.
>
> Esta situación se presenta también y con mayor claridad en las inversiones

> extranjeras que ingresan a la región. La inversión extranjera directa contempla una proporción significativa de créditos internacionales asociados. Se puede decir que en América Latina el capital productivo y el capital financiero actúan en forma redoblada tras la persecución de utilidades e intereses elevados. Este es un elemento fundamental que explica el desarrollo desigual entre EEUU y América Latina, y también las dificultades de reproducción económica y social en la región".

Como complemento a las citas iniciales que hacíamos del documento del FMI, agregamos las siguientes:

> "En marcado contraste con el declive a largo plazo del ahorro de los hogares, el ahorro empresarial en los países del G-7 ha aumentado vigorosamente en la última década, y ahora representa alrededor del 70% del ahorro privado total (hogares más empresas)…" (152)

En el documento del FMI se comparan los excedentes de las empresas con los masivos superávits en el sector externo de los países emergentes, y más recientemente de los países productores de petróleo, que permiten financiar el gran déficit en la cuenta corriente de la economía de Estados Unidos. En relación a esto se señala:

> "En 2003-04 el excedente de ahorro de las empresas (utilidades no distribuidas menos gastos de capital) en los países del Grupo de los Siete (G-7) ascendió a $ 1 billón 300.000 mil millones, es decir, más del doble del volumen de los superávits en cuenta corriente acumulado en los países en desarrollo y de los mercados emergentes durante el mismo período". (149)

Queremos insistir en que este gran cambio se produce en las corporaciones no financieras —empresas productoras de bienes y servicios no financieros—, y que modifica profundamente la relación entre el capital productivo y el capital financiero.

> "El sector empresarial no financiero ha tenido un cambio muy recientemente y ha llegado a ser prestamista neto […] Parte de este viraje se debe a la reducción de los pagos de intereses ocasionados por el descenso de las tasas de interés nominales a medida que desciende la inflación. Sin embargo, aun si se descuenta la inflación, el saldo del excedente del ahorro del sector empresarial no financiero de los países del G-7 en años recientes salta a la vista como un fenómeno inusual desde una perspectiva histórica". (151)

En relación a la explicación del exceso de ahorro de las empresas productoras de bienes y servicios señala lo siguiente:

> "Uno de los factores que explican el incremento del excedente de ahorro del sector empresarial no financiero desde el año 2000 es el fuerte aumento de la rentabilidad (ganancias después de intereses e impuestos como porcentaje del PIB), gracias al cual las empresas han podido ahorrar más a pesar del aumento en el pago de dividendos". (151)

Más adelante agrega:

> "Un examen más detenido revela que el aumento de las utilidades se debe sobre todo a la disminución en los pagos de intereses y de impuestos, y, en ciertos países, a las ganancias más cuantiosas generadas por las operaciones en el extranjero más que a un crecimiento del superávit bruto de explotación" (154)

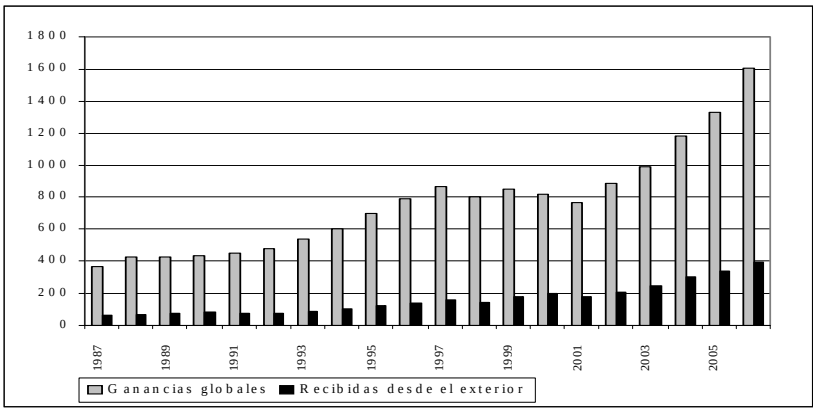
En relación a las ganancias en el exterior, en documentos anteriores hemos mostrado la reestructuración de la economía estadounidense a través de un crecimiento muy fuerte de las inversiones —particularmente en maquinaria y equipo de alta tecnología—, y un gran crecimiento de las ganancias globales al interior de EEUU (las obtenidas por sus inversiones en el exterior). El cuadro 1 y el gráfico 2 muestran el acelerado crecimiento de las ganancias globales de las empresas que se apoyan en un crecimiento relativo aún mayor de las ganancias recibidas desde el exterior.

Cuadro 1
EEUU: Ganancias recibidas del exterior y ganancias globales
(Miles de millones de dólares corrientes)

	1987	1990	1995	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Ganancias Globales	**369**	**438**	**697**	**851**	**818**	**767**	**886**	**993**	**1.183**	**1.331**	**1.607**
Recibidas del Exterior	59	81	127	177	203	183	204	249	302	338	395
Ganancias recibidas/ Ganancias globales	16	18	18	21	25	24	23	25	26	25	25

Fuente: Construido a partir del U.S. Department of Commerce Bureau of Economic Analysis 2006. Las ganancias globales incluyen variación de inventario y están ajustadas por el desgaste del capital. Cifras revisadas el 29 de noviembre de 2006. Para 2006, las cifras corresponden a un promedio simple de los tres primeros trimestres.

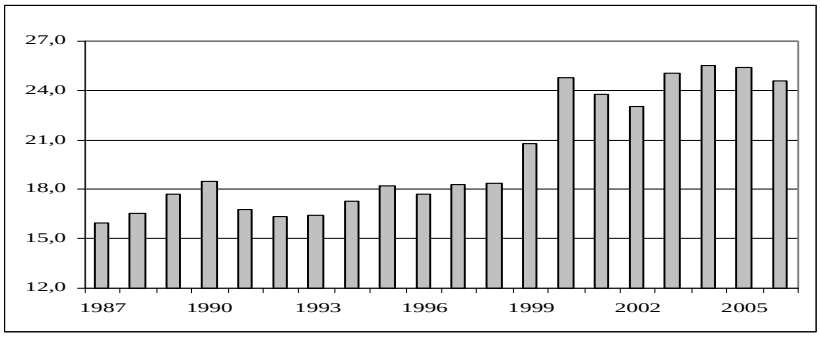
Gráfico 2
EEUU: Ganancias recibidas del exterior y ganancias globales
(Miles de millones de dólares corrientes)



Fuente: Construido a partir del U.S. Department of Commerce Bureau of Economic Analysis 2006. Las ganancias globales incluyen variación de inventario y están ajustadas por el desgaste del capital. Cifras revisadas el 29 de noviembre de 2006. Para 2006, las cifras corresponden a un promedio simple de los tres primeros trimestres.

Las ganancias recibidas desde el exterior representaban en 1987 un 16%, y aumentaron a un 25% en 2000, debido a que las ganancias globales cayeron por la crisis de inicios de la década, en tanto las ganancias recibidas del exterior aumentaron entre 1999 y 2000. Desde allí a 2006, con pequeñas variaciones, las ganancias recibidas desde el exterior representan el 25 % de las ganancias globales de la economía de Estados Unidos, como se ilustra en la gráfico 3.

Gráfico 3
% ganancias recibidas del exterior sobre ganancias globales



Fuente: Construido a partir del U.S. Department of Commerce Bureau of Economic Analysis 2006. Las ganancias globales incluyen variación de inventario y están ajustadas por el desgaste del capital. Cifras revisadas el 29 de noviembre de 2006. Para 2006, las cifras corresponden a un promedio simple de los tres primeros trimestres.

La importancia de las ganancias recibidas del exterior es tan relevante para la economía y para las empresas de Estados Unidos, que en los últimos años ha superado el total de las ganancias de las empresas que operan en el interior de Estados Unidos en la industria manufacturera.

Cuadro 2
EEUU: Ganancias de la Industria manufacturera doméstica y ganancias totales recibidas del exterior
(Miles de Millones de dólares corrientes)

	1987	1990	1991	1997	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Ganancias Ind Manuf.	86	113	98	209	144	53	48	76	150	255	295
Ganancias del exterior	59	81	76	159	203	183	204	249	302	338	395
Ganacias del exterior/gan. Ind. Manuf.	68	72	78	76	140	347	424	328	201	133	134

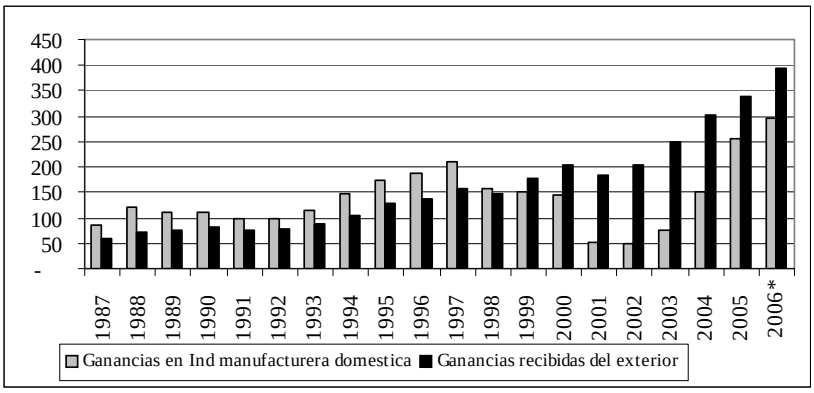
Fuente: Construido a partir del U.S. Department of Commerce Bureau of Economic Analysis 2006. Cifras revisadas el 29 de noviembre de 2006. Para 2006, las cifras corresponden a un promedio simple de los dos primeros trimestres.

Como las crisis cíclicas han afectado seriamente las ganancias de la industria doméstica del sector de la manufactura, y las ganancias recibidas desde el exterior como tendencia han seguido creciendo, estas superaron, en el año

2000, en un 40% a las ganancias de la industria manufacturera de los Estados Unidos. El impacto de la crisis cíclica de inicios de los años noventa fue tan manifiesto que las ganancias recibidas llegaron a representar tres y cuatro veces las ganancias de la industria manufacturera entre los años 2001 y 2003. Posteriormente, las ganancias en el interior de la economía estadounidense se han recuperado en forma mucho más acelerada que el crecimiento de las ganancias recibidas en el exterior, de tal manera que estas superan en 2005 y 2006 en algo más del 30% las ganancias de la industria manufacturera en el interior de Estados Unidos.

En el gráfico se puede observar, en una perspectiva histórica más amplia, el significado de las ganancias de las empresas trasnacionales de Estados Unidos en el exterior. Este es uno de los resultados del proceso de globalización que favorece a los países desarrollados, posibilitando el crecimiento de las inversiones en el exterior y el comercio internacional.

Gráfico 4
EEUU: Ganancias de la Industria manufacturera doméstica y ganancias totales recibidas del exterior
(Miles de Millones de dólares corrientes)



Fuente: Construido a partir del U.S. Department of Commerce Bureau of Economic Analysis 2006. Cifras revisadas el 29 de noviembre de 2006. Para 2006, las cifras corresponden a un promedio simple de los dos primeros trimestres-

Estas grandes ganancias obtenidas en el exterior —como señala el Informe del FMI que hemos citado— incrementan los excedentes de las empresas de Estados Unidos en general, y especialmente en las empresas no financieras. Parte de esos excedentes se utiliza en nuevas inversiones en el exterior.
El documento del FMI señala que las empresas no financieras han utilizado

estos grandes excedentes en pagar la deuda y en adquisiciones o fusiones de empresas a través de la compra de acciones.

> "En Italia (hasta 2004), Estados Unidos y el Reino Unido, el sector empresarial no financiero ha venido acumulando cantidades importantes de acciones en los últimos años. Esta acumulación denota una mayor inversión directa (neta) en el extranjero y/o la recompra de participaciones de capital a los sectores del hogar o de los gobiernos [O. C. proceso de privatizaciones y desnacionalizaciones]. La falta de datos detallados sobre el flujo de los fondos de todos los países del G-7 impide sacar conclusiones generales, excepto en los casos de Estados Unidos y el Reino Unido, en que los datos disponibles permiten hacer ciertas observaciones acerca de la importancia relativa de estos dos tipos de transacciones financieras". (161)

A continuación agrega:

> "La recompra de acciones ha sido particularmente importante en Estados Unidos, donde las empresas no financieras han rescatado ingentes participaciones de capital desde los finales de los años 90, a través de fusiones financiadas con efectivo y de programas de recompra de acciones".
>
> "La compra (neta) de acciones en el resto del mundo indica que la estrategia de las empresas no financieras de Estados Unidos y del Reino Unido ha consistido en crecer mediante la adquisición de activos en el extranjero, inclusive en los mercados emergentes. En lugar de financiar nuevas inversiones dentro del país, una parte de los fondos internos disponibles de las empresas no financieras en estos dos países se ha destinado a la compra de equipos de capital existentes en el extranjero [O.C. compra de empresas]". Más adelante agrega: "Esto apunta a que un motivo de la atonía relativa del gasto de capital interno de las empresas no financieras en Estados Unidos en los últimos años es el aumento de las inversiones financieras en el exterior". (162).

Por otro lado, en el Informe del FMI se señala que la denominada "saturación del ahorro" por los superávits en cuenta corriente de los países emergentes, y más recientemente de los países petroleros, señalada por el Presidente de la Reserva Federal, Bernanke, en 2005, y que ha posibilitado financiar el elevado déficit en cuenta corriente de Estados Unidos con tasas de interés bajas, se ha visto fortalecida por el crecimiento de los excedentes de ahorro de las empresas.

> "El comportamiento reciente del sector empresarial —que hasta hace poco había recibido mucha menos atención— podría revestir igual importancia a la hora de explicar el nivel relativamente bajo de las tasas de interés mundiales, en un momento en que el déficit en cuanta corriente de Estados Unidos ha aumentado de manera exorbitante. (J. P. Morgan 2005)". (149)

Este estudio del FMI no solo señala el gran cambio que ha significado la fortaleza de las empresas productoras de bienes y servicios, al generar gran-

des excedentes que les permiten una autonomía relativa respecto del sector financiero, impactando al conjunto de la economía mundial, ayudando a mantener bajas las tasas de interés, sino que también, dado que una parte significativa de esos excedentes se usa en fusiones y adquisiciones de empresas en el extranjero. Se debe destacar también que una parte significativa del crecimiento de los excedentes proviene de las ganancias de sus empresas en el exterior.

Sin embargo, por muchos años el FMI ayudó a instalar en las agendas de discusión el papel dominante de las actividades financieras por sobre las actividades económicas y productivas. Se trataba de significar las relaciones entre capitales en desmedro de la relación entre el capital y el trabajo. Esto está relacionado con la gran importancia que se le ha otorgado, en la actual etapa de globalización de la economía mundial, a los mercados de capitales nacionales, al capital extranjero y a la libre movilidad y seguridad a dicho capital. Estos planteamientos, centrales del FMI y de otras agencias internacionales y de instituciones estatales y académicas nacionales, fueron instalados con tanta fuerza que, incluso, fueron recogidos acríticamente en los documentos de cientistas sociales vinculados a la economía crítica, los que en su gran mayoría siguen planteando en la actualidad el predominio del capital financiero.

Paradójicamente, este profundo error es corregido por los hechos y las estadísticas que han sorprendido a los economistas del FMI, que lo han destacado, dedicándole íntegramente el Capitulo IV, que es el último de este Informe, sobre las perspectivas de la economía mundial. Para significar la importancia de las empresas no financieras (productoras de bienes y servicios no financieros), han asignado el siguiente título a dicho capítulo:

"Abundancia de efectivo: ¿Por qué ahorran tanto las empresas?"

A pesar de lo anterior, es muy probable que el FMI como institución siga predicando sobre el predominio del capital financiero, y así lo harán los economistas, incluyendo los economistas que se ubican teóricamente en la perspectiva de la economía crítica.

II. América Latina: La actuación conjunta y potenciada de las trasnacionales productivas y financieras.

1. Profundización del desarrollo desigual y del subdesarrollo en América Latina: aumento de las ganancias, estancamiento de las inversiones.

El desarrollo desigual de países y regiones se profundiza, se manifiesta con más velocidad y se presenta en todos los niveles en la etapa actual de globalización. En los países centrales se redefinen los grados de hegemonía.

Algunas regiones tienen un gran desarrollo, en otras hay estancamientos e involuciones. Estados Unidos superó la decadencia y reconquistó la hegemonía, como lo hemos señalado. El desarrollo desigual se ha presentado con mucha fuerza en los países asiáticos. En las últimas décadas, destaca el gran desarrollo de China. El capitalismo mundial, por su lógica interna, produce el desarrollo y el subdesarrollo. Las estrategias nacionales de inserción creadora en la economía mundial pueden superar esta lógica interna.

El desarrollo desigual se ha presentado en forma muy acentuada en América Latina, en relación a los países desarrollados, y particularmente en relación a los Estados Unidos, por la falta de una estrategia nacional y regional de inserción creadora en la economía mundial. La reestructuración en América Latina, impulsada por la globalización y el neoliberalismo, ha profundizado el subdesarrollo. El incremento de la pobreza y la mala distribución del ingreso se deben en gran medida a una reproducción simple del capitalismo, con niveles muy bajos de inversión en la creación y ampliación de empresas. Esto, a pesar de las elevadas ganancias. Las ganancias en América Latina crecen como en Estados Unidos —y posiblemente más. La diferencia es que en Estados Unidos hay un fuerte proceso de inversión, y en América Latina un estancamiento de la inversión en las últimas décadas. Dicho estancamiento combina una disminución de las inversiones en maquinaria y equipo con un aumento de la inversión en nuevas zonas residenciales y turísticas. En 1980, la inversión global de América Latina equivalía al 53% de las inversiones globales de Estados Unidos. En los últimos años sólo equivale a cerca de un 20%. Esto contrasta con el gran crecimiento de la inversión extranjera. Pero en realidad la inversión extranjera ha venido fundamentalmente a comprar empresas ya existentes.

2. Las inversiones extranjeras directas (IED) y la desnacionalización de empresas.

La desnacionalización ha sido muy acentuada. En el año 2000, de las 200 mayores empresas exportadoras, 98 eran extranjeras. En el período 1998-2000, de las 100 principales empresas manufactureras 59 eran extranjeras, y controlaban el 62% de las ventas[2] (CEPAL, 2001). También controlan los bancos y los fondos privados de pensiones. En México y Argentina, controlan, respectivamente, el 76,5% y el 54,5% de los activos totales de los bancos. En Bolivia controlan el 85% de los fondos de pensiones; en Perú, el 78,5%; en Argentina, el 73,6%; y en México, el 66,6%.[3] (BID, 2002). Las empresas extranjeras contro-

2 La Inversión Extranjera en América Latina y El Caribe, CEPAL, Chile (2001).

3 *Informe 2002 Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.

lan gran parte de las empresas de servicios públicos y son concesionarias de infraestructuras.

Las IED en América Latina y El Caribe tuvieron un gran crecimiento en el período 1990-2001. En el período 2002-2005, el promedio anual de las inversiones disminuye un poco pero sigue siendo bastante elevado. Las IED de los años 90 y hasta ahora son muy significativas en relación a indicadores económicos globales de la región. Las IED se han orientado fundamentalmente a comprar las principales empresas en cada uno de los países, y han creado muy pocas empresas nuevas. La disminución de la inversión, en los últimos años, en la región, en parte está asociada a que el proceso de desnacionalización de empresas se está agotando.

Cuadro 3
América Latina y El Caribe. Flujos de Inversión Extranjera Directa Neta 1980-2005 - Promedios anuales por períodos
(Millones de dólares)

1980-84	1985-1989	1990-94	1995-1999	2000-2001	2002-2005
5.833	5.419	12.973	53.337	67.000	42.124

Fuente: Construido en base a CEPAL, "Anuario Estadístico 2004 y (CD)", y "Balance Preliminar de las Economías de América Latina 2005".

Los gobiernos de América Latina basados en el neoliberalismo promovieron la desnacionalización de las empresas nacionales, otorgando condiciones especiales en la legislación sobre las inversiones extranjeras, condiciones que han sido aprovechadas, especialmente por las grandes empresas extranjeras.

Cuadro 4
América Latina: Distribución Sectorial de la Inversión Extranjera Directa 1996-2003
(En Porcentajes)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	México	Total
Primarios	42,7	4,1	27,8	19,2	84,8	1,0	13,6
Manufacturas	18,6	24,0	11,5	18,0	3,8	47,9	27,9
Servicios	30,9	71,9	60,7	62,9	11,4	51,1	57,3
Otros	7,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2

Fuente: Construido a partir de CEPAL, "La Inversión Extranjera en América Latina y El Caribe 2003".

Las IED se han localizado en todos los sectores, con énfasis diferenciados en los países para los cuales la CEPAL entrega información. Es necesario destacar que la inversión no sólo se ha orientado al sector primario, sino que es muy importante en la industria manufacturera —y particularmente en los servicios. En los servicios se destacan las inversiones financieras en bancos, seguros, asociaciones de fondos de pensiones y en servicios públicos domiciliarios: agua, gas, electricidad y telefonía.

3. La inversión extranjera directa de Estados Unidos, Canadá y España en América Latina.

Brasil, México, Argentina, Chile, Venezuela y Colombia, en el período 1996-2002, captaron el 83 % de los flujos netos de IED de América Latina y El Caribe. A Estados Unidos le correspondió el 33%, a España el 18%, a los Países Bajos el 8%, y a otros países europeos les corresponde un porcentaje menor. Sin embargo, es necesario destacar que los flujos de IED de Europa en este período, en los principales países de América Latina mencionados, corresponden al 40,4%, porcentaje superior a las IED de Estados Unidos y Canadá, que tienen un 36%. Las inversiones de Japón participan sólo con el 2,2%. Esto demuestra que, con la globalización, América Latina ha sido una región en disputa abierta entre Estados Unidos y Europa (particularmente de España). En realidad, se ha dado un verdadero proceso de absorción de la región por parte del capitalismo desarrollado.

Las empresas españolas han jugado un papel de liderazgo en esta disputa y absorción. Las inversiones españolas han sido tan elevadas, que equivalen a cerca del 55% de las inversiones de Estados Unidos en los países considerados de América Latina, en el período 1996-2003. En Argentina, las inversiones españolas (43%) superan ampliamente las inversiones de los Estados Unidos (12%). En Colombia, Chile y Brasil, las inversiones españolas son tan importantes como las de Estados Unidos. Las inversiones de Estados Unidos en Venezuela y México superan ampliamente las inversiones españolas.

Cuadro 5
Flujos de Inversión Extranjera Directa en el Período 1996-2003.
(En Millones de dólares)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Venezuela	México	Total
España	26.020	25.612	8.871	2.882	2.218	6.068	71.671
Estados Unidos	7.552	33.998	9.613	2.592	6.231	70.579	130.565

Fuente: Construido a partir de CEPAL, “Inversión Extranjera Directa de América Latina y El Caribe 2003”.

Entre las diez mayores empresas trasnacionales, según ventas consolidadas en 2003, tres pertenecen a España, cuatro a Estados Unidos, dos a Alemania y una a Italia. Telefónica de España S.A. aparece en segundo lugar, después de la General Motors Corporation. Repsol-YPF de España se ubica en séptimo lugar y Endesa España en octavo. Si se amplía el listado a las cincuenta mayores empresas, no se registra ninguna nueva empresa española. Las inversiones españolas son elevadas, pero están concentradas en un número pequeño de empresas.

Esta situación se presenta en forma más categórica en el sector financiero de América Latina y El Caribe. De los 25 mayores bancos trasnacionales, según activos consolidados a junio de 2004, el Banco Santander Central Hispano y el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, de España, ocupan el primer y segundo lugares respectivamente. Ambos, en conjunto, concentran el 48,3% de los activos consolidados. Han desplazado al City Bank de Estados Unidos y a todos los otros bancos trasnacionales, en un corto período de tiempo. Los otros 23 bancos que individualmente tienen activos bastante menores y a gran distancia de los bancos españoles, controlan el otro 51,7%.

Según la CEPAL, en los años 2003 y 2004 disminuye la participación de las empresas extranjeras en diversos indicadores de producción y venta. Se señala que la disminución en parte se debe a las dificultades de las exportaciones manufactureras de México, y al alza de los precios de las exportaciones de recursos naturales. En algunos países —entre los que figuran Argentina, Bolivia y Venezuela— las empresas petroleras estatales comenzaron a despertar un renovado interés. En estos tres países mencionados se está desarrollando una estrategia de desarrollo y de inserción internacional opuesta a la desarrollada por el neoliberalismo.

4. Las remesas de utilidades e intereses de la inversión extranjera.

La renta global que sale de la región por las actividades de las inversiones extranjeras crece desde 1980 a 2000 en forma significativa y, a partir de ese año, con ciertas variaciones, se mantiene en niveles muy elevados hasta 2003. En 2004, de nuevo muestra un fuerte crecimiento, superando los 86.000 millones de dólares. Para 2005, sobre la base de documentos recientes de la CEPAL, estimamos que las remesas totales pueden aproximarse, e incluso superar, los 100.000 millones de dólares.

El incremento de las rentas de las inversiones extranjeras tiene diferentes explicaciones en diferentes periodos, que pasamos a señalar.

Entre 1980 y 1990, las utilidades e intereses totales remesados desde América Latina y el Caribe por la inversión extranjera crecieron en un 48%, pasando de 32.102 millones de dólares a 47.518. Este crecimiento se explica, fundamental-

mente, por el gran aumento del pago por intereses a propósito de la crisis de la deuda externa de inicios de los ochenta, que afectó profundamente a los países de la región.

Cuadro 6
Renta de la Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe
(Millones de dólares)

	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Renta total	32.102	46.478	47.518	60.442	82.762	79.509	70.552	76.208	86.294
Utilidades y Div. de la IED	5.291	4.831	7.552	15.116	23.224	20.168	18.298	23.980	32.940
Renta de Inv. de cartera	13	35	513	16.135	13.642	14.747	13.467	14.190	15.568
Intereses otras Inv.	26.798	41.612	39.453	29.192	45.930	44.624	38.787	37.287	36.493

Fuente: Construido a partir del Anuario de América Latina y el Caribe 2005, CEPAL.

Desde 1990 y hasta el 2000, las rentas remesadas por las inversiones extranjeras aumentan de 47.500 millones de dólares a aproximadamente un poco más de 82.700. En términos absolutos, el crecimiento global se explica especialmente por el gran aumento de las utilidades e intereses de la inversión extranjera directa, y por las remesas de las rentas correspondientes a las inversiones en cartera en los mercados de capitales de varios países de la región, que han sido desarrollados y profundizados como parte de la globalización y de las políticas neoliberales.

En 1990, las remesas totales eran explicadas en un 83% por los intereses de la deuda externa. En 1995, los intereses explican el 48,3 %, y las remesas conjuntas de la IED y de la inversión en cartera explican el 51,7 %.

Cuadro 7
Porcentaje de participación de las diferentes rentas al capital extranjero
(Porcentajes)

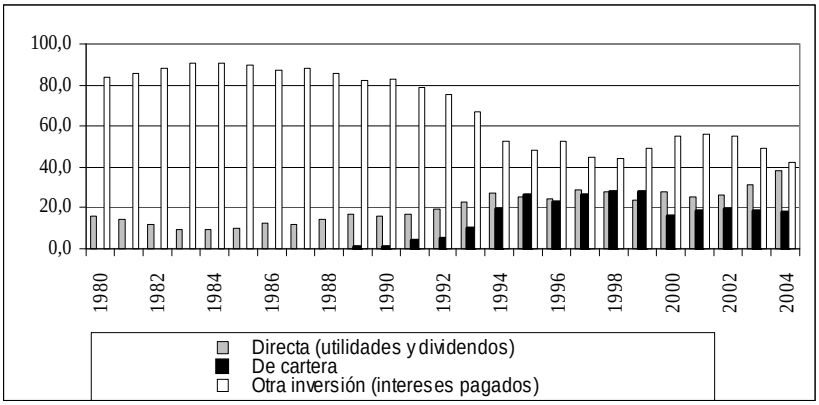
	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Utilidades y Div. IED	16,5	10,4	15,9	25,0	28,1	25,4	25,9	31,5	38,2
De cartera	0,0	0,1	1,1	26,7	16,5	18,5	19,1	18,6	18,0
InteresesOtras Inv.	83,5	89,5	83,0	48,3	55,5	56,1	55,0	48,9	42,3

Fuente: Construido a partir del cuadro anterior

Esta situación está reflejando que, a partir de los 90, empieza la actuación conjunta y potenciada del capital productivo de las trasnacionales y del capital financiero internacional. Actuación conjunta que se mantiene hasta ahora, acentuando la participación de las utilidades y dividendos de las IED en las

rentas totales remesadas por el capital extranjero, como se puede visualizar en el gráfico que muestra el predominio del pago de intereses al capital financiero por la presencia predominante de la deuda externa hasta inicios de los años 90.

Gráfico 5
Porcentaje de participación de las diferentes rentas al capital extranjero
(Porcentajes)



Fuente: Construido a partir del Anuario de América Latina y el Caribe 2005, CEPAL.

A partir de allí, como hemos señalado, la suma de las columnas que representan el pago de renta bajo la forma de utilidades y dividendos de las IED más las rentas remesadas por las inversiones en cartera, equivale e incluso supera el pago de intereses. En 2004, las utilidades y dividendos de las IED representan un 38%; un 18% corresponde a las remesas de las inversiones en cartera, sumando ambas un 56 %, comparado con un 42% correspondiente a los intereses de la deuda externa.

Adicionalmente, debe tenerse presente que parte de los intereses corresponde a los créditos asociados a las inversiones extranjeras directas, que han sido una modalidad muy utilizada en las décadas recientes. Por lo tanto, en la región, en la actuación conjunta y potenciada del capital productivo de las trasnacionales y del capital financiero, predomina el capital productivo de las trasnacionales. Esto refleja también la importancia predominante de las relaciones entre el capital y el trabajo.

5. El estrangulamiento en la reproducción económica y social en América Latina.

En el punto anterior sólo se analiza las diferentes formas de la renta del capital extranjero que hemos señalado. En este punto, a esas rentas se les suma la depreciación del capital de las empresas extranjeras y las amortizaciones de los préstamos comprometidos con el capital extranjero.

Estimamos que el total de las inversiones extranjeras en América Latina —deuda externa, inversión extranjera directa, bonos internacionales, créditos asociados y con correcciones para evitar dobles contabilizaciones— alcanza 1.300 mil millones de dólares. Las utilidades, intereses, amortizaciones y depreciaciones del capital extranjero y otras salidas de capital de América Latinase aproximan —estimamos— a 230 mil millones de dólares anuales, que representan un 13% del PIB de la región, contrastando con la limitada inversión, que en los últimos años alcanza niveles del 18 % y 19 % del PIB.

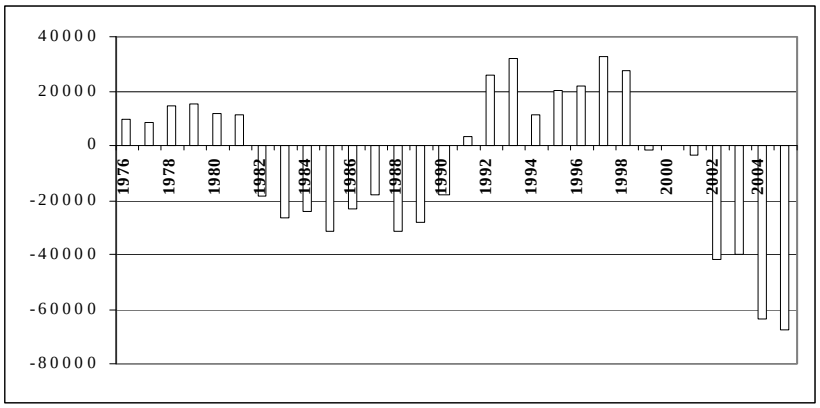
La relación de estos dos procesos muestra claramente el estrangulamiento del proceso de reproducción económica y social de la región. El estrangulamiento es más evidente si sólo consideramos el PIB de las empresas productoras de bienes y servicios, y restamos el PIB producido por los trabajadores por cuenta propia, la contabilización imputada como arriendo de los propietarios de los bienes raíces, y otros componentes que aumentan el PIB. Llama la atención que en los análisis económicos haya desaparecido la importante distinción entre PIB y PNB. Recordamos que el Producto Nacional Bruto —PNB— se obtiene restando del Producto Interno Bruto —PIB— el pago a los factores productivos extranjeros, y sumando los pagos recibidos por los factores productivos nacionales en el extranjero. En América Latina y el Caribe, el PNB es bastante menor al PIB.

6. Las transferencias netas de recursos desde América Latina.

Las transferencias netas de recursos —que pueden ser positivas o negativas— corresponden al total de las rentas y movimientos del capital extranjero que opera en la región, y a las rentas y movimientos de inversiones de la región en el exterior. Incluye también las remesas recibidas y enviadas por trabajadores que laboran fuera de su país de origen; aunque estas últimas se han incrementado en las transferencias netas de recursos, predominan aquellas vinculadas con el capital (y particularmente con el capital extranjero).

Una de las expresiones más evidentes del estrangulamiento de la reproducción económica y social de la región se expresa en el hecho de que, de nuevo a partir de 1999, América Latina transfiere grandes recursos al exterior.

Gráfico 6
América Latina: Transferencias Netas de Recursos 1976-2005
(Millones de dólares)



Fuente: Construido a partir de CEPAL, "Anuario 2004 y CD'" y "Balance Preliminar de las economías de América Latina y El Caribe 2005". Las transferencias netas de recursos se calculan como el ingreso neto de capitales totales menos el saldo de la balanza de renta, que en su gran mayoría corresponde a los pagos netos de utilidades e intereses. El ingreso neto de capitales totales corresponde al saldo de la balanza de capital y financiera, más errores y omisiones, más prestamos y uso del crédito del Fondo Monetario Internacional y financiamiento excepcional. Las cifras negativas indican transferencias de recursos al exterior.

En el gráfico 6 se puede observar que las transferencias netas de recursos, en los últimos años, es bastante superior a las transferencias de recursos posteriores a la profunda crisis de inicios de los ochenta, que provocó la prolongación de la crisis durante toda la década de los ochenta.

En la región, así como en Estados Unidos, hay un aumento de las ganancias globales y de la tasa de ganancias. La participación de los salarios en los ingresos globales de los países de la región ha disminuido en varios puntos porcentuales, y han aumentado los excedentes operacionales y los montos por depreciación. Como hemos señalado, las inversiones globales —y particularmente las inversiones en maquinaria y equipo— en América Latina permanecen estancadas. El aumento de los excedentes operacionales se destina preferentemente a consumo suntuario, inversiones residenciales en barrios nuevos y zonas turísticas, y una parte importante es transferida al exterior. Este estrangulamiento puede continuar en las condiciones actuales de la globalización, a través de nuevas inversiones extranjeras que profundizan la desnacionalización. Estas inversiones extranjeras están contemplando en forma creciente reinversión de utilidades y de intereses.

BIBLIOGRAFÍA

BID, 2002: *Informe 2002 Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.

Caputo L., Orlando, 2003: "Reestructuración Económica de Estados Unidos y Anexión de América Latina", en *OIKOS* (Santiago: Universidad Católica Cardenal Silva Henríquez) N° 16, segundo semestre.

2005: "Estados Unidos y China: ¿Locomotoras en la recuperación y en las crisis cíclicas de la economía mundial?", en *La Economía Mundial y América Latina. Tendencias, Problemas y Desafíos*, CLACSO, Buenos Aires, 39-86.

CEPAL, 2001: *La Inversión Extranjera en América Latina y El Caribe 2001.*

2004: *La Inversión Extranjera en América Latina y El Caribe 2003.*

2005: *La Inversión Extranjera en América Latina y El Caribe 2004.*

2005: *Anuario Estadístico 2004 y 2005*, 2005: B*alance Preliminar de las Economías de América Latina y El Caribe 2005* y números anteriores.

2006: *Estudio económico de América Latina y el Caribe* 2005-2006.

Departamento de Comercio de EEUU, Bureau of Economic Análysis: www.bea.gov; Gross Domestic Products, Corporate Profits.

FMI, "world Economic Outlook", abril 2006.

El proceso de cambio de las grandes EMN (Empresas Multinacionales)

Ramón Sánchez Tabares*
Ferran Elías Moreno**

Los rasgos más importantes en el crecimiento de la actividad de las empresas capitalistas en la fase de mundialización pueden derivarse del que experimentan las de mayor dimensión, pues son las empresas de mayor tamaño las que marcan las pautas más significativas en el proceso de expansión incesante de la actividad productiva, en términos de ampliación de su base territorial y en el ámbito de superación de sus límites sectoriales; es así como el capital supera los límites intersectoriales, consolidando los vínculos entre las diferentes formas de expresarse: de la producción físico-material, a las tareas comerciales o a las expresiones más sutiles del capital financiero.

Con ello no se descarta que existan rasgos diferenciales relativos en el terreno de las PYMES, en términos de dinamismo, en el terreno de la innovación o en la creación de empleo, pero este papel se acrecienta en cuanto dan un salto cuantitativo, que en ocasiones implica su absorción mediante procesos de fusión o adquisición (F&A, en adelante) por otras de mayor tamaño, y se incorporan al núcleo más dinámico que viene dado por las mayores EMN. Son éstas las que producen en mayores cantidades, y, aunque con excepciones, en donde los volúmenes de beneficio se acrecientan, aunque, en ocasiones, no su ratio respecto al volumen de inversión.[1]

Para tratar de encontrar rasgos que definan esa tendencia se han utilizado los datos proporcionados por la revista Fortune sobre las 500 mayores empresas del mundo en términos del volumen de sus ingresos.

El análisis se reducirá, por cuestiones de manejo, a las 50 mayores, y de ello pueden deducirse los siguientes elementos.

---

* Catedrático de Economía Mundial de la Universitat de Barcelona; miembro de REDEM; miembro de la Sociedad de Economía Mundial (España); miembro del comité editorial de la Revista de Economía Mundial (Universidad de Huelva).

** Estudiante de segundo ciclo de la Facultat de CC.EE. y Empresariales de la Universitat de Barcelona; becario de investigación en el Departamento de Economía Mundial.

1. En otros casos, los procesos de F&A pueden ocurrir entre empresas de mediano tamaño que, de este modo, ganan dimensión para competir en los mercados globales.

1. INCORPORACIÓN DE NUEVOS PAÍSES AL PROCESO DE MUNDIALIZACIÓN.

En líneas generales, se comprueba que el proceso de mundialización, aunque sigue siendo un fenómeno en el que se destacan los países del Centro del sistema capitalista mundializado, y sobre todo en la denominada Tríada (EE.UU., Europa, Japón), implica que vayan incorporándose otros países en los que se asientan progresivamente las grandes EMN. Así pues, el fenómeno de la mundialización, como es obvio, también tiene predicamento en el ámbito de la Periferia, aunque su fuerza sea menor. De todos modos, por el momento —y pese a la aceleración del proceso de mundialización— el poder se mantiene todavía dentro del núcleo inicial en el que se generó y consolidó el capitalismo, pese a esas expresiones de extensión de la mundialización hacia la Periferia, o lo que también puede considerarse Semiperiferia.

El fenómeno puede comprobarse en el cuadro nº 1, en el que, a excepción de Corea del Sur,[2] la mayoría de las EMN clasificadas por Fortune entre las 500 mayores del mundo se sitúa en los países centrales de la economía mundial, e incluso pueden verse también movimientos dentro de ellos, aunque las pautas parecen perfectamente asentadas. Está claro que la clasificación tendría que ser matizada, puesto que la cifra de ingresos por ventas, que tiene que ver con los precios de las mercancías producidas, no siempre se corresponde con un volumen de beneficios acorde con aquella.

Por ese lado, el fenómeno también implica que las empresas de un determinado país pueden estar consiguiendo sus cifras de ventas más importantes fuera de su marco nacional, y, en ciertos casos, mayoritariamente en países de la Periferia, considerando su dimensión transnacional; pero ello no menoscaba que su papel, en términos de dirección estratégica, control financiero y vinculación política, se adscriba a un país del Centro, y de ahí que así se considere en la clasificación indicada. El fenómeno tiene, además, una vertiente de concentración, como si la existencia de EMN localizadas en un país sirviese como elemento de atracción para la localización de otras que sin duda van a verse favorecidas por la existencia de un determinado "clima" empresarial, y de ahí que en la mayoría de los países la legislación se vuelva cada vez más permisiva y disminuyan las regulaciones respecto a los movimientos de capital transfronterizos, como elemento imprescindible para atraer a las EMN.[3]

---

2. Habría que matizar si el caso coreano es debido a la inserción en esa formación social del capitalismo global en sus EMN o es el capital coreano quien posee una dinámica autónoma en el aumento de la dimensión de las empresas allí localizadas.

3. Todo ello sin entrar en valoraciones de los efectos que esas facilidades tienen sobre las posibilidades de competir del capital "nacional" en los cambios en las condiciones laborales o en el medio ambiente.

Cuadro Nº 1
Número de empresas por país entre las 500 mayores clasificadas por volumen de ingresos por ventas

País/Año	1993	1997	1998	1999	2001	2005
ALEMANIA	**32**	**41**	**42**	**37**	**35**	**37**
ANTILLAS HOLANDESAS		1	1			
ARGENTINA	1					
ARABIA SAUDÍ						1
AUSTRALIA	9	5	7	7	6	9
AUSTRIA	2					
BÉLGICA	**4**	**4**	**4**	**4**	**4**	**4**
BRASIL	1	5	5	3	4	3
CANADÁ	**8**	**6**	**8**	**12**	**16**	**13**
COREA DEL SUR	**12**	**13**	**12**	**12**	**12**	**11**
CHILE	1					
CHINA		**3**	**4**	**10**	**11**	**16**
DINAMARCA					**1**	**2**
ESPAÑA	**4**	**5**	**5**	**5**	**5**	**8**
ESTADOS UNIDOS	**161**	**162**	**175**	**179**	**197**	**176**
FINLANDIA	4	1	2	2	2	3
FRANCIA	**30**	**42**	**39**	**37**	**37**	**39**
GRAN BRETAÑA	**40**	**34**	**35**	**39**	**33**	**35**
GB-HOLANDA	**2**	**2**	**2**	**1**	**2**	**2**
HOLANDA	6	8	9	9	9	14
HONG KONG		2				
INDIA	3	1	1	1	1	5
IRLANDA						**1**
ITALIA	**6**	**13**	**13**	**10**	**8**	**8**
JAPÓN	**128**	**126**	**112**	**107**	**88**	**81**
LUXEMBURGO	1				2	1
MALASIA	1	1	1	1	1	1
MÉXICO	2	1	1	2	2	2
NORUEGA	5	2	2	2	2	2
NUEVA ZELANDA	1					
PANAMÁ	1					
PORTUGAL	1					
RUSIA		1	1	2	2	3
SINGAPUR					1	1
SUDÁFRICA	4			1		
SUECIA	**14**	**4**	**4**	**4**	**5**	**7**
SUIZA	**9**	**14**	**11**	**11**	**11**	**11**
TAILANDIA	1					1
TAIWÁN	1	1	2	1	2	2
TURQUÍA	3	1				1
VENEZUELA	1	1	1	1	1	
ZAMBIA	1					
Suma con 6 y más	457	461	456	471	463	467

Fuente: *Fortune*, varios años

Asimismo, el cuadro nº 2 permite asegurar que el papel de la Tríada, aunque parece mostrar una tendencia descendente, sigue siendo en este aspecto fundamental, y únicamente la mundialización de China[4] matiza la cuestión, que no oculta, en parte, lo que se indicaba antes respecto a los fenómenos de deslocalización de actividades por parte de las EMN. En igual sentido, subrayar la pérdida progresiva de peso de Japón en el contexto de la Tríada, que permite deducir una redistribución de su influencia dentro del área asiática a favor de China.

Cuadro Nº 2
La Tríada entre las 500 mayores empresas

	1993	1997	1998	1999	2001	2005
EE.UU.	161	162	175	179	197	176
UE	146	154	155	148	143	161
JAPÓN	128	126	112	107	88	81
"TRÍADA"	435	442	442	434	428	418
CHINA		3	4	10	11	16
SUIZA	9	14	11	11	11	11
TOTAL	444	456	453	445	439	429

Fuente: Elaboración propia

Esos cambios permiten deducir que el proceso de mundialización tiene un doble carácter, pues es al mismo tiempo centrífugo y centrípeto, aunque se subraya más el primer rasgo, y el segundo se ciñe muy significativamente a China, aunque no con exclusividad.

2. LOS CAMBIOS SECTORIALES

Al margen de los movimientos que pueden existir a corto plazo, y que tienen una clara derivación coyuntural, en términos estructurales de mayor calado, pueden deducirse cambios derivados del proceso creciente de terciarización de la economía mundial, que se manifiesta en un proceso de ascenso notable de tales actividades.

Tal y como aparece en el cuadro nº 3, el papel de los sectores manufactureros pierde peso progresivamente al verse estos sustituidos, sobre todo por el

[4] Habría que matizar si es China en su forma capitalista, que se desprende de la estrategia de "un país, dos sistemas" la que se globaliza, o es el capitalismo globalizado el que se inserta en la formación social china.

sector financiero (en sentido amplio). Es decir, el proceso de terciarización se manifiesta más claramente en un fenómeno de financiarización progresiva, haciendo buenas las previsiones realizadas sobre la evolución del capitalismo, y del sector financiero en particular.[5]

Cuadro Nº 3
Distribución por sectores de las 50 mayores empresas por volumen de ventas.

50 MAYORES EN VENTAS POR SECTOR	1994	1997	1998	1999	2001	2005
AEROESPACIAL	1		1	1	1	
ALIMENTACIÓN/ BEBIDAS/TABACO	4	3	3	2	1	2
BANCOS		1	1	3	4	4
COMERCIO		1	2	3	4	5
CORREO		1	1	1	1	1
ELECTRÓNICA Y EQ. ELEC.	12	7	7	5	4	6
GAS Y ELECTR.		2	1	1	4	1
JABONES Y COSM.	1					
MAQ. IND. Y AGR.	1					
METALES	2					
ORDENADORES	3	2	2	3	1	2
QUÍMICA	4		1			
REFINO PETRÓLEO	10	7	7	4	5	9
SEGUROS+SANIDAD		5	7	7	7	9
TELECOMUNIC.		4	2	3	3	3
TRANS. FINANC.		7	5	9	8	
VEHÍCULOS MOTOR	12	10	10	8	7	8
MANUFACTURAS	**50**	**31**	**32**	**24**	**23**	**28**
FINANZAS, SEGUROS, COMERCIO, TELEC.		**19**	**18**	**26**	**27**	**22**

Fuente: *Fortune* y elaboración propia.

[5] Hilferding, R., (1985) cap. XI.

Como puede comprobarse, al margen de los movimientos que han ocurrido en cada uno de los años contemplados, y que también son fruto de las variaciones de precios experimentadas por los bienes o servicios facturados en cada sector[6], el cuadro muestra claramente una tendencia de pérdida de peso relativo del sector manufacturero.

Naturalmente, el fenómeno es más bien cualitativo, puesto que las empresas de los sectores manufactureros siguen teniendo su importancia entre las 500 mayores, pero han cedido el papel protagónico a actividades que anteriormente no aparecían en esa clasificación. La recuperación en el número de empresas dedicadas al refino de petróleo, que se deduce de la evolución alcista de los precios, más bien derivada de fenómenos especulativos que de una escasez relativa producida por la creciente demanda china, no modifica los rasgos señalados; así, se puede decir que nos encontramos ante una transformación estructural de gran calado.

En el caso de las empresas mayores que tienen su sede central en la Periferia o semiperiferia[7], el fenómeno es algo distinto. También aparece aquí un fenómeno de terciarización y, más en concreto, de financiarización; también es destacable, pero lógico, dado el papel actual asignado a dichos países dentro de la nueva división internacional del trabajo (DIT), la importancia de las empresas refinadoras de petróleo o las de productos básicos y manufacturas. El impacto de la "entrada" de China en el contexto mundial ayuda, sin duda, a explicar el nuevo papel de las grandes empresas radicadas en el entorno de la producción material al que responde el cambio más reducido de la importancia de los sectores del terciario.

El mismo fenómeno aparece en el volumen de empleo generado en términos sectoriales. A pesar de que las transformaciones tecnológicas han permitido reducir el número de empleos en la mayoría de actividades productivas, y si bien, como era de esperar, los mayores empleadores son los sectores manufactureros tradicionales (vehículos de motor, refino de petróleo y electrónica) irrumpen con gran fuerza los nuevos sectores en términos de empleo. Los datos del cuadro nº 4, no necesitan apenas comentarios.

---

6. La "recuperación" del sector petrolero es una buena muestra.
7. El término de semiperiferia lo señala Martínez Peinado, J., (2000) p.256 y (2001) pp. 59 y ss.

Cuadro Nº 4
50 mayores empresas por volumen de ventas

Nº empleados en miles	1993	% s/ total	1998	% s/ total	1999	% s/ total	2001	% s/ total	2005	% s/ total
Aeronaútica	134,4	1,5%	239,0	2,6%	197,0	2,0%	188,0	1,8%		
Alimentación/Bebidas/ Tabaco	1.107,8	12,3%	664,8	7,2%	752,4	7,6%	175,0	1,7%	403,0	2,9%
Química	548,1	6,1%	98,4	1,1%						
Ordenadores	606,2	6,8%	391,4	4,2%	579,8	5,8%	319,9	3,1%	480,0	3,5%
Electrónica y Eq. Eléctr.	2.496,4	27,8%	1.664,5	18,1%	1.894,4	19,0%	1.593,7	15,6%	1.637,2	12,0%
Maq. Industrial y Agr.	68,1	0,8%								
Metalurgia	417,2	4,7%								
Vehículos motor	2.713,1	30,2%	2.582,1	28,0%	2.215,0	22,2%	1.988,3	19,5%	2.156,5	15,8%
Refino de petróleo	776,2	8,7%	527,1	5,7%	352,3	3,5%	488,6	4,8%	2.486,3	18,2%
Jabones y Cosméticos	103,5	1,2%								
Seguros			441,2	4,8%	584,4	5,9%	699,9	6,9%	831,7	6,1%
Transacciones financieras			129,3	1,4%	397,3	4,0%	517,7	5,1%		
Comercio			1.121,0	12,2%	1.140,0	11,5%	2.292,9	22,4%	2.818,1	20,6%
Telecomunicaciones			354,0	3,8%	576,3	5,8%	577,8	5,7%	657,9	4,8%
Correo			898,4	9,7%	905,8	9,1%	891,0	8,7%	807,6	5,9%
Banca			62,4	0,7%	313,1	3,1%	402,3	3,9%	681,0	5,0%
Gas y Electricidad			42,7	0,5%	48,3	0,5%	81,3	0,8%	729,3	5,3%
(1)TOTAL 50 mayores	**8.970,9**		**9.216,2**		**9.955,9**		**10.208,5**		**13.688,5**	
(2)Total 500 mayores			**36.770,15**		**39.685,62**		**47.765,1**		**47.955,5**	
(1)/(2) EN %				**25,1%**		**25,1%**		**21,4%**		**28,5%**

Fuente: *Fortune* y elaboración propia.

Como puede verse, las actividades manufactureras *maduras* han ido perdiendo peso en términos de empleo, al mismo tiempo que el denominado sector terciario expresa la tendencia contraria. En parte, el fenómeno también ha de ser atribuido a los procesos de privatización en los hasta hace poco servicios públicos. Pero el efecto conjunto hace que el núcleo de mayor tamaño (las 50 mayores) concentre el mayor volumen de empleo, y lo siga manteniendo su peso en el conjunto de las 500 con mayor volumen de ventas.

De todos modos, la evolución temporal del volumen de ingresos y el empleo entre las 50 mayores empresas del mundo muestra una trayectoria creciente, pero con oscilaciones dentro del período analizado (Vd. Gráfico nº 1 y cuadro nº 5), aunque esa trayectoria creciente permite comprobar fehacientemente el

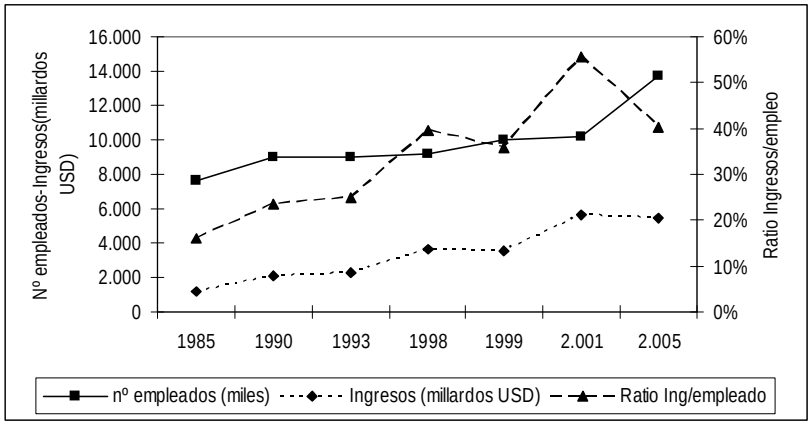
notable incremento de los ingresos corporativos obtenidos por trabajador; a eso habrá quien le denomine mejoras en la eficiencia, aunque parece mucho más apropiado llamarle mayor explotación de la fuerza de trabajo.

Cuadro Nº 5
Empleo e ingresos de las 50 mayores EMN

	1985	1990	1993	1998	1999	2001	2005
Nº empleados (miles)	7.635,78	8.954,80	8.970,65	9.216,15	9.955,94	10.208,53	13.688,49
Ingresos (millardos USD)	1.225,49	2.105,81	2.240,21	3.630,41	3.570,06	5.657,85	5.494,91
Ratio Ing/empleado	16%	24%	25%	39%	36%	55%	40%

Fuente: elaboración propia con datos de Fortune

Gráfico Nº 1



Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro Nº 5

Un aspecto más a señalar es el fuerte incremento de los ingresos por ventas de las 50 mayores empresas; en efecto, si asignamos al volumen de ingresos total de esas empresas el 100 en el año base de 1985, la cifra de 2005 superaba el número índice de 448. Con esto se evidencia que el proceso de concentración —en términos de volumen de ventas— es muy claro.

3. EL PROCESO DE CONCENTRACIÓN EMPRESARIAL Y LAS OPERACIONES DE FUSIONES Y ADQUISICIONES (F&A).

Actualmente, la forma más idónea para crecer (concentrar capital) por parte de las empresas ya no es exclusivamente mediante el mecanismo tradicional de reinversión de los beneficios. La adquisición de mayor tamaño, que se traduce en mayores grados de poder por las grandes empresas, se realiza mediante el mecanismo de fusiones y adquisiciones. Además de tener rasgos de naturaleza transfronteriza, también viene orientado por una estrategia multisectorial. El fenómeno de la mundialización adquiere así nuevas dimensiones.

En parte el elemento nutricio se debe a la disponibilidad de volúmenes crecientes de fondos en préstamo a tipos de interés reducidos; aunque tampoco los aumentos en el coste del endeudamiento han frenado la tendencia creciente de las operaciones de F&A. En general, los períodos en los que el volumen de estas operaciones se ralentiza, vienen explicados más por un fenómeno de crisis coyunturales y por las propias "burbujas" especulativas, que encarecen las operaciones de esta naturaleza, al incrementarse artificiosamente los precios de los activos a intercambiar. Todo esto tiende a frenar las inversiones financieras ante las escasas perspectivas de ganancia, y no son razones de incremento de los tipos de interés. Hay que tener en cuenta que una parte importante de las operaciones de F&A no exige desembolso estricto de la totalidad del dinero que comporta la operación: en parte es así, pero en numerosas ocasiones los mecanismos de pago se basan en la entrega de acciones de la empresa adquiriente, o esta realiza operaciones de emisión de bonos, cuyos intereses y amortización se sufragan mediante operaciones de venta de partes de la empresa adquirida. Esas ventas parciales vienen favorecidas bien porque esas partes no son consideradas estratégicas en la nueva unidad productiva, o porque duplican determinados procesos de fabricación o distribución al realizarse entre empresas que operan dentro del mismo sector.

Tal y como se puede ver en el cuadro nº 6, las operaciones de F&A transfronterizas han conocido una evolución creciente en el último período analizado (1987-2003). Pero existe un proceso acelerado en la segunda mitad de los 90, y, aunque el proceso se ralentiza a partir de 2000, los últimos datos permiten comprobar la recuperación del ritmo anterior.[8] El gráfico nº 2 es bien significativo y permite apreciar que la caída en la fase final contemplada se está recuperando rápidamente.

---

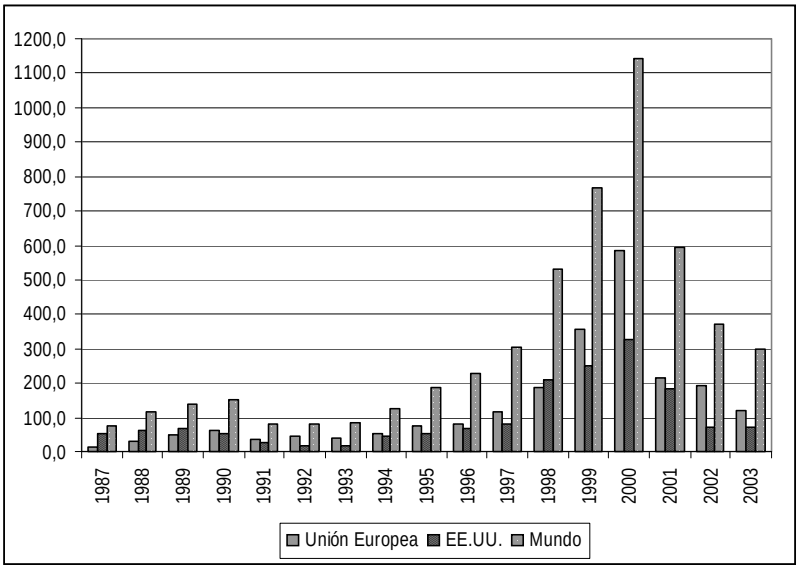
8. Los datos de 2004 señalan que el total de F&A alcanzó los 1.700 millardos de Euros correspondiendo 658 a Europa y 638 a EE.UU.; y para el primer semestre de 2005, el volumen fue de 830,15 millones de Euros (Datos de Bureau Van Dijk).

Cuadro Nº 6
F&A Ventas transfronterizas
(cifras en millardos de USD)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Mundo	74,5	115,6	140,4	150,6	80,7	79,3	83,1	127,1	186,6	227,0	304,8	531,6	766,0	1143,8	594,0	369,8	297,0
Países desarrollados	72,8	112,7	135,3	134,2	74,0	68,3	67,6	110,6	163,9	187,6	232,1	443,2	679,5	1056,1	496,2	307,8	240,4
Unión Europea	12,8	31,0	47,4	62,1	36,7	44,8	38,5	55,3	75,1	81,9	114,6	187,9	357,3	586,5	213,0	193,9	122,0
América del Norte	57,9	72,6	79,2	60,4	31,9	18,4	22,3	49,1	64,8	78,9	90,2	226,0	275,9	401,4	226,8	89,5	74,8
EE.UU.	51,8	63,9	68,8	54,7	28,2	15,8	20,0	44,7	53,2	68,1	81,7	209,5	251,9	324,4	184,9	73,2	69,7

Fuente: UNCTAD, World Investment Report y elaboración propia

Gráfico Nº 2
F&A Ventas transfronterizas
(cifras en millardos de USD)



Fuente: Elaborado con datos del cuadro Nº 6

La persistencia y aceleración del fenómeno están dando alas a las críticas con respecto a la posible pérdida de eficiencia que el proceso de concentración de capital conlleva. En ocasiones, el mayor tamaño conduce a posiciones de dominio del mercado, que se traducen inevitablemente en mayores cuotas de ganancia, y en la creación de barreras de entrada que frenan la competencia. La centralización y concentración de capital no tiene porque traducirse inevi-

tablemente en mejoras genéricas de eficiencia en el uso de los factores de producción; al contrario, puede llevar a mayores grados de utilización de algunos de dichos factores. El objetivo, manifiesto o no, siempre está dirigido a lograr mayores volúmenes de ganancia, y eso se traduce indefectiblemente en mayores grados de poder de mercado.

En bastantes ocasiones, los procesos de F&A, también implican la segmentación de procesos productivos, dando lugar a la aparición de empresas de menor tamaño, que son meros apéndices de las mayores y quedan al margen de los procesos competitivos, e incluso se constituyen en barreras muy poderosas para que la competencia sectorial pueda continuar.

En el contexto europeo, aunque tal objetivo no es exclusivo de la UE, los procesos se tratan de controlar para evitar que conduzcan a una concentración excesiva y desemboquen en procesos anti-competitivos. Hay una cierta contradicción en el tratamiento del asunto. Si los capitales "europeos" han de competir a escala global en condiciones similares, es preciso que logren un tamaño adecuado. Sin embargo, ese objetivo puede implicar a la vez mejoras en la eficiencia, mediante la eliminación de trabas para que las empresas y los grupos capitalistas europeos tengan capacidad para adaptarse al nuevo contexto mundial innovando procesos y productos; pero, al mismo tiempo, esos procesos de F&A pueden también traducirse en un empeoramiento de la competencia al dar a las nuevas unidades productivas un poder de mercado mucho más amplio, y, por lo tanto, conducir a medio y largo plazo a empeorar la eficiencia.

Así pues, con ese mayor tamaño se trata de lograr:

a) ventajas competitivas sostenibles y efectivas;
b) mejorar la posición de la nueva empresa en el mercado, lo que constituye, a nuestro juicio, el factor de mayor relevancia, creando así una fuente más amplia para la maximización de las ganancias;
c) lograr economías de escala y sinergias, que sobre todo se plasman dentro del ámbito financiero de los conglomerados industriales.

Los procesos de privatización de empresas públicas, que operaban en régimen de monopolio natural o de oligopolio, que se han desarrollado tanto en el marco sectorial de la producción material, como los que han afectado al suministro de una amplia variedad de servicios, no siempre han significado mejoras tangibles para los usuarios o clientes.[9] Además, el poder de los organismos reguladores se ha visto disminuido o mediatizado por la fuerza de los hechos, y no ha redundado en mayores grados de eficiencia al introducir nuevos operadores que han eliminado la existencia de dichos monopolios.

---

9. Los casos del transporte ferroviario, la sanidad o el suministro de bienes básicos muestran que no todo son ventajas.

No siempre la irrupción de esos nuevos operadores se ha traducido en mejoras de precios o tarifas más reducidas, en mayor calidad del servicio o en una ampliación de la oferta. En ocasiones, esos nuevos operadores se han adaptado a la situación anterior, sea porque la regulación no ha tenido la efectividad predicada, o porque la posición del operador o suministrador dominante no ha sido mellada al aparecer nuevos competidores.

Además, en el caso de las F&A transfronterizas planteadas en el ámbito europeo, las dificultades para realizarlas ponen de manifiesto que el espacio "nacional" y su respectiva superestructura siguen constituyendo un elemento de freno; existe un divorcio entre las pretensiones de las instancias de la UE para dotarse de empresas de mayor tamaño que puedan hacer frente a los crecientes grados de competencia interimperialista, y las estrategias de las autoridades nacionales, y esos obstáculos entrañan más dificultad que si la operación se planteara en términos de fusión o adquisición de una empresa europea por otra extra comunitaria. En ocasiones, las autoridades nacionales aluden a razones concretas que se refieren a la defensa de los puestos de trabajo, coincidiendo con las posturas de los sindicatos. En general, las nuevas unidades productivas gestadas con dichos procesos de fusión suponen un solapamiento de sus plantillas, e implican la ineludible necesidad de eliminar las duplicaciones mediante expedientes de regulación de empleo; eso es lo más normal cuando las fusiones acontecen entre empresas adscritas al mismo sector productivo y conducen a luchas de resistencia por mantener los volúmenes de empleo. Como mal menor, los sindicatos consienten en la destrucción de algunos puestos de trabajo, que tratan de que afecten a las empresas absorbidas fuera de su ámbito territorial de actuación,[10] aunque sea a costa del empeoramiento de las condiciones de trabajo de los no despedidos, en aras del necesario aumento de la productividad. Y esos despidos, si bien suponen costes a corto plazo (por la cuantía de las indemnizaciones a los trabajadores para la empresa nueva así gestada, y que ya están descontadas del valor asignado en términos contables a la empresa absorbida), también implican, a medio y largo plazo, una significativa reducción de los costes salariales, dado que los trabajadores despedidos ya no figurarán en la nómina de la empresa. En ese proceso, que conlleva operaciones de jubilaciones anticipadas, las cargas de la seguridad social en el ámbito de las pensiones implican una clara socialización de los costes, frente a la clara privatización de las acrecidas ganancias.

La oposición a dichos procesos se basa en otros casos, en pretendidas cues-

10. Aquí se manifiesta la falta de una estrategia sindical transnacional coherente, pues cada sección sindical trata de que el proceso le afecte lo menos posible por cuestión de prestigio y acaba aceptando planes de "adelgazamiento"de la plantilla siempre que sea "digerible".

tiones estratégicas, que en concreto esconden el plegamiento de esas empresas a las decisiones de las instancias políticas; eso poco tiene que ver con una pretendida "defensa del mercado" o del denominado "interés general". Es más, la cuestión se traduce en una divergencia notable cuando la operación de toma de control se hace "hacia fuera" que cuando se hace "hacia adentro". Se predica la globalización en términos generales, en aras de ganar dimensión de competencia global, pero se hace una defensa numantina del interés nacional que se da de bruces con lo anterior.

Cuando se trata de eliminar instalaciones productivas duplicadas, lo que viene exigido si se quiere desplegar una mayor eficiencia en términos de costes operativos y fijos, la cuestión aún se complica más: ¿cuál debe eliminarse? ¿Qué efectos tendrá esa eliminación en términos de cifras de empleo o impuestos? Magnitudes que aún tienen una componente claramente nacional en términos estadísticos. Además, el proceso comportará un plazo que puede alargarse en demasía. En el mismo sentido, fusionar las formas operativas —e incluso las diferentes "culturas" empresariales— comportará problemas que no pueden resolverse de forma sencilla y rápida, y que afectan al núcleo de poder empresarial.

Existen otras razones de oposición a dichas operaciones. Estas son endógenas y pueden provenir de los altos dirigentes de las empresas fusionadas, que ven peligrar sus sustanciosos emolumentos no estrictamente salariales, e incluso la desaparición de sus privilegios en términos de poder para influir en determinadas decisiones políticas del Estado. Aparentemente, esto no entra dentro del esquema negociador de los procesos de fusión. Sólo se habla de las sinergias que van a aparecer y de las ventajas en precios y calidad para los clientes y usuarios, y no de este tipo de fenómenos; pero el interés de los organismos reguladores en evitar las posiciones de dominio no siempre se subraya adecuadamente, en aras de propiciar mayores grados de competencia a escala mundial o incluso de las ventajas por la penetración de empresas "extranjeras".

Como conclusión podemos apuntar que, aunque el proceso continúa adelante, el balance, en términos de mejoras de la competencia, está lejos de poder presentarse de manera clara. Es más: si nos atenemos a la trayectoria que se deriva del mismo en el seno de las empresas de mayor tamaño, la deducción es que lo imparable de la tendencia capitalista a la concentración y centralización de capital refuerza las estructuras monopolistas y polariza la creciente apropiación de la ganancia en núcleos cada vez más cerrados, y ello muy a pesar del despliegue de órganos de control que, al menos semánticamente, pretenden reconstruir las condiciones de la competencia. Esa tendencia a escala mundial significa la polarización en ambos extremos de la pirámide social. Pocos ricos cada vez más ricos y muchos pobres cada vez más depauperados,

y eso ocurre tanto en el Centro como en las Periferias y semiperiferias del Sistema Capitalista Mundial. En términos de justicia, eso ha de comportar una socialización de la riqueza que corrija lo que el mercado acrecienta.

BIBLIOGRAFÍA

Bureau Van Dijk: http://zephyr.bvdep.com/

Cohen, E. (2000): "Fusions et adquisitions: le capitalisme en effervescence". Societal nº 28, 2º trimester.

Dunning, J.H. (1993): *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Addison-Wesley. Massachusetts.

European Commision DG ECFIN,Nº 2, June 2005, Mergers & Acquisitions Note.

Fortune 500, varios años.

Hilferding, R., (1985): El capital financiero, Tecnos, Madrid.

Martínez Peinado, J. (2000): *Globalización y fábrica mundial*, en Arriola, J. y Guerrero, D. (Eds.)

(2000): La nueva economía política de la globalización, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao.

(2001): El capitalismo global, Icaria, Barcelona. UNCTAD, World Investment Report, varios años.

I. b.

China en el cuadro de las relaciones internacionales

El capitalismo global en China vs. China en el sistema capitalista global

Javier Martínez Peinado*

Introducción: el planteamiento teórico

La relación entre la economía mundial y la economía china ha sido y está siendo objeto de un continuo análisis en el que, más allá de las coyunturas económicas, se postula la inexorabilidad de una transformación de gran alcance en el planeta, ya que, en definitiva, se trata de la reacomodación de una significativa parte de la población y del territorio del sistema mundial en el proceso de valorización y acumulación de capital a escala global.[1] Esta reacomodación no es sólo económica (en cuanto a la producción, distribución, circulación y consumo mundiales), sino también política (afectando a las relaciones internacionales de ejercicio del poder), social, demográfica, cultural, etc.

Existe cierto dilema a la hora de enfocar el tema, en el sentido de que hay que decidir qué priorizar en el análisis: bien cómo el mundo está cambiando a China, o bien cómo China está cambiando el mundo. Es decir, el dilema consiste en dilucidar qué se considera más significativo y/o explicativo: lo que ha significado la irrupción del capitalismo (extranjero) en China, o las implicaciones que tiene la incorporación de China a los mercados mundiales. Evidentemente, los hechos son únicos, y la realidad de la interacción en ellos no tiene discusión. Hay que hacer los dos análisis, pero no son del mismo tipo, ni llevan a las mismas conclusiones. O, siendo el análisis único, hay que basarlo en dos ejes:

(i) El primer eje supone observar la dinámica del capital global como un todo, en abstracto, en su dinámica mundializadora para recuperar ganancias y continuar la acumulación de capital (el "crecimiento económico") a escala

---

* GREM. Universitat de Barcelona (España).

1. En el informe prospectivo de la OCDE (1997), de los Cinco Grandes (China, India, Indonesia, Brasil y Rusia) sólo China se está convirtiendo efrectivamente en una "potencia económica mundial", y alcanzaría en dos décadas un tamaño similar (en términos de PIB-PPP) a ¡la mitad del conjunto de las economías de la OCDE!

planetaria, más allá de su concreción territorial en las economías nacionales, centrales o periféricas. Por lo tanto, desde esta perspectiva, el crecimiento en China hay que verlo como resultado de la inversión que allí se ha hecho y se está haciendo para valorizar mundialmente fuerza de trabajo local, al incluir una parte del territorio chino en el proceso D-M-D' global. Los cambios institucionales que están teniendo lugar hay que remitirlos, asímismo, a las exigencias globales que conlleva tal inclusión (por ejemplo, los derivados de la entrada en la OMC, o los provocados por el proceso de privatización del capital, o los implicados en la inclusión en el sistema financiero internacional dolarizado). Desde el punto de vista conceptual-metodológico, se trata de una análisis al nivel del Modo de Producción (en cuanto a mecanismos de acumulación de capital) y de Superestructura sistémica (en cuanto a participación en la regulación global).[2]

(ii) El segundo eje, con la formación social china como protagonista, exige análisis pormenorizados de la experiencia *sui géneris* china en su conversión en una economía capitalista semiperiférica dirigida políticamente por una superestructura de carácter aparentemente "nacional-popular". El carácter semiperiférico de China se puede argumentar a partir de que la inversión extranjera se destina a la valorización de la fuerza de trabajo y los recursos naturales chinos más en los mercados mundiales que en el propio mercado chino.[3] Pero no se trataría de un caso más (como los de los primeros "nuevos países industriales" asiáticos o alguno latinoamericano), dado el muy superior peso territorial, humano y político de China. Es por cuestión de tamaño por lo que "lo que pase en China" parece tener influencia en todo el mundo.

En este sentido, hay un ámbito particularmente ilustrativo de las limitaciones de cualquier tipo de análisis unilateral, o uni-eje, y es el medioambiental. Se suele decir que si la demanda de energía y agua (entre otros recursos) de la población china continúa creciendo, para llegar a proporcionarle unos niveles de calidad de vida siquiera "mitad" de los de Occidente, y además se sigue produciendo con niveles tecnológicos demostradamente insostenibles

---

2. Para estas cuestiones metodológicas y conceptuales, v. Martínez Peinado y Vidal Villa (2000).

3. Más allá de la propaganda del "mercado de mil millones de consumidores", ya es sabido que la desigualdad creciente en el interior de la sociedad china limitará el contingente de consumidores capitalistas, en el mejor de los casos, a unos pocos cientos de millones pertenecientes a la "nueva clase media", con ingresos, por otra parte, no muy superiores a los considerados "medianos-bajos" a nivel sistémico, y lejos de la riqueza que concentrarán unos pocos miles de "ricos-muy-ricos". Ello no quita que, aunque limitado relativamente, este contingente sea muy importante en términos absolutos para evitar coyunturalmente la sobreproducción global. V. Nolan (2002: 17).

ecológicamente, el crecimiento económico chino llevará al límite la resistencia del planeta.[4] Esta óptica unilateral (pasando de lo local o nacional a lo sistémico o global) no tiene en cuenta que "quizá" el crecimiento extensivo chino no se está definiendo por sí mismo, sino como una extensión del crecimiento capitalista, que sigue sin contabilizar la destrucción humana y medioambiental que le caracteriza, de tal manera la economía mundial (de las ganancias y las inversiones rentables) está creciendo "gracias a" China, mientras que, si restamos las tasas de destrucción y contaminación mediambiental (estimadas entre el 4 y el 8% anual) de las de crecimiento económico nacional chino, éste pierde su carácter milagroso. Entonces, *no es que China esté creciendo por el capitalismo, sino que el capitalismo está creciendo a costa de China.*

En lo que sigue se va a proponer un intento de ejemplo de análisis del primer tipo. Se trata, pues, de adoptar una óptica "mundialista" del capitalismo, tanto de sus relaciones estructurales básicas (explotación y competencia) como de su dinámica estructural (acumulación o crecimiento), y su concreción o impacto en China. Para ello, la argumentación se centrará en los "elementos" del capital: la fuerza de trabajo y las inversiones. En la primera sección se analizarán las características de la oferta y de la demanda de fuerza de trabajo, con especial detalle en la adscrita a las industrias manufactureras, y a su movilidad (urbanización y migraciones internacionales); en la segunda sección, correspondiente a la inversión global, se tratará la inversión extranjera directa con énfasis también en el valor añadido generado en las manufacturas; en ambos casos, se trata de contextualizar la presencia china en el marco global de ambos componentes del capital (también global). Al final, se extraen unas conclusiones en términos de la relación de los procesos D-M-D' en el Sistema y en China.

1. LA FUERZA DE TRABAJO

En la Tabla 1 hay una estimación somera de la población y la fuerza de trabajo totales del sistema. Más allá de la conocida asimetría demográfica Centro-Periferia, y de la profundización de la misma en el futuro, conviene destacar el importante nuevo papel de China en la aportación a la oferta de FT al capitalismo global, ya que viene representando una quinta parte de la población mundial, pero una cuarta parte de la FT global. Y también —más allá de su "declive demográfico" por envejecimiento, lo que le hará perder el primer puesto a favor de la India en el futuro—, no está claro que su papel como ofertadora de

4. Ya en 1992 las emisiones de CO2 (medidas en toneladas por 1000 $ de PIB) eran, junto con Rusia, las más elevadas del mundo (5,3 y 5,4, respectivamente, frente al 0,8 de EE.UU. o 0,3 de Japón) (OCDE, 1997, pág.59). Diez años después, la situación no ha mejorado, según Nolan (2002: 28 y ss.)

FT disminuya, ya que en la última década la tasa de actividad de su población ha aumentado (del 59% al 60%), y puede suponerse que lo seguirá haciendo en el contexto del proceso de capitalización, estando muy por encima de la tasa de actividad en el Sur de Asia (que aumentó del 42% en 1990 al 44,5% en el 2003).

Tabla 1
Población y fuerza de trabajo mundiales (millones h.)

	Población Total			Fuerza de Trabajo		
	1990	2003	2015	1990	2003	2015
Países Ingreso Alto	887,2	972,1	1007	420	473	490
EE.UU.	249,6	290,8	318	126	149	163
UME	293	306,9	305,9	132	141	141
Japón	123,5	127,6	124,8	64	68	67
Países Ingresos ByM	4366,2	5300,5	6093,9	2063	2589	2977
Amlat. y Caribe	434,9	532,7	620,2	174	233	271
Asia Este y Pacífico	1597,1	1854,6	2039,7	887	1058	1164
China	1135,2	1288,4	1389,5	671	773	834
Asia Sur	1120,4	1424,7	1683,3	477	633	747
India	849,5	1064,4	1231,6	361	473	548
Europa y Asia Central	466,2	472,2	477,3	226	242	244
Federación Rusa	148,3	143,4	134,5	77	78	74
TOTAL SISTEMA	5253	6273	7101	2484	3063	3467

Fuente: Elaboración propia y Banco Mundial: *World Economic Indicators 2005*. Para la FT del 2015 se han supuesto las mismas tasas de actividad que en el 2003, lo que muy posiblemente subvalora la oferta de FT del futuro, ya que el capitalismo tiende a expandirla.

La población del Sistema habrá aumentado entre 1990 y el 2015 un 35%, pero la oferta de FT lo habrá hecho un 40%, como cabría esperar de la expansión de la relación capitalista. Ese incremento lo va a encontrar el capital en la Periferia del Sistema, básicamente en la asiática. América Latina y Caribe sólo pasará de representar el 7% a suponer el 8% de la oferta de FT, aunque hay que adelantar aquí que su población también será responsable del escaso aumento de la FT en EE.UU., e incluso en la UME, a través de la emigración y la natalidad de los inmigrados en el Centro. Pero es evidente quién está proporcionando y va a proporcionar "el factor trabajo": Asia.

Ahora bien: todo esto dice muy poco sobre la verdadera relación capitalismo

global/población, porque ésta está basada en la *demanda de FT, no en la oferta.*[5] Al respecto, de lo que se trata es de investigar cómo utiliza y va a utilizar el capital global a esa fuerza de trabajo.

Lo primero que hay que decir es que antes de 1990 no más de mil millones de trabajadores estaban produciendo excedente en el sistema capitalista, mientras que en el 2003 esta cifra ha aumentado a más del doble, con la incorporación de las masas de trabajadores de las economías ex socialistas. O, dicho de otra manera, *con la globalización capitalista se han incorporado más de mil millones de trabajadores a producir plusvalor en condiciones capitalistas* (asalarización en un mercado laboral "libre"), y ésta ha sido la base del "crecimiento económico" de la economía mundial durante las dos décadas de globalización. Semejante empuje a la acumulación de capital ha exigido dos cosas: (i) una urbanización galopante, y (ii) una movilidad internacional (sistémica, global) de la FT dirigida por las inversiones, que son la mediación entre el capital y el empleo.

(i) En términos generales, los datos sobre urbanización muestran una aceleración, como muestra la Tabla 2, en la que se ha combinado la tasa de crecimiento de la urbanización 1980-1995 con la de 1990-2003, para mostrar también el "agotamiento relativo" del proceso. De nuevo aquí encontramos que el gran trasvase de población agrícola a los espacios industriales se está realizando en Asia y, relativamente, en China: ¡casi 200 millones de personas del ámbito campesino han emigrado a la ciudad en poco más de una década! La gran reserva campesina sigue estando en Asia del Sur. El "ejército de reserva latente", por tanto, sigue siendo de una magnitud absoluta considerable, aunque en términos relativos está en proceso de ajuste muy rápido (ya que, a estos ritmos, necesariamente decrecientes, en cuestión de dos décadas se habrá agotado), con lo que cabe prever para entonces la similaridad de las tasas de urbanización del Centro y la Periferia.

Mucho se ha hablado del carácter realmente más campesino que industrial de las revoluciones y revueltas exitosas del siglo XX (México, Rusia, China, Vietnam…), ejemplificado en la reivindicación, común y principal en todas ellas, de la transformación de la estructura económica agraria, esperanza movilizadora de los principales contingentes revolucionarios. De este carácter fundamentalmente campesino se habrían derivado las "distosiones", errores e incluso fracasos en la construcción del "socialismo proletario" (y no "socialismo campesino"). Llamamos la atención, por tanto, sobre la significación de esta necesaria pérdida de protagonismo del campesinado dentro de

5. Siguiendo a Marx y a S.H. Coontz, esto lo he tratado en Martínez Peinado (1986) y (1996).

veinte o treinta años, cuando se estaría al principio del fin de la actual onda larga de crecimiento capitalista, porque parece que, al fin, el proletariado urbano global será mayoritario verdaderamente sobre las otras clases sociales en la Formación Social Capitalista Mundial.

Tabla 2
La urbanización global

	Población urbana		Tasa de urbanización			Tasa de crecimiento anual	
	1990	2003	1980	1990	2003	1980-95	1990-2003
TOTAL SISTEMA	2263,3	3015,7	40	44	49	2,5	2,2
Países Ingresos							
Medianos y Bajos	1595,7	2257,4	32	37	43	3,3	2,7
Asia Este y Pacífico	454,1	725,5	21	28	39	4,2	3,6
China	311,1	498	19	27	39	4,2	3,6
América Latina y							
Caribe	309,1	407,8	65	71	77	2,8	2,1
Asia Sur	280,1	403,5	22	25	28	3,4	2,8
Países de Ingreso Alto	667,6	758,3	75	77	80	0,7	1
EE.UU.	187,8	226,6	74	75	78	1,2	1,4
UME	220,9	239	…	75	78	…	0,6
Japón	95,6	101,1	76	77	79	0,6	0,4

Fuente: Banco Mundial, *IDM 1997* para los datos de 1980 y 1980-1995 y *WDI 2005* para el resto.

Por otra parte, datos actuales, fiables y homogéneos de la composición sectorial del empleo son más difíciles de conseguir que los generales, pero algo se puede decir al respecto:

- En la perspectiva sectorial, la secundarización del empleo en términos absolutos parece ser un hecho en la Periferia del Sistema, que desde los años noventa presenta claramente un perfil de "fabricadora", en el sentido de que son sus trabajadores los que asumen mayoritariamente, no ya las tareas agrícolas (en declive), sino también las de la manufactura y la construcción. A partir de un ejercicio estadístico, quizá arriesgado, sobre las bases de datos de UNIDO y la OIT, se presenta la Tabla 3 sobre empleo manufacturero, con la idea de que, más allá de las coyunturas (muy importantes en este sector), quede claro tanto el nuevo espacio mayoritariamente periférico de la clase trabajadora industrial (que cuestiona, por cierto, el discurso del "fordismo nacional" de los regulacionistas) como el protagonismo *en China* (no *de China*) de este modelo. Aunque las cifras

parecen subvalorar mucho el empleo manufacturero (especialmente en China), de ellas se pueden extraer conclusiones genéricas.

-

Tabla 3
Empleo en la manufactura mundial (miles de trabajadores)

	1980	85	1990	1993	1999-2002*
CENTRO	64180	58244	59029	70616	50700
URSS/Rusia	31464	32794	30352	26979	10798
PERIFERIA					
Con China	59481	66278	74751	78936	84500
Sin China	35091	36535	40801	42320	39434
América Latina y C.	11219	10659	10315	10341	8900
Asia Este sin China	8388	9923	12258		15264
China	24390	29743	33950	36616	45066
Asia Sur	8112	7878	9289	10018	10101
India	6992	6578	7299	7725	7513

Fuente.: Para 1980-1993, elaboración propia por adición de las estadísticas nacionales contenidas en UNIDO (1995), * A partir de la página de UNIDO:: www.unido.org, se ha procedido a la adición del empleo manufacturero nacional ahí consignado, variando el año con datos disponibles entre 1999 y 2002. Aún así, no hay datos para algunos países, por lo que las comparaciones hay que hacerlas con precaución. En cualquier caso, los países significativos en la Fábrica Mundial sí están incluidos. Los totales pueden no coincidir por los redondeos.

Antes del hundimiento del socialismo soviético y de la entrada masiva de inversión extranjera en China (pongamos, hasta 1990), podemos suponer que entre 3/5 y 2/3 de la clase obrera industrial (entre 60 y 65 millones de trabajadores) operaban en el Centro, mientras que los trabajadores de la manufactura en la URSS, la Europa socialista y China (en total, unos 80 millones aproximadamente), estaban "fuera" de la explotación capitalista.[6] Es este enorme contingente de FT el que pasa a formar parte del propletariado industrial del capitalismo global. De esta manera, incluso si sumamos, en 1993, los trabajadores manufactureros de Europa ex socialista al Centro (ya que casi todas las economías europeas acaban o acabarán integrándose en la UME), y dejamos en paréntesis a Rusia (¿Centro?¿Periferia?), la FT produciendo plusvalía en la manufactura sería ya mayor en la Periferia (78 millones de trabajadores) que en el Centro (70 millones), a principios de los años noventa. Los números en el cambio de siglo, llegando hasta el 2002 (último año para el que UNIDO ofrece

6. Sin entrar aquí y ahora en el análisis de la apropiación del excedente producido por esta población trabajadora.

datos), expresan un cambio fundamental: el aumento proporcionado en Europa por el empleo ex socialista ha desaparecido (por las privatizaciones, cierres, etc.), y la globalización-deslocalización ha hundido la demanda de FT manufacturera. El Centro, así, ha visto mermado su aportación al empelo global, que asume ahora, claramente, la Periferia (más estrictamente, la Semiperiferia): casi dos terceras partes del mismo (unos años antes representaba algo más de la mitad). Y gran parte de ese aumento se debe a China, ya que precisamente en esos diez años (1993-2002) se han incorporado a la manufactura més de ocho millones de empleos, lo que es un aumento mayor que el propio de la Periferia en su conjunto, lo que demuestra la desviación del empleo global hacia China (es sabido que las maquilas americanas y otras subcontratas asiáticas han sufrido esta desviación). Si, además, tenemos en cuenta que las jornadas de trabajo son más largas en la Periferia, concluimos que es evidente la acumulación extensiva de capital industrial (plusvalía absoluta), acompañada, además, por la sobreexplotación (salarios bajos periféricos). El plusvalor generado por el trabajo de la mayoría de los trabajadores fabriles fluye, desde hace una década, de la Periferia al Centro.

Pero no sólo eso. China no sólo ofrece al capitalismo global una ingente masa de FT y un ejército de reserva latente muy funcional para todo un ciclo largo de la acumulación de capital, sino que, además, asegura unas condiciones de superexplotación de esa FT que probablemente superan las del capitalismo manchesteriano, e introducen la competencia entre trabajadores a nivel local, regional y mundial. Rastreando un poco en la red se encuentran multitud de análisis al respecto, y elegimos dos:

> "La OIT estima que la tasa de fatalidad laboral en China en el 2001, fue de un 11,1 por 100.000 trabajadores, comparada con una tasa de 4,4 por 100.000 en los EE.UU. Los accidentes laborales crecieron un 27% entre 2000 y 2001, mientras que las enfermedades ocupacionales aumentaron un 13% en el mismo período, según las estadísticas gubernamentales. Las agencias gubernamentales de salud y seguridad en el trabajo reportaron que 140.000 trabajadores murieron en el trabajo en el 2002, a un ritmo de 380 muertes por día.
>
> Los impactos en la salud ocupacional y en las condiciones de seguridad en China, sin embargo, no son simplemente locales. Cuando otros países compiten con China para atraer trabajos e Inversión Extranjera Directa, las condiciones de China 'establecen el piso' para las condiciones en la industria en el resto de la economía global. Las prácticas de trabajo en China —salarios, horarios, tratamiento de los sindicatos, inversiones en salud y seguridad, etc— ejercen una tremenda presión sobre los que producen con más altos costos de producción, tanto en los países desarrollados como en las economías en desarrollo, para equiparar estas prácticas, o para reducir los costos relacionados al cumplimiento de las regulaciones de salud y seguridad y las prácticas de

> trabajo en sus propios países" (BROWN y O'ROURKE, 2003).
>
> "La ausencia de un mecanismo internacional que establezca estándares laborales está lanzando a las economías del Sur en una carrera hacia abajo en salarios y condiciones de trabajo, porque, además de la aversión de las patronales a la 'cláusula social' y la corriente desidia de los gobiernos al respecto, el movimiento sindical internacional tiene distintos puntos de vista, y algunos sindicatos se oponen a ella, por ejemplo en China, India, Zimbawe o Zambia (…) [Como ilustran estos autores, las diferencias salariales no sólo afectan a la competencia interperiférica, sino que incluso en las zonas industriales chinas el salario industrial es diferente en la "zona comercial" y en las "afueras" de las ciudades, donde se aglutina la inmigración informal (e ilegal). Hacer cálculos de horas de trabajo o jornada legal es iluso, e incluso del pago de salarios, ya que es práctica común el retraso en dicho pago](…) Cerca del 40% de los 20.000 reclamos presentados por trabajadores ante las autoridades de Shenzhen (la ciudad continental justo al norte de Hong Kong) en nueve meses de 2001 se referían a salarios adeudados. Tal abuso se ha convertido en algo normal en el sur de China (…) Además, existirían otros factores críticos en las fábricas propiedad de intermediarios taiwaneses, coreanos y de Hong Kong: violencia, abusos físicos, peligros crónicos de seguridad e higiene ocupacional (…) Los salarios de Shenzhen son los mayores de China, pero son la mitad de los de México. Según la OIT, los salarios en el sector textil perieron el 14% de su poder adquisitivo en el período 1990-2000". (ROSS y CHAN, 2002)

(ii) Desde el punto de vista de las migraciones internacionales —que tanto protagonismo han adquirido en las dos décadas de globalización—, se suele explicar la movilidad de la FT mediante modelos "push-pull" o "rechazo-atracción", y por el funcionamiento de las redes internacionales. Analíticamente, la óptica "mundialista" debe probar la explicación de dicha movilidad de la FT como respuesta del continente de la FT global (la población mundial) a la capitalización global, tenga lugar ésta en China o en América, o sea, más allá de las características concretas de los lugares de origen y destino y de la "decisión racional" del migrante.

Al respecto, podría retomarse con matices el análisis "dualista" de Lewis, cuando explicaba que el mecanismo básico del "desarrollo económico" (léase del proceso acelerado de acumulación de capital) sería el del trasvase de la sobrepoblación rural (con productividad nula) a la industria (donde la productividad es mayor), sin menoscabo de la producción agrícola y sin provocar subidas de salarios. En la actual economía mundial, las masas rurales se están incorporando a la producción directa de plusvalía en la Fábrica Mundial, situada en los centros y las semiperiferias, independientemente de si tal incorporación se hace dentro de unas fronteras (China) o traspasando otras (las del

Mediterráneo o Río Grande), sin menoscabo de la producción agrícola mundial (que sigue aumentando hasta la sobreproducción), y manteniendo los salarios bajos (lo que, si no fuera por el endeudamiento familiar, hace tiempo que habría causado una depresión del consumo).

Es decir, estas migraciones permiten:

- aumentar la productividad en la agricultura, favoreciendo su capitalización, que a su vez sigue expulsando FT del campo.
- mantener bajos los salarios en la manufactura, tanto en la Periferia (costes mínimos) como en el Centro (bienes salariales importados baratos). Ello permite aumentar el excedente.
- Controlar el ejército de reserva global que opera en el Sistema, moviendo —o no— fuerza de trabajo cualificada y sin cualificar, para asegurar que las características cuantitativas y cualitativas del mercado laboral favorezcan a los empresarios.

En definitiva, se trata de invertir fuera (provocando urbanización) o dar trabajo dentro (a los inmigrantes) para, siempre, conseguir aumentar el valor añadido por trabajador, asegurando también las tareas "peligrosas, sucias y denigrantes" (las famosas 3D, por sus siglas en inglés) que, cada vez más claramente, están siendo asumidas por la FT periférica.[7] Es el capital global el que decide, mediante la demanda de FT diseñada en la Fábrica Mundial y, subsidiariamente, en determinadas actividades terciarias, cuánta y qué tipo de FT tiene que moverse, o quedarse.[8]

Para cerrar este apartado de consideración de la FT, una última reflexión sobre el ciclo vital de la misma: en los países europeos, dado el aumento de la esperanza de vida, junto con el retardo en la incorporación al mercado laboral y el desecho más temprano de la FT (la explosión de las prejubilaciones en la última década, básicamente por la creación de sobrepoblación relativa a causa del desarrollo tecnológico), se han cruzado ya entre sí las líneas de años laborales y años no laborales, y estos últimos ya superan a los primeros, de tal manera que en la vida de una persona ésta pasará más años sin trabajar que trabajando; en EE.UU. y Japón aún no es el caso, pero cabe prever la misma situación para la próxima década (OCDE,1997: 100). Por lo tanto, es la FT periférica, inmigrante en el Centro o asalariada en la Periferia, la que cargará con la reproducción capitalista en las próximas décadas. O, en todo caso, dicha reproducción dependerá de los trabajado-

---

7. FT periférica quiere decir que no es retribuida ni siquiera para su reproducción social (que supone la conversión de su propietario en "consumidor", y, agregadamente, da cuenta de la demanda efectiva), sino como mero coste que hay que minimizar.

8. Otra cosa es el contenido humano de la respuesta, puesto que, para desgracia del capital, la FT está contenida en personas. Aquí entrarían los análisis sociológicos, políticos y culturales de la inmigración y sus consecuencias.

res periféricos. Y los trabajadores chinos, aquí, podrán tener mucho que decir, aunque no la última palabra.

Recapitulando: A través del proceso de globalización capitalista, que desborda el carácter nacional de los mercados laborales y sus regulaciones, la FT global, contenida en unos dos mil quinientos millones de trabajadores/as, se adscribe progresivamente a actividades económicas urbanas (secundarias y terciarias). De entre éstas, la productora de excedente por antonomasia, la industria manufacturera, acoge a unos ciento cincuenta millones de empleos, y en China se localiza una tercera parte de ellos, enfrentados a una oferta de FT marcada por un ejército de reserva colosal. Y esta situación se mantendrá al menos durante dos décadas. No es por falta de productores de plusvalía por lo que vendrán las crisis al capitalismo.

2. LA INVERSIÓN GLOBAL

Dentro de la inversión global, se considerará aquí sólo en la IED, dejando el análisis de la IEC y de la Ayuda para el Desarrollo al margen. Y, dentro de la IED, hay que hacer la distinción entre aquellos flujos financieros destinados a expandir la producción capitalista (inversión en planta, IP) de los destinados a fusiones y adquisiciones de empresas (F&A).

El *Informe sobre las inversiones en el mundo 2005* de la UNCTAD (UNCTAD 2005) proporciona una primera fotografía de la actualidad: tras la atonía de la IED en los años post-11-S, la recuperación, a buen ritmo, de la IED, se caracteriza porque está dirigida sobre todo a la Periferia (los flujos hacia allá aumentan en un 40%); además, los flujos hacia el Centro (siendo los primeros destinos EE.UU. y el RUGB) son básicamente de F&A, mientras que los que entran en la Periferia se destinan sobre todo a IP:

> "En algunos países desarrollados (…) el aumento de entradas en 2004 estuvo relacionado con la recuperación de las fusiones y adquisiciones transfronterizas" (UNCTAD 2005: 9-10) (…) "Los EE.UU. y el RUGB tuvieron aumentos sustanciales de las entradas de IED, principalmente gracias a las FAS transfronterizas" (Ibídem, 33).
>
> "El aumento de las corrientes de IED con destino a los países en desarrollo estuvo desarrollado sobre todo con las inversiones en nuevas instalaciones; notablemente, en Asia, China y la India sumaron alrededor de la mitad de todos los nuevos proyectos registrados de inversión en nuevas instalaciones (y de ampliación) en países en desarrollo en 2004" (Ibídem: 23).

De todas maneras, el Centro sigue siendo el Centro: de él sale el 87% de la IED y él recibe el 64%. Pero como espacio inversor y reproductor de la acumulación de capital, su papel se va adaptando a la globalización: centralización de capital global en su interior, expansión productiva global (desconcentración)

hacia el exterior. ¡Qué clara va quedando la pérdida del carácter "nacional" de las corporaciones globales (por si alguien lo sigue dudando)! Sólo la ceguera de querer reducir la economía capitalista a los límites jurídicos de oferta y demanda impide entender el carácter global de las corporaciones, que no dejan de serlo porque vendan mayoritariamente sus productos a los trabajadores de "sus" países (del Centro): ¿A quién iban a vendérselos, si no?¿A los de la Periferia —que por definición son más productores que consumidores?
Considerando otra fuente, el Banco Mundial, puede darse una cierta perspectiva temporal comparando los flujos a la Periferia en 1990 y en el 2003, recogidos en la Tabla 4, y que se hacen eco, entre otras cosas, de las crisis financieras de los años noventa en la Semiperiferia.
Cabe destacar cómo China ha pasado de significar del 10% al 30% de los flujos totales a la Periferia, y cómo estos han pasado a ser, casi en su totalidad (90%), IED. Esta "desfinanciarización" de los flujos es común en toda la periferia (la IED pasa de representar algo más de la mitad a ser las tres cuartas partes). También es destacable la pérdida de peso en la IED de América Latina y el Caribe, en una demostración más del carácter destructivo de la competencia capitalista a través de la desviación de inversiones. A China va ya el 35 % de la IED a la Periferia, y no cabe sino pensar en su progresión, por las condiciones de su mercado laboral, a las que se hizo referencia en el apartado anterior. Es por ello que ofrece también los indicadores mayores de extranjerización de la inversión, respecto al PIB, comparada con otras economías semiperiféricas, como muestra la Tabla 5.

Tabla 4
Flujos externos EIED en la periferia
(millones $ y porcentajes %)

	Total flujos (millones y %)		**IED (millones y %)**		**IED/Flujos Totales (%)**	
	1990	**2003**	**1990**	**2003**	**1990**	**2003**
PERIFERIA	42022 (100)	199444 (100)	22073 (100)	151776 (100)	52,5	76,1
Asia Este y P.	17180 (20,5)	62049 (31,1)	10512 (47,6)	59612 (39,2)	61,2	96,1
China	8107 (9,6)	59455 (29,8)	3487 (15,8)	53505 (35,2)	43	90
Asia Sur	2129 (2,5)	11143 (5,6)	536 (2,4)	5163 (3,4)	25,2	46,3
India	1842 (2,2)	10651 (5,3)	237 (1,1)	4269 (2,8)	12,9	40,1
AMLAT. Y C.	13195 (15,7)	41087 (20,6)	8192 (37,1)	35533 (23,4)	62,1	86,5

Fuente: Banco Mundial: *WDI 2005,* T. 6.7

Tabla 5
Inversión extranjera y producto nacional
(porcentajes)

	1990	2003
CHINA	1	3,8
Hong Kong	-	8,6
INDIA	0,1	0,7
BRASIL	0,2	2,1
REP. COREA	0,3	0,5
MALASIA	5,3	2,4
TAILANDIA	2,9	1,4
MÉXICO	1	1,7

Fuente: Banco Mundial: *WDI 2005*, T. 5.1

Lo más usual sería preguntar ahora: ¿qué está haciendo China con esas inversiones? En este texto se está proponiendo la pregunta de otra forma: ¿qué se está haciendo *en* China con estas inversiones?

Aquí lo pertinente sería realizar el análisis tanto de los *valores de uso* como de los *valores de cambio*. En el primer caso, como ya se constató en trabajos anteriores[9], se pone de manifiesto cómo cada vez más cantidad de más tipos de mercancías salariales (textiles, artículos del hogar, electrodomésticos, ofimática, etc., etc.) pasan a ser producidos en la Periferia, y dentro de ella, en China. Desgraciadamente, las NN.UU. no ofrecen datos recientes al respecto (ya que, en los que aparecen en el último *Industrial Statistics Yearbook* está excluida China, con lo que son inservibles para los propósitos del presente análisis). Hay numerosas referencias dispersas, incluso a nivel de *mass media*, referentes a porcentajes mayoritarios del *made in China* en los productos ofertados en los comercios de todo el mundo. Aunque es difícil un ejercicio estadístico de agregación y verificación, parece incuestionable que China ha aumentado su participación en viejos y nuevos rubros, y la tendencia parece que se consolidará.

Cabe entonces centrarse en el segundo aspecto, en los valores de cambio. Y aquí es fundamental considerar transversal y longitudinalmente el valor añadido en la manufactura (VAM).

En la Tabla 6 se muestra la dinámica del VAM *per cápita* en el mundo y por regiones en el período 1990-2003. En ella, más allá del predecible aumento de la brecha Centro-Periferia, caben destacar, en el contexto del actual análisis:

- El persistente aumento del VAM *per cápita* incluso en las regiones de crecimiento demográfico más alto. Ello prueba (por si hiciera falta) la nece-

9. En especial, Martínez Peinado (2000).

sidad del capitalismo, hecha virtud, del aumento permanente del excedente (ya que si el VAM sube mientras los salarios reales están bajando, ¿qué parte del VAM está subiendo? Obviamente, los beneficios).

- El protagonismo de la Periferia asiática en esta subida, ya que es la única que supera claramente (1,82 frente a 1,14), y el crecimiento del Centro en el período 1990-2003. El estancamiento de África y América Latina y Caribe también es sintomático de la orientación primario-exportadora que se les asigna.
- El papel de China, que es la única que más que dobla (2,95) el crecimiento del Centro.
- El "bajo" VAM/cáp. de la Periferia no puede esconder la magnitud del excedente: $ 5710 por ¿mil millones de habitantes en el Centro?, hacen un montante de $ 5,7 billones de VAM, con altos salarios; si se supone una tasa de plusvalía del 100%, un reparto del pastel al 50%, eso daría unos $ 2,9 billones de plusvalor. Ahora, en la Periferia: $ 463 por 1300 millones de h. ($ 601.900 millones) en China, más $ 665 por 532 millones de h. ($ 353.780 millones de) en América Latina, más $ 298 por 1900 millones de h. ($ 566.200 millones) en Asia del Sur, más… Siempre a salarios bajos, con una tasa de plusvalía incluso milenaria... y sin contar las rentas de los recursos naturales,… ¿alguien puede dudar del papel de la Periferia, y de China dentro de ella, para la acumulación de capital a escala mundial?

Tabla 6
Valor Añadido en la Manufactura (VAM)
per cápita ($ constantes de 1995)

	1990	1993	1995	1998	2000	2003
Centro	4970	4784	5095	5340	5694	5710
Economías en transición	815	534	451	454	528	659
Periferia						
África Subsahariana	34	29	29	30	30	32
Norte de África	154	153	157	171	185	195
América Latina y Caribe	664	660	659	689	687	665
Asia Sur y Este	163	188	222	227	272	298
China*	157	218	267	330	382	463
Asia Occidental y Europa	522	501	515	571	571	615

Fuente.: www.unido.org., páginas de China.
*Comprende China, Hong Kong y Taiwan, pero no Macao.

Otro dato significativo: las tasas de crecimiento del VAM en China en el período 1990-2003 son siempre mayores que las tasas de crecimiento del PIB en una razón mayor que en el caso del Sistema y del Centro, como muestra la Tabla 7, y mayores que en el resto de la Periferia, como muestra la Tabla 8. En definitiva, China es el espacio privilegiado del sistema para la producción de plusvalor en la manufactura, y por eso la manufactura global se vuelca allí, y por eso China se industrializa más que otros. Pero la absorción progresiva de inversión, producción y cuota de comercio externo de China en el contexto de Asia y de la Periferia (significa ya el 41% del VAM de Asia y el 29% del de la Periferia, el 63% de las exportaciones manufactureras de Asia y el 54 % de las de la Periferia) es, en todo caso, relativa a ese carácter semiperiférico, ya que, en el contexto sistémico, como lo que produce es de "poco valor", su participación en el VAM mundial no pasa del 7%, y su cuota en el comercio mundial de manufacturas no pasa del 12%. "Milagroso" o meritorio (en 1993 las cifras eran 3,5 y 3, respectivamente), pero periférico.

Por falta de espacio no se abordarán aquí las bases de ese "poco valor" de la producción manufacturera en China. Además de los bajos salarios, el predominio de los subsectores de menor productividad (principalmente en la Sección II, de producción de medios de consumo) explica buena parte de la sobreproducción física y la subproducción en valor. La extraversión de esa producción, por otra parte, explica también los límites al aumento de los salarios y los precios (se ha de competir en los mercados mundiales).

Tabla 7
Crecimiento del VAM y del PIB
(tasas de crecimiento anual promedioen términos reales)

	VAM			PIB		
	1990-93	**1993-98**	**1998-2003**	**1990-93**	**1993-98**	**1998-2003**
MUNDO	-0,1	3,5	2,7	1,6	3	2,5
CENTRO	-0,5	3	1,7	1,4	2,7	2
CHINA	12,2	9,6	7,9	10,2	8,1	6,4

Fuente.: www.unido.org., págs. de China.
*Comprende China, Hong Kong y Taiwán, pero no Macao.

Tabla 8
Comparación internacional del desempeño industrial en China y la Periferia

INDICADOR	AÑOS	CHINA	PERIFERIA
Tasa anual de crecimiento			
real del VAM (%)	1993-98	11,4	5,4
	1998-03	9,4	4,4
Tasa anualde crecimiento del			
PIB no manufacturero (%)	1993-98	9	4,7
	1998-03	7,1	3,4
VAM per cápita en			
$ constantes de 1995	1993	157	239
	1998	259	292
	2003	388	356
VAM como porcentaje del			
PIB a precios ctes. De 1995	1993	32,8	22,7
	1998	35,4	22,7
	2003	37,6	22,8

Fuente.: www.unido.org., páginas. de China.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN: EL D-M-D' EN CHINA

En las líneas precedentes se ha omitido, evidentemente, la perspectiva "nacional" de China, su comportamiento como formación social "en transición". Se ha querido enfatizar cómo las modificaciones en su base económica (infraestructura y estructura) deben contextualizarse en la dinámica del capitalismo global, o sea, en las necesidades de la globalización de nueva FT y de nuevos recursos naturales. Pero, más allá de la imbricación de los nuevos capitalistas chinos en la clase capitalista mundial, y de la incorporación competitiva de los trabajadores chinos en la FT global, es evidente que la superestructura china está cumpliendo y está llamada a cumplir un papel estratégico, no sólo interno, sino también sistémico.

China, creo, no es todavía una formación social capitalista, sino que se reinserta en el Sistema Capitalista Mundial como economía semiperiférica, aunque con una tradición de autocentramiento socialista que aparentemente no quiere perder (el autocentramiento; el carácter socialista parece que ya le es indiferente, por aquello de la indiferencia ante el color del gato, con tal de que cace ratones). Por las noticias que se pueden leer (en la red, con *El Diario del*

Pueblo, por ejemplo), eso es lo que interesa y preocupa a las instituciones políticas e ideológicas chinas: crecimiento sostenido y las riendas muy bien cogidas para mantener la "armonía". Y "armonía" no sólo interna, sino también externa. Conscientes de su significativa dependencia del capitalismo global, les interesa la estabilidad financiera a partir de su participación en los mercados de divisas y sus reservas, así como el crecimiento y estabilidad del mercado mundial de bienes y servicios, porque necesitan importar mucho y exportar más. Pero también saben de la enorme fragilidad de los mercados capitalistas globales, y por eso mantienen un política exterior "nacional", cauta pero persistente, en su oferta y demanda de factores productivos: tecnología y recursos naturales.[10] Es en este nivel de análisis de la formación social (y no del modo de producción global) donde cabe tratar las tensiones y contradicciones entre *autocentramiento* y *extraversión* en un marco necesario de apertura global, y aquí entran tanto las cuestiones internas como las alianzas internacionales con otras economías periféricas. Estas alianzas adquieren un carácter estratégico fundamental, ya que cualquier proyecto de autocentramiento en la Periferia tiene necesariamente que romper con la estructura actual Centro/Periferia, y, por tanto, con los equilibrios de poder que la sostienen. Pero todo ello se está intentando hacer, parece, sin cuestionar el carácter capitalista de la globalización, sin amenazar de muerte al capitalismo global, ni dinamitar irremediablemente el camino de construcción de la Formación Social Capitalista Mundial, con su superestructura global (OMC, AMI, BM, Basilea, etc.). Por otra parte, la estabilidad superestructural interna, la citada "armonía", sometida a la presión de la capitalización brutal, no está claro que esté asegurada, y mucho menos ante una crisis económica sistémica en el medio plazo[11].

---

10. Entre otros lugares, China está aumentando muy rápidamente sus inversiones y acuerdos en América Latina (el presidente chino Hu Jintao viajó hace unos meses a la región): refinerías de aluminio, plantas eléctricas y gaseoductos en Brasil (primer socio por ahora); minería y energía en Perú; hidrocarburos y productos forestales en Bolivia; energía, construcción, comunicaciones, aluminio, maquinaria agrícola, servicios y aluminio en Venezuela; sector textil en México y Colombia (China es su segundo socio asiático, tras Japón); y, por supuesto, en Cuba (China es tercer socio). También J. Fiori (Sin Permiso, 23-7-06) se ha referido al "desembarco" chino en África: "A mediados de 2005, el presidente chino, Hi Jintao, anunció una nueva política de estrechamiento de las relaciones con el continente africano. Apenas un año después, el balance es impresionante: el comercio entre China y África se triplicó en 2005 y hoy China es ya el tercer mayor socio comercial de África. Pero, además de eso, ya están en el continente africano 800 compañías, con 900 proyectos de inversión y 80.000 trabajadores chinos. Un verdadero 'ataque económico' , liderado por empresas estatales que siguen una estrategia del gobierno".

11. Dos comentarios sobre unos temas que exigirían un estudio mucho más profundo. Respecto a la crisis sistémica, cabe imaginar su impacto en la economía extravertida china si se tratase, como apunta O. Caputo, de una crisis de subproducción de recursos

Hay un proceso D-M (Mp, FT)- …P…- M'-D' global, al servicio del cual está toda esa superestructura regulatoria. Hay también, claro, un proceso chino D_{ch}-M_{ch} (Mp_{ch}, FT_{ch})-…P_{ch}…- M_{ch}'- D'_{ch}. Pero mientras el primero tiene lógica propia, el segundo no la tiene, aunque así lo pretendan los dirigentes chinos. Porque el segundo es dependiente y está inserto en el primero: dependencia de inversiones, tecnología y recursos naturales (D_{ch}, Mp_{ch}, P_{ch}); dependencia de mercados (D'_{ch}); y, lo principal: P_{ch} es una parte de P, y una parte, además, subordinada por la superexplotación. Por lo menos así ha sido hasta ahora, aunque el discurso del autocentramiento no está agotado —ni mucho menos—, y se repite hasta la saciedad el discurso del crecimiento orientado hacia el mercado interno, o del desarrollo de la capacidad endógena de crecimiento, etc.

La gran pregunta es si la "interdependencia dependiente" frustrará esas intenciones. ¿Es posible el autocentramiento chino en la globalización? En última instancia, los problemas que el crecimiento transformador en China plantea a la sostenibilidad (infraestructura), el equilibrio (estructura) y la gobernabilidad (superestructura) mundiales conducen a la cuestión de si el modo capitalista de producir, distribuir y consumir tiene intrínsecamente capacidad para poder gestionar la vida entera del planeta. O sea, y para concluir: a partir de las dos perspectivas, "el Mundo en China" *versus* "China en el Mundo", el análisis concreto acaba derivando hacia una síntesis del tipo "China en China", o "qué tipo de desarrollo para China", lo cual puede cuestionar los paradigmas viejos y nuevos del desarrollo desde el nivel local al nivel sistémico. Porque el tipo de desarrollo en/de China puede determinar el tipo de desarrollo en otras partes del sistema.

---

naturales y sobreproducción de manufacturas. No sería la primera vez que una crisis económica sistémica se lleva por delante a regímenes históricos de regulación, como los liberales europeos en el período de entreguerras. El segundo comentario: la conocida y repetidamente denunciada (y a veces castigada) corrupción en la dirigencia china, ¿qué época recuerda más?: ¿la de la perestroika de Gorbachov, o la de la "reapropiación", con Yeltsin? Y la segunda ya no tuvo vuelta atrás...

BIBLIOGRAFÍA

BROWN, G. y O'ROURKE (eds.): "Introducción", en *International Journal of Occupational and Environmental Health*, vol. 9, nº 4, oct.-dic.

DIARIO DEL PUEBLO, CHINA:
http://spanish.people.com.cn
http://www.ospaal.org

MADISON, A. (2002): *La economía mundial: una perspectiva milenaria*. OCDE-Ed. MundiPrensa. Madrid, barcelona, México.

MARTÍNEZ PEINADO, J. (1986): "Marxismo y dinámica demográfica". *Cuadernos de Economía (CSIC-UB)*, vol. 14, nº 41, sept.-dic.

MARTÍNEZ PEINADO, J. (1996): *Desarrollo económico y superpoblación.* Síntesis, Madrid.

MARTÍNEZ PEINADO, J. y VIDAL VILLA, J.M. (coords.) (2000): *Economia Mundial*. McGraw-Hill. 2ª ed.

MARTÍNEZ PEINADO, J. (2000): "Globalización y fábrica mundial". En Arriola y Guerrero (coords.): *La nueva economía política de la globalización*. Servicio Editorial, Universidad del País Vasco, Bilbao.

NOLAN, P. (2004): *China and the crossroads*. Polity Press, Cambridge.

OCDE (2005): *China*. OCDE Economic Surveys, vol. 2005/13.

OCDE (1997): *The world in 2020. Towards a new global age.*

ROSS, R. y CHAN, A. (2002): "De Norte-Sur a Sur-Sur. La verdadera cara de la competencia global". *Foreign Affairs*, vol. 81, nº 5, sept.-oct .

UNCTAD (2005): *Informe sobre las inversiones en el mundo 2005*.

UNIDO: *Informe sobre el desarrollo industrial*, diversos años, y htpp://www.unido.org.

China: uma agenda de pesquisa para a análise das relações internacionais contemporâneas

Bernardo Kocher*

1. Introdução

> *"The general pattern and direction of China's international behaviour has been a slow but steady movement from conflicto to cooperation, albeit more in the global political economy than in global high politics. Post-Mao China has discovered that global institutions are or can be made to be, empowering instruments in the service of newly redefined Chinese national interests. Herein lies the logic of China's maxi-mini diplomacy." (KIM, Samuel S. "China in world politics." IN: BUZAN, Barry and FOOT, Rosemary. Does China Matter? A reassessment. Essays in memory of Gerald Segal. P. 52)*

O objetivo deste trabalho é o de elaborar uma **agenda de pesquisa para o papel da China no sistema internacional**. Será considerada a sua política externa e teremos como pressuposto não capitular diante de toda discussão altamente ideológica que caracteriza a análise das transformações da China.

Em 05 ocorreu o cinqüentenário da histórica conferência dos países afro-asiáticos na Indonésia, em Bandung. Este encontro consagrou a ideologia que posteriormente seria conhecida como terceiro-mundista. Esta estabeleceu a divisão das realidades dos países que se pensavam agrupados, segundo a divisão efetuada em 1952 pelo demógrafo francês Alfred Sauvy, em "três mundos". Esta teoria foi um instrumento de orientação de política internacional em meio ao contexto da Guerra Fria para várias lideranças políticas das jovens nações recentemente independentes da Ásia e da África e, também, da América Latina.

A China orientou sua política externa para o interior do movimento afro-asiático. Na Conferência de Bandung as lideranças chinesas entendiam as nações

---

* Universidade Federal Fluminense, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Departamento de História.

da Ásia, África e América Latina como uma nova força nas relações internacionais e consideravam a China como parte integrante do Terceiro Mundo. Esta orientação não foi ao longo do tempo nem coerente nem homogênea. As relações da China com o Terceiro Mundo variaram: de amiga e aliada à competidora por mercados e empréstimos; de fonte de ajuda econômica e militar a uma eventual potência regional com intenções de dominar a Ásia; de potencial aliado à lutas sociais da esquerda a inimigo, auxiliar das forças políticas de direita. A China, por vezes, é apontada como uma forte candidata ao status de superpotência, gozando de privilégios no sistema internacional como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Nesta mesma linha de raciocínio apontamos para o fato da China não ter sido membro do G77 ou do G24 - como ficaram conhecidos os países do Terceiro Mundo na Organização das Nações Unidas (ONU) e no Banco Mundial -, não tendo também participado como membro efetivo do Movimento dos Países Não-Alinhados. As várias discordâncias entre as orientações chinesas e a de vários governantes e movimentos políticos no Terceiro Mundo inviabilizaram a liderança chinesa.

O ponto de partida é a China em dois "tempos". A China como "Terceiro Mundo" é a expressão de uma política externa típica da Guerra Fria que se tornou inviável pela cisão sino-soviética associada com a reinserção do país na divisão internacional do trabalho capitalista. Por outro lado, a China do "Segundo Mundo" ainda tem o Partido Comunista Chinês (PCC) no poder, mas alterou profundamente a política econômica interna do país. Podemos ver nesta dupla dimensão tanto continuidades quanto descontinuidades. Será nesta última dimensão que encontraremos o que chamamos de "agenda" para a compreensão da China nas relações internacionais contemporâneas.

2. A China no 2º mundo

As reformas econômicas na China mais uma vez focaram a atenção maciça sobre o que vinha ocorrendo no país. Não foi, frisamos, a questão política e nem tampouco o processo de reformas em si o que chamou a atenção, mas, o sucesso da economia contaminou a mídia e a política internacional em todo o mundo.

Entre 1978 e 2004 o PIB chinês pulou de US$ 147,3 milhões para US$ 1,65 bilhões, tendo sido multiplicado por onze, com uma taxa de crescimento médio de 9,4% por ano. O comércio exterior (exportação + importação) aumentou de US$ 20,6 milhões para US$ 1,15 bilhões, a uma taxa de 16% ao ano e mulplicando-se por sessenta. São também surpreendentes o ascenso da inversão externa direta, que passou de US$ 1,8 bilhões (1979-1983) a US$ 60,630 bilhões em 2004. Estudos da empresa de consultoria Goldman Sachs afirmam que o PIB

chinês medido em dólares correntes poderá superar o da Alemanha em 2007, o do Japão em 2015 e o dos EUA em 2039.[1] Suas reservas monetárias chegam a mais de US$ 1 trilhão em 2006, tornando-se a segunda maior do mundo, somente superada pelo Japão.

A partir do início dos anos noventa – após a queda da URSS e as reformas na China já terem completado mais de uma década de sucesso – é que todo um conjunto de análises voltadas para a compreensão e (diríamos) interferência na vida interna chinesa tem sido produzido para desenvolver um assunto ainda pouco estudado, que chamamos de "**agenda liberal**" para a China. Sob este prisma a China estaria indo no caminho certo (econômico) apesar do anacronismo da presença no poder político do Partido Comunista Chinês, da intervenção do Estado na economia, da inexistência do texto legal que oficialize a propriedade privada, da ausência de normas claras e de foros jurídicos para o funcionamento do mercado, etc.

Tendo como pano de fundo estes quadros político e econômico internacionais, como ficou a política externa chinesa em relação ao Terceiro Mundo? Como a China transformou a sua atuação junto a este conjunto de países? Como a diplomacia chinesa reconstruiu a sua identidade nacional em meio ao sucesso da sua economia? E, finalmente, a China é vista ou aceita ainda como um país do Terceiro Mundo?

A morte de Mao Tse Tung em 1976 consolidou o que já havia sido alinhado nos primórdios da década de setenta. Deng Xiao Ping deu vida plena às reformas, iniciadas política e intelectualmente ainda por Mao, que se caracterizaram no plano internacional: a) pela desideologização, especialização e profissionalismo do corpo diplomático e da política externa; b) pela eliminação da orientação de esquerda na relação com o Terceiro Mundo; c) pelo entrelaçamento da política externa com a nova orientação de reformas e modernização econômica; e, d) orientação independente da política externa chinesa em relação aos EUA e URSS.

Na primeira fase deste envolvimento - desde a sua implementação até o fim da Guerra Fria -, a confluência entre as transformações em curso na China e a economia mundial não foram obstáculo à compreensão e ao aprofundamento do modelo econômico chinês. Tudo o que ocorria no país poderia ser creditado, pela ótica da "agenda liberal", ao debilitado socialismo real, que para a China significaria que um dia o capitalismo voltaria. O país teve direito, antes mesmo

---

1. Dados extraídos de BUSTELO, Pablo. "El auge da China: ¿amenaza o 'ascenso pacífico'?" Real Instituto Elcano de Estúdios Internacionales y Estratégicos, pp. 2-3. http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/839.asp. Texto consultado em 16 de novembro de 2006.

do restabelecimento das relações diplomáticas com os EUA em 1979, a "um veloz acesso ao financiamento internacional em condições excepcionalmente favoráveis".[2] Isto caracteriza o que Imanuel Wallerstein chamou de "convite" ao desenvolvimento, numa feliz definição da decisão das economias capitalistas mais desenvolvidas em implementar meios para o crescimento econômico em larga escala em outras nações aliadas políticas e estratégicas.

O caminho desta nova inserção foi também articulado pela reorganização da economia regional do sudeste asiático que a partir da migração de parte do capital produtivo japonês propiciou que o comércio e o investimento regionais ganhassem relevo na economia mundial. Uma importante fase conjuntural se abriu para a China, quando a desvalorização do dólar acordada multilateralmente no Acordo do Plaza Hotel, em 1985, promoveu uma injeção de capital produtivo, vindos de Hong Kong, Formosa, Japão e Coréia do Sul, que passaram a procurar as zonas econômicas especiais para fins de barateamento dos custos de mão-de-obra e dos imóveis urbanos, além do câmbio desvalorizado.[3] Começa aí a escalada da formação do superávit comercial chinês em relação aos EUA.

Indiscutivelmente a China alargou nos anos oitenta o escopo da sua atuação em termos de política externa, transformando os Estados Unidos, o Japão, os países asiáticos e os países europeus, além dos organismos multilaterais, em parceiros ativos. Por este caminho o multilateralismo substituiu o estrito bilateralismo e o isolamento das décadas anteriores. A negação dos países ocidentais e de suas instituições multilaterais já não era mais possível e o pragmatismo teve que ser adotado tanto quanto o distanciamento com os países do Terceiro Mundo e a busca da liderança chinesa destes.

Para se dar uma amostra da transformação do seu papel no sistema internacional basta lembrar que em 1987 poucos países (entre eles Honduras, Indonésia, Israel, Paraguai, Arábia Saudita, Coréia do Sul e Uruguai) não mantinham relações diplomáticas com a China, sendo que alguns destes ainda sustentavam as tradicionais relações com Taiwan. Mas os interesses técnico e comercial propiciavam em alguns casos substantivas relações não-oficiais, na ausência de relações formais.

O crescimento econômico exponencial do país não ocorreu sem uma redefinição dos marcos da sua reinserção no sistema internacional e, simultaneamente, da política externa chinesa. A diplomacia chinesa tem sido convidada para as reuniões anuais do G8, é membro ativo da integração regional no Pacífico ocidental (Asean + 3) e a Comissão Econômica Ásia-Pacífico (APEC), participado intensamente do Conselho de Segurança da ONU e nas demais instituições internacionais. A orientação da política externa chinesa

---

2. MEDEIROS, C. A., op. Cit., p. 99.
3. Idem, p. 101.

pulou do isolamento para a busca de uma inserção como uma "grande potência", o que tem causado até o temor do poderio chinês construído após o início das reformas.

O fim da Guerra Fria criou um novo contexto para a inserção econômica e política da China no sistema internacional. As benesses trazidas pela "Guerra Fria dentro da Guerra Fria" já não eram mais possíveis nem necessárias aos olhos dos patrocinadores ocidentais. A China teria que, **necessariamente**, procurar realocar o seu papel como receptor de investimentos e mega-exportador a uma agenda que a partir de então contaria com os tradicionais termos de contingenciamento aplicados até então à extinta URSS. Os Direitos Humanos foram o maior destes termos e o Massacre da Praça Tiannanmen, em 1989, o seu principal marco. Daí surgiu a oposição dos EUA à realização pela China dos Jogos Olímpicos em 2000. Os constantes bloqueios aos pedidos de empréstimos chineses no Banco Mundial e, também, as dificuldades crescentes à renovação anual pelos EUA do status da China como Nação Mais Favorecida são expressões desta situação. Mas o fim do "convite" não produziu uma limitação do poder econômico que as reformas têm dado à China.

Após a eclosão da crise econômico-financeira em 1997, a Crise Asiática, o poderio da economia chinesa foi testado e, em certa medida, reorientado. Agora, já não se tratava mais de se abrir ao capital estrangeiro, mas de realocar o papel do mercado interno como um estímulo ao crescimento econômico nacional. Segundo Elias Jabbour, os anos anteriores prepararam o país para o enfrentamento seguro da crise (ressalte-se a manutenção da taxa de câmbio como um mecanismo essencial para o enfrentamento da volatilidade de capitais) através da criação da "capacidade produtiva instalada, (do) sistema estatal de intermediação financeira e o efetivo controle do Estado Nacional em todos os terrenos da governança chinesa"[4]. A partir de então foi feito um reordenamento do gasto público com "volumosos gastos públicos em infra-estruturas com a intenção de criar um mercado interno em condições de proteger o país de efeitos relacionados ao fechamento de mercados externos".[5]

A continuidade da nossa análise caminhará para a compreensão da China no sistema internacional no pós-Guerra Fria, e especialmente após a Crise Asiática, salientando alguns elementos específicos. Procuraremos salientar um conjunto de pontos tópicos que demonstrem o papel da China no sistema internacional.

Em primeiro lugar chamamos atenção para a problemática da consideração da

---

4. JABBOUR, Elias. China: infraestruturas e crescimento econômico. São Paulo, Editora Anita Garibaldi, 2006, pp. 24-25.
5. Idem, p. 24.

China como uma ameaça, tal como antes fora a URSS, a ponto de poder engendrar uma **nova Guerra Fria**. Agora, o sucesso estrondoso do modelo econômico chinês também a colocaria numa rota de colizão com os EUA. Lembremos que a vitalidade da Guerra Fria ocorreu em meio ao crescimento econômico da URSS e o seu fim foi totalmente intermediado pela sua falência econômica. O bombardeio da embaixada chinesa em Belgrado, durante a liberação do Kosovo da presença Iugoslávia, possuiria os ingredientes deste eventual conflito. A interdependência econômica não seria, neste raciocínio, o suficiente para evitar o confronto sino-americano, que partiria de uma nova elaboração da política de "contenção".

Um outro caminho para a ruptura das relações pacíficas China-EUA seria a questão de Taiwan. A ilha no Mar da China, considerada uma "província rebelde" pelo governo da China continental, poderia talvez representar o mesmo papel que o controle do governo da Polônia em 1946 teve para o acirramento das tensões entre EUA e URSS. Imensas somas de recursos têm sido gastas pelo governo americano para proteger como um bastião do mundo ocidental na Ásia a ilha que abrigou os derrotados pelos comunistas em 1949. Mesmo sem o *status* de representante oficial do povo chinês na ONU, quando perdeu seu lugar para a República Popular da China, em 1971, a proteção e o "convite" ao desenvolvimento foram mantidos absolutamente intactos pelos sucessivos governos americanos. Não nos atendo aqui aos diversos conflitos das duas partes, produto direto de uma verdadeira Guerra Fria, nos referiremos apenas ao contexto das relações bi-laterais dos dois países apenas após a ascensão da China como potência econômica, após o início das reformas. Assim, por exemplo, lembraremos do episódio do envio de tropas americanas para a ilha quando da realização da primeira eleição direta para presidente da República, em 1996, em meio à realização de testes com mísseis pela China continental.

Do ponto de vista do grupo dos falcões, ou dos neocons, americanos encontramos em Condolezza Rice um ponto de possível construção de um atrito instransponível que levaria à uma nova Guerra Fria: o ambiente criado em torno do sistema Ásia-Pacífico, onde uma disputa de hegemonia poderia fazer o conflito eclodir.

> "Even if there is an argument for economic interaction with Beijing, China is still a potential threat to stability in the Asia-Pacific region. Its military power is currently no match for that of the United States. But that condition is not necessarily permanent. What we do know is that China is a great power with unresolved vital interests, particularly concerning Taiwan and the South China Sea. China resents the role of the United States in the Asia-Pacific region. This means that China is not a «status quo» power but one that would like to alter Asia's balance of power in its own favor. That alone makes it a strategic competitor, not the «strategic partner» the Clinton administration

> once called it. Add to this China's record of cooperation with Iran and Pakistan in the proliferation of ballistic-missile technology, and the security problem is obvious. China will do what it can to enhance its position, whether by stealing nuclear secrets or by trying to intimidate Taiwan."[6]

Outras fontes de atrito que podemos citar são: a busca chinesa no mercado global por matérias-primas e energia não renovável e a vinculação política de Pequim com vários governos hostis à política externa americana, como Irã e Coréia do Norte, principalmente.

Numa outra concepção, a que atribui a existência de uma real interdependência entre a China comunista e a insular, com a atenuação do sentimento independentista da ilha, podemos lembrar que existem cerca de 6 mil empresas taiwaneses instaladas na China continental no vale do rio Yang-tsé.[7]

Também diametralmente oposta à tese de uma eventual futura Guerra Fria apontamos o trabalho de Pablo Bustelo[8], que aponta para a formulação da política chinesa de "ascensão pacífica" (heping jueqi) como uma resposta à formulação à tese internacional de "ameaça" chinesa. Esta, pautada na formulação anterior de Deng Xiaoping de "esconder nossas capacidades e ganhar tempo", procura caracterizar, no melhor estilo da tradição realista, o papel belicoso da China.[9] Segundo o autor, acompanhando a formulação de Zheng Biijan, numa interpretação oficiosa, a "China pode e quer ascender sem pôr em questão, desafiar ou inclusive perturbar a ordem internacional existente". Para isto aponta-se o fato de que o atual *status quo* no sistema internacional tem sido benéfico à China, com amplo acesso a mercados e capitais disponíveis para investimento, e, por outro lado, que este processo só se consolidará no longo prazo.[10] Além disso, a diplomacia chinesa tem se mostrado cooperativa com a comunidade internacional em diversos assuntos econômicos e políticos. Ela é um fator importante para a negociação da limitação do poder nuclear da Coréia do Norte.

Se tomarmos como ponto de partida que os argumentos da possibilidade de uma nova Guerra Fria são infundados, não podemos deixar de questionar, nosso segundo ponto, o fato de que a China pode estar desenvolvendo um ***soft power***. Esta situação poderia até mesmo ser fonte do conflito exposto no item anterior. Mas, de qualquer forma, o tomaremos como um meio de participação pacífica da China no sistema internacional.

Seguindo as categorias básicas de engajamento dos EUA criadas por Joseph

---

6. SMALL, Andrew. Preventing the Next Cold War: A View from Beijing. The Foreign Policy Center, Londres, 2005, p. 30. ON LINE.
7. JABBOUR, Elias. P. 36.
8. BUSTELO, P., op. Cit.
9. Idem, pp. 2-3.
10. Idem, p. 4.

Nye, em seu livro "Paradoxo do Poder Americano" (São Paulo, Editora Unesp, 2002), a China segundo ampla discussão bibliográfica também possuiria elementos que a colocam como possuidora do ***poder brando***, ou ***soft power***. A própria postulação chinesa de líder do Terceiro Mundo dos anos cinqüenta aos setenta era em essência a manifestação desta situação.

Não partimos do pressuposto de que a China irá reproduzir o papel que os EUA, para quem esta categoria foi especificamente criada, e ela caminha agora para a generalização digamos um novo tipo de poder brando. A China não possuiu no passado e nem possui no presente condições para tal. Seu idioma principal, o chinês mandarim - o mais falado no mundo -, não possui condições de difusão como meio de comunicação, tal como o inglês, e nem as instituições chinesas serviriam de modelo para moldar a realidade política e institucional, seja de Estados Nacionais seja de organismos multilaterais.

São inúmeros os episódios que demonstram o papel cooperativo da China nas relações internacionais do pós-Guerra Fria. A postulação do "ascenso pacífico" (heping jueqi) é uma delas. Ela indica uma posição diametralmente oposta a todas as políticas adotadas anteriormente em relação ao Terceiro Mundo. O aumento do prestígio do país em relação aos EUA, manifestado em pesquisas de opinião pública[11] pode ajudar a contrabalançar a perspectiva, também expressas em pesquisas de opinião, sobre o papel do equilíbrio militar futuro entre a China e os EUA.[12] A viagem do líder do Kuomitang ao território chinês em 2005, além da decisão do parlamento taiwanês de adotar a escrita do chinês continental, são importantes passos para o apaziguamento das tensões regionais e internacionais.

Mas, o que chamaremos a atenção neste trabalho, no que tange ao **poder brando** chinês, são dois aspectos da discussão prática e conceitual internacional. O primeiro destes é **a entrada da China para a Organização Mundial do Comércio**. A inclusão do país como centésimo quadragésimo terceiro membro da entidade foi obtida após o reconhecimento por parte de vários membros da OMC de que a China possui uma economia de mercado. Esta caracterização causa intensa polêmica dos pontos de vista político e ideológico, mas a resultante final já aponta para a existência da conquista de um **poder brando**. Na ânsia de se colocar "em pé de igualdade com os demais países" (zili yu shijie minzhu zhilin), este passo representou para China uma importante etapa da reconstrução da sua identidade nacional, abalada desde o início da colonização em meio à desestruturação da unidade nacional durante a dinastia manchu. Por outro lado, pelo ângulo do sistema internacional, a participação da China

---

11. SOTO, Augusto. "Dimensiones recientes del "soft power" chino." Real Instituto Elcano de Estúdios Internacionales y Estratégicos, p. 2. http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/819.asp
12. Idem, ibidem.

representa a consagração dos princípios liberalizantes, e, em termos de **poder brando**, uma consagração da interdependência como um fato dado, que alcança a China e a insere numa instituição democrática.

Esta adesão a uma expressiva instituição multilateral é, por outro lado, um importante meio de manutenção da política de reformas iniciadas em 1978, já que "open markets for China's exports and high influx of FDI are crucially important: that is precisely why China joined the WTO in December 2001".[13] Ao tempo da adesão à OMC o país era o sétimo exportador do mundo e o maior importador da economia mundial. Mesmo que a OMC represente os interesses de empresas multinacionais e penalize a soberania dos Estados Nacionais, entre outros problemas que são levantados pelos seus críticos, a China não hesitou em propor e efetivar a sua participação. A decisão final veio após o incidente da repressão aos manifestantes da Praça Tiannanmen, em 1989. Uma incorporação mais íntima à economia mundial poderia diminuir as restrições que começaram a ser construídas em torno da problemática dos Direitos Humanos. Como resultado do constrangimento político a ampliação da inserção da economia nacional na interdependente economia globalizada foi colocada como moeda de troca, o que produziu resultados positivos para os investimentos externos na China. Neste processo, as tarifas alfandegárias foram cortadas numa média de 23%, os industriais passaram a importar e a exportar sem a interferência do Estado e a vender diretamente no mercado interno chinês, os bancos estrangeiros puderam oferecer serviços no mercado de câmbio para empresas (dois anos) e cidadãos (cinco anos) chineses após a adesão à OMC, as empresas automobilísticas passaram a ter direitos plenos de distribuição e venda dos seus produtos e os subsídios agrícolas foram limitados a 14,5 a 15%.[14] Além disto, o controle da pirataria deveria ser introduzido internamente, caso a China desejasse participar do processo de **solução de controvérsias** da OMC.

O cálculo e o benefício políticos do ponto de vista dos governantes chineses foram o fortalecimento da coalizão de poder interna, o que daria uma continuidade ao processo de reformas sem que a constestação política fosse associada às críticas internacionais, o que provocaria uma crise sem precedentes.

Tomando como positiva a formulação do **soft power** chinês, em terceiro lugar, apontamos a formulação de uma tese extremamente interessante para a discussão da China no sistema internacional: o **Consenso de Pequim**. Em maio de 2004, um especialista em assuntos chineses da Goldman Sachs, Joshua

---

13. Wolfgang Deckers. "China, Globalisation and the World Trade Organisation", pp. 8-9.
14. Idem, p. 11.

Cooper Ramo, publicou um artigo intitulado "The Beijing Consensus: Notes on the New Physics of Chinese Power", publicado pelo Foreign Policy Center, em 2004.[15] O artigo popularizou ainda mais a incidência da expressão "consenso" na literatura social e iniciou um debate intenso sobre a natureza das transformações na China, ainda mais quando o clássico "Consenso de Washington" serviu de contraponto ao desenvolvimento do **poder brando** chinês. Associado com o "padrão chinês de desenvolvimento", a audiência no Terceiro Mundo a esta idéia (mais do que a palavra "consenso" quer exprimir) foi grande, criando o questionamento do congênere anglo-saxão, aplicado à América Latina.

Segundo Ramo a China é uma elemento central na transformação da economia global:

> "What is happening in China at the moment is not only a model for China, but has begun to remake the whole landscape of international development, economics, society and, by extension, politics. While the US is pursuing unilateral policies designed to protect United States interests, China is assembling the resources to eclipse the US in many essential areas of international affairs and constructing an environment that will make US hegemonic action more difficult. The point of this piece is not to judge China's rise as good or bad. I will leave the discussion about how to handle China's rise to the ideologically electric engagement/containment debate, though I will show in a moment why ideas like engagement and containment are outdated in regard to China. Rather what I wish to do here is simply to outline the shape of China's new power basis and solidify the claim that when measured in terms of comprehensive national power, China is already a rival of the United States in many important areas."[16]

Assim, a realidade interna chinesa seria a formadora do novo consenso, que é assim definido:

> "To the degree China's development is changing China it is important; but what is far more important is that China's new ideas are having a gigantic effect outside of China. China is marking a path for other nations around the world who are trying to figure out not simply how to develop their countries, but also how to fit into the international order in a way that allows them to be truly independent, to protect their way of life and political choices in a world with a single massively powerful centre of gravity. I call this new physics of power and development the Beijing Consensus."[17]

---

15. IN: http://fpc.org.uk/fsblob/244.pdf.
16. Idem, p, 3.
17. Idem, ibidem.

O conceito ampliou-se muito desde o seu lançamento, vindo ao encontro de uma grande insatisfação com as políticas unilaterais e ultra-liberalizantes das últimas décadas. Ainda não podemos dizer que medidas práticas estão sendo implementadas em torno deste conceito, já que a idéia da existência de um novo "consenso" trata-se apenas de uma análise estritamente intelectual, e não uma articulação social para pô-la em prática. As políticas de choque que foram apontadas como solução da Crise Asiática (1997), o seu desrespeito pelos países envolvidos – ressalte-se a China, que manteve estável a sua moeda – contribuíram para a formação de uma atuação do governo chinês que, segundo Arik Dirlif, criou uma distinção intrínseca entre o modelo chinês o ambiente que o cerca. É desta situação nasce e se fortalece a proposta do "Consenso de Pequim" como uma nova via de desenvolvimento.[18]

Antes de sua inserção, digamos, "total" e internacional, a China tem que ser pensada em função da sua longa História de relacionamento com os vizinhos asiáticos. Estas relações, nosso quarto ponto, são de crucial importância para a compreensão do que estamos analisando no presente. Pressupomos que a China não poderá prescindir de uma bem sucedida atuação diplomática, expressando o sucesso de uma estrutura produtiva, financeira e política regionais que associem tanto a competição por mercados e as assimetrias quanto a interdependência e a complementaridade com os países vizinhos.

Esta inserção tem sido bem sucedida, depois do início das reformas, em primeiro lugar pela atenuação das tensões com os vizinhos através da negociação de questões fronteiriças com Índia, Vietnã e Rússia. Com o sudeste asiático mais especificamente, em segundo lugar, as tensões estiveram em alta quando os seis membros da ASEAN se opuseram à ocupação do Camboja pelo Vietnã, em 1979. Esta situação demoveu a convergência entre chineses e países da ASEAN, fazendo com que estes se reaproximassem rapidamente do Vietnã. Após a normalização das relações sino-vietnamitas, em 1991, a China reavaliou o seu papel no sudeste asiático em meio às críticas internacionais dos episódios ocorridos na Praça Tiananmen dois anos antes. Foram criados laços entre a China e a Asean, até o ponto de ser assinado em 2002 o Acordo de Livre Comércio China-Asean, seguido pela assinatura de um acordo político em outubro de 2003, que dava acento à China no Tratado da ASEAN de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático.

Teria a China a capacidade de tal como a Alemanha no século XIX introduzir instabilidade no sistema internacional? Ou a possibilidade contrária (a China como uma estabilizadora) é que seria verdadeira? O raciocínio teórico inicial é o de que novos agentes estatais de peso produzem instabilidade e, então,

---

18. DIRLIF, Arif. "Beijing Consensus: Beijing "Gongshi." Who Recognizes Whom and to What End? P. 7.

conflito. Indicaríamos, neste novo ponto de análise, uma percepção que tem se desenvolvido na mídia: a de que a participação da economia chinesa na economia mundial estaria alterando muitas relações pré-estabelecidas e, com isto, criando hostilidades com concorrentes, pressionando pelo aumento dos preços de matérias-primas, etc. Neste sentido, apontamos que a presença chinesa é realmente expressiva, mas a conclusão sobre o seu impacto desfavorável na economia mundial não se sustenta. As exportações do país cresceram muito (5 vezes entre 1994 e 2004), mas também as importações chinesa cresceram (4,8 vezes entre 94 e 2004). A China contribuiu para o crescimento mundial numa proporção maior do que EUA e Europa, apesar de ter recebido em 2004 9,3% do total dos investimentos externos diretos, tendo sua participação na economia mundial sido 13,2%. A China, com seu grande crescimento de demanda de energia, consumiu 6,6 milhões de barris/dia e os EUA 20,5. Finalmente, apontamos como ponto de discordância de que a China é causadora de instabilidade – pelo menos no campo econômico – o fato de que o país recusou-se a desvalorizar a sua moeda nacional, o yuan, em meio à crise de 1997 e desvalorizou a sua moeda em julho de 2004 para melhor enquadrar-se às demandas internacionais, "em uma medida que no era en absoluto imprescindible para su economia interna y que puede entenderse como uma manifestacion de su voluntad de reducir lãs fricciones comerciales com EEUU".[19]

Como aponta Rosita Dellios[20] para o que a China poderia trazer em termos de estabilidade: a capacidade do país ter o "**poder global"**. São várias as características que compõem esta força: a) participação como mantenedora da ordem mundial; b) possuir a legitimidade de uma grande potência; c) ter poder político e econômico típicos de uma grande potência; e, d) possuir o *status* de potência nuclear. Todas estes itens são aplicáveis à China. A diplomacia chinesa participa ativamente das principais decisões da ONU, sendo voz ativa como crítica e exerce pressão com alguma eficiência para ser contrapeso ao unilateralismo norte-americano, e é uma ativa defensora do multilateralismo. A diplomacia chinesa participa de mais de mil organizações internacionais que lidam com todas as matérias relevantes ao sistema internacional, tais como tráfico de drogas, terrorismo e meio ambiente. O país é, segundo Rosita Dellos, "an ardent supporter of the United Nations and international law, warning against the exercise of military power when peaceful methods of diplomacy ought to be given greater scope for realization".[21] Muitos dos problemas que

---

19. Bustelo, Op. Cit., p. 5. De onde foram retiradas todas as informações que constam neste parágrafo.
20. DELLIOS, Rosita. "The Rise of China as a Global Power." IN: The Culture Mandala, Volume 6 No 2.
21. Idem, ibidem.

o país enfrenta interna e regionalmente (Taiwan, Tibete, democracia, direitos humanos, poluição, etc.), que poderiam em tese abalar a capacidade do país atuar globalmente, são problemas que outros países que já possuem o "poder global" também enfrentam.

O poderio econômico e militar chineses são indiscutíveis, mas insuficientes para a definição no presente do papel do país como detentor do poder global. Para Rosita Dellos existirão fatores a serem considerados para que num futuro (em 2025) a China possa assumir o papel inquestionável de ter o "poder global". Atores estatais de relevo, como os EUA, a Índia, a Europa Unificada e a Rússia são elementos de um processo que ainda está por definir-se.

Numa outra perspectiva, não valorando positivamente o processo de transformações da China, está o antológico artigo do especialista em questões asiáticas Gerald Segal, intitulado "Does China Matter?"[22] Trata-se de uma visão crítica e de vanguarda, acentuando o papel relativo da China que, apesar das impressões, possui debilidades profundas que não a caracterizariam como uma grande potência. Suas afirmações bombásticas provocaram intenso debate na academia sobre a natureza das suas afirmações que estavam baseadas também numa amarga crítica política da saturação da exaltação do sucesso chinês. Para ele o ocidente estaria aceitando apenas reformas parciais na política e na economia chinesas e enganando a si mesmos de que os benefícios de uma economia de mercado viriam sem custos. Além disto, ao findar sua análise da economia chinesa, o exagero do sucesso chinês, principalmente pelo fato do seu banco central não desvalorizar a sua moeda no curso da crise de 1997, estaria dentro de uma percepção novamente equivocada que também levaria a Ásia para o centro dos equívocos. Para Segal a China seria apenas "second-rank middle power that has mastered the art of diplomatic theater"[23] e somente o Japão seria, na Ásia, uma verdadeira economia global.

Economicamente, militarmente e politicamente Segal aponta para um sem número de restrições para a consideração da fragilidade chinesa. Em sua conclusão, algo espantosa -intitulada "Does it matter if China doesn't matter?"-,[24] o "Império do Centro" é tratado como uma potência média ("middle power") cujo papel só seria relevante na medida em que o Ocidente não souber lidar com ela. Seu papel global é enfaticamente negado em favor de uma debilidade presente em todos os campos de atuação das instituições públicas chinesas. Estas

---

22. SEGAL, Gerald. "Does China Matter?" IN: *Foreign Affairs* (78:5) September/October 1999

23. SEGAL, Gerald. "Does China Matter?" IN: BUZAN, Barry e FOOT, Rosemary. Does China Matter? A Ressessment. Essays in memory of Gerald Segal. London, Routledge, 2004, p. 11.

24. Idem, pp. 18-20.

mereceram uma poderosa reprimenda do autor, ao afirmar concluindo o seu artigo:

> "And perhaps most important, until we treat China as a normal middle power, we will make it harder for the Chinese people to understand their own failings and limitations and get on with the serious reforms that need to come."[25]

Finalmente, retornando à reflexão que deu origem a este trabalho, existe um ponto relativamente obscuro para a compreensão do novo papel da China no sistema internacional após o sucesso das suas reformas. Como são as relações da China com o Terceiro Mundo? A China seria um país do Terceiro Mundo? Desconsiderando aqui a "agenda liberal", que não foca este tipo de classificação, existem analises que valorizam positivamente as relações China-Terceiro Mundo. Partindo do pressuposto de que existe uma crescente tensão nas relações EUA-China, Elias Jabbour indica que o tradicional vínculo dos anos cinqüenta não foi quebrado pelo país asiático que se "posiciona na linha de frente dos países periféricos"[26] da seguinte forma:

> "O alinhamento da China no G-22, criado no âmbito da OMC, as pressões crescentes pela embaixada chinesa na ONU pelo perdão das dívidas do Terceiro Mundo, a recente abertura comercial total a produtos dos 35 países mais pobre do mundo, a decisão de apoiar uma reforma no Conselho de Segurança da ONU que contemple o aumento da participação do Terceiro Mundo, entre outras iniciativas, lançam luz a uma política chinesa de criar uma relação de forças no mundo cada vez mais propícia para seus objetivos políticos de longo prazo."[27]

Pensamos que as respostas para as questões acima formuladas não poderão ser dadas de forma monolítica, do tipo sim ou não. Isto ocorre porque o próprio Terceiro Mundo é heterogêneo, não se expondo a uma caracterização simplista. Existe, por exemplo, uma denominação específica surgida na década de sessenta para os países do Terceiro Mundo mais pobres, são os LDCs (low development countries). O crescimento econômico contínuo, por vinte e oito anos seguidos, provavelmente único na História econômica do capitalismo, não foi acompanhado por quase nenhum país do Terceiro Mundo, exceto na Ásia. África e América Latina ficaram quase totalmente excluídos da possibilidade de estabelecer nos anos oitenta, noventa e neste início do século XXI uma política de crescimento econômico e industrialização. Mesmo na Ásia o crescimento chinês está em parte integrado a uma ampla divisão do trabalho que tem origem no Japão, passa pelos "tigres" e alcança a China.

---

25. Idem, p. 20.
26. JABBOUR, E., op. Cit., p. 37.
27. Idem, pp. 37-38.

Mas esta, mesmo como um país dependente deste ciclo, foi capaz de estabelecer uma política que lhe é própria, única e autônoma. O gigantesco tamanho tanto do seu território quanto da sua população indica claramente que uma mudança de eixo dominante poderá ocorrer no sudeste asiático, do Japão para a China. Esta parte do globo através do seu "regionalismo aberto" já possui um comércio intra-regional maior do que o comércio com o mundo exterior e a economia chinesa é uma parte expressiva deste processo.

Internamente, as reformas econômicas na China, de caráter privatizante e liberal, são permeadas pela **não existência da propriedade privada no campo**. Os contratos estabelecidos entre o Estado e as comunidades camponesas para o uso da terra e a comercialização da produção no mercado livre não contemplam a compra e venda da terra. É deste ponto de partida que devemos procurar compreender o que se passa na China e o seu papel no sistema internacional. Como a maioria da população é camponesa e somente se espera que a população urbana seja maior que a rural décadas a frente, não podemos negligenciar que a antiga equação campo-cidade que tanto abalou a economia da URSS nos anos vinte nas "crises da tesoura" estejam agora, pela inserção de capitais estrangeiros, colocando a economia chinesa numa rota de crescimento. Associado a isto está a presença do PCC, artífice inconteste das políticas públicas que foram capazes de articular tanto a economia agrária com o mercado interno quanto o mercado interno com o externo.

Chegamos assim à constatação da diferenciação da China seja com as economias desenvolvidas seja com as em desenvolvimento, o Terceiro Mundo. É por isto que nesta segunda fase da História das Relações Internacionais em que a China se insere a tomamos como um autêntico país do Segundo Mundo, na antiga concepção que Alfred Sauvy desenvolveu na década de cinqüenta.

Discordamos, assim, das associações que são feitas entre as nações do Terceiro Mundo que ainda incluem a China. Nosso último ponto de análise se deterá no questionamento da consideração do país como mais um membro de um grupo seleto de países do Terceiro Mundo, agora rebatizados de "**economias emergentes**". É o caso da caracterização criada em 2004 pelo Banco Goldman Sachs dos BRICs, que são Brasil, Rússia, Índia e China. Estes são países apontados como sendo reforço pesado ao mercado mundial. As projeções mercadológicas do desempenho futuro de seus potenciais produtivos e de consumo recriam a mística de que a China ainda pertence a um campo de inserção no sistema internacional típico do Terceiro Mundo e que, por outro lado, este mesmo Terceiro Mundo estaria realizando o tão sonhado desenvolvimento que motivou a formação de sua existência enquanto uma proposta política. Segundo análise difundida na mídia,

> "no decorrer das próximas décadas, os quatro países líderes deverão ascender ao topo do ranking das maiores economias do planeta. Nessa trajetória, os desafiantes desbancarão atuais potências, como o Japão e a Alemanha. Pelo menos um dos quatro, a China, deverá ultrapassar até mesmo os Estados Unidos e alcançar a liderança econômica do planeta. Se os pesquisadores estiverem corretos, os países do Bric deterão em poucas décadas quatro das sete maiores economias do globo".[28]

Este sonho de crescimento ilimitado do Terceiro Mundo oriundo dos centros financeiros mais desenvolvidos não poderia comparar processos sociais e políticos distintos sem cometer inúmeras falhas. A junção destes países num "bloco" só se viabiliza pela simples soma aritmética de dados econômicos, demográficos, etc. Outras variações desta mesma idéia são possíveis, tais como a exclusão da Rússia e a associação dos outros três países numa articulação em meio à globalização.

> "The global integration of China, India and Brazil reflects their emergence as powerful modern economies. But this transformation creates tension between nation-centric class interests and the newly created relationships linked to transnationalised accumulation.
>
> "(…). Thus, uneven development determines the pace and nature of local insertion into the global economy. This process is occurring in China, Brazil and India, with ramifications for their internal class struggles as well as their place in the global order. Each of these countries now sees its national development in terms of globalisation. Although they all share similar political origins in socialist ideology or state-led economies, they no longer pursue the strategy of import substitution and developing large stateprotected enterprises so common in the Third World from the Bandung era and throughout the 1970s. Although they all share similar political origins in socialist ideology or state-led economies, they no longer pursue the strategy of import substitution and developing large stateprotected enterprises so common in the Third World from the Bandung era and throughout the 1970s."[29]

3. CONCLUSÃO

A China assumiu inúmeros papéis no sistema internacional após 1949: amante da paz, vítima do colonialismo/imperialismo, país socialista ou comunista, bastião da revolução, defensor da liberação nacional, opositora do revisionismo soviético, país em desenvolvimento, defensora do anti-hegemonismo, grande

---

28. CAETANO, José Roberto. "800 milhões de novos consumidores." IN: Exame, 27/07/2006.
29. HARRIS, Jerry. "Emerging Third World Powers: China, India and Brazil." IN: Race & Class, Vol. 46(3): 7–27; 050014.

contribuinte para a cooperação internacional, país independente, potência econômica, etc. Todos estes emblemas foram referências utilizadas na construção da auto-imagem do país perante o sistema internacional simultaneamente à articulação com o Terceiro Mundo para legitimar estas posições. Uma análise das novas relações China-Terceiro Mundo após o início e o sucesso das reformas econômicas somente serão possíveis a partir do papel de distinção que estas venham a ter em relação aos rivais no sistema internacional, agora sob o efeito da ideologia da globalização. Quando a política terceiro-mundista foi a tônica, dos anos cinqüenta aos oitenta, a URSS e os EUA eram os concorrentes. Agora, no Segundo Mundo, a China se defrontará com a única potência global existente no presente, os EUA.

A nova posição da relação China-Terceiro Mundo só poderá ser compreendida em termos militares e financeiros. Mesmo possuindo o maior exército convencional do mundo, o poderio chinês em termos globais é limitado e a atuação das forças armadas do país não foi além do âmbito regional: na Coréia, no Vietnã, no Tibet e em Taiwan. Desta forma, apontamos que o principal e mais efetivo papel da China se dará no plano financeiro.

Com superávits expressivos acumulados na balança comercial a "**diplomacia financeira**" já é um instrumento de interferência nos interesses norte-americanos e, desta forma, na economia globalizada. Podemos ver a atuação direta do poder econômico chinês plenamente exposto nas políticas que os países asiáticos adotaram para remediar a crise de 1997. É o que podemos ver na seguinte análise:

> " (…) during the summer of 1997, as the Asian financial crisis was reaching its depths, China joined the IMF and a group of much wealthier Asian countries in extending a financial bailout package to Thailand—the first time that it had ever participated in such an effort. Eighteen months later, at the beginning of 1999, Thailand surprised the United States, its nominal ally, by signing a «Plan of Action for the 21st Century» with China—an agreement described by one Thai observer as «a strategic move by China to seek an alliance to counter the influence of the United States.» If the Thai example is any indication, economic assistance in various forms will probably become an increasingly significant means for China of winning friends and influencing people."[30]

O poder financeiro chinês pode se tornar uma arma contra os EUA ainda mais contundente se, num cenário extremo, houver uma reação norte-americana à concentração de dólares em mãos chinesas e, tal como em 1979, o FED promover uma drástica elevação das taxas de juros nos títulos da dívida pública

---

30. FRIEDBERG, Aaron L. "The Struggle for Mastery in Ásia" IN: Commentary. Vol. 110, no. 4 (November 2000), pp. 17-26.

mobiliária federal. Isto poderia provocar uma crise do mercado acionário que alcançaria a prosperidade chinesa, movida em grande parte por capitais estrangeiros.[31] As conseqüências e o constrangimento que esta situação provocaria nas economias do Terceiro Mundo é uma experiência já vivida pelos latino-americanos nas décadas de oitenta e noventa. No momento assistimos a uma fortíssima pressão norte-americana pela valorização do yuan (já que a flutuação em bandas foi adotada em julho de 2005), uma dentre outras formas de diminuição do superávit comercial chinês.

De forma mais concreta, o caminho chinês de construção de uma interdependência funcional com a economia americana irá de fato provocar a diminuição do papel estratégico do Terceiro Mundo para o que chamamos de **realpolitik chinesa no mundo globalizado**.

É o que podemos antever, por exemplo, na notícia de que a China, alegando que a agenda econômica bilateral está sobrecarregada devido ao fracasso da Rodada de Doha, não mais se dispõe a negociar um acordo comercial com o Mercosul. A prioridade chinesa neste momento seria manter ou negociar bilateralmente importação de matérias-primas e preferências para as suas exportações com o Chile, Asean, Austrália, Nova Zelândia, Arábia Saudita, Bahrein, Kuait, Omã e Qatar e Índia.[32] Na mesma linha de raciocínio, encontramos a crescente participação das exportações chinesas alterando a correlação de forças comerciais em uma área muito sensível no Mercosul, o comércio Brasil-Argentina. O crescimento das exportações chinesas para o mercado argentino em 300% entre 1999 e 2005, em detrimento do setor exportador brasileiro, que cresceu apenas 82,4% no mesmo período, ocorre em meio a uma quebra de uma delicada pactuação estabelecida em 2004. Os setores até agora alcançados pela expansão do comércio externo chinês são manganês e suas manufaturas (telhas, arames e placas de identificação), utensílios de cozinha e bicicletas, onde o "baixo preço médio das importações chinesas, comparado ao de equivalentes brasileiros, é o principal fator para o desvio verificado no comércio entre Brasil e Argentina. Nos primeiros cinco meses de 2006, os bens provenientes da China representaram 9,1% das importações totais argentinas. Enquanto a China oferece vantagens competitivas, o Brasil perde fatia do mercado argentino em razão dos acordos de restrição de exportações pleiteados pelo governo Kirchner".[33] Os acordos de limitação das exportações brasileiras para a Argentina assinado em 2004, conhecidos como Mecanismo de Adaptação Competitiva, incluem também os setores calçadista e de

31. Idem, ibidem. Retiramos desta referência o cenário aqui exposto.
32. IN: Valor Econômico, 02/08/2006.
33. Conselho Empresarial Brasil-China. "China substitui importações brasileiras no mercado argentino." IN: Carta da China, ano 3, no. 19, agosto de 2006, p. 9.

eletrodomésticos, a linha branca. As exportações chinesas no presente apenas alcançam setores com baixo valor agregado. Mesmo no setor têxtil as exportações chinesas alcançam apenas 10% das importações argentinas. Mas, como ressalta analise especializada, "(i)sto não significa, contudo, que a China não tenda a substituir rapidamente o Brasil como fonte predominante dos mesmos produtos".[34]

Um outro exemplo de abandono das relações multilaterais com a América Latina, em direção a um tratamento profundamente comercial e refletindo diretamente as ligações das políticas externas da China com a dos EUA conforme apontado anteriormente, ocorreu entre 12 e 15 de abril de 2006. Neste período autoridades diplomáticas dos dois países reuniram-se em Pequim para discutir uma área de interesse mútuo. Desde que os atentados de 11 de setembro diminuíram a importância estratégica do continente junto ao governo norte-americano (vide fracasso das negociações da ALCA), os chineses lançaram-se a uma atuação junto a vários governos na região. Tal presença se manifesta na administração da constante ampliação dos fluxos do comércio (apesar da preponderância ainda da participação do comércio externo com os EUA), da compra de matérias-primas e combustíveis não-renováveis e financiamento e treinamento das forças armadas.[35] Para os latino-americanos, objeto direto do encontro, restou a consideração passiva da sua situação perante as duas grandes economias mundiais, que pela ótica dos americanos é a seguinte:

> "Embora as promessas recentes de investimentos chineses não tenham sido materializadas, é comum a avaliação, em Washington, de que a América Latina estaria desenvolvendo vínculos estratégicos com a China em detrimento das relações mais tradicionais com os Estados Unidos."[36]

O impacto do comércio externo da China na economia mundial é espetacular. Derivado de um sistema produtivo endógeno, inserido profundamente no sudeste asiático, possui características muito peculiares, de difícil superação no presente em termos de competitividade. Através dele a China obtém acesso a divisas em moeda forte e torna-se um *global player* de primeira grandeza. Os desdobramentos desta posição sobre o Terceiro Mundo são ainda pouco precisos uma vez que o mercado interno chinês poderá também compensar a balança comercial dos países menos desenvolvidos.

Assim, concluímos que uma nova agenda das relações China-Terceiro Mundo não se explicitará senão com o passar do tempo. Não está assegurado que será viável no futuro – no interior da divisão internacional do trabalho capita-

---

34. Idem, p. 10.
35. Conselho Empresarial Brasil-China. "EUA e China estabelecem diálogo estratégico sobre a América Latina." IN: Carta da China, ano 3, no. 17, 17 de maio de 2006, p. 8.
36. Idem, ibidem.

lista na qual a China está inserida -, as relações “sul-sul”, a “parceria estratégica” ou qualquer outra proposta de associação e crescimento econômico dentro do espírito de cooperação, em benefício do Terceiro Mundo.

I. c.

Desajustes en la economía norteamericana, militarización y organismos financieros internacionales

El ajuste global de los desequilibrios norteamericanos y sus impactos en México y Latinoamérica

Dr. Alejandro Álvarez Béjar*

Introducción

Desde la perspectiva de una Economía Política del Ajuste Global, este ensayo pretende identificar los desbalances actuales que tienen epicentro en la economía estadounidense, y trata de explicar las implicaciones generales que tendría la corrección de los mismos, pero especialmente sobre México y América Latina, con especial referencia al sector energético. Está organizado en tres grandes apartados.

En el primero, recuperamos las ideas de Conceição Tavares sobre la problemática del ajuste global de mediados de los años ochenta, y extraemos algunas preguntas y conclusiones históricas significativas para la coyuntura actual.

En el segundo, mostramos que los desbalances globales se localizan en el eje estratégico transpacífico que abarca Estados Unidos, China y Japón. Se ubican algunos riesgos de la situación monetario-financiera internacional, así como las contradicciones que hoy cruzan la zona transpacífica y las perspectivas y términos de una solución negociada o desordenadamente costosa de la corrección de los desajustes.

En el tercer apartado probamos que no hay evidencias de que en América del Norte esté en curso una política de racionalización energética, y que todo indica que la regionalización seguirá en el centro de las estrategias de reestructuración estadounidense. Esto tiene delicadas implicaciones para México y Canadá, pero también para el resto de los países de América Latina, asunto doblemente grave si se considera lo limitado de los recursos energéticos del hemisferio dentro del panorama global. Mostramos importantes cambios por la redefinición de la regionalización energética de Sudamérica a cargo de acto-

---

* Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Economía de la UNAM. El autor agradece a las maestras Nora Lina Montes y Sandra Martínez Aguilar la localización, captura y procesamiento de la información estadística, y en especial a Nora Lina por sus observaciones y sugerencias respecto de la situación latinoamericana, pero asume la responsabilidad total por cualquier error.

res internos y externos a la región. Finalmente, presentamos un breve grupo de conclusiones.

I. EL AJUSTE GLOBAL EN LOS OCHENTAS: ALGUNAS ENSEÑANZAS DE LOS ACUERDOS DE PLAZA Y LOUVRE

Conceição Tavares estudió los desbalances globales de los años ochentas con lo que llamó una Economía Política del Ajuste Global.[1] Reconstruyendo sus ideas, tenemos que, a principios de 1985, con el dólar claramente sobrevaluado, pero cuyo valor iniciaba un descenso, la tensión llevó a que los países más industrializados del planeta (el entonces llamado G-5) se reunieran en el Hotel Plaza de New York y acordaran un paquete de medidas correctivas de los principales desbalances: Estados Unidos no sólo debía profundizar en el ajuste del dólar, sino que además debía apretar su política fiscal; Japón, por el contrario, tenía que expandir su demanda privada mediante una reforma fiscal; Alemania, por su parte, debía recortar los impuestos. Todos debían sincronizar sus acciones para reducir el valor del dólar.

Y posteriormente, con el Acuerdo del Louvre en 1987, los ministros de finanzas del para entonces G-7 dejaron en claro que en el Plaza se había pactado la flotación monetaria de las principales monedas dentro de una banda de referencia, asegurada por la intervención de los bancos centrales en los mercados de cambios (lo que incluyó de inmediato compras por 100 billones de dólares en valores por parte del gobierno japonés) y, de ser necesario, que se recurriría al reforzamiento de la coordinación de las políticas macroeconómicas.[2]

En realidad, la coordinación macroeconómica había sido forzada por la devaluación brusca y unilateral del dólar (4% inmediatamente), pero para enfrentar el desafío planteado entonces por Estados Unidos, cada quien siguió su vía: Europa decidió avanzar en su reestructuración industrial vía la integración comercial, relanzando el proyecto de la Comunidad Europea, abriendo las incorporaciónes de España y Portugal.

La respuesta asiática (japonesa) consistió en mejorar su proceso de conversión industrial, acentuando una nueva división internacional del trabajo en la que jugaron un papel significativo primero Corea del Sur y Taiwán y más adelante la República Popular China.

La propia estrategia de Estados Unidos buscó corregir su decadencia financiera mediante la atracción de capitales de todo el mundo (deslumbrados por

---

1. Véase Maria Da Conceiçâo Tavares, "Reestructuración Industrial y Políticas de Ajuste Macroeconómico en los Centros (La modernización conservadora)", en *Investigación Económica 199*, enero-marzo de 1992, pp. 67-108.
2. Véase Andrew Glynn, "Imbalances of the Global Economy", in *New Left Review 34*, July-August 2005, p.17, Figure 8, www.newleftreview.net/Issue34.asp?Article=01.

el alza de las tasas de interés iniciada por la primera administración de Ronald Reagan, que precipitó la crisis de la deuda en 1982, o bien atraídos por su poder tecnológico, lo que trasnacionalizó rápidamente su espacio productivo con inversión extranjera directa de todos los países), proceso que le permitió la prolongación de la hegemonía del dólar como moneda de reserva internacional, además de apuntalar la trasnacionalización de su banca.

Pero también —y sobre todo— Estados Unidos precipitó un intenso proceso de regionalización económica, primero pactando un acuerdo comercial con Canadá, que era su primer socio comercial, y, en seguida, atrajo a su entonces tercer socio comercial, México, a firmar un acuerdo trilateral de comercio de enorme valor estratégico: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Así, para principios de los noventas, la situación de la economía mundial se caracterizaba por densos procesos de regionalización económica, construidos bajo la norma de severas políticas de austeridad fiscal y monetaria, privatizaciones, apertura comercial y financiera. Unos muy formalizados, otros poco formalizados.

Los saldos de los Acuerdos del Plaza y del Louvre se pueden sintetizar de la siguiente manera: en primerísimo lugar, que cada uno de los centros en realidad recorrió caminos más complejos que los pactados en dichos acuerdos.

En segundo lugar, que a partir de 1985 Estados Unidos registró un cambio histórico, al pasar de primer acreedor a primer deudor mundial, situación peculiar dado su doble privilegio de poderse endeudar en su propia moneda y contar además con predominio militar.

En tercer lugar, que a partir de entonces se evidenció la impotencia de las políticas monetarias autónomas ante la emergencia de los mercados de dinero endógeno controlados por la banca privada, lo que desató una oleada de movimientos especulativos de corto plazo, que estallaron en crisis financieras por diferentes rincones del mundo. Quedó claro, además, el fracaso de los ajustes automáticos de balanza de pagos bajo un esquema de tipos de cambio fluctuantes.

Un cuarto cambio significativo lo encontramos en la división internacional del trabajo, a partir de dos nuevos componentes estructurales básicos: el despliegue de la tercera revolución industrial y una intensa oleada trasnacionalizadora de la banca.

En quinto lugar, que como variable estratégica de todo el proceso de cambios en la economía global, tenemos la expansión y promoción del comercio exterior mediante estímulos y eliminación acelerada de restricciones, y la construcción de redes de comercialización y asistencia técnica, asociadas a acuerdos de libre comercio regionalizados.

En sexto lugar, las políticas de ajuste y reestructuración de los centros trajeron

cuatro graves costos para los países periféricos: sufrieron el alza general de las tasas de interés, lo que prolongó y agravó la carga del endeudamiento externo; cayeron en una espiral de devaluaciones periódicas, que a menudo concluyeron como graves crisis financieras y tremendo deterioro productivo; empeoró la relación de intercambio centro-periferia y, sobre todo, invirtió la relación clásica entre proveedores y receptores de capital, dejando a los periféricos en la penosa condición de "exportadores de capital".

En el largo plazo, las evidencias que presenta Andrew Glynn[3] sobre las variaciones entre las tres grandes monedas (el dólar, el yen y el marco alemán como antecedente principal del euro), indican que en las dos últimas décadas también ha habido cambios grandes en la competitividad real de los tipos de cambio, lo que afectó no sólo la capacidad económica de los países centrales sino la estructura misma de la economía global, en la medida en que ha impuesto ajustes sobre empresas que se han visto forzadas a salir del mercado de exportaciones o trabajadores que se convirtieron rápidamente en redundantes. Además, los costos de las crisis cambiarias fueron devastadores sobre el sector real de la economía, y a menudo se transformaron en crisis financieras que, adicionalmente, tuvieron un altísimo costo fiscal (en México, el de la crisis financiera de 1994 ya alcanzó el 16.2% del PIB hacia 2006).

Sobre la identificación histórica de que el ajuste en los centros tuvo básicamente dos dimensiones, la macroeconómica y la industrial (aunque nosotros, por razones específicas, enfatizaremos la dimensión energética al referirnos al ajuste actual), identificamos tres instrumentos claves de las políticas de ajuste de los años ochentas: la política cambiaria (devaluaciones competitivas o colapsos cambiarios), la política financiera (esencialmente referida al movimiento de las tasas de interés, a las condiciones de movilidad internacional del capital y a las de rentabilidad, que explican la direccionalidad y el monto de los flujos de capital), pero, sobre todo, la política laboral, que abarcó un amplio espectro de modificaciones en la relación capital-trabajo y el desmantelamiento paulatino del Estado de Bienestar, bajo la doble presión del deterioro fiscal y de la seguridad social ligada al empleo y a los niveles de ingreso de los asalariados, todo lo cual acabó por privilegiar el combate contra la inflación a costa de eliminar de la política económica cualquier preocupación sobre el empleo.

Las estrategias de reestructuración productiva, a corto y largo plazo, se refieren esencialmente a la reestrucura industrial, y dieron pie a lo que Tavares, siguiendo a Barrington Moore, llamó la "modernización productiva conservadora", esto es, una modernización basada en un cambio tecnológico concentrado en pocos países, priorizando los sectores de alta tecnología (informáti-

3. Véase Glynn, Andrew, "Imbalances of the Global Economy", in *New Left Review*, p.17, Figure 8.

ca, electrónica, telecomunicaciones, servicios bancarios) y estimulando una racionalización del complejo metal-mecánico (ramas del transporte) a través del aprovechamiento de las economías de gama, y sumiendo en grave crisis a los mercados de trabajo, por la implantación generalizada de la "flexibilización laboral", que ha traído en todo el mundo efectos devastadores sobre los jóvenes, las mujeres y los viejos.

Esas son las enseñanzas históricas de un viejo acuerdo entre actores internacionales que siguieron compitiendo intensamente, regionalizando su poder, hasta llegar ahora a un entorno global caracterizado además por la presencia de nuevos poderes emergentes (China, India, Brasil).

II. EL TRIÁNGULO ESTRATÉGICO TRANSPACÍFICO Y LOS DESBALANCES ACTUALES: ESTADOS UNIDOS, CHINA Y JAPÓN

Prácticamente las tres economías más productivas del planeta —Estados Unidos, Japón y China, en ese orden— se ubican geográficamente en el eje transpacífico, al que consideramos estratégico porque en él se concentra el mayor poder militar, productivo, tecnológico, financiero y de población del mundo, además de los motores actuales de crecimiento de la economía mundial.[4]

La OECD, en su reporte de noviembre de 2005,[5] destacaba un escenario mundial optimista por las siguientes razones: un crecimiento alto del comercio global (7.3%); un crecimiento económico importante aunque globalmente bajo y además desigual por regiones (de 2.7% global para la OECD en su conjunto y de 3.6% para Estados Unidos; 2.4% para Japón y 1.4% para el Área del Euro; 4% para América Latina según la CEPAL); tasas de interés de los bonos del Tesoro a 10 años relativamente bajas (3.0% en EEUU, donde estaba entonces el nivel más alto entre los países centrales) aunque tendencialmente y poco a poco se mueven al alza (la FED subió la tasa prima a 5.25% en junio de 2006); la inflación más bien leve y bajo control (2.1% para el conjunto de la OECD y 2.7% para EEUU, que tenía no sólo la inflación más alta, sino también las presiones alcistas más fuertes derivadas del precio de la energía); los niveles de desempleo ciertamente altos (6.5% para la OECD en su conjunto y 8.7% para el Área Euro, que registraba la cifra más alta), pero con tendencia general a la baja.

El informe también alertaba sobre el aumento de los desbalances globales en cuenta corriente (explicados, por un lado, con la posición deficitaria de Esta-

---

4. Véase Johnson, Chalmers, "La superpotencia solitaria es cosa del pasado: la realidad china", en *Mundo Siglo XXI*, Nº 2, otoño de 2005, pp.51-62.

5. Véase OECD, *World Economic Outlook*, USA, November 2005. Preliminary Edition, pp. 4, 13,16, 21-43.

dos Unidos y, por el otro, con la superavitaria de Japón, China y los países petroleros de la OPEP;[6] pero también mostraba preocupación por el alto precio del petróleo (subiendo sistemáticamente en los dos últimos años, hasta alcanzar el 100% por arriba de los 30 dólares por barril que registraba en 2003, y con probabilidad de que se siguiesen elevando a mediano plazo); identificaba, además, un riesgo importante de ajustes cambiarios abruptos (como la caída del dólar, que ha venido ocurriendo en los dos últimos años), y el peligro del alza de las tasas de interés a largo plazo, además de una baja eventual de los precios de los activos en los mercados de valores, cosa que, por cierto, ya comenzó a resentirse en la economía internacional con una fuerte caída de las bolsas de valores en todo el mundo, ocurrida entre las dos últimas semanas del mes de mayo de 2006, por el alza de las tasas de interés anunciada por la FED para hacer frente "a los inquietantes niveles de inflación" registrados en la economía estadounidense.[7]

Estamos, pues, ante varios riesgos comerciales, monetario-financieros y productivos globales, en medio de una disputa en que la voracidad energética ha sido factor clave de la elevación reciente de los precios del petróleo.[8]

El riesgo de una guerra comercial —que eventualmente se desplegaría sobre el triángulo transpacífico de la economía mundial— está en que en las relaciones bilaterales EE.UU.-China, ésta alcanzó un superávit de 200 mil millones de dólares, mientras que China mantiene fuertes déficits con Japón, Corea y Taiwán. Según estimaciones de Glynn, casi un tercio de las manufacturas chinas son producidas en plantas con capital extranjero —la mayoría japonesas—, lo que genera un flujo de maquinaria y de componentes importados desde Japón para sostener las exportaciones chinas. Pero empresas de Japón, de Estados Unidos y de otros países desarrollados, invierten en China para exportar desde ahí a todo el mundo (es el caso especial de las empresas de electrónica, y en algún momento lo será para las automotrices terminales).

Esta situación de superávit de China con Estados Unidos tampoco es extraña. De nuevo con información de Glynn,[9] sabemos que en el 2000 las importaciones chinas arrancaron el 26% del mercado norteamericano de manufacturas, incluyendo un 80% de la rama de piel y calzado, 57% del vestido, 51% de

---

6. Véase OECD, *World Economic Outlook*, nov.2005, table.1.4, "Sustained world trade growth and widening external imbalances".
7. Véase Zúñiga, Juan Antonio, "Turbulencia Bursátil Mundial: la Bolsa Mexicana de Valores cae 4.03% en una jornada", en La Jornada, México, 23 de mayo de 2006, p.32.
8. Véase Glynn, Andrew, "Imbalances of the Global Economy", in *New Left Review*, p.16.
9. Véase Glynn, Andrew, "Imbalances of the Global Economy", in *New Left Review*, p.5.

computadoras y equipo electrónico, y 33% de autos, más un amplio espectro de maquinaria.

No por casualidad China también ha desplazado a México como segundo socio comercial de Estados Unidos, y en México mismo se registra igual fenómeno de desplazamiento competitivo: Enrique Dussel,[10] utilizando estadísticas chinas, destaca a México como nuevo mercado para las exportaciones de ese país, las que crecieron a una tasa anual promedio del 43.3% entre 1995 y 2004, concentrándose el 55% del total exportado en sectores como electrónica, autopartes, la cadena hilado-textiles-vestido y los bienes fotográficos.

Algunos estiman que si ocurriera la revaluación que reclama Estados Unidos de por lo menos el 20% de la moneda china (junto con la de otras monedas asiáticas claves), Estados Unidos reduciría su desbalance global entre 60 y 80 mil millones de dólares. Y ya se han aplicado nuevas restricciones a las importaciones contra seis sectores exportadores claves de China como son vestido, televisores color, semiconductores, camarón, textiles y muebles de madera. Por si fuera poco, está la amenaza del Congreso de escalar las acciones comerciales punitivas contra China si no atiende a las exigencias de ajuste monetario.[11] Y no es menos significativo el hecho de que el liderazgo del Congreso esté ahora en manos de una demócrata que hizo campaña contra China.

Algunos expertos norteamericanos insisten también en que, dado que el Euro es la moneda individual más importante después del dólar (y no sólo está substancialmente subvaluado frente a éste sino que ha seguido ese curso de subvaluación), además de ser ya el primer socio comercial de China, lo que en rigor debiera ocurrir es que la economía bajo el Euro jugara un papel importante en el ajuste global, como contraparte de la reducción necesaria en el desbalance de la cuenta corriente de Estados Unidos.

Ello implicaría dos cosas para la Unión Europea: una revaluación planificada y conciente de alrededor del 20% en el valor del Euro, para conseguir una baja del orden de 64 mil millones de dólares en el balance de la cuenta corriente europea y, además, un cierre de la brecha de crecimiento entre Estados Unidos y Europa.

La otra cara de la moneda del desbalance comercial es que Estados Unidos sigue como primer deudor mundial, con un endeudamiento externo neto del orden del 22% del PIB en el 2004, que de seguir con su ritmo de crecimiento los expertos estiman llegará al 55% del PIB en el 2010, tendencia claramente perturbadora e insostenible pese a que Estados Unidos se endeuda en su propia moneda. Otra fuente fundamental de los desequilibrios globales está pues en

---

10. Véase Dussel, Enrique, "The Implications of Chinas´s entry into the WTO for Mexico", *Global Issue Papers*, n° 24, Heinrich Böll Stiftung, Germany, November 2005, p.18.

11. Véase, C. Fred Bergsten, "Clash of the Titans", **Newsweek**, Internacional Edition, April 24, 2006.

el crecimiento y la direccionalidad de los flujos financieros internacionales.
Sobre el asunto del endeudamiento estadounidense, como lo recuerda Glynn,[12] la pregunta clave es: ¿quién le ha estado prestando? Con información del Buró de Análisis Económico sobre el financiamiento del déficit de balanza de pagos de Estados Unidos, Glynn demuestra que han sido los gobiernos extranjeros, que destacadamente han acumulado reservas monetarias en la forma de bonos y pagarés del Tesoro, cuyas tenencias extraoficiales fueron pequeñas hasta 2003-2004. Aquí está una fuente de inestabilidad financiera.
Pero como dice el Informe de la OCDE mencionado antes,[13] una parte del desbalance norteamericano ha sido cubierto recientemente por los superávits de los países petroleros de la OPEP, que si vieran caer a corto plazo los precios del petróleo, podrían retirar una parte de sus fondos, creando también otra potencial fuente de inestabilidad financiera significativa.
La relación entre el déficit externo y el fiscal de Estados Unidos es tal que, a medida que aumente el primero hay mayor riesgo de una caída brusca y descontrolada del dólar, y cualquier reducción drástica del dinero que entra a Estados Unidos provocará, además, el alza de las tasas de interés a largo plazo (para atraer más capitales externos), lo que, aparte de que tiende a deprimir el mercado de vivienda, el de bonos y acciones, con fuertes efectos recesivos dentro de Estados Unidos, exacerba la tendencia perversa a que el capital fluya de los países en vías de desarrollo hacia la economía estadounidense, como parece que ya ha comenzado a ocurrir en los últimos meses de 2006, con la caída de los mercados de valores en el mundo.
El problema es que la disminución del déficit fiscal recortando el presupuesto o aumentando los impuestos no sólo está fuera de foco dentro de la situación política actual, con un Congreso poco propicio para restricciones fiscales y, además, con el airamiento de los problemas de la guerra en Irak, sino que, incluso, recientemente el Senado norteamericano aprobó un presupuesto que rompía con los límites que le había fijado la administración Bush (ampliando el límite de la deuda federal por 781 mil millones de dólares, lo que colocó el techo de endeudamiento gubernamental en casi 9 trillones de dólares —millones de millones—, elevación que ocurre por cuarta ocasión en cinco años), y lo hizo apenas unas horas después de que se había aumentado el poder de endeudamiento federal para prevenir un incumplimiento gubernamental.[14]
También se destaca la necesidad de que la Reserva Federal inicie la compra de euros y yenes y otras monedas, como parte del esfuerzo para generar inter-

---

12. Ver Glynn, "Imbalances of the Global Economy", *New Left Review*, op.cit., pp. 6-7 y cuadro 1.
13. Véase OECD, *World Economic Outlook*, op.cit., p.20
14. Véase Hulse, Carl, "Senate Approves Budget, Breaking Spending Limits", *The New York Times*, March 17, 2006.

venciones concertadas en los mercados cambiarios (al estilo de las acciones de los Acuerdos del Plaza y del Louvre), medida que eventualmente sería correspondida con ventas de dólares de la reserva del Banco Central Europeo y del Banco de Japón.[15]

Por eso mismo, hay otro aspecto importante que también hoy está en debate y es el papel que juegan, en realidad (y las distorsiones que —se alega— introducen para que operen los "mecanismos de mercado"), los increíblemente altos niveles de reservas en dólares que varios países acumulan actualmente en el mundo (especialmente en Asia).

Recordemos las dimensiones de esa acumulación de reservas: en septiembre de 2005 Japón contaba con 841 mil millones, China con 740 mil, Taiwán con 254 mil (a finales de Junio del mismo año), la zona Euro con 213 mil, Sud-Corea con 205 mil millones, la India con 136 mil y Singapur con 115 mil, mientras que en México llegaban en esa fecha a 66 mil millones de dólares.[16]

Además del debate internacional, en el caso de México, a lo largo de 2006 se han discutido, reiterada aunque espaciadamente, dos cuestiones centrales: una, qué destino darle a la elevada cifra de reservas internacionales en poder del Banco de México (del orden de los 73 mil millones de dólares en junio de 2006); y dos, el papel mismo del Banco Central.

Destaca en ese debate la opinión del acaudalado empresario Carlos Slim, del primer grupo financiero de México, el Grupo CARSO, quien en una conferencia organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo, en Washington, declaró que "sólo en el caso de México se requiere invertir al menos el 8% del PIB nacional, alrededor de 65 mil millones de dólares, para impulsar la ampliación de infraestructura en áreas estratégicas como energía, transporte, vivienda y telecomunicaciones. Esas inversiones deben canalizarse en especial a PEMEX y al sector de vivienda".

En otra parte de su intervención dijo: "es necesario que la política económica también considere que el banco central pase de ser un mero instrumento de control del tipo de cambio, la inflación y la estabilidad macro, a un ente promotor del empleo y el desarrollo".[17]

La economía mexicana lleva con dificultad una fuerte carga por los desequilibrios globales de Estados Unidos que, en rigor, no son sino la imposición de tres mecanismos que apuntalan el crecimiento de esa economía mientras propician un desempeño mediocre de la economía mexicana (en el

---

15. Seguimos los razonamientos de Cline, William R., "The Case for a New Plaza Agreement", *en Policy Briefs in International Economics*, Number PB05-4, December 2005, IIE, USA, Washington.

16. Cf. IMF, *Internacional Financial Statistics*, USA., 2005.

17. Véase Agencias, "Slim: los bancos centrales deben promover el empleo y el desarrollo", en *La Jornada*, México, Junio 13, 2006, p. 22)

sexenio de Vicente Fox la tasa promedio anual apenas llega al 2.16%).

En primer lugar, el crecimiento exagerado de las importaciones en general (a enero de 2005 habían tenido un aumento anual del 18%, cuando el PIB real de México no llegaba a 4.5%), pero especialmente del aumento de las importaciones de bienes de consumo (por la merma que provoca de casi las dos terceras partes de los ingresos petroleros excedentes, destaca el pago por importaciones de gasolina y otros carburantes). Pero en seguida se trata también del destino directo de una proporción significativa de los excedentes petroleros, pues, como sabemos, se dedican al pago del servicio de la deuda externa y a la "esterilización" de esa abultada cifra de reservas en poder del banco central, mediante su colocación en Bonos del Tesoro Norteamericano.

No olvidemos que, sin hacer grandes declaraciones, se ha denunciado que una parte de los excedentes petroleros en México en realidad ha servido para pagos adicionales y ocultos de los intereses de los bonos del rescate bancario, y para vender divisas a los bancos comerciales, centrados en el negocio cambiario.

En países como Brasil y Argentina, otra variante del debate se suscitó por la decisión del primero de usar sus reservas para liquidar su deuda con el FMI para ahorrar divisas y liberar los márgenes de acción de su política económica, intención que luego fue seguida por Argentina y que indica una misma preocupación por qué manejo hacer con deudas en dólares cuando hay perspectivas de alzas de tasas de interés y de inestabilidad cambiaria en la potencia hegemónica.

Reconstruyamos, finalmente, algunos rasgos de la problemática macroeconómica de la economía China, de la que hemos dicho que es el otro motor de la economía global, y que puede provocar inestabilidades de alcance mundial. Se trata de una economía que ha tenido tasas de crecimiento cercanas a los dos dígitos en las últimas dos décadas, lo que ha convertido su experiencia en paradigmática, pero también en problemática, pues en su explicación no sólo están la naturaleza y dinámica de las reformas estructurales que realizó, sino, sobre todo, la forma de su incorporación a la economía global y las implicaciones globales de su crecimiento.

El gobierno central de China sigue teniendo un sistema financiero estatizado, garantiza todavía créditos preferenciales en forma masiva, establece límites a los flujos de capital (especialmente la inversión de cartera), tiene política de control riguroso de tipo de cambio, puede conceder exenciones fiscales, establece ventajas tarifarias y no-tarifarias y proporciona a algunas empresas acceso a los mercados financieros internacionales y secundarios.[18]

Pero la apertura de la cuenta de capital, en las condiciones de vulnerabilidad

18. Véase OECD, 2002 y Perkins, 2001, citados por Enrique Dussel, op.cit., p. 7.

financiera que algunos expertos estiman existe realmente —por un evidente subregistro de la cartera vencida de los bancos— coloca como un foco rojo de la economía china al sistema bancario, además de que tiene otro foco rojo en el nivel real de desempleo, que eventualmente puede disparar conflictos sociales de gran envergadura en el campo y en las ciudades.[19]

China ya ha impactado seriamente los mercados energéticos a nivel mundial, y parece estar impactando en especial en América Latina de tres maneras: propiciando el alza de precios de los energéticos, apuntalando los esfuerzos de algunas élites locales para reclamar a las trasnacionales mayores participaciones de la renta petrolera, y participando con inversiones directas en los sectores energéticos de varios países.[20]

Chalmers Johnson nos recuerda[21] que, en una visita de cinco días a Brasil, realizada a mediados de noviembre de 2004, el presidente chino Hu Jintao firmó poco más de una docena de acuerdos para expandir las ventas de Brasil a China y las inversiones chinas en Brasil. Éste le venderá carne de vacuno y de pollo, pero China comprometió 1.300 millones de dólares para financiar con Petrobras un gasoducto entre Río de Janeiro y Bahía.

En ese periplo por Sudamérica, Hu Jintao firmó también acuerdos de inversión con Argentina, Bolivia, Chile, Cuba y Venezuela. El presidente venezolano Hugo Chávez visitó China en diciembre de ese año, comprometiendo que China no sólo opere 15 campos petroleros maduros en el Este de Venezuela, sino que invierta adicionalmente 350 millones de dólares para extraer petróleo, aparte de otros 60 millones de dólares para extraer gas natural.

Y para completar esos vuelcos estratégicos sobre Venezuela, en la más reciente visita de tres días a Rusia, el presidente Chávez anunció que muy pronto los dos más importantes consorcios energéticos rusos comenzarán a explotar gas y petróleo en tierra firme y costa afuera de Venezuela. La empresa Lukoil ya participa en la faja petrolera del Orinoco, y la gasera Gazprom ha explicitado su interés en la ejecución del proyecto del Gran Gasoducto del Sur (que representará en total una inversión de 20 mil millones de dólares).[22]

---

19. Véase Burkett, Paul, and Hart-Landsberg, Martin, "China and Socialism, market reforms and class struggle", en *Monthly Review*, July-august 2004, vol.56, N° 3, pp. 35, 46 y 58.

20. Véase Mora Contreras, Jesús, "¿Se les está moviendo el piso a las empresas petroleras en América Latina?", en *Economía Informa*, Nº 340, mayo-junio de 2006, Facultad de Economía, UNAM, México, pp. 62-77.

21. Véase Johnson, Chalmers, "La superpotencia solitaria es cosa del pasado: la realidad china", en *México Siglo XXI*, op.cit., pp.61-62.

22. Véase Duch, Juan Pablo, "Firma Venezuela importantes contratos con Rusia en los ámbitos militar y energético", en *La Jornada*, México, 28 de Julio de 2006, p. 35.

III. LA DIMENSIÓN ENERGÉTICA DEL AJUSTE GLOBAL: IMPACTOS EN LAS AMÉRICAS DE LA TRANSICIÓN AUSENTE

Dos problemas destacan en la escena global: la persistencia de altos precios del petróleo, porque comienza a impactar en la inflación subyacente, lo que está presionando al alza las tasas de interés en Estados Unidos y aumentando la incertidumbre sobre la velocidad del ajuste que puede esperarse en esa economía, tanto en términos de política monetaria como fiscal.[23]

La agresividad de Estados Unidos en Medio Oriente y los problemas de la guerra de Irak no preludian un ajuste suave de la economía norteamericana, lo que complicará el cuadro latinoamericano, aunque la CEPAL destaca que, incluso frente a eventos internacionales abruptos, en términos de balanza de pagos, ingresos fiscales y la relación deuda pública/PIB, América Latina se encuentra hoy en mejores condiciones que antes, excepto porque muchos países están fuertemente dolarizados.

El Informe de OECD, que hemos citado reiteradamente, considera que parte de la presión alcista en el precio de la energía hoy procede de los fondos de cobertura de riesgo (hedge funds) y de los fondos de pensión, que buscan mayores rendimientos en el mercado de bienes, en un contexto de bajos rendimientos de los mercados financieros.[24]

Edmar Altvater[25] sugiere explorar el vínculo entre petróleo global y finanzas globales, ya que la valorización de los recursos fósiles está ligada a las altas tasas de interés que se van imponiendo por la presión del capital financiero, que a su vez exigen las más altas tasas de crecimiento del PIB, lo que sólo se consigue mediante un uso intensivo de energía fósil, de modo que los mercados financieros globales tienen un fuerte impacto sobre la extracción y los mercados de petróleo.

Más específicamente, la universalización de los patrones occidentales de producción y consumo, especialmente relacionados con el transporte automotor, no han hecho otra cosa que aumentar la demanda de petróleo, ignorando los límites de la capacidad de producción de los campos petroleros y, sobre todo, de las implicaciones estructurales del fin de la era del régimen de energía fósil, por encontrarnos ya en la parte alta de la curva de Hubbert (U invertida), que indica que estamos alcanzando los picos de producción que preludian un declive seguro y definitivo de un recurso natural no-renovable. Aunque en

---

23. Véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2005-2006*, Santiago de Chile, 25 de Julio de 2006, pp. 14-19.
24. Véase OCDE, *World Economic Outlook*, november 2005, pp. 12, 15-18.
25. Véase Altvater, Edmar, "Geopolitics in the Petroleum Quagmire or International Conflicts at the End of the Fossil Energy Regime", mimeo, Free University of Berlin, 2005, pp. 10 y 12.

décadas pasadas se lograron algunos avances importantes en materia de eficiencia y diversificación energéticas, la relación entre reservas y producción sigue acortando el número de años.

Respecto de la energía, hay otras dos tendencias significativas: una es que prácticamente crece el consumo en todo el mundo, aunque se destaca el impresionante crecimiento del consumo energético de China y lo que se llama "el resto del mundo" (que incluye muchas de las economías de más rápido crecimiento). Comparando el consumo mundial de energía primaria con el consumo mundial de petrolíferos, , podemos deducir que el crecimiento de todos los rubros —menos el de combustóleo— es una prueba clara de que la transición energética en realidad no ha llegado a la rama del autotransporte, de ahí el aumento impresionante del consumo de destilados medios y ligeros. Aquí es clave la presión de los intereses combinados de las grandes empresas petroleras y las automotrices.

Si consideramos la reconstrucción elaborada por la maestra Nora Lina Montes (con información de British Petroleum sobre el **consumo de energía primaria como fuente)** para el caso de América del Norte, con datos de 2005, podremos ver que el petróleo representa el 40.4%, el gas natural el 24.9%, el carbón el 21.9%, la energía nuclear el 7.5% y la hidroelectricidad el 5.3%, lo que evidencia el peso tan grande que tienen las fuentes no renovables (sólo en el caso de Canadá la renovable, con la hidroelectricidad, alcanza un porcentaje del 25.7%). Y sobre todo, destaca que México tiene una dependencia del petróleo cercana al 60% de su consumo energético, y del 30% respecto del gas natural, pero con el agravante de que no tiene reservas significativas de gas. Pese a todo, Estados Unidos, con toda claridad desde la crisis de 1974-1975, viene impulsando la regionalización energética, atrapando de inmediato a Canadá y México mediante la firma del TLCAN, pero también tratando de extender su poder sobre el mercado y los recursos naturales del resto de Latinoamérica.

No es por ello sorprendente que, desde Sudamérica, desde mediados de los ochentas, con la creación y el desarrollo del MERCOSUR, pero muy recientemente con la incorporación a éste de Venezuela y Cuba, se ha dado una importante modificación del proyecto mismo de bloque comercial bajo el impulso de los recursos financieros de Venezuela, que firmó en 2005 acuerdos con Brasil y Argentina para la creación de la empresa regional "Petroamérica" y, en junio del mismo año, propuso en la Cumbre del MERCOSUR un "anillo energético" sudamericano que incluyese la construcción de un gasoducto desde los yacimientos venezolanos hasta el Río de la Plata.

La recién concluída XXX Cumbre del MERCOSUR no sólo parece confirmar la existencia de un importante margen de maniobra de Sudamérica respecto de Estados Unidos, sino que ratifica y amplía el compromiso de desarrollar el "Gran Gasoducto del Sur" para compartir los recursos energéticos de Vene-

zuela y Bolivia, a cambio de darle a la integración un sesgo nuevo, atacando las asimetrías entre los socios comerciales mediante el "Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR", la propuesta argentina de creación de un "Banco de Desarrollo del MERCOSUR" y priorizando las grandes necesidades sociales insatisfechas. Así, la regionalización en las Américas hoy tiene varias vertientes de desarrollo potencial, selladas por la alianza Venezuela-Cuba-Bolivia.[26]

En especial, la alianza económica recientemente fraguada entre Venezuela y Bolivia se ha plasmado en la firma de ocho diferentes acuerdos, con poco más de 200 proyectos que abarcan energía, minería, educación e intercambios culturales y deportivos. Venezuela se ha comprometido a ayudar en la industrialización de la producción de gas natural boliviano, incluyendo la construcción de un complejo petroquímico. Le está apoyando además con el aprovisionamiento de Diesel, que Bolivia no produce, a cambio de la venta de soya, justo en el momento en que las exportaciones de soya boliviana a Colombia se ven amenazadas por la firma del acuerdo de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos.[27]

Por otra parte, aunque es claro que la zona de América del Norte no tiene recursos suficientes para resolver la voracidad energética de Estados Unidos, lo cierto es que la integración "continental" (entendiendo a Norteamérica como continente) le ofrecía y le sigue ofreciendo ventajas de economías de escala, de rentabilidad y, sobre todo, de seguridad. Todo a costa de la seguridad energética de dos de sus principales socios comerciales, Canadá y México. Pese a todo, EEUU no puede satisfacer sus requerimientos de hidrocarburos sólo desde la región americana. Esto significa que, tanto en el caso del petróleo como en el del Gas Natural, los déficits de EEUU no pueden ser cubiertos con los superávits del resto de las naciones del hemisferio, no obstante que los excedentes de éstas se dirigen prioritariamente a aquella nación del norte. En el caso del petróleo, AC+AS le envía 82%, Canadá 99% y México 79%, que en conjunto cubren tan sólo el 49.5% de las importaciones totales de EEUU, lo que le obliga a recurrir a otros abastecedores, como el caso de las naciones del Medio Oriente (17.5%), diversas regiones de África (18.5%) y del resto del mundo (14.5%). En el caso del gas, por tratarse preferentemente de un mercado regional, que se mueve por ductos, el abastecedor principal de Estados Unidos es Canadá, que le envía el 100% de su excedente, que equivale al 85.3% del total que importa EEUU; otro 10.2% lo adquiere en forma líquida

---

26. Véase Calloni, Stella, "Apoya Mercosur ingreso de Venezuela al Consejo de Seguridad de la ONU", en *La Jornada*, México, 22 de Julio de 2006, p.19.

27. Véase Burbach, Roger, "Bush squares Off with Bolivia and Venezuela over Hemispheric Model", CENSA, Berkeley, CA., censa@igc.org, May 26, 2006.

de Trinidad y Tobago y de otras regiones (Medio Oriente, África y Asia), y adquiere el 4.5% restante. En este último caso destaca el ligero decremento del gas natural licuado de fuentes lejanas y el incremento de las cercanas, lo cual se debe al aumento de la competencia por este recurso.

El panorama del Gas Natural es mucho mejor, dado que en América del Norte el descenso de las reservas ha sido menos pronunciado: 12% en la última década, en tanto que las de Centro y Sudamérica han aumentado casi 18%. Los países que han contribuido a este ascenso son Bolivia y Brasil, que son los que han tenido el mayor aumento de sus reservas (483% y 101% respectivamente) en el decenio, pero, no obstante esta mejora, su participación en el conjunto de esta sub-región es baja, dado que en 2005 estas dos naciones sólo totalizaron el 15%, porque Venezuela es el principal poseedor del recurso gasífero, con 61.5%.

Esta situación está vinculada al proceso de desregulación energética que experimentaron los países de Centro y Sudamérica, con resultados diversos, pues, por un lado, crecieron las reservas de crudo, mientras que en otros países cayeron; en este último caso estuvieron Argentina (-3.6%) y Colombia (-50.8%), y como ejemplos del crecimiento de las reservas destacan Brasil (+89%), Venezuela (+20%, poseedor de entre el 77 y el 80% de todos estos recursos) y el resto de los países (39%), dando un balance positivo para el conjunto de esta región (23.5%). En el caso del Gas Natural se presentan los mismos países perdedores pero hay otros actores en ascenso: Trinidad y Tobago y Bolivia.

El relativo éxito energético de Brasil está asociado a la reestructuración de su industria de hidrocarburos, cuya empresa estatal, Petrobras, se convirtió en una empresa mixta, privada-pública, en la que participa un importante número de compañías trasnacionales y accionistas privados. El resultado positivo de esta transformación ya se ha señalado: no sólo aumentaron sus reservas de hidrocarburos, sino también la producción misma (crudo: +139%; gas: +137.5%), y en los últimos años está buscando revertir cierta tendencia al descenso de su relación reservas/producción, que en 2005 fue, en el crudo, de 18.8 años (después de un máximo de 23.7 años, registrado en 1995), y en el gas de 27.2 años (máximo de 38.0 años registrado en 1997).

Pero insistimos en que éste sólo es un éxito relativo, porque hay efectos negativos que ya se han manifestado de diversas maneras: para empezar, los intereses de Petrobras empujan a alejarse de los planteamientos de política exterior o de los compromisos regionales del Brasil como país. Así vemos que, por un lado, el presidente brasileño se muestra a favor de la política de Evo Morales respecto de la nacionalización de los recursos energéticos bolivianos y, por el otro, Petrobras ya hablaba de una “indemnización justa”, de que no es operativa la decisión soberana, de “la necesidad de auditorías acepta-

bles para las negociaciones" y, sobre todo, de la posible anulación del contrato a largo plazo de abasto de gas natural, para solventarlo sólo con la propia producción de Brasil.

Al respecto, cabe señalar, en primer término, que la nacionalización ocurrida recientemente en Bolivia[28] es un término que debe ser utilizado con matices según el segmento de la cadena productiva que se considera. En cuanto a las inversiones en la producción gasera y también petrolera, en realidad se trató sólo de un aumento de impuestos; en el transporte de gas, la nacionalización es parcial, unas empresas sí y otras no resultaron afectadas; pero en los recursos energéticos y en la primera fase de tratamiento del gas (extracción de líquidos) sí se trata de una nacionalización.

En segundo lugar, hay que destacar que los esfuerzos por una integración energética sudamericana se pusieron en auténtico peligro, debido a que Petrobras veía dañados sus intereses, confirmando así que estos se querían colocar por encima de la política nacional y hasta regional de Brasil. Se intuye que fueron muchas las presiones que los capitales privados —internos y externos— hicieron al presidente Lula, en el sentido de suspender el contrato firmado con Bolivia, sobre el abasto de gas natural a largo plazo, y en su lugar desarrollar los recursos potenciales de Brasil.

Lo anterior se puede explicar recordando también el buen desempeño bursátil de Brasil durante el año, que se debió básicamente al desempeño económico de Petrobras, empresa que duplicó el valor de sus acciones desde mayo de 2005, alcanzando el 12 de mayo de 2006 una cifra sin precedentes: 100.64 u$s por acción.[29]

El caso de Petrobras fue uno de los pocos con resultados positivos para sus dueños, pues por otro lado la CEPAL[30] nos habla de las empresas denominadas "translativas", que son aquellas trasnacionales que provienen básicamente de Argentina, Brasil, Chile y México, y cuyo desempeño a nivel mundial se ha deteriorado.

---

28. Véase el decreto supremo firmado por el presidente boliviano Evo Morales el 1 de mayo de 2006 en http://movimientos.org/noalca/show_text.php3?key=7091; para una interpretación más completa de la nacionalización, ver Rodríguez Padilla, Víctor, "Bolivia, privatización y nacionalización del sector petrolero", en la revista *Petróleo y Electricidad*, México, julio-agosto de 2006.

29. Véase Dickerson, Marla, "Mexican Stocks on Hot Streak". *Los Ángeles Times*. Mayo 14, 2006.

30. Véase CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2005.*

IV. CONCLUSIONES

1. Se revelan como muy pertinentes las enseñanzas de la experiencia de ajuste global de mediados de los ochenta, pues muestran que cada uno de los grandes centros adoptó caminos específicos, además de las medidas pactadas y en conjunto, que asentaron la regionalización como rasgo paralelo a la globalización.
2. La intensificación y concentración del cambio tecnológico en pocas ramas y países, más la transnacionalización bancaria, absorbieron recursos a gran escala, gracias a que las restricciones monetaria y fiscal pusieron a los asalariados claramente a la defensiva a nivel global.
3. Las políticas de ajuste de los centros tuvieron graves costos financieros, fiscales, cambiarios y productivos para los países periféricos.
4. Los desbalances globales actuales se concentran en el triángulo estratégico transpacífico que forman Estados Unidos, Japón y China. Pero las tensiones más fuertes están entre Estados Unidos y China, y América Latina hoy juega de nuevas maneras en el contexto internacional, especialmente cuestionando políticamente las orientaciones neoliberales duras en el mercado energético.
5. Los desbalances globales más importantes tienen como centro a Estados Unidos y son comerciales, financieros y monetarios, y en su corrección hoy se debaten dos posiciones: la de los neoliberales extremos que creen en el ajuste sólo por el mercado, y la de los neoliberales que apuestan a la acción estatal concertada con los otros grandes centros. La volatilidad financiera desde Estados Unidos, aparece, hasta hoy, contenida.
6. Aunque el peso de las economías norteamericana y china en la economía mundial no es equivalente, hay evidencias de que las implicaciones de una perturbación monetario-financiera, o un deterioro agudo del desempleo en China, pueden ser muy desestabilizadoras para la economía global.
7. China está impactando los mercados energéticos de América Latina con una voracidad comparable a la de Estados Unidos, por lo que presiona con su demanda al alza de precios; pero también está invirtiendo en proyectos energéticos que aumentan el margen de independencia de América Latina frente a Estados Unidos.
8. Aunque ya estamos en el fin de la era del petróleo, la transición energética profunda no ha llegado al autotransporte, lo que, al universalizar el patrón de consumo occidental, agrava el deterioro del abasto energético y exacerba la presión sobre los precios, que afectan más a las economías más pobres.
9. Si la regionalización energética fue estrategia de Estados Unidos desde mediados de los setenta hasta nuestros días, hoy se despliega una

regionalización defensiva alternativa en Sudamérica, que ofrece nuevas perspectivas que simplemente ceder a las presiones depredadoras de Estados Unidos, acelerando probablemente la transición energética hacia el uso del gas natural y al abandono paulatino del modelo neoliberal extremo, propiciado por las trasnacionales energéticas en el mundo.

10. Hay evidencias de que se consolida, en la economía global, un bloque energético con poder económico, financiero, ideológico y militar que dispone de gran capacidad de maniobra en la escena internacional; está integrado por Rusia, Venezuela, Cuba, Bolivia, China (e Irán), que mantienen relaciones de complementariedad entre sí y con la Unión Europea y los países asiáticos, para resistir el poder del hegemón global declinante y asegurar un cuadro multipolar como rasgo fundamental en el mundo actual.

AMÉRICA LATINA EN LAS TENSIONES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL*

EDUARDO LUCITA**

El atentado a las Torres Gemelas en septiembre del 2001 puede considerarse un punto de inflexión, tanto en la política como en la economía mundial, que acentúa tendencias anteriores pero que incorpora nuevos elementos. El redespliegue militarista y la recuperación de la economía norteamericana están en el centro de este proceso.

Desde inicios del 2003, luego de la puesta en marcha de la maquinaria bélica, se verifica una retomada del ciclo alcista de la economía, particularmente de la estadounidense, hegemónica a nivel mundial y con una incidencia sobre el conjunto que es más que proporcional a su peso específico.

El resultado más general es que la economía mundial está transitando su cuarto año de crecimiento generalizado en prácticamente todo el planeta.

Desde entonces, el gasto militar y la baja de las tasas de interés en los EEUU, que ahora han retomado un ciclo alcista acotado, han operado como mecanismos anticíclicos, en tanto que la política ofertista se ha visto reimpulsada por la reducción de impuestos a las grandes empresas y sectores de altos ingresos.

Su consecuencia más visible ha sido una exacerbación del consumo doméstico —ahora focalizado en la llamada "burbuja" inmobiliaria—, el crecimiento extraordinario de los déficits comercial y financiero y un fuerte endeudamiento externo.

Uno de los debates centrales que hoy cruzan las preocupaciones de los economistas es si esta fase alcista del ciclo culminará en lo que llaman un "aterrizaje suave" —esto es, si se podrán administrar las tensiones que genera la depreciación sostenida del dólar, evitando o atenuando las consecuencias de

---

* Este artículo es una versión actualizada del que, bajo el título de "Tendencias y tensiones en la economía mundial", se publicara en el *Anuario EDI* nº 2, *Publicación de los Economistas de Izquierda*, Buenos Aires, abril 2006.

** Integrante del Comité Editorial de la Revista *Cuadernos del Sur* y miembro del colectivo *EDI-Economistas de Izquierda*.

una recesión—, o bien si el "aterrizaje duro" es inevitable, el dólar sufriría entonces una fuerte devaluación que abriría las puertas a una recesión generalizada que se propagaría al conjunto de la economía mundial.

Los debates en curso no remiten sólo a esta cuestión, por decisiva que la misma fuere. La emergencia de China y los países del sudeste asiático como un nuevo polo en la economía mundial, así como el papel que están jugando en la administración de las crisis cíclicas del sistema, no pueden soslayarse.

Este bloque regional, cuyas economías avanzan en su integración, tiende a equiparar al bloque de la Unión Europea, y amenaza con disputarle, en las próximas décadas, la hegemonía económica a los EEUU.

Son numerosos los indicios que pondrían en evidencia que el imperialismo norteamericano ha ingresado en su fase de decadencia, y tal vez aquí hay que buscar las razones de su renovada ambición por los recursos naturales y su actitud exacerbada de gendarme mundial.

Por debajo de estas tendencias subyace otra cuestión: un profundo proceso de confrontación, no antagónica, pero si contradictoria, que tiene como objetivo el reordenamiento del mundo. Lo que está en discusión es la forma futura de gestión para el planeta, entre un capitalismo unipolar, centrado en los EEUU, y otro multipolar, administrado por las Naciones Unidas.

Los mecanismos de acumulación por "desposesión", propios de la etapa de la acumulación originaria, se expandieron en los últimos 25 años amparados en la hegemonía financiera. Desplazamientos de poblaciones y apropiación de tierras; depredación de las riquezas naturales; expropiación de saberes seculares a los pueblos originarios; mercantilización de servicios esenciales… América latina ha sido una de las regiones del mundo —no la única— que más han sufrido estas políticas globales.

La deuda pública de los países de la periferia resultó un mecanismo expoliador que no sólo transfirió enormes masas de recursos a los países centrales, sino que condicionó y condiciona aún cualquier política alternativa.

El retroceso social impuesto en todo el mundo, la imposición de una deuda tan ilegítima como impagable, y el fracaso de los planes de reparación y desarrollo han llevado al descrédito a los organismos financieros internacionales, sean el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La voracidad de este saqueo ha provocado fuertes resistencias, que se expresan en la diversidad que contiene el movimiento alter-globalización que hoy recorre el mundo, y que adquiere formas y dimensiones propias en América latina.

Cobran así significado los movimientos campesinos, indigenistas, ecologistas, de la sociedad civil en general en defensa de la soberanía alimentaria; de la biodiversidad y el equilibrio ecológico; de recursos estratégicos para la vida y

el desarrollo como los hidrocarburos y el agua; contra la privatización de los servicios, de las pensiones públicas y de la cultura; contra el libre comercio y la libertad en el movimiento de capitales. Contra la guerra.

Pero aun la tierra misma se ha rebelado. Las catástrofes naturales, el Tsunami en la costa asiática, los terremotos en Cachemira o los tornados en el Caribe y en el sur de los EEUU, el reciente tifón en la costa sudeste de China, el desborde incontrolable del río Bermejo en el norte de Argentina, han mostrado una capacidad destructiva que registra pocos antecedentes, constituyen una verdadera insurrección de la naturaleza contra un sistema económico que maximiza ganancias sin considerar sus efectos sobre el hábitat natural y sus necesarios equilibrios.

El empantanamiento en las guerras de Irak y en Afganistán; el callejón en que se encuentra la situación en Medio Oriente; la radicalización de la resistencia palestina y el fiasco de su agente en la región, el Estado de Israel, con el triunfo electoral de Hamas y la impotencia para vencer a Hezbollah en el Líbano; el descrédito de las administración Bush y el fracaso para imponer su candidato en la Secretaría General de la OEA; los obstáculos y resistencias que comienzan a insinuarse en Europa, particularmente en Francia.

Los reiterados fracasos de la OMC; el errático rumbo del ALCA; el fracaso del Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina; los alzamientos y derrocamientos de gobiernos en diversos países de América latina; las discrepancias por la declaración final entre EEUU y los gobiernos de los países que participaron en la IV Cumbre de las Américas, y la reciente reunión del MERCOSUR, ambas en Argentina, son todos indicadores de que las armas del neoliberalismo ya no tienen el filo cortante de otros momentos.

En el plano político, hay indicios de que el ciclo de barbarie militarista, comenzado inmediatamente después de los atentados del 11/9, podría llegar a su límite con la frustrada ofensiva de Israel en el Líbano y las irresponsables amenazas sobre Irán. Se está haciendo demasiado evidente no solo el fracaso de la política de “guerra permanente” sino también de las dificultades económicas para sostener los costos del “unilateralismo”.

Esta realidad amenaza con tener un fuerte impacto político sobre los gobiernos de EEUU, Inglaterra e Israel.

Así, la deriva de la actual coyuntura económica mundial es tan compleja como contradictoria y preocupante.

En lo que sigue trataré de exponer sintéticamente lo que entiendo son las principales tendencias y tensiones que se verifican en la economía mundial, particularmente aquellas que pueden impactar de una u otra manera, según su desenlace, en la economía de América Latina, que ha visto profundizar su crisis particularmente en la última década.

ALGUNOS RASGOS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

1

Tanto a nivel mundial como local —claro que con distintas intensidades— se transita por el agotamiento de la fase neoliberal del capital, aun cuando algunos países de peso, como Brasil e India por ejemplo, hayan ingresado con retraso en las reformas regresivas que este impulsa. Agotamiento que no es por su fracaso sino por su éxito. Éxito porque ha logrado imponer la mayoría de los objetivos económicos —que no los políticos— que se propuso. Agotamiento en el sentido de que ya ha perdido vitalidad —esa fuerza arrolladora que mostró a partir de la segunda mitad de los años ’70, y particularmente en lo ’90 en nuestra región— para continuar con las transformaciones regresivas. Claro está que sus efectos serán duraderos.

Este proceso se inicia en los comienzos de los años ’70, con el agotamiento de la onda larga iniciada en la segunda posguerra —ya a fines de la década de los ’60 la tasa media de ganancia de los capitalistas a escala mundial daba muestras de un serio debilitamiento—, seguida por la crisis del petróleo que dio origen a la masa de petrodólares. Una plétora de capital financiero que no encontraba oportunidades de inversión productiva acordes con la rentabilidad que necesitaba.

Haciendo lo que algunos autores llamaron entonces “uso de la crisis”, el capital inicia una fuerte ofensiva sobre el trabajo. Ofensiva generalizada y sostenida. Sostenida porque se desarrolla sin solución de continuidad desde mediados de los ’70 hasta nuestros días, y generalizada porque se ha desplegado sobre el conjunto de las conquistas obreras que los trabajadores y las clases subalternas habían levantado, generación tras generación, como barreras contra la voracidad del capital.

La continuidad de esta ofensiva formó parte de un lento y extendido proceso de reestructuración capitalista, un reordenamiento de los espacios industriales, de los procesos productivos y de servicios, donde las nuevas tecnologías han jugado un papel determinante. Esto fue acompañado por cambios en el rol del Estado, el pasaje de lo que conocíamos como el “Estado Nacional de Bienestar” a lo que ahora se le llama “Estado Nacional de Competencia”. Dicho en pocas palabras, significa: desregulación, libertad de mercados, apertura de la economía, libre circulación de mercancías y capitales.

El resultado general de estos cambios ha sido el establecimiento, en términos duraderos, de relaciones de fuerzas favorables al capital, en detrimento de los trabajadores y las clases subalternas; fuerte desvalorización de la fuerza de trabajo y también fuertes incrementos de la productividad.

2

Esto derivó en una recomposición de la tasa media de ganancia de los capitalistas. Ya hacia fines de los años ’80 los teóricos de la “Escuela Francesa de la Regulación” señalaban que la tasa de ganancia en los países centrales daba signos de recomposición; lo que el capital no encontraba, por falta de la necesaria demanda solvente, era la forma de realizarla. Hoy la demanda se ha recompuesto en gran parte —la recuperación de los mercados del llamado bloque socialista y de la China son más que decisivos en esta recomposición—, y esto se traduce en fuertes incrementos de la masa global de ganancias y, como es de suponer, en incremento de la tasa de inversiones.

Todo este proceso de reestructuración a escala mundial se dio bajo la hegemonía del capital financiero, y Argentina conoce en detalle lo que sucede cuando la acumulación se centra en la valorización financiera: achicamiento del mercado interno, descapitalización, desindustrialización, cierre de fuentes de trabajo, desmejoramiento acelerado de la calidad de vida de los sectores populares, incremento exponencial de las desigualdades.

Ahora, acompañando el agotamiento de la fase neoliberal, el capital productivo ha comenzado a recuperar espacios frente al financiero. Estos cambios son mucho más notables en los países centrales que en los periféricos, pero también se comienzan a percibir entre nosotros, y se ven nítidamente en los EEUU, la mayor economía del mundo. Algunos estudios muestran que en los ’80 y parte de los ’90 la punción que el capital financiero hacía de las ganancias de las empresas no financieras era del orden del 35%, y en la actualidad esta punción es del orden del 20%, pero en los momentos de alza rápida del ciclo no alcanza a superar el 10%.

Un elemento claro de esta tendencia es la política de tasas de interés de la Reserva Federal entre 2001 y 2004, que llevó la tasa de *federal funds* al 1%, un nivel sin precedentes en las últimas décadas, en el contexto de una oferta monetaria muy laxa.

No obstante, desde mediados del 2004 la Reserva Federal, buscando contener la inflación y bajar el nivel de actividad interno, elevó la tasa, que luego de 17 alzas consecutivas, se estacionó en 5.25%.

En períodos de hegemonía del capital financiero la relación capital/trabajo tiende a diluirse —obviamente no es que desaparezca, la persistencia del capital por imponer a rajatabla la flexibilización de la fuerza de trabajo lo pone en evidencia—, y la atención se centra en la disputa entre las distintas fracciones del capital.

En Argentina, por ejemplo, durante casi toda la década de los ’90, la mayoría de los economistas progresistas analizaban todo en términos de las “cúpulas empresarias”.

Por el contrario, cuando el capital productivo recupera protagonismo, la relación capital/trabajo reaparece en el centro de la escena. La ola de conflictos sindicales en Francia a partir del ’95, con la gran huelga de los servicios públicos, especialmente los ferroviarios, luego seguida en otros países de Europa y también en los EEUU; la aparición de fuertes expresiones sindicales en Sudáfrica y en Corea del Sur; la emergencia de nuevas organizaciones sindicales en Francia y en Italia —los sindicatos Sub y los Commitatto de Base—; la actual crisis y fractura en la ALF-CIO en los EEUU; CONLUTAS en Brasil, son algunos datos a retener.

En nuestro país, acompañando el actual ciclo expansivo, han reaparecido las luchas de los trabajadores ocupados, nuevos dirigentes sindicales de base e incluso intentos de reorganización por fuera de las estructuras tradicionales. Ahora los economistas del progresismo hablan mucho menos de cúpulas empresarias y ponen el acento en la distribución del ingreso o de la riqueza —los más audaces—, lo que es una forma oculta de hablar de la relación capital/trabajo, porque según la orientación de esta distribución se afecta a uno u otro de los componentes de esa relación.

No obstante, no puede dejar de señalarse que en la economía estadounidense la política de dinero blando estimuló “burbujas” financieras; primero fue la del mercado de acciones, y en la actualidad, la del inmobiliario.

Últimamente, periódicos especializados han remarcado que el mayor gasto en el sector inmobiliario, dinamizado por su valorización, explicaría un 60% del incremento de la demanda en los Estados Unidos. Algunos economistas caracterizan esto como un ciclo expansivo “tirado por las finanzas”.

Sin embargo, la “burbuja” inmobiliaria no puede equipararse a la bursátil. Esta se sustenta en la especulación lisa y llana, mientras que la inmobiliaria, si bien tiene un componente especulativo en el proceso alcista de los precios y en las rehipotecas, tiene una base de actividad productiva. Como es conocido, la industria de la construcción mueve un número más que importante de industrias conexas, que significan procesos productivos, inversión de capitales y creación de empleos.

No obstante, los últimos datos disponibles muestran que la política de suba de tasas de interés dio resultados, la economía estadounidense ha frenado su crecimiento a menos de la mitad del año pasado.

3

Estas transformaciones mundiales han dado lugar —particularmente luego de la implosión de la URSS y la caída del Muro de Berlín, que en su momento dieron nuevo impulso a la ofensiva neoliberal— a una nueva matriz de relaciones internacionales, en el que la interdependencia creciente entre los países y

la conformación de bloques económicos regionales —UE, el NAFTA, el CAFTA, la ASEAN, MERCOSUR, y también los intentos del ALCA—, son la base de lo que conocemos como globalización. Término que en realidad no hace más que identificar otra fase del proceso histórico de mundialización del capital, que como todo proceso de estas características no es lineal ni automático sino que tiene avances y retrocesos.

La desintegración del modelo estalinista en Europa Oriental y en la Unión Soviética puso fin a la llamada guerra fría, o política de enfrentamiento entre bloques —el campo socialista y el campo capitalista—, lo que puso nuevamente a la luz que hay países opresores y países oprimidos, y que en cada uno de estos países hay confrontación de clases, pero sobre todo hizo más visible la dinámica de las contradicciones y luchas intercapitalistas a escala mundial. Si en los años '80 la supremacía de los EEUU era cuestionada por el ascendente Japón y la Comunidad Europea, encabezada por Alemania, hoy es incuestionable que la economía norteamericana es hegemónica, a tal punto que, estimativamente, el 60% de la expansión de la economía mundial se explica por el crecimiento económico de los EEUU.

Este dato es más notable aún si se tiene en cuenta que EEUU aporta el 21% del PBI mundial, la UE ampliada más o menos el 24%, el Japón el 7%, y la China, la potencia emergente de esta época, más del 12% (algunas informaciones recientes dan cuenta de que China ha recalculado su PBI y que este sería un 20% superior a lo que se pensaba hasta el momento; de ser así, se ubicaría como la cuarta economía del mundo, desplazando a Gran Bretaña).

Como puede verse, la influencia de la economía norteamericana sobre la mundial es más que proporcional a la participación de su PBI. Su crecimiento está sustentado en el consumo interno. Los EEUU viven por sobre sus posibilidades, consumen más de lo que producen, y esa brecha la cubren con importación de productos. Esta es la razón del actual gigantesco déficit comercial, que es del orden del 5.5% de su PBI.

La magnitud de este déficit permite entender el énfasis puesto en el ALCA, la zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego, propuesta en los inicios de los '90 por el primer presidente Bush, continuada por la administración Clinton y que debiera concluir bajo el mandato del segundo presidente Bush (hijo). Esto es, el ALCA tiene el visto bueno de demócratas y republicanos, y es una política de Estado para los EEUU.

Pero a la par de este déficit coexiste otro, el fiscal, que ya superaría el 6% (téngase en cuenta que en el 2000 el presupuesto americano era superavitario), y que es producto de las partidas adicionales para financiar las guerras en Irak y en Afganistán y de la política de reducción de impuestos a las empresas y a las clases altas, como forma de impulsar el consumo interno. Además, el envión de estos años a las inversiones internas está solventado, en gran parte, por

fondos provenientes de otros países. Los EEUU son hoy el principal país deudor del mundo.

Es este déficit fiscal de los EEUU, y la necesidad de los países europeos de cumplir con los estándares presupuestarios de la UE, lo que ha llevado al FMI a impulsar una política de recobro de sus préstamos a los principales deudores, para así bajar su exposición crediticia y requerir menos fondos de los países del Grupo de los siete (G7). Así, Rusia, Brasil, Argentina y otros países de menor envergadura económica han pagado el 100% de sus deudas, en tanto que Turquía e Indonesia, los otros dos grandes deudores, el 34.4% y 19.6% respectivamente.

Esta política global es lo que algunos gobiernos, particularmente el argentino, intentando hacer pasar los pagos como políticas autónomas y decisiones soberanas, llaman "desendeudamiento".

4

El actual crecimiento de la economía norteamericana no es solo una cuestión de excedentes financieros, está también fuertemente impulsado por el complejo militar industrial. El gasto militar, es sabido, tiene un fuerte poder multiplicador: se estima que por cada dólar entregado al Pentágono el PBI crece 3.5 dólares al cabo de cuatro trimestres. Así, la multiplicación de los conflictos bélicos puede verse no solo como instrumento geopolítico, de favorecimiento de la apropiación de recursos naturales, de la imposición de una "autoridad mundial", sino también como forma de activar el mecanismo de la acumulación.

En busca de convalidar este estado de violencia los EEUU tratan de imponer una nueva noción de soberanía que legitime la violencia estatal. Así, en el Kosovo la agresión militar se disfrazó de "guerra humanitaria"; en Afganistán fue "guerra antiterrorista"; en Irak se trató de "guerra preventiva". En la ofensiva sobre el Líbano, en la que no puede obviarse el rol jugado por los EEUU, Israel habla de "guerra reparadora".

Esta lógica perversa desemboca en un estado de guerra permanente, y esto lleva a redefinir el enemigo en forma continua, a inventarlo, a elegirlo en cada caso.

5

Nunca antes los EEUU tuvieron un déficit comercial tan grande, y ningún país antes representó, en términos relativos, tanto en relación a la economía mundial. Esto es lo que lleva a muchos investigadores y analistas a calificar a la situación internacional como la "Economía mundial como un solo motor", y a

preguntarse ¿hasta cuándo el mundo puede seguir contando con el consumo de los EEUU?

Hay quienes auguran que esta situación no es sustentable, que más allá de los movimientos del ciclo corto se continúa en la onda larga de baja inaugurada a fines de los ’60, que se avecina una nueva crisis financiera, y que para equilibrar su comercio exterior los EEUU deberían devaluar su moneda en el orden del 40%. (En los últimos años acumula una perdida del orden del 35% frente al Euro).

Es claro que si esto se produce —el temido “aterrizaje duro”— llevaría a una fuerte pérdida a los tenedores de bonos de los EEUU, que verían desplomarse su cotización —estos bonos están mayoritariamente en poder de la China y de los países del sudeste asiático—, lo que llevaría a una guerra comercial de proporciones, que bien podría desembocar en una crisis mundial, que algunos presumen de la envergadura de la de los años ’30.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta, al repasar las últimas crisis cíclicas, que si la frecuencia entre una y otra se viene acelerando, las mismas ya no se originan tanto en los países centrales sino en la periferia, con un impacto menor sobre la economía mundial. Tal vez este mecanismo de incrementar la frecuencia pero descentralizarse pueda estar operando como válvula de escape que posterga una gran crisis.

Pero paralelamente hay quienes plantean que la economía mundial ya no marcha con un solo motor, que hay un segundo motor —que no es otro que la China—, que luego de 26 años de reformas capitalistas sostenidas crece a tasas muy altas desde hace más de una década larga.

Es la primera fuente mundial de acumulación de capitales productivos, que combina una activa política exportadora con el desarrollo del mercado interno y grandes obras de infraestructura. China es hoy el principal importador mundial de acero, cobre, cemento y granos. Tiene una interdependencia creciente con la economía mundial, y a su vez esta también depende mucho del desarrollo de China.

Basados en esta situación objetiva es que otros analistas sostienen que los déficits gemelos de los EEUU no constituyen un problema insalvable —aunque obviamente son un serio problema, a tal punto que el FMI ha alertado sobre estos riesgos—, que no concluirán en una abrupta caída del dólar y en la recesión generalizada. Sostienen que China, los países asiáticos, y también Rusia, continuarán comprando deuda de los EEUU para sostener el dólar y mantener la competitividad de sus economías.

El caso chino es paradigmático: necesita desarrollar fuertemente su sector industrial, pues tiene que absorber una población rural excedente de 200 millones de personas, y necesita no menos de 10 años para ello.

6

Se habla entonces de un nuevo Bretton Woods, o del "Bretton Woods resucitado". En este nuevo "acuerdo" no explicitado, los EEUU llevan una política controlada de debilitamiento del dólar; los países de la zona euro una política de tipo de cambios flexibles y metas de inflación controladas por los bancos centrales; en tanto que los países asiáticos resisten la revaluación de sus monedas para sostener sus altas tasas de crecimiento. Esta ecuación del sistema monetario permitiría mantener la balanza de poder y el equilibrio, obviamente inestable, de las finanzas mundiales —el más que benigno "aterrizaje suave".

De hecho, durante los últimos 24 meses la Reserva Federal elevó sistemáticamente la tasa de interés de corto plazo, llevándola a 5.25%, buscando ralentizar el crecimiento de su economía, en tanto que el gobierno de EE.UU puso incentivos fiscales a la repatriación de ganancias de sus empresas en el exterior, mientras que China flexibilizó su tipo de cambio revaluando levemente el yuan. Medidas insuficientes pero que indican una voluntad de corregir los desequilibrios existentes.

No obstante, recientemente China anunció su intención de iniciar un proceso de diversificación de la canasta de monedas que conforman sus reservas internacionales, sin que quedara claro cuál será la magnitud de esta diversificación.

Claro que en el Bretton Woods original, la periferia del sistema, que actuaba contrabalanceando las tendencias del centro, hoy como ayer los EEUU, eran la Comunidad Europea y el Japón, un grupo de países mucho más compactos e identificados con una política mas general, que por otra parte salían de la guerra. En tanto que hoy la periferia identificada con los países del Asia es mucho más numerosa y heterogénea, y además la UE sigue allí terciando con sus propias políticas.

Por otra parte, la reedición de un orden monetario mundial keynesiano encuentra importantes límites. Por un lado, el capital financiero —que ha resignado espacios pero sigue pesando— se vería seriamente afectado. Por el otro, el gran capital industrial continúa resistiendo las regulaciones a la libre movilidad de los capitales, porque en el marco actual esa movilidad le permite volcar sus sobrantes a los mercados monetarios para obtener ganancias, sobre todo en momentos de menor nivel de actividad y, además, porque su expansión depende, en esta etapa, de que no existan trabas a las inversiones entre naciones. De ahí la insistencia de los grandes países del mundo por la "libre" circulación de capitales, y los acuerdos de inversión que impulsan los EEUU.

Sin embargo, para otros estudiosos y analistas sería la primera vez desde la época de la Revolución Industrial que crece al mismo tiempo la demanda de todos los "commodities": granos, minerales, energéticos y acero. Hasta no

hace mucho, cuando crecía la demanda de unos bajaba la de los otros, y así de corrido. Basados en este carácter único de la demanda, en los fuertes incrementos de la productividad en EE.UU y de la inversión en China, es que auguran una nueva onda larga de crecimiento capitalista.

No debe dejar de computarse que la India está creciendo a tasas del orden del 6 al 8% anual, y que, sin llegar a los extraordinarios niveles chinos, es un fuerte demandante de inversiones y de productos para la industria. Así, también debe tenerse en cuenta que la segunda y tercera economías del mundo, Japón y Alemania, dan muestras de acompañar la reactivación mundial en curso.

Los analistas de la economía mundial hablan de la capacidad de atraer inversiones de los países del llamado grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China, aunque las prioridades son exactamente inversas a las que surgen de sus siglas).

Claro está que debiéramos incorporar al análisis el precio del petróleo, que está ya por sobre los 70 dólares el barril, y hay quienes auguran que pasará los 100 en breve plazo, y que si este valor se mantiene mucho tiempo una recesión generalizada sería inevitable. A diferencia de otros períodos en los que el precio del barril se disparaba por reducción de la oferta, ahora la OPEP mantiene los niveles de producción más elevados de los últimos 25 años; lo que empuja los precios es una demanda sostenida, producto del crecimiento de la economía mundial.

Las proyecciones del crecimiento de China y los países del sudeste asiático permiten suponer que en las próximas décadas constituirán un polo económico capaz de disputarle la hegemonía a los EEUU. Cabe interrogarse aquí sobre cuál será la respuesta en el plano militar, en el que la hegemonía norteamericana no parece correr ningún peligro.

En otras palabras, ¿cómo se resolverá en el tiempo la asimetría cada vez más pronunciada entre la tendencia declinante del dólar como moneda de cambio y atesoramiento de valor y su cada vez mayor poderío militar?

Pareciera hacerse cada vez más evidente la respuesta: la actual política de guerra permanente y la militarización imperialista serían el resultado directo de un sistema de acumulación del capital sostenido en la mundialización mercantil, y del debilitamiento de la hegemonía norteamericana.

7

En América Latina, como expresión del agotamiento de la fase neoliberal del capital, el llamado Consenso de Washington, pensado a fines de los años ’70 para imponer un modelo de acumulación que reemplazara al de sustitución de importaciones vigente entre los ’40 y los ’70, ha ingresado en un cono de sombras.

Las políticas del ajuste estructural que impulsara el Consenso en los años ’80 y ‘90 han concluido con la exclusión de la producción y del consumo de millones de personas en todo el continente, con una fuerte concentración de la riqueza y también fuerte expansión de la pobreza. Hoy, en América Latina más del 40% de su población es pobre, y entre el 15% y el 20% indigente, y las desigualdades sociales se han acrecentado.

Después de casi un cuarto de siglo, la región no cuenta con un nuevo modelo de acumulación y desarrollo capaz de dar respuesta a las necesidades crecientes de su población; por el contrario, está inmersa en medio de una catástrofe social sin precedentes.

América Latina está nuevamente en transición, en busca de un nuevo horizonte, luego de la ofensiva neoliberal.

La mayoría de las economías de la región tiene hoy fuertes grados de complementariedad con las tendencias de la economía mundial. El actual ciclo expansivo de la economía latinoamericana es reflejo de lo que sucede a nivel mundial, que en promedio está creciendo a tasas cercanas al 5%.

Chile lo hace al 6%, Perú, Venezuela, Colombia y Uruguay entre el 4 y el 5%, Brasil y México entre el 3 y el 4%, Paraguay al 2.5%, Venezuela al 9%. Argentina lleva ya cinco años de crecimiento sostenido al 8 o 9% anual.

Prácticamente todos los países han mejorado su competitividad internacional, y mantienen una política exportadora permanente, aprovechando la inversión de los términos del intercambio, que ahora favorecen a las materias primas y a los commodities, merced a la demanda de China y la India.

Si antes un tipo de cambio que sobrevaluaba la moneda era síntoma de fortaleza, ahora una moneda subvaluada es una estrategia para sostener una política exportadora, que siguen casi todos los países con excepción de Brasil. Las balanzas comerciales, cuyo déficit era en los ’90 señalado como positivo, son ahora superavitarias. Los déficits fiscales crónicos se han revertido y las cuentas son ahora positivas. Las reservas internacionales de casi todos los países están en franca recuperación.

Al mismo tiempo, y no obstante la catástrofe social provocada por la políticas del Consenso, muchos de sus presupuestos básicos forman parte de una suerte de “sentido común” de los gobiernos de la región.

Disciplina fiscal, control monetario, política exportadora permanente, subvaluación de la moneda, apertura de la economía, mantenimiento de las privatizaciones y renegociación de los contratos, jubilaciones privadas como fuente de mercado de capitales.

Este doble juego de complementariedades favorece el crecimiento de las grandes variables macroeconómicas, pero mantiene, sino agudiza, los desequilibrios estructurales del capitalismo regional.

8

Sin embargo, la presencia de nuevos gobiernos, el rechazo a la Asociación para el Libre Comercio entre las Américas (ALCA), y el estruendoso fracaso de la Cumbre de Presidentes en Mar del Plata, así como la reciente reunión ampliada del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) que sancionó el ingreso de Venezuela, con la presencia del líder cubano Fidel Castro, ha abierto un nuevo cuadro de situación en la región. Cuadro que se inscribe en el ciclo de conflictos sociales, crisis políticas y transiciones que recorre los países al sur del Río Bravo.

Es en este marco que los gobiernos y parte de las burguesías locales de los países del Cono Sur buscan replantear sus iniciativas político-económicas y sus posicionamientos frente al imperio. Sin embargo, no resulta un emprendimiento que pueda ser resuelto en bloque, ya que son numerosas las contradicciones entre los países y sus gobiernos.

La emergencia de la república bolivariana de Venezuela y su creciente liderazgo político en la región hace que Cuba ya no esté en soledad. Grandes movilizaciones e insurrecciones sociales en Bolivia terminaron imponiendo un triunfo democrático popular de proporciones. Los intereses de etnia, clase y nación encuentran expresión política en este triunfo de proyecciones insospechadas, que repercute en Perú y también en Ecuador.

La reciente nacionalización de los recursos hidrocarburíferos en Bolivia, la anulación de los contratos de concesiones y su mutación por locación de obras, la renegociación del precio de sus exportaciones, son una muestra de las posibilidades que hay en la región de revertir políticas privatizadoras y recuperar para el Estado cierta capacidad de decisión sobre los recursos estratégicos.

El debate ahora pasa por el destino a dar a esa renta estatal. O se la orienta a financiar la reforma agraria, a apoyar la agricultura local, a elevar los salarios, a obras de infraestructura y servicios sociales, o se la orienta para financiar el negocio de las grandes corporaciones, manteniendo las desigualdades históricas.

Este debate sobre la recuperación de la renta petrolera y su utilización ha superado las fronteras bolivianas y forma parte ya de la agenda en numerosos países latinoamericanos.

De avanzar en esta dirección, se consolidaría un polo con gobiernos surgidos de procesos electorales que buscan reapropiarse de la renta de la tierra (petrolera y minera), con programas o propuestas de reformas que incluyen incrementar impuestos y regalías, y redistribuir la riqueza. Se trata de reformas “no reformistas”, en el sentido de que para sostenerse deben avanzar hacia el logro de nuevas reformas. Es un proceso continuo, que si se afirma en la

organización y movilización popular puede dotarse de un fuerte contenido transformador. Por otra parte, varios países se han declarado en favor de otro tipo de integración latinoamericana, y en esta perspectiva entran en confrontación con las elites locales dominantes y con los EEUU.

Por el contrario, en Brasil el rumbo neoliberal del gobierno Lula lleva a un distanciamiento cada vez mayor de los movimientos sociales, tanto con el gobierno como con el PT. En tanto que Uruguay pareciera seguir el rumbo de Chile, con la firma del tratado de protección de inversiones con EEUU y la posibilidad de firmar su propio Tratado de Libre Comercio (TLC). Y Paraguay toma distancia del acuerdo regional.

Brasil tiene acuerdos geopolíticos con Venezuela, especialmente por la vulnerabilidad de sus fronteras del norte, pero forma ya parte del grupo de países selectos en la Organización mundial de Comercio (OMC), y tiene juego propio. Argentina navega a dos aguas entre Venezuela y Brasil, mientras trata de no colisionar con los EEUU.

La integración regional en el Cono Sur, liderada por las grandes multinacionales, esta así en crisis, tanto por las asimetrías entre los dos grandes del bloque como por la conflictiva relación de estos con los socios menores. Tanto la instalación de plantas de pasta celulósica en Uruguay como la decisión de Bolivia de nacionalizar sus hidrocarburos e incrementar el precio del gas de exportación han generado una nueva fuente de conflictos

El reciente ingreso de Venezuela pareciera dar nueva vitalidad a la integración de la región. La decisión de ampliar la capacidad de comerciar con Cuba no solo es abrir una grieta en 40 años de bloqueo, sino también un síntoma de recuperación de un mínimo grado de autonomía nacional. Sin embargo, se abren también grandes interrogantes.

Venezuela ejerce un liderazgo político innegable, su propuesta Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA) es claramente diferenciadora, y está dispuesta a jugar un rol central en la cuestión energética y financiera para la región. Su influencia en los países andinos es creciente, el Tratado de Comercio entre los Pueblos (TCP), firmado con Cuba y Bolivia, es prueba de ello, y seguramente se incrementará en el futuro inmediato.

¿Pero el ámbito del MERCOSUR amplificará esta influencia, o la neutralizará? ¿Ayudará a la profundización del proceso político-social, o lo orientará hacia el consenso pasivo que caracteriza a los otros países? ¿El Banco del Sur financiará proyectos de desarrollo, abriendo un espacio para la acumulación de capitales locales y el achicamiento de las desigualdades sociales, o será funcional al pago de las deudas externas de nuestros países? ¿El ALBA es compatible con el MERCOSUR?

¿Cuánto tiempo durará esta incertidumbre acerca del rumbo de la economía latinoamericana? No es posible saberlo, como tampoco es posible sostener el

diagnóstico del agotamiento de las vías reformistas. No es posible un regreso al pasado, pero no se pueden descartar proyectos neoreformistas, a riesgo de confundir tendencias históricas con fenómenos coyunturales.

Es en el marco de las tensiones actuales, y por venir, en la economía mundial, que se inscribe la coyuntura de América latina, y la Argentina en particular, cuyas economías son mucho más abiertas que en el pasado, y por lo tanto más sometidas a los movimientos internacionales.

Buenos Aires, agosto 2006

BIBLIOGRAFÍA

Caputo Leiva, Orlando: Estados Unidos y China: ¿locomotoras en la recuperación y en las crisis cíclicas de la economía mundial?

Dooley, Michael P., Folkerts-Landau y Garber, Meter: El sistema de Bretton Woods resucitado

Dos Santos, Theotonio: Hipótesis sobre a cojuntura mundial depois do 11 setembro.

Duménil Gérard y Lévy, Dominique: *Crisis y salida de la crisis –Orden y desorden neoliberales.* Press Universitaire du France, París, noviembre 2000. Traducción al castellano de Guillermo Almeyra Casares, aún sin editar.

Duménil, G. y Levy, D.: El imperialismo en la era neoliberal

Eichengreen, Barry: "Desequilibrios globales y las lecciones de Bretton Woods". En el "dossier" *¿Acaso el dólar está muriendo? Una discusión acerca del nuevo Bretton Woods*, publicado en *Desarrollo Económico* nº 176, Buenos aires, enero-marzo 2005.

Finkman, Javier: La resurrección de Bretton Woods. Introducción al debate.

Gambina, Julio: "Venezuela en el MERCOSUR ¿Qué rumbo?", en Argenpress.Info del 23.07.06.Harvey, David: "El "nuevo imperialismo": acumulación por desposesión", en *El nuevo desafío imperial*, CLACSO-Libros, Buenos Aires, enero 2005, y en Rev. *Herramienta* nº 29, Bs.As., junio 2005.

Harvey, David: "El 'nuevo imperialismo': acumulación por desposesión", en *El nuevo desafío imperial*, CLACSO-Libros, Buenos Aires, enero 2005, y en Rev. *Herramienta* nº 29, Buenos Aires, junio 2005.

Hernandez Pedraza, Gladis C.: "Evolución actual y perspectivas de las relaciones China-ASEAN". Incluidos en Estay Reino, Jaime (compilador) *La economía mundial y América Latina*, Edic. CLACSO-Libros, Buenos Aires, enero 2005.

Husson, Michel: "¿Adónde va la crisis?", en *Cuadernos del Sur* nº 14, Buenos Aires, octubre 1992.

Husson, Michel: "Europa-EEUU: Un desequilibrio inestable". En el "dossier" *Imperialismo y Estado en el neoliberalismo*, publicado en *Cuadernos del Sur* nº 37, Buenos Aires, mayo 2004.

Katz, Claudio: "El torbellino de la integración", en *El rediseño de América Latina*, Edic. Luxemburg, Buenos Aires, 2006 (en prensa).

Lucita, Eduardo: "Libre comercio, cambios en el Estado y nueva soberanía", en *Cuadernos del Sur* nº 36, Buenos Aires, noviembre 2003.

Mandel, Ernest: *Las ondas largas del desarrollo capitalista. La interpretación marxista*, Siglo XXI de España Edit., Madrid, 1986.

M. Wood, Ellen: El imperio capitalista y el Estado-nación: ¿Un nuevo imperialismo norteamericano?

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿cambio real de estrategia de desarrollo?

Irene Maestro Yarza*

Introducción

En los inicios del presente siglo se ha asistido a la consolidación de lo que profusamente se ha presentado como un "nuevo consenso" sobre la dirección hacia la que deberían converger todos los esfuerzos dirigidos al desarrollo económico. En otras palabras, una "nueva" estrategia de desarrollo[1], fundamentalmente basada en tres pilares: i) la identificación de los objetivos del *desarrollo* con los de la *lucha contra la pobreza;* ii) la fijación de unos Objetivos concretos (los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio —ODM—), que se erigen en elementos fundamentales de referencia para el diseño de las políticas y para el establecimiento de criterios de evaluación de los resultados, y iii) la determinación de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza como los mecanismos básicos a través de los cuales alcanzar tales objetivos[2].

En primer lugar —y en honor a la verdad—, habría que señalar que el nivel de consenso alcanzado al respecto de tal estrategia ha sido bastante mayor que el que existió en torno al anterior *"consenso"* (el de Washington), ya que ha incorporado incluso a actores y foros que, en el pasado, se habían mostrado profundamente críticos con los planteamientos ortodoxos de aquel. Sin embargo, es preciso señalar que a menudo dicho consenso (que, en cualquier caso, tampoco es total) ha respondido a una aceptación poco valorada y mucho menos reflexionada sobre todas su implicaciones. De hecho, se ha aceptado la

---

* Departamento de Política Económica y Estructura Económica Mundial, Universitat de Barcelona.

1. Lo que Maxwell (2005) ha bautizado como "meta-narrativa" (meta-narrative), como una ampliación de las agendas de desarrollo contenidas en el "Consenso de Washington" y en su secuela en forma del "Post-consenso de Washington".

2. La adopción de tales estrategias es la primera de las diez recomendaciones fundamentales explicitadas en el Informe del Proyecto del Milenio dirigido por Sacks (2005), del que se hablará más adelante.

parte de "*expresión de deseos*" que contiene (con la que difícilmente se puede discrepar), pero sin entrar a considerar lo que supone "reducir" el impreciso —pero mucho más ambicioso— objetivo del *desarrollo*, entendido como transformación estructural, y convertirlo en otro mucho más limitado, como es el de la *erradicación de la pobreza* (a la que además se define en términos muy restrictivos). Ni tampoco se han tenido en cuenta los nuevos *condicionantes* que, para los países periféricos, tal estrategia esconde.

En segundo lugar, no es desdeñable el papel que en todo el proceso han jugado los organismos internacionales con competencias en materia de desarrollo. Por un lado, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, ansiosos por recuperar la legitimidad perdida (o al menos cuestionada) tras los más que discretos resultados macroeconómicos —además de los elevadísimos costes sociales— de los Programas de Ajuste Estructural (PAE). Y, por otro lado, unas Naciones Unidas más que desprestigiadas y marginadas de cualquier papel relevante en materia de estrategias de desarrollo, especialmente tras sus evidentes fracasos en la mayor parte de los cruentos conflictos de la década de los 90. Ante ese panorama, los ODM reflejan el encuentro entre los esfuerzos de las Naciones Unidas y su Secretario General por situarse de nuevo en el centro de las iniciativas del desarrollo, redefiniendo su papel de garante de la seguridad internacional en términos de desarrollo, y el deseo, fundamentalmente del Banco Mundial, por superar la crisis de legitimidad generada por esas dos décadas de ajuste estructural. Sin embargo, y a pesar de que en principio la Declaración surgió desde las Naciones Unidas, ha sido el Banco Mundial quien ha conseguido liderar el proceso de articulación de los ODM, además de imprimirle sus rasgos y matices más sustanciales[3]. De tal manera que se puede hablar de un cierto proceso de "apropiación y digestión" de las críticas recibidas por parte de las instituciones de Bretton Woods, y de sus actuaciones en las ultimas dos décadas, en un intento velado por capitanear un supuesto *consenso* de un mucho más amplio calado que el anterior, pero con unos contenidos que, lejos de cuestionar sus fundamentos esenciales, se limitan a añadir medidas paliativas de los efectos derivados de aquel.[4]

Lo que se pretende en este texto es precisamente esbozar, aunque de manera muy primigenia, una valoración de hasta qué punto los ODM suponen un

---

3. Aunque habrá tiempo de ir explicitando este punto a lo largo del texto, baste a título de ejemplo que el concepto de pobreza que se maneja es el del Banco Mundial (quien define a ésta de manera muy restringida, como la población por debajo de $ 1 diario), o el concepto de gobernabilidad que se maneja, también en su acepción más tecnocrática, tal y como defiende, de nuevo, el Banco Mundial.

4. Reflexiones en este mismo sentido, aunque aplicadas al caso concreto del África Subsahariana, se pueden encontrar en Colom Jaén (2005).

cambio real de estrategia de desarrollo respecto de la neoliberal, cuyas premisas centrales se basaban en la confianza en el mercado —como instrumento clave— y en la iniciativa privada —como fuerza impulsora principal—, estableciendo el crecimiento económico nacional como el objetivo central de todo el proceso. O, por el contrario, suponen más bien la continuidad lógica de aquel, ante su más que evidente fracaso (al menos desde la perspectiva de la mayoría de la población de los países periféricos, que se vieron obligados a aplicar las políticas basadas en sus planteamientos), y ante las nuevas necesidades del sistema en el marco de la "globalización". En otras palabras, suponen una vuelta de tuerca más de una misma línea estratégica.

I. LA ESTRATEGIA DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

El origen de la estrategia de los Objetivos del Milenio (ODM)

Podría decirse que la estrategia de los ODM nació con la Declaración de la Cumbre del Milenio en las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre del 2000. Se trata de la resolución nº 55/2, en la que se recoge una solemne declaración de principios, en la que se combinan los de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto de la naturaleza, y de responsabilidad común. En ella, los jefes de Estado y de gobierno de una gran mayoría de los estados miembros de la Organización de Naciones Unidas se comprometieron a perseguir y alcanzar una serie de objetivos sobre la paz, el desarrollo y la erradicación de la pobreza, la protección del medio ambiente, los derechos humanos, la democracia, el buen gobierno, las personas vulnerables o la reforma de las propias Naciones Unidas.

Tras la aprobación de la Declaración del Milenio, la Secretaría General de las NNUU trabajó juntamente con el Banco Mundial, el FMI y el CAD de la OCDE para consensuar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que fueron aprobados por la Asamblea General al año siguiente, es decir, en el 2001[5]. A partir de ese momento se han ido sucediendo las demostraciones de una aparente supuesta unanimidad entre las organizaciones internacionales a la hora de considerar a dichos ODM como el compendio de objetivos fundamentales a perseguir en cualquier actuación orientada a la consecución del desarrollo. En otras palabras, el desarrollo (como Objetivo) se ha visto "reducido" a la consecución de una serie de objetivos y metas, supuestamente intermedios y supuestamente cuantificables (y, por consiguiente, susceptibles de evaluación), que se han ido puliendo en las sucesivas conferencias interna-

5. "Road Map towards the Implementation of the United Nations Millenium Declaration", A/56/326.

cionales (Monterrey, Doha, etc.) y que se han materializado en un plan práctico para alcanzarlos, conocido como el Informe del Proyecto Milenio[6].
Dichos Objetivos pretenden hacer operativa la Declaración del 2000 y, tomados de uno en uno, la mayor parte de ellos ya habían sido explicitados en las sucesivas Cumbres sectoriales o transversales de las Naciones Unidas a lo largo de la década de los noventa[7]. Por consiguiente, ya habían sido identificados como carencias en muchos países subdesarrollados, lo que hizo que el propio Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE (1996) los asumiera como los objetivos hacia los que los países donantes debían concentrar sus esfuerzos en su respectivos programas de Ayuda al Desarrollo, convirtiéndose en los primeros objetivos cuantificados y susceptibles de seguimiento de las agendas de los países donantes.

La pobreza: concepción y estrategia de su erradicación

Los ODM vienen a ser la constatación no sólo de la *existencia* de la pobreza sino de su consideración como un *problema* que requiere de *solución*. Sin embargo, los motivos de esa necesidad o requerimiento pueden ser de distinta índole, pudiendo abarcar desde criterios éticos, solidarios o de justicia social, hasta criterios de seguridad (menos altruistas, propios de lo que se ha dado en llamar un "egoísmo inteligente"), para evitar riesgos en la estabilidad del sistema o en la estabilidad concreta de determinados países (la llamada *gobernabilidad*). Y, desde mi punto de vista, los ODM se alinean más en este segundo grupo de motivaciones e intenciones[8].

---

6. Informe presentado en enero del 2005, dirigido por Jeffrey Sachs, y cuyo título completo es: "Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos del Milenio". Se trata de un documento tremendamente ideológico, que está lejos de suscitar el consenso técnico y científico que pretende —sobre todo por lo que se refiere a las medidas que sugiere— y que, sin embargo, con sus críticas más o menos veladas a las políticas del BM y del FMI en el pasado, puede aparecer como la "gran alternativa" a aquellas, y ello a pesar de que en ningún momento cuestiona su lógica fundamental.
7. Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992); Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993); Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994); Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995); Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (Copenhague, 1995); o la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002).
8. La vinculación de los ODM con los objetivos de estabilidad se constata en el Informe de Sachs (dir.) (2005), en el que se puede leer: "Los Objetivos no sólo reflejan las metas económicas, la justicia mundial y los derechos humanos, también son vitales para la seguridad y la estabilidad internacional y nacional" (pág. 9). A la vez que recuerda que muchos líderes mundiales (entre los que se cita a Tony Blair, George W. Bush o Jacques Chirac) han subrayado la poderosa relación entre reducción de la pobreza y la seguridad mundial.

Por otro lado, es evidente que la pobreza no es un *fenómeno nuevo*, de hecho es un fenómeno social y, como tal, hay que contextualizarlo en su entorno socio-económico, que en la actualidad está conformado por el Sistema Capitalista actual, de tal manera que la posición que se ocupa en la estructura económica mundial constituye "las cartas" de un hipotético y fatídico "juego global"[9], en el que —si las cartas son malas— no se puede jugar de farol, por lo que las posibilidades de ganar son muy escasas (independientemente de la pericia del jugador), ya que, en el mejor de los casos, su margen de maniobra se limitará a sacarles el máximo partido a "sus cartas", pero sin posibilidad de cambio (a no ser que se cambien las reglas del juego o, si se puede, se hagan trampas). Y esas cartas están repartidas desde hace mucho tiempo, porque la partida no es nueva. Sólo la incorporación de algunos jugadores nuevos —las Transnacionales— ha supuesto una cierta reasignación a su favor de algunas de esas cartas, pero sólo de las "ganadoras": las "perdedoras" han seguido en las mismas manos.

Sin embargo, el incremento de la preocupación no se ha traducido en un análisis del fenómeno en toda su complejidad. Por el contrario, se han establecido propuestas según las cuales "...los Estados tienen que revisarse de acuerdo a los principios de la gobernanza global neoliberal, cuyo objetivo no es tanto la creación de una sociedad más justa e inclusiva, sino la construcción de un entorno más favorable para los inversores capitalistas y la eliminación de posibles focos de inestabilidad" (Dubois, 2005: p 17).

La definición de pobreza extrema de la que se parte (y que se sitúa como el objetivo a paliar) es sumamente restrictiva[10], ya que utiliza el umbral de $ 1 diario, establecido por el Banco Mundial en su Informe del Desarrollo Mundial de 1990[11] (primer monográfico sobre el tema de la pobreza). Y ello a pesar de que, ya en el propio Informe, se adelantaba lo discutible de ese cálculo para aquellas regiones de niveles de vida más altos, donde se podrían seguir considerando pobres aquellos individuos incluso con $ 2 diarios. Como señala Búster (2005), se trata de una definición que no ha resistido el menor escrutinio científico y que, además, supone una ruptura metodológica con otras definiciones, como puedan ser las de las Naciones Unidas y el Bureau de Censo de los Estados Unidos (por citar dos fuentes reconocidas, aunque también discutidas). En realidad, la propuesta del Banco Mundial pretendía

---

9. En terminología de Jose Mª Tortosa (2001).
10. En el Informe de Sachs (2005) se define la pobreza extrema como la "pobreza que mata", "que priva a los individuos de los medios para permanecer vivos ante la amenaza del hambre, la enfermedad y los peligros ambientales" (pág. 5), lo que da una idea bastante precisa del alcance del objetivo —tremendamente asistencial— que se pretende conseguir.
11. En rigor, el umbral se fijaba en $ 1'08 diarios.

hacer proyecciones sobre la base del crecimiento del PIB pc, pero no medía la pobreza real (que sólo puede ser definida en su contexto social). De tal manera que la individualiza, fuera del marco de la familia, y la pone en relación con la economía mundial a través del dólar.

Con todo, lo más destacable a este respecto es la no referencia a dimensión internacional alguna a la hora de situar y de explicar la pobreza. De manera que se obvia el elevado carácter interdependiente del mundo en el que vivimos, y se circunscribe el problema (y su solución) a las esferas de los Estados nacionales o de los Estados locales. Es decir que, manteniendo una visión atomizada —e intencionadamente obsoleta— del mundo, se considera que sus problemas (pobreza, desarrollo, etc.) son problemas de cada Estado. Por consiguiente, el papel que la *gobernanza global neoliberal* ha de jugar es el de fortalecer las capacidades de los Estados, que son débiles para acometer la solución de esos problemas. Y son estos, los Estados, los responsables de establecer *estrategias anti-pobreza* que alivien el número de pobres. En ese contexto, el papel de los países desarrollados (*ajenos* a todo el proceso) sólo puede ser el de *ayudar* —con los recursos necesarios— a llevar a cabo esas actuaciones. Se omite, por tanto, cualquier planteamiento de política global, que parta de la base de la realidad globalizada actual. En ningún momento se hace referencia al papel que el capitalismo neoliberal —ahora ya global— ha jugado en la agudización de la pobreza —también global. Más bien, al contrario, se ve en la globalización la solución de todos los problemas, obviando de nuevo las desigualdades de poder existentes en las actuales relaciones sociales globales. Vista la concepción tan restrictiva de la pobreza de la que se parte, y a la que se *pretende* dar solución, no son de extrañar las estrategias propuestas por el consenso del Milenio, estrategias que reúnen una combinación de reformas estructurales ortodoxas (liberalización sin restricciones, orientada a crear las condiciones de la expansión máxima del mercado mundial) con una serie de políticas sociales focalizadas y selectivas (estrategias nacionales). Pero sin hacer referencia en ningún momento a modificaciones de las *reglas del juego*, ni a diseñar una estrategia anti-pobreza de ámbito global, ni a la necesidad de extender el acceso a servicios públicos con carácter universal, por lo que tampoco se habla de diseñar e impulsar *nuevas instituciones globales* que lidien con esos *nuevos* problemas globales.

Las estrategias de desarrollo del consenso del Milenio

Se ha propuesto la consecución de los ODM a través de unas políticas estratégicas, que vienen a consensuar algunas de las líneas de reflexión vertidas en los últimos años en torno al desarrollo. Dichas líneas convergen hacia tres grandes necesidades: la de estimular —y aún ampliar— el funcionamiento de

los mecanismos de mercado, la de generar mayores volúmenes de ayuda, y la de mejorar la *gobernabilidad* del sistema. Como señala Campos Serrano (2005), el consenso del Milenio se basa, por tanto, en la combinación de TRES estrategias diversas que, ahora, se pretenden integrar en un único modelo:

i) Libre mercado y fortalecimiento de las instituciones del Estado

Como condición imprescindible para el crecimiento económico de los países más pobres, se sigue apostando por la participación en el comercio internacional y unos mercados libres de barreras, a los que se sigue considerando como un valor en sí mismos. Todo ello sirve para exigir la apertura de los mercados de estos últimos a los productos industrializados, la integración regional y creación de mercados regionales, o el acceso de productos agrícolas de los países periféricos a los mercados de los países del Centro. Sin embargo, en ningún momento se pone atención sobre los efectos diferenciados que una apertura de mercados puede generar cuando se establece entre países de distinto nivel económico, como tampoco se habla de los mercados locales, que siguen presentando importantes trabas a los pequeños agentes de los países altamente empobrecidos.

Por otra parte, se abandonan parcialmente las posiciones neoliberales recalcitrantes —propias de los años ochenta— de defensa a ultranza del mercado y del ataque a cualquier intervención del Estado, aunque se precisa que esta intervención tiene que darse dentro de unos márgenes muy concretos[12]. Se insiste en el "buen gobierno" o la "gobernabilidad", pero eso sí, en su concepción más tecnocrática y más apolítica posible (tal y como postula el Banco Mundial). Esto es, se reclama un funcionamiento eficiente y acorde con la legalidad de las *instituciones* (consideradas más como *facilitadoras* que como *promotoras* de la economía). Es decir, se interpreta casi siempre en términos de buena gestión pública, de lucha contra la corrupción y de inversión en formación técnica ("capacity building"), todo ello dirigido a garantizar la estabilidad y la previsibilidad de los sistemas políticos y los mercados. Estamos por tanto ante un concepto —político— profundamente interrelacionado con otro —económico—, como es el del mercado. Es importante percatarse de que este concepto permite hacer referencia a las instituciones, procesos y relacio-

12. Se engarza con el pretendido nuevo enfoque sobre el tema del desarrollo, recogido en el Informe del Banco Mundial de 1991, que se dio en llamar el desarrollo que armonice con el mercado ("market-friendly approach"). La supuesta innovación del enfoque radicaba en proponer, por parte del BM, una acción recíproca entre el Estado y el mercado para contribuir al desarrollo, rompiéndose así con la eterna dicotomía entre ambos y optando por asignar a cada uno el papel supuestamente más adecuado para posibilitar el desarrollo de los países subdesarrollados.

nes de gobierno de una sociedad, sin tener que recurrir necesariamente al concepto de Estado o de gobierno formalmente constituido.
De manera que se obvia —o se excluye— una visión más sustantiva de la gobernabilidad, que tendría que ver con los procesos políticos de democratización, basada en valores participativos y en el *empoderamiento* de los actores marginados, y en la expansión y efectividad de los derechos humanos. Una gobernabilidad que, en definitiva, tendiera a corregir las carencias en cuanto a regulación y democracia del mismo sistema internacional.

ii) Crecimiento económico y también alivio de la pobreza

Se mantiene la ortodoxia de que sin crecimiento no puede haber desarrollo. Pero, en consonancia con lo planteado por el PNUD y su paradigma del Desarrollo Humano, se reconoce el no automatismo entre ambos procesos (y especialmente por lo que se refiere a garantizar las necesidades de los más desfavorecidos), por lo que hacen falta actuaciones dirigidas específicamente a las necesidades básicas de los más pobres[13]. Como ya se ha visto, a ello se refieren explícitamente al menos cinco de los ODM, que consideran los servicios sociales de educación y salud como requisitos (aunque no derechos exigibles), y no meras consecuencias del desarrollo.
Respecto a las estrategias de crecimiento, se mantiene fiel a la visión liberal clásica, cuando propugna la especialización de la producción según el sempiterno principio de las *ventajas comparativas*. Además, se insiste en la necesidad de inversiones en infraestructuras, especialmente en comunicaciones, que deben facilitarse mediante la ayuda internacional o mediante la Inversión Exterior Directa (IED).

iii) Responsabilidad de los gobiernos de los países pobres, y también de los donantes

Como ya se ha mencionado anteriormente, la dimensión internacional de las causas de la pobreza y el subdesarrollo queda prácticamente excluida y se pretende "solventar" esa omisión, apelando a la idea de una supuesta *respon-*

13. En este sentido, el Informe dirigido por Sachs (2005), después de establecer que las fuerzas del mercado por sí solas no serán suficientes, añade que sin las infraestructuras básicas ni el capital humano necesarios, "...la mundialización puede tener efectos significativamente adversos" (pág.8) y, como medidas para revertir ese posible efecto, plantea la necesidad de realizar las inversiones básicas en infraestructura y capital humano que permitan a los pobres sumarse a la economía mundial. Y añade "...Por consiguiente, la meta es combinar las inversiones públicas críticas en infraestructura y capital humano con políticas económicas orientadas hacia el mercado, a fin de asegurar el dinamismo del crecimiento del sector privado".

sabilidad compartida (bajo la fórmula del "partenariado" o "partnership"), aunque —eso sí— situando el espacio de actuación *exclusivamente* en el interior de los países periféricos[14], de manera que se subraya la necesidad de establecer políticas nacionales adecuadas y de que el gobierno y las poblaciones afectadas se *apropien* de las estrategias de desarrollo ("ownership"); mientras que el papel de los países desarrollados, como también se ha mencionado, se circunscribe a un mayor desembolso de ayuda y otras medidas, como la cancelación de la deuda y, en su caso, la apertura de sus mercados a los productos procedentes de aquellos países.

Por consiguiente, con un supuesto argumento de defensa del control (y responsabilidad) local sobre los procesos de desarrollo —que a menudo se queda más en el terreno formal que en el real—, en realidad se está encubriendo una atomización del problema (y por tanto de su solución) y un no querer reconocer su dimensión global. Por otro lado, las nuevas propuestas refuerzan la relación de dependencia financiera (que a su vez condiciona la verdadera *apropiación* local del proceso). Como también se omite toda referencia a la necesidad de un sistema estable de justicia redistributiva internacional, que elimine la manera voluntaria y aleatoria con la que los países donantes distribuyen su ayuda.

II. UN ENFOQUE CRÍTICO SOBRE LOS ODM

Muchas son las valoraciones que se han realizado sobre los ODM, de tal manera que se han vertido sobre ellos puntos de vista tanto favorables como claramente detractores. En cualquier caso, cualquier valoración que se haga de ellos debe distinguir entre: (i) los objetivos en sí mismos (el proceso de su elaboración, su concepción, su contenido, sus carencias u omisiones), (ii) las panaceas sobre las que se sustentan las políticas estratégicas diseñadas para su cumplimiento (que ya han sido discutidas previamente), y (iii) su viabilidad en el horizonte temporal establecido.

ODM como objetivo alternativo al Desarrollo

Respecto a los objetivos en sí mismos, una preliminar valoración positiva que se suele esgrimir es el hecho de que, por primera vez, la comunidad internacional parece ofrecer un compromiso y una visión colectiva del desarrollo. Sin

14. En este sentido, el Informe del Proyecto del Milenio establece que los ODM —Sachs (2005)— son objetivos de los países y, para ser operacionales y para que se pueda exigir responsabilidad a los respectivos gobiernos por haberlos suscrito, es preciso que se definan y planifiquen las estrategias necesarias para su cumplimiento a nivel nacional (pág. 3).

embargo, este aspecto objetivamente positivo queda muy empalidecido a la luz del contenido sobre el que se ha centrado tal compromiso (además de las dudas existentes sobre el grado de compromiso efectivamente ejercido).

Si se valoran las metas establecidas, una primera conclusión sería que ciertamente son relevantes y que, además, resultan prácticamente indiscutibles en el terreno de lo deseable y necesario en cualquier estrategia de desarrollo en un futuro inmediato. Sin embargo, también es innegable que se trata de un compromiso de mínima entre las organizaciones internacionales. De tal manera que, por un lado, lejos de plantear propuestas verdaderamente transformadoras, se mantienen —como ya se ha mencionado— en el terreno de las actuaciones puramente "sintomáticas" sobre la *pobreza* (aunque se diga que se está hablando de desarrollo). Por otro lado, se tata de unas metas extremadamente modestas, máxime cuando en el propio texto se afirma que, con la voluntad política necesaria, se trata de objetivos fácilmente alcanzables. Sin embargo, el problema más de fondo surge a partir del momento en que los ODM se convierten en el horizonte deseable al que se pretende llegar. Es decir, cuando el impreciso objetivo del desarrollo se "materializa" en esos ocho objetivos. Desde esta perspectiva, los ODM son a todas luces insuficientes. En primer lugar, aunque las metas de desarrollo social previstas supondrían —en el caso de cumplirse[15]— una mejora en la calidad de vida de las personas, dichas mejoras se cifran en cuestiones tan básicas que realmente, por debajo de ellas, se estaría en unas condiciones de vida extremas. De hecho, de los ocho Objetivos, los siete primeros tienen un tinte muy asistencial en sus planteamientos, siendo el octavo el único que plantea la necesidad de introducir cambios en las "reglas del juego", y de hecho es el único que involucra a los países desarrollados, no sólo como "acompañantes" más o menos generosos (mediante sus aportaciones económicas) del proceso, sino que les solicita cambios y coherencia en sus propias políticas. Así, aboga por establecer cambios en las políticas de los países ricos en materia de ayuda al desarrollo, en la necesidad de reducir la deuda externa, así como en establecer reglas internacionales de comercio y transferencias de tecnología. Sin embargo, este octavo objetivo no recoge compromisos precisos ni objetivos claros, ni tampoco se han identificado todos los indicadores necesarios que permitan eva-

15. En cualquier caso, independientemente de su nivel de cumplimiento, es importante subrayar lo limitado de sus planteamientos, porque si no se hace así, se corre el riesgo de que, tal y como ocurrió con el objetivo del 0%, por ejemplo (que se había planteado como una primera meta a principios de los setenta, que debía cumplirse en el corto plazo), su incumplimiento lo elevó a la categoría de "la meta" a conseguir, aun cuando hoy en día es más que notorio que, aunque se llegara al 0'7% del PNB, la Ayuda Oficial al Desarrollo no estaría garantizando las necesidades de financiación concesional de los países empobrecidos.

luar su grado de cumplimiento. De hecho, es uno de los objetivos con menos indicadores de seguimiento. Por consiguiente, los ODM presentan carencias importantes como objetivos estratégicos de desarrollo, ya que su esfera de acción queda restringida a participar en un área muy limitada de lo que constituye el desarrollo.

Por otro lado, a pesar de que —como ya se ha dicho— los ODM representan, al menos formalmente, un Pacto Global, el grado de compromiso real queda algo desdibujado. Y ello a pesar de que se empieza a imponer la convicción —todavía no unánime— de que es imposible alcanzar los Objetivos sin acometer importantes modificaciones en las políticas y actitudes de los países desarrollados[16] (políticas comerciales proteccionistas y subvencionadoras, las políticas de patentes o las actuaciones en términos de la deuda externa).

Finalmente, considerados como la explicitación de los objetivos de desarrollo, los ODM no tienen en cuenta sus aspectos no materiales. De tal manera que la focalización en la pobreza absoluta (y con una concepción tan estrecha de la misma), hace que la *ciudadanía* —y los derechos que debería conllevar— no sea un componente intrínseco del *"desarrollo"* que se plantea en los ODM. Desde esta perspectiva, como se ha señalado desde diferentes ámbitos[17], los ODM no se presentan como derechos *exigibles* por las poblaciones empobrecidas, ni se articulan foros en donde los gobiernos, los donantes y demás instituciones internacionales puedan ser interpeladas y conminadas por el incumplimiento de esos compromisos. Y sin embargo, los derechos, la dignidad, la libertad, etc., deberían ser componentes indisolubles de cualquier estrategia seria de desarrollo.

Lo que debería conducir a otro tipo de políticas, que pusieran más el énfasis en los aspectos participativos y de inclusión social, así como a otro tipo de resultados esperados y, por lo tanto, con otros indicadores diferentes a los planteados para valorar su nivel de éxito.

La obtenibilidad de los ODM

Todo parece indicar[18] que, si se sigue con las proyecciones que se han seguido hasta ahora, con algunas diferencias según los Objetivos y las áreas geo-

---

16. El Objetivo nº 8 viene a refrendar este convencimiento, aunque con evidentes limitaciones en cuanto a precisión de contenidos, metas concretas a conseguir y el cronograma para conseguirlo.

17. Campos Serrano (2005): "Discursos y prácticas del desarrollo en África: ¿diálogos convergentes?", en Campos Serrano (ed.): *Ayuda, mercado y buen gobierno*. Ed. Icaria, Barcelona.

18. A este respecto se pueden consultar los sucesivos Informes de Desarrollo Humano elaborados anualmente por el PNUD, o también el Informe de la Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio del 2005.

gráficas en las que nos centremos, en líneas generales no se van a cumplir[19]. Y, sin embargo, como señalan Andrés, Callejón y Bargé (2006), lo más grave no es su incumplimiento a nivel mundial, sino el hecho de que la mayoría de ellos no llegarán ni al 50% de su cumplimiento[20]. Si sumamos esta falta de logros a la escasa ambición de los propios objetivos que ya se ha mencionado, el diagnóstico final no deja lugar a dudas.

Sin embargo, el panorama todavía puede ensombrecerse más si se presta atención a la situación del último Objetivo, el que hace referencia a las políticas globales de desarrollo y, en particular, al papel a jugar por parte de los países desarrollados. El carácter extremadamente cualitativo —y, por consiguiente, poco cuantificable— de este objetivo dificulta enormemente el poder determinar su grado de cumplimiento[21]. Todo ello contrasta, lógicamente, con lo esencial de dicho Objetivo para la consecución de los otros siete.

III. Resituando los ODM en el Capitalismo Global

Siguiendo el hilo argumental que se ha planteado al principio, es importante intentar vincular el Consenso del Milenio —y su funcionalidad— desde la perspectiva de las necesidades sistémicas del Capitalismo Global. Como se acaba de ver, el discurso de dicho consenso podría resumirse en el postulado de "más ayuda, más mercado y mejor gobierno", todo ello en un contexto en el que la globalización es aceptada como algo ineludible en el mundo actual. Por consiguiente, la primera constatación a hacer es el no cuestionamiento de la globalización ni de sus efectos. Como ya se ha visto, en ningún momento se

---

19. Lo que contrasta con el triunfalismo con el que se afirmó, en el momento de su proclamación, de que se trataba de objetivos realizables. En ese momento se estimaron en sólo unos $ 50.000 millones en ayuda adicional, por año, los recursos necesarios. Si tenemos en cuenta que los gobiernos invirtieron aproximadamente $ 900.000 millones en armas sólo en el 2003, y los países desarrollados otorgan un gran apoyo a sus productos agrícolas, por un total de $ 300.000 millones al año, en términos financieros, y en un panorama global, estamos hablando, relativamente, de unas pocas monedas. Sin embargo, tampoco se puede olvidar que esos $ 50.000 millones adicionales de ayuda suponían, en aquel entonces, doblar la AOD que los países subdesarrollados estaban recibiendo de los desarrollados. Visto desde esa perspectiva, los objetivos —si sólo fueran cuestión de recursos— se verían menos realizables.

20. Especial mención requiere el caso del África Subsahariana, que retrocede en indicadores relativos a pobreza, enfermedades y medio ambiente, mientras que en la mayoría de los restantes no alcanza el 50% del cumplimiento. El resto de regiones muestra una mayor dispersión en su grado de cumplimiento, aunque predominan las marcas en niveles inferiores al 100%, e incluso son mayoritarias las que están por debajo del 50%.

21. De hecho, algunos de los pocos indicadores que se han establecido hacen referencia a los volúmenes de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), y el propio Informe de las Naciones Unidas sobre los ODM, elaborado en el 2005, sólo tiene en cuenta los avances (y/o retrocesos) en los niveles de desempleo juvenil.

intenta establecer ninguna relación de causalidad entre aquella y la situación de pobreza (a la que se identifica como uno de los grandes problemas a resolver).

El nuevo paradigma teórico debe enfrentarse a una realidad periférica esquilmada económicamente por los planes de ajuste estructural, con una consecuente y creciente inestabilidad social y política ante la falta de soluciones que los pueblos observan de sus dirigentes. Las dictaduras no pudieron sostenerse, pero la alternativa no podría ser el *vacío de poder* durante el proceso de integración al proceso globalizador. Entiéndase bien: no se trata de contrarrestar el creciente poder transnacional, sino de establecer un *poder* capaz de llevar adelante (o, en la mayoría de los casos, continuar) las políticas de desregulación, privatización y liberalización; y, lo que es más importante, legitimarlas a escala nacional frente a sus respectivas poblaciones. Para ello es importante dotar de *credibilidad* a unas instituciones que la han perdido completamente.

Se trata de introducir operaciones de *ingeniería institucional*, que puedan subsanar lo que los proyectos anteriores de ingeniería civil, de ingeniería social y hasta de ingeniería financiera no han conseguido en términos de desarrollo. La lógica que hay detrás es la de considerar que las instituciones periféricas, heredadas de la etapa del "desarrollismo", no son las adecuadas para capitanear la buena práctica de la teoría, ya que se trata de estados procedentes de la etapa intervensionista y proteccionista no competitiva. Por consiguiente, se trata de estimular el surgimiento de nuevos agentes e imponer instituciones modernas que definitivamente integren a la sociedad en el proyecto *modernizador* global.

El nuevo mimbre teórico es la llamada Nueva Economía Institucional (NEI) que, además de alimentar las más recientes versiones sobre el "desarrollo", e incluso estar en proceso de convertirse en el nuevo "dogma" sobre el desarrollo, pretende convertirse en la herramienta conceptual fundamental de la política pública en los países subdesarrollados[22]. Es decir, se pretende diseñar un marco de políticas estatales y acciones privadas que permita a las naciones completar el "desarrollo institucional", subsanando así lo que ha significado el fracaso del proyecto de la "modernidad".

La defensa y aplicación de los mecanismos internos del "libre mercado" (o

---

22. Desde el punto de vista teórico, a pesar de su pretendida renovación conceptual, este enfoque constituye una extensión de la ortodoxia neoclásica, cuya base conceptual queda inalterada, como siempre ha reconocido North, el pionero de la escuela, ya que se limita a eliminar el supuesto neoclásico de la "competencia perfecta", para reconocer los fallos del mercado y los costes de transacción derivados de ellos, como los problemas a subsanar. Y son precisamente las instituciones (económicas y políticas) los mecanismos sociales orientados a mejorar los resultados del mercado.

sea, la implantación, o profundización, o extensión, de las relaciones capitalistas en la vida económica y social de las comunidades, eliminando, socavando o subyugando las prácticas productivas y reproductivas no capitalistas que durante siglos se han mantenido vivas) supone necesariamente el aumento de la desigualdad, lo que lleva, en condiciones de estructuras de capitalismo periférico, a la pobreza. Así que los escasos resultados obtenidos por las propuestas neoclásicas/neoliberales para solventar la crisis de los 80 en forma del recetario del Consenso de Washington, así como la peligrosa profundización de la crisis social en los países que habían aplicado dicho recetario, fueron el caldo de cultivo que favoreció —e hizo indispensable— la "renovación" de conceptos convencionales del desarrollo y esa introducción de las llamadas "reformas de segunda generación" (derivadas de la necesidad de robustecer las instituciones). Es en este contexto en el que se entiende mejor la introducción en el análisis tanto de la perspectiva "neoinstitucional" (para los aspectos "macro", supraindividuo) como la de las capacidades y oportunidades del individuo (el desarrollo humano), para los aspectos "micro". Las prioridades teórico-analíticas son ahora, pues, el desarrollo institucional y la acumulación, inversión y rentabilización del capital social. Porque obviando la causa (la desigualdad capitalista) pero enfrentando el efecto (la pobreza), el discurso de la globalización pretende que, a través de (i) la creación de "instituciones adecuadas" (modernas), (ii) la "seguridad de la propiedad" (capitalista) a nivel jurídico y político, y (iii) la "participación" (en la producción y extraversión del excedente) se lucha efectivamente contra la pobreza[23]. Más que de una autocrítica, podríamos decir que estamos en presencia de un indispensable ejercicio de relegitimación. No es que se acepte que lo que se ha hecho antes se haya hecho mal, no es que de "aquellos polvos vienen estos lodos". Simplemente, la realidad se niega a adaptarse a la teoría, y hay que ir mejorando esta última para pretender "explicar" esa falta de explicación. Y así el engaño sigue *sine die*, porque las bases objetivas de la degradación social, de la insolidaridad intergeneracional o de la profundización de la polarización se mantendrán intocadas e intocables.

Por otro lado, el desarrollo del capitalismo global no ha supuesto —más bien todo lo contrario— el fin del desarrollo desigual de las formaciones sociales, sino su trasmutación en una creciente polarización, a través, sobre todo, de un aumento de la competitividad entre pueblos y grupos sociales por ofrecer más ventajas al capital global, en detrimento de sus condiciones de vida materiales y medioambientales. Y es esa creciente polarización (cuya expresión más evidente es una enorme profundización de la pobreza) la que ha hecho imprescin-

23. A este respecto, vale la pena consultar Banco Mundial (1997), especialmente la Parte III: "Revitalizar la capacidad institucional".

dible orquestar medidas dirigidas a dar respuestas "inmediatas" (básicamente paliativas) a todos esos problemas. Respuestas que están marcadas por la "urgencia" ante desastres infraestructurales que ponen de manifiesto las miserias estructurales.

Los "grandes problemas" que emergen de la reproducción ampliada del capitalismo global son la nueva pobreza humana y los desastres naturales. Ya no son la extraversión, el pillaje o el "desarrollo hacia fuera". Por el contrario, en la lógica del sistema eso es lo bueno y necesario: el tener algo que ofrecer (hidrocarburos, diamantes, metales preciosos...) al pillaje de las multinacionales y los "señores de la guerra" (como lo demuestra la Economía Política de los conflictos), o el potenciar nichos competitivos en el comercio mundial (a costa de la sobreexplotación y la degradación medioambiental).

Esa orientación dominante, caracterizada por el superestructuralismo y el cortoplacismo, acaba minimizando lo que antes constituía el núcleo de las estrategias y políticas de desarrollo: las actuaciones en el ámbito estructural-económico. Y es dentro de esta tendencia donde hay que situar a los ODM que, además de constatar el reconocimiento de la envergadura creciente del problema de la pobreza en todas sus manifestaciones, representan también la explicitación de la necesidad de darle solución (aunque sólo se quede en los niveles puramente paliativos), frente a la creciente inestabilidad que el funcionamiento del capitalismo global está generando.

BIBLIOGRAFÍA

ANDRÉS, CALLEJÓN y BARGÉ (2006): "La situación de los Objetivos del Milenio a diez años para el 2015", en PLATAFORMA 2015 Y MÁS: *Los Objetivos del Milenio: movilización social y cambio de políticas*. Ed. La Catarata.

BANCO MUNDIAL (Varios años): *Informe sobre el Desarrollo Mundial.*

BÚSTER, G. (2005): "El proyecto Milenio o la globalización capitalista compasiva", en VVAA: *Tendencias de la cooperación para el desarrollo y futuro de las ONGDs.* Tercera Prensa.

CAMPOS SERRANO (2005) (ed.): *Ayuda, mercado y buen gobierno*. Ed. Icaria, Barcelona.

COLOM JAÉN, A. (2005): "¿Un nuevo rumbo para las políticas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en África?", en CAMPOS SERRANO (ed.) (Op. Cit).

CAD/OCDE (1996): *Shaping the 21st Century: the contribution of Development Cooperation.*

DUBOIS, A. (2005): "La revisión del desarrollo a principios de siglo. Entre el nuevo consenso y la propuesta alternativa", en VVAA: *Tendencias de la cooperación para el desarrollo y futuro de las ONGDs*. Tercera Prensa.

MAXWELL, S. (2005): "The Washington Consensus is dead! Long life the meta-narrative". Working Paper 243, january 2005. Overseas Development Institute (ODI).

NNUU (2005): *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*.

PNUD (varios años): *Informe sobre Desarrollo Humano.*

SACHS, J. (dir.) (2005): *Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos del Milenio.*

TORTOSA, J. Mª (2001): *El juego global. Maldesarrollo y pobreza en el capitalismo mundial.* Ed. Icaria, Barcelona.

Desequilibrios globales y posibles escenarios*

L. Federico Manchón C.**

1. Situación y aproximaciones del Fondo Monetario Internacional

Desde mediados de la década de los noventa han aumentado significativamente los desequilibrios externos, tanto en términos de balance en cuenta corriente como en términos de posiciones netas de activos externos.
Para considerar esta situación, el Fondo Monetario Internacional (FMI) utiliza dos aproximaciones. Una en términos de la globalización (IMF 2005a)[1] y otra en términos de la relación de ahorro e inversión (IMF 2005b).[2]

1.1. Globalización y desequilibrios externos.

Según el FMI, la globalización, entendida como la creciente importancia de las transacciones económicas y financieras internacionales en relación a las domésticas,[3] ha cambiado el entorno en el cual los desequilibrios externos se generan y se ajustan.

---

* Ponencia presentada en el Tercer Seminario del Grupo de Trabajo de CLACSO "Globalización, economía mundial y economías nacionales", sobre el tema "El neoliberalismo en las economías latinoamericanas hoy: crisis y alternativas", organizado por el GT.CLACSO.GEMEN los días 20 al 25 de agosto de 2006 en Río de Janeiro.

** Profesor investigador del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco (UAM.X) y profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM.FE.DEP). Miembro del Programa de Investigación *Integración en las Américas* (INTAM); miembro de la Red de Estudios de la Economía Mundial (REDEM); miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Globalización, economía mundial y economías nacionales (GT.CLACSO.GEMEN).

1. Los autores fueron Thomas Helbling, Nicoletta Batini y Roberto Cardarelli.
2. Sus autores fueron Marco Terrones y Roberto Cardarelli.
3. Señala, además, otras 3 características: la integración de los PE, el aumento de la competencia y la disminución de la transferencia de los movimientos en los tipos de cambio a los precios.

1.1.1. La globalización financiera.

a) Globalización y activos externos netos.

La globalización financiera, medida por el crecimiento simultáneo de activos y pasivos en relación al producto interno bruto (PIB), se ha acelerado notablemente desde principios de los noventa. Mientras que en 1990 los activos y pasivos de los países industrializados (PI) representaban respectivamente el 75% y el 78% del PIB, en 2003 llegaron al 220% y 225%. En el caso de los países emergentes (PE), en 1990 representaron el 30% y el 70%, y en 2003 el 70% y el 95%.

El FMI atribuye la globalización financiera a la liberalización financiera doméstica y externa desde los años setenta, y al fin del régimen de tipos de cambio fijos ajustables, lo que ha permitido, junto con las reducciones de los costos de transacción, de los costos en procesamiento y con la diseminación de la información y de las barreras regulatorias, un aumento del comercio transfronterizo de instrumentos financieros, y una ampliación de la variedad de los mismos.

Con las oportunidades de diversificación de la cartera internacional, se ha reducido el sesgo doméstico en la tenencia de activos, lo que determina la magnitud en que los saldos deseados en cuenta corriente (dependientes de la desigualdad en el crecimiento de la productividad y de la desigualdad en el comportamiento demográfico) pueden ser compensados por los mercados financieros internacionales. Cuando el sesgo doméstico es grande, la demanda de activos externos será baja e inelástica al precio, lo que desalentará el endeudamiento externo, y los balances en cuenta corriente serán menores que los deseados. Y viceversa. Pero grande o pequeño, el endeudamiento externo neto —sostiene el FMI— permanecerá limitado por la solvencia: los países deben ser capaces de amortizar sus pasivos externos.

Entre 1985 y 2005 hay 3 evidencias de que el sesgo doméstico[4] ha disminuido. 1) Crecieron las tenencias de bonos y acciones extranjeras en Canadá, Alemania, Japón y Gran Bretaña, en relación a la capitalización de los mercados domésticos, 2) los déficits o superávits en cuenta corriente (relativamente a los ingresos domésticos) aumentaron, mientras que se han dispersado entre los PI, y en menor medida entre los PE, y 3) consecuentemente, las posiciones externas netas también han aumentado y se han desconcentrado.

Junto con la caída del sesgo doméstico, que no ha desaparecido de acuerdo al modelo ICAPAM, se ha producido una disminución de la correlación negativa

4. La reducción del sesgo doméstico los autores la miden comparando la parte de activos externos en el portafolio de activos totales de un país con la parte de activos de otros países en el portafolio mundial. Si la primera relación es menor que la segunda, hay sesgo domestico de acuerdo con el *international capital asset pricing model (ICAPM).*

entre las tasas de interés de largo plazo y las posiciones externas netas. Como resultado, la globalización financiera ha creado un entorno en el que el endeudamiento está menos restringido y en el que el mantenimiento de grandes posiciones deudoras netas implica menores costos, lo que ayuda al ajuste externo y reduce la necesidad de hacerlo mediante ajuste en los tipos de cambio. Sin embargo, esta ventaja puede convertirse en un obstáculo si no se mantiene un marco de política orientado al equilibrio interno y externo, por lo que, en contra de lo que muchos creen, la globalización puede no ser un medio para lograr la disciplina de las políticas macroeconómicas.

b) Efectos de valuación y ajuste externo

Como consecuencia del crecimiento de activos y pasivos externos, aumenta la exposición de los inversores a ganancias y pérdidas por cambios en los tipos de cambio y por cambios en los precios de los activos (cambios de valuación). Ambos tipos de variaciones, que son más fuertes en PI pequeños y abiertos y en PE, han aumentado en los años noventa. Una consecuencia es que los saldos en cuenta corriente han devenido menos importantes para determinar la posición externa neta.

¿Pueden ayudar los cambios de valuación al ajuste externo? Depende, por una parte, de la naturaleza de los cambios en los tipos de cambio. Si son inesperados, los efectos de valuación son perdurables, pero si en cambio son anticipados por los agentes, sus efectos no son durables, porque se compensan con el rendimiento de los activos.

Por otra parte, depende de la estructura de los activos y pasivos externos. En los PI, en donde los activos externos tienden a ser denominados en otras monedas, y los pasivos externos en moneda nacional, los efectos de valuación provocados por un cambio inesperado en los tipos de cambio ayudan en el ajuste, porque permiten distribuir la carga del mismo con los otros países. En PI que devalúan, el valor de los activos externos aumenta y el valor de los pasivos no cambia, por lo que la posición externa neta mejora. Este resultado equivale a una transferencia de riqueza desde los países superavitarios a los deficitarios, lo que disminuye la carga nacional del ajuste de la cuenta corriente. Este fue un beneficio del que disfrutó Estados Unidos (EU) con las devaluaciones del dólar, entre 1985 y 1988 y entre 2002 y 2003. El ajuste puede hacerse, en estos casos, mediante una mezcla de cambios de valuación y de saldos positivos en cuenta corriente.

En los PE, donde los pasivos están denominados en divisas, los efectos de valuación ocasionados por una devaluación aumentan el valor de los pasivos en moneda nacional y complican el ajuste. En los países en desarrollo (PED), el ajuste debe hacerse necesariamente mediante saldos positivos en cuenta corriente.

1.1.2 La globalización real.

El FMI tiene en cuenta, también, los efectos que la globalización real, considerada mediante cambios en los patrones de comercio, tiene sobre el ajuste de los desequilibrios globales.

En cuanto a la estructura geográfica del comercio, se ha producido un crecimiento de la participación relativa de los PE, especialmente los asiáticos, por lo que el ajuste por la vía comercial está más distribuido que en situaciones previas.

Por otra parte, el comercio, que es ahora fundamentalmente intraindustrial, ha aumentado su importancia relativa en la producción nacional. Además, con la fragmentación de la producción manufacturera, el comercio de manufacturas ha crecido dramáticamente respecto del PIB manufacturero.

Estos cambios han afectado los desequilibrios externos y su ajuste, fundamentalmente mediante tres canales.

1) Puesto que el comercio aumentó respecto del PIB, disminuyó la utilización de los insumos domésticos (es decir, se redujo el sesgo doméstico en la producción), lo que potenció el efecto de derrame entre las economías, especialmente entre sectores, por lo que cualquier ajuste tiene mayores efectos sobre los flujos comerciales, es decir, hay una mayor elasticidad del comercio a cambios en la demanda.

2) Si bien el crecimiento de la sustituibilidad de productos finales domésticos y extranjeros hizo más sensibles los flujos comerciales a variaciones en los precios, incluyendo los derivados de alteraciones en los tipos de cambio, al mismo tiempo, la producción global integrada aumentó la dependencia de insumos que no tienen sustitutos cercanos, lo que hizo su demanda inelástica al precio. El resultado agregado de ambos efectos, estima el FMI, ha sido que la elasticidad de sustitución entre bienes comerciables no cambió, por lo que el ajuste no resultó afectado.

3) Pero, con el decremento relativo de no comerciables en la producción —lo que ocurrió en los PE, pero no en los PI—, el ajuste resultante se ha facilitado.

El análisis considera que también los siguientes factores vinculados a la integración comercial afectan el ajuste externo.

4) El aumento de la competencia internacional y la reducción de los márgenes ha hecho caer la relación entre el precio de las exportaciones y el deflactor del PIB, presión antiinflacionaria que facilita la política monetaria.

5) La mayor flexibilidad de las economías y la menor rigidez en los mercados laborales y de productos otorga una mayor capacidad para absorber los choques y para enfrentar los desequilibrios globales.

6) La menor transferencia de variaciones en los tipos de cambio a los precios, que obedece a la mayor credibilidad de las autoridades monetarias y a un entorno de menor inflación, y que fortalece el papel de la moneda local en la fijación de precios, tiene efectos positivos, porque aumenta el aislamiento de

las economías a choques externos, pero, por otro lado, efectos negativos, porque una menor transmisión de los choques reduce las variaciones en el gasto, lo que complica el ajuste.

1.1.3 Perspectiva integrada de los efectos de la globalización.

El FMI utilizó el modelo GEM[5] para hacer simulaciones sobre los efectos de la globalización. Se usó un GEM con cuatro bloques: los EU, la Euroárea (•A) más Japón (JA), Asia emergente (AE) y el Resto del Mundo (RM). Y se corrieron dos versiones: de baja integración (con datos de los años ochenta) y de alta integración (con datos del 2000). Este último se caracteriza por: 1) los flujos de comercio están más distribuidos, 2) las participaciones del comercio en el producto son mayores, y los sesgos domésticos en el consumo y la producción menores, 3) el sector de comerciables es mayor en AE y en el RM y menor en EU y la •A más JA, 4) los márgenes comerciales y las rigideces nominales son menores, y 5) los efectos de variaciones en los tipos de cambio en la inflación doméstica son menores como consecuencia de esfuerzos más determinados de la política monetaria para controlar la inflación.

a) ¿Cómo afecta la globalización real el ajuste externo?

Los resultados de las simulaciones, atendiendo a la restricción de presupuesto externa de largo plazo (que vincula las saldos de comercio y los balances de activos externos netos), suponiendo que los inversores siguen acumulando activos en contra de EU, y que este país adopte un ajuste fiscal moderadamente más firme que el propuesto por la administración Bush, fueron los siguientes: En el largo plazo, los pasivos netos de EU se estabilizan en 60% del PIB (muy por encima del nivel actual de 25%), y el déficit en cuenta corriente cae a 2.5% del PIB (resultado de mayores tasas de interés reales, crecimiento del ahorro y un dólar más débil que favorece las exportaciones netas). En el corto plazo, el producto cae por debajo de la tendencia, y el comercio, gradualmente, genera un superávit para enfrentar los costos adicionales de sus pasivos externos netos.

En los otros bloques el patrón de ajuste es opuesto. Ocurre una apreciación real de sus monedas y declina el crecimiento de las exportaciones netas, mientras que la demanda doméstica se fortalece (debido a relativamente menores tasas de interés reales y a un mayor ingreso de acrecidos activos externos

5. El modelo *Global Economy Model (GEM)* es un modelo macroeconómico multinacional que el FMI comenzó a utilizar en el año 2004. Está basado en un marco macroeconómico explícito en el que los consumidores maximizan la utilidad y los productores hacen lo mismo con ganancia. Incorpora los recientes desarrollos teóricos en macroeconomía internacional y finanzas. Se agrega a su predecesor de los años ochenta, el modelo MULTIMOD, que incorporó entonces las expectativas racionales en los modelos de política. Ver IMF (2004).

netos). En el largo plazo, las cuentas corrientes entran en déficit de 4% del PIB en AE y de 1% en la •A y JA, que se podrá financiar con las mejoradas posiciones en activos externos netos.

Si, además de tener en cuenta la restricción de presupuesto de largo plazo, se consideran los efectos de la globalización (versión de alta integración), los resultados fueron los siguientes: Primero, el ajuste externo puede alcanzarse con menor depreciación real del dólar, menor apreciación real de las monedas de los otros bloques, y menor crecimiento de las tasas de interés en todas partes. Segundo, y como consecuencia, el ajuste ocurre con una menor y más breve caída del producto en todos los bloques, excepto en AE. Finalmente, el ajuste en AE es mayor porque la caída en el crecimiento del producto es mayor que cuando no se tienen en cuenta los efectos de la globalización.

Los autores destacan, en la versión de alta integración respecto de la de baja integración, que la mayor dispersión del comercio posibilita, con excepción de AE, desconcentrar los efectos del ajuste en la cuenta corriente de EU. Y, además, que el mayor tamaño relativo de AE, de la •A y de JA permite que un crecimiento de igual tamaño de los pasivos netos de EU (como porcentaje de su PIB) genere menor crecimiento de los activos netos en los otros bloques (como porcentajes de sus respectivos PIB), lo que supone menores superávits de comercio, debido a lo cual el balance entre ahorro e inversión puede alcanzarse con menores variaciones de las tasas de cambio, y, lo que es más importante, con menores variaciones de las tasas de interés, permitiendo, con excepción de AE, una menor caída en el crecimiento del producto mundial.

Estos resultados dependen en escasa medida de la mayor flexibilidad económica y de la intensificada competencia. En cambio, dependen significativamente de las diferencias en las estrategias de política monetaria en el tiempo. Debido a la mayor credibilidad y efectividad de las políticas monetarias, se requieren menores cambios en las tasas de interés durante el ajuste, para estabilizar la inflación que sigue a los choques de demanda.

b) ¿Cuáles son las implicaciones de cambios en las preferencias de los inversores?

Optimistamente, las simulaciones asumieron que los inversores continúan acumulando activos de EU durante un largo período.

Alternativamente, desarrollaron otros dos escenarios para considerar el impacto de cambios en las preferencias de los inversores.

En el primero, los inversores del grupo del •A más JA, y el grupo del Resto del Mundo, dejan de seguir acumulando activos contra EU y comienzan a reducir gradualmente sus tenencias deseadas para llevarlas, en 2010, a los niveles de 2001, pero el comportamiento en AE no cambia, y las monedas de la región se mantienen vinculadas al dólar.

En el segundo, todos los inversores extranjeros deciden reducir gradualmente

las tenencias deseadas de pasivos de EU, y AE se mueve inmediatamente a un régimen de tipos de cambio flotantes con políticas monetarias gobernadas por una regla de tasa de interés similar a que rige en los otros bloques.

Los resultados del desarrollo de estos escenarios, que son ambos más negativos para el producto mundial, y más marcados en el segundo, son los siguientes:

1) Caen los flujos de capital hacia EU, por lo que se requiere un ajuste más abrupto en su cuenta corriente. Las tasas de interés estadounidenses aumentan más que en el escenario base, y el dólar se deprecia más y más rápidamente. La reducción del PIB de EU es mayor.

2) La devaluación del dólar es acompañada con una apreciación de las monedas en los bloques con países que tienen regímenes de tipo de cambio flotante. En AE se produce una gran apreciación si hay cambios a un régimen de tipo de cambio flotante y deja de acumular pasivos estadounidenses.

3) Las tasas de interés reales fuera de EU caen moderadamente, y aumenta el crecimiento en los demás bloques, a pesar del menor crecimiento estadounidense, lo que, parcialmente, refleja el cambio en la preferencia de los inversores, que reducen el ahorro deseado e incrementan el consumo.

Desde el punto de vista de la globalización, y teniendo en cuenta el posible cambio en la preferencia de los inversores, y la posible modificación en el comportamiento de los bancos centrales de AE, la recomendación que se desprende del análisis, incluyendo los resultados de las simulaciones realizadas con el modelo GEM, es que las autoridades deben esforzarse por aprovechar las condiciones para fortalecer los recaudos para que el ajuste se produzca sin grandes disminuciones en el crecimiento del producto. Esta recomendación del FMI de abril del 2005 no ha cambiado en lo fundamental, pero, como veremos más adelante, considera desde entonces que los esfuerzos políticos han sido y siguen siendo insuficientes.

1.2 Desequilibrios externos y desequilibrios internos.

A pesar de que las tasas de ahorro e inversión globales han disminuido y los desequilibrios en cuenta corriente han aumentado a niveles sin precedentes, las tasas de interés a largo plazo no han comenzado a aumentar sino a fines del 2005.

El ahorro y la inversión globales cayeron desde mediados de los setenta hasta mediados de los ochenta, se estabilizaron hacia fines de los noventa, cayeron nuevamente hasta el 2002, y se han recuperado escasamente después.

Este comportamiento agregado refleja, principalmente, el comportamiento de los países industriales, y contrasta con el de los países emergentes y exportadores de petróleo.

1.2.1 Ahorro.

Para el período que comienza en 1997, que es en el que principalmente se generan los actuales desequilibrios en cuenta corriente, la caída en el ahorro en los PI se explica en dos tercios por caída en S privado (a pesar de un crecimiento en el ahorro corporativo). En los PE y países exportadores de petróleo (PO), después de la crisis 1997, el aumento del ahorro se explica principalmente por un aumento del ahorro público.

Durante este período, el comportamiento en los PI ha sido desigual: cayó el ahorro debido a la caída en el ahorro privado en EU y JA, fundamentalmente debido a la caída en el ahorro de los hogares. En •A cayó en menor medida, también por reducción del ahorro privado. En EU, además, el ahorro público cae desde 2001.

Las tasas de ahorro de los PE y los PO alcanzaron y superaron las de los PI, pero también fue desigual su comportamiento. Remarcable el crecimiento del ahorro en China, especialmente desde 2000. En el resto de Asia, el ahorro permanece alto, aunque está cayendo lentamente desde principios de los años noventa. En América Latina, el aumento del ahorro se debe al ahorro público. El ahorro público también creció en los PO.

Los saldos en cuenta corriente son consistentes con el cambio en la tenencia global de reservas.

1.2.2 Inversión.

En todos los PI la inversión cayó, más en JA y •A. Puesto que en estos dos últimos se partió de altas tasas de inversión, ha habido una convergencia entre los PI en torno a más o menos 20% del PIB. El FMI estima que, en parte, este comportamiento refleja un abaratamiento de los bienes de capital por incremento de productividad en el sector, una extensión de la tecnología de la información, y un aumento de la tasa de depreciación que explica el crecimiento en la formación bruta de capital. La caída en volumen, en consecuencia, ha sido menor.

En los PE el comportamiento ha sido desigual. Cayó la inversión en casi todos, excepto en China y otros pocos. En AE se redujo 10%, a pesar del crecimiento de la inversión pública. También ha permanecido baja en PO, a pesar del crecimiento del precio del petróleo.

1.2.3 Caída en el sesgo doméstico.

Entre los PI las tasas de ahorro e inversión presentan una alta correlación, si bien han caído. Para el ahorro, desde 0.68 para el período 1970-1997 a 0.48 para el período 1997-2004. En la inversión, desde 0.69 en 1970-1997 a 0.53 en 1997-2004.

En los PE, en cambio, la correlación es baja, pero ha aumentado. En el ahorro,

desde 0.04 en 1970-1997 a 0.27 en 1997-2004. En la inversión, desde 0.11 en 1970-1997 a 0.3 en 1997-2004.

Entre los PI y los PE, la correlación en el ahorro ha sido negativa, aunque ha disminuido desde -0.19 en 1970-1997 a -0.08 en 1997-2004. La correlación en la inversión, de ser -0.14 en el primer período, pasó a 0.24 en 1997-2004, lo que se explicaría, según los autores, por el carácter global del choque de productividad relacionado con la tecnología de la información.

La correlación entre ahorro e inversión dentro de cada región ha sido significativamente positiva, pero cayó desde 0.6 en 1970-1997 a 0.4 en 1997-2004, lo que indica una importante caída en el sesgo doméstico.

Estos comportamientos son consistentes con el aumento de los desequilibrios en cuenta corriente, especialmente entre EU, por una parte, y Asia y PO por otra. Y, también, con la mayor dispersión de los desequilibrios externos.

Por el contrario, la teoría económica tiene dificultades para explicar la transformación de los PE en exportadores netos de capital, lo que también contradice el patrón histórico de los flujos de capital. Algunos consideran que se debe a decisiones de política en los PE, para generar un amortiguador que permita enfrentar eventuales turbulencias en los mercados financieros. Otros, que hay una falta de oportunidades de inversión rentable en los PE, relativamente a los PI.

1.2.4 Efectos de las condiciones económicas globales en el ahorro, la inversión y las cuentas corrientes.

En lugar de usar el modelo GEM, los autores consideran más adecuado usar un modelo factorial dinámico para examinar hasta dónde las condiciones económicas globales han estado afectando el ahorro, la inversión y las cuentas corrientes. Considera cinco variables: PIB, tasas de interés real de corto plazo, tasas de ahorro, tasas de inversión y balances en cuenta corriente.

Estas variables se descomponen de acuerdo con cuatro componentes no observados estimados: un factor mundial que captura los choques que afectan a todas las regiones[6] y todas las variables (refleja eventos económicos mayores, como aumento de precio del petróleo o progreso tecnológico global), un factor común a cada una de las cinco variables (por ejemplo, el factor

6. Los países considerados se agrupan en 12 regiones: US, JA, Anglosajones (Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido), Gran Europa (Italia, Francia y Alemania), Pequeña Europa (Austria, Bélgica, Finlandia, Grecia, Irlanda, Holanda, Portugal y España), Otros industriales (Dinamarca, Suiza y Suecia), Asia del Este 1 (Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas, Tailandia), Asia del Este 2 (Hong Kong SAR, Singapur, Taiwán Provincia de China), China, América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú), Otros mercados emergentes (Egipto, India, Israel, Marruecos, Pakistán, Sudáfrica, Turquía), y PO (Irán, México, Noruega, Arabia Saudita, Venezuela).

ahorro captura los choques comunes que afectan al ahorro en todas las regiones, como la innovación financiera), un factor región específico que afecta las cinco variables en la región (por ejemplo, la integración europea), y un factor idiosincrásico que captura los choques que afectan a cada variable en cada región.

Los resultados indican que una alta proporción de las variaciones en las tasas de ahorro y de inversión se explican por factores globales (suma del global y del común), lo que sugiere que los PI han estado sujetos a choques similares. Pruebas de causalidad sugieren que es el alto comovimiento entre productividad y precio de los activos entre los PI el que está conduciendo el comovimiento observado entre ahorro e inversión.

En los PED el factor global es mucho menos importante. Más bien, en estas regiones han ocurrido ciclos regionales específicos de ahorro e inversión, lo que reflejaría las grandes diferencias entre PED y PI en las estructuras económicas, en las instituciones, y en las políticas. Por ejemplo, la aceleración del ahorro en China y en los PO es descrita por el modelo como altamente idiosincrásica. Lo mismo ocurre con la caída de la inversión en Asia después de 1997.

Por otra parte, los resultados revelan un alto grado de sincronización entre los balances de cuenta corriente entre PI y PE, lo que se esperaba, dado que las brechas regionales entre ahorro e inversión están sujetas a la restricción de que el ahorro debe ser igual a la inversión. En promedio, el factor de cuenta corriente global explica un tercio de los cambios en los balances de cuenta corriente, tanto para los PI como para los PE.

Es interesante notar que el factor de cuenta corriente global captura mejor los desequilibrios de mediados de los años ochenta que los actuales. Ello se debe a que entonces los desequilibrios estaban concentrados en un pequeño número de países (EU, JA, Gran Europa y Asia del Este 2). Hoy, por el contrario, los desequilibrios están más distribuidos, y parecen estar más influidos por factores idiosincrásicos, si bien en los últimos dos años se ha agregado el aumento en el precio del petróleo, que es un factor global. Esta característica tiene importantes consecuencias sobre cómo los desequilibrios pueden ser corregidos.

Las recomendaciones[7] de este acercamiento, publicadas en IMF 2005b son, aunque notaremos más adelante una diferencia interesante, las mismas de IMF 2005a. Un aumento permanente en el ahorro nacional en EU del 1% redu-

7. Para encontrar las soluciones sugeridas los autores utilizan un modelo FAVAR (*factor-augmented vector autoreguessive)* que combina las estimaciones del modelo factorial dinámico con variables de interés en países seleccionados, con lo que estiman que pueden capturar los vínculos y derrames globales.

ciría el déficit en cuenta corriente en 0.5% del PIB después de 3 años, y, correlativamente, reduciría los superávits en Gran Europa en 0.25% y en JA en 0.75%. En Asia del Este 2 la reducción del superávit sería de 3% del PIB.
Una recuperación permanente de la inversión en Asia —excluyendo China— y en PO de 5% del PIB reduciría el déficit estadounidense en 0.75% del PIB.
Un incremento del crecimiento del PIB real en JA y en Gran Europa del 0.5% empeoraría la cuenta corriente en cada una de estas regiones en 0.3% del PIB, pero el déficit en cuenta corriente de EU se reduciría en 0.2% del PIB.
Finalmente, un crecimiento de las tasas de interés de corto plazo en US tendría un efecto limitado en su cuenta corriente, lo que es consistente con la fuerte correlación entre las tasas de interés, de ahorro y de inversión entre los PI. El ahorro y la inversión en los otros PI se verían afectados sin una reducción significativa en el déficit en cuenta corriente de EU.

2. BALANCES DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.

En abril de 2005, el IMF 2005a hizo un balance de la estrategia sugerida por el Comité Monetario y Financiero Internacional en octubre de 2004, en el que señalaba que la propuesta de la Administración EU de reducir el déficit fiscal a la mitad en 2009 era insuficientemente ambiciosa y que, además, había gran riesgo de que no se cumpliera, porque no se tenían en cuenta fondos adicionales para Afganistán e Irak, ni los costos de las reformas de la Tasa Alternativa Mínima y de la Seguridad Social, y se asumía una restricción en los gastos sin precedentes. En Europa, la estrategia de Lisboa tuvo resultados mixtos, y se debilitaba su aplicación. Y en JA, aunque la salud corporativa había mejorado, perduraban ineficiencias en el sector de no comerciables. En Asia emergente, las monedas de Corea, Tailandia, Taiwán e India mostraron una mayor flexibilidad, pero en el resto no hubo progresos considerables.
Así, el FMI consideró que no había un paquete de mediano plazo creíble de políticas para corregir los desequilibrios, y la falta de progreso aumentaba los riesgos, en el futuro, de que un cambio de expectativas de los inversores pudiera desencadenar alguno de los escenarios menos favorables.
En abril de 2006, el FMI constataba que no había habido cambios significativos en la tendencia a agravarse los desequilibrios, pero que los flujos de capital a EU se habían mantenido fuertes, con un crecimiento de la compra privada de bonos que compensaba la caída en los flujos oficiales. Además, notaba que el deterioro de la posición externa neta de EU fue contenido por considerables ganancias netas de capital en su portafolio externo, a pesar de la apreciación del dólar, gracias al mejor desempeño de los mercados externos respecto del mercado estadounidense.
Pero, en opinión de Gian Ma. Milesi-Ferreti, autor de esta evaluación, la ten-

dencia es insostenible en el largo plazo,[8] y la pregunta no es si el ajuste deberá ocurrir, sino cuándo y cómo. Los escenarios más o menos benignos dependen, como hemos visto, de los comportamientos de los agentes privados y de las políticas públicas.

A pesar de una modesta mejora en el ahorro en US, con una reducción el déficit público a 4.1% del PIB, no se modifican las previsiones del FMI sobre el incumplimiento de la meta fiscal, e insiste en la necesidad del ajuste que, además de la ambiciosa compresión de los gastos que no son de defensa, incremente la recaudación mediante el aumento de tasas a la energía y la eliminación de excepciones, o la introducción del IVA o impuestos a las ventas.

En Asia el ajuste cambiario sigue limitado, a pesar de la reforma china de julio de 2005, y la reducción de los excedentes en cuenta corriente de los demás países de la región que, sin embargo, todavía siguen siendo altos. De acuerdo con la caracterización del FMI, las reformas estructurales orientadas al fortalecimiento del consumo en China deberían acompañarse del fortalecimiento de la inversión en el resto de los países.

En JA encuentra un crecimiento bien fundado que ha permitido reducir el superávit en cuenta corriente, pero sigue insistiendo en la necesidad de flexibilizar los mercados laboral y de no transables. En Europa, los fundamentos del crecimiento le parecen más débiles a pesar de la flexibilización de los mercados laborales, que no han generado suficiente aumento en la productividad y el crecimiento.

En los PO, el gasto de los ingresos petroleros ha sido de sólo el 30-40%, y la inversión social (educación y salud, infraestructura, empleo privado, fortalecimiento de la protección social), escasa. Y en los países del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo, con monedas vinculadas al dólar en el esfuerzo en pro de la unión monetaria, la apreciación real puede sólo ocurrir mediante un incremento en la inflación.

E insiste en que, tanto la apreciación en los superavitarios como la depreciación en los deficitarios, son necesarias, y que, mientras más se demore el ajuste, mayores serán los riesgos de un ajuste con sobrerreacción en el tipo de cambio, con efectos inconvenientes para la estructura y el crecimiento de la economía mundial.

3. INTERPRETACIONES.

A diferencia de la interpretación del FMI, influyentes autores y funcionarios bancarios, como Dooley *et al* (2005), han venido sosteniendo la tesis de que

8. Salvo que, como sostienen Hausmann and Sturzenegger (2006), el ingreso efectivo de la inversión externa neta de EU siga siendo positiva, como en los últimos 25 años.

la situación ha sido provocada por un exceso de ahorro, provocado por el colapso de los rendimientos de las inversiones en el RM, el cual sólo ha podido encontrar mejores oportunidades de colocación en los EU. Lo que permitiría, por otra parte, explicar las bajas tasas de interés en el mundo, las que, a su vez, explicarían el decremento del ahorro y el incremento de la inversión en los EU. Punto de vista que también ha sostenido Ben S. Bernanke, actual Presidente de la Fed, argumentando que no hay factores estadounidenses que expliquen el exceso de ahorro mundial.

De acuerdo con esta interpretación, no habría un problema de desequilibrios, o cuando menos este no sería tan grave, y la situación podría mantenerse de manera más o menos indefinida. Si se pretendiera reducirlos, el grueso de la responsabilidad recaería en los países superavitarios en el sector externo, incapaces, hasta ahora, de aplicar políticas orientadas a mejorar relativamente las condiciones de inversión para retener el ahorro que generan.

En el otro extremo se encuentran los que, como Roubini (2006), consideran como principales factores los estadounidenses (en especial la caída del ahorro desde el 2001), como consecuencia, principalmente, de la caída en el ahorro público, el cual, a diferencia de la posición anterior, sostiene que el ahorro del RM no ha servido desde ese año para financiar la inversión, sino el déficit fiscal. Así, desde principios de la década, los déficits gemelos estadounidenses estarían explicados por su déficit fiscal.

Y, como consecuencia de la diferente interpretación sobre la perdurabilidad del rendimiento de los pasivos estadounidenses, Roubini sostiene que la preservación de los déficits gemelos es imposible. No considera que se estén desarrollando las políticas necesarias para procurar un ajuste suave (contracción fiscal en EU —reducción del gasto—, revaluación en China y otros países asiáticos —desviación del gasto—, e impulso a las reformas estructurales en JA y Europa), por lo que pronostica un aterrizaje brusco, con entallamiento de las burbujas en el precio de los activos, aumento de las tasas de interés a largo plazo, aumento de las tasas de interés a corto plazo en EU, y reducción del crecimiento en EU y el mundo.

El FMI, como hemos visto, parece ubicarse a medio camino entre estas posiciones extremas. Al mismo tiempo que reconoce la mejoría que la globalización y el aumento de credibilidad de las autoridades monetarias introducen en la solución de los desequilibrios externos, parece inclinarse por la opinión de una sequía de inversión más que por la de un exceso de ahorro global, y de que los flujos financieros internacionales netos hacia EU no parecen estar suficientemente bien canalizados.

4. CONCLUSIÓN

Los participantes en este debate parecen confiar en la capacidad de las autoridades económicas para controlar, sin hacerlos desaparecer, los desequilibrios externos.

También parecen haber incorporado, como una consecuencia durable de la actual configuración de las relaciones económicas internacionales, un crecimiento que modifica sustancialmente la dinámica económica global, permitiendo flujos internacionales de capital que reducen significativamente el sesgo doméstico de la inversión, y posibilitan, en consecuencia, el financiamiento de grandes desequilibrios en cuenta corriente por lapsos mucho más prolongados.

La discrepancia fundamental es la de la rentabilidad internacional relativa de dichos flujos. Otra diferencia se refiere a la capacidad de las autoridades económicas. Mientras la interpretación pesimista no encuentra ni voluntad ni capacidad para acomodarse al cambio potencial de expectativas del sector privado, la interpretación optimista no parece tener dudas sobre la conciliación de las prácticas privadas y las políticas públicas para enfrentar los desequilibrios, requieran estos (en la posición del FMI), o no, (en la posición de Dooley) un ajuste.

BIBLIOGRAFÍA

Dooley, Michael P., D. Flolkerts-Landau and P. M. Garber (2005), *Savings gluts and interest rates: the missing link to Europe*, WP 11520, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

International Monetary Fund, IMF (2005a), *World Economic Outlook, Globalization and external imbalances*, Washington: International Monetary Fund, April.

International Monetary Fund, IMF (2005b), *World Economic Outlook, Building institutions*, Washington: International Monetary Fund, September.

International Monetary Fund, IMF (2006), *World Economic Outlook, Globalization and inflation*, Washington: International Monetary Fund, April.

International Monetary Fund, IMF (2004), *GEM: A New International Macroeconomic Model*, preparad by the Reserach Departament and approved by Raghuram Rajan. Washington: International Monetary Fund, January 2004.

Roubini, Nouriel (2006), *Global imbalances: causes, solutions and risks of a disorderly rebalancing*, NYU and Roubini Global Economics, may 2006, www.rgemonitor.com.

I. d.

Privatización de los servicios públicos, jurisdicciones y tribunales especiales

Privatización: caso de los servicios eléctricos, aumento de la pobreza y medio ambiente

Judith A. Cherni*

1. Introducción

La suposición de las políticas de liberalización cuando éstas fueron introducidas —en las décadas del 80 y del 90— como parte del proceso de globalización en las regiones en desarrollo fue que éstas facilitarían la provisión de servicios a las capas de menor ingreso (World Bank, 1996). Sin embargo, la evidencia —a partir de un número de estudios— a menudo sugiere algo muy diferente (por ejemplo, Karekezi & Sihag, 2004; Kozulj & Di Sbroiavacca, 2004.). El caso Latinamérica/Caribe, y en particular el de la Argentina, presenta características aptas para explorar esa realidad. En comparación con otras regiones pobres, el nivel de los servicios públicos y el grado de electrificación es alto en Latinoamérica/Caribe. Es en esta región donde las reformas de mercado fueron aplicadas temprana y agresivamente; los niveles de pobreza son notorios, y la diferencia entre los ingresos más altos y los más bajos es abismal.

Esta ponencia examina el caso Latinoamericano usando una perspectiva microeconómica y doméstica del problema para demostrar el impacto de la privatización, en particular sobre las capas de menor ingreso, y, a través de este análisis, mantener que este modelo político neoliberal lleva a la exclusión sostenida y a la falta de sostenibilidad energética, con consecuencias medio ambientales reconocidas. En el caso específico de la electricidad, las reformas se concentraron típicamente en la privatización y liberalización de los mercados urbanos que ya existían, y así se incrementó el acceso al servicio, se lo mejoró y se ofrecieron tarifas diferenciales. Una consecuencia fundamental de esta política ha sido evitar/ignorar a los pobres en las áreas urbanas y saltearse las zonas rurales. Este artículo se concentra en las zonas urbanas.

En general, el tópico de la electricidad, o de la energía, ha sido dominado en las ciencias sociales por preocupaciones económicas e industriales. En este artículo, el tema se comienza a investigar a partir de los porcentajes de energización

* Imperial College London, UK.

regional alcanzados, pero se examina detalladamente el impacto de la liberalización desde la perspectiva microeconómica de unidades de consumo familiar. Este ángulo analítico nos permite identificar que hay tendencias globales que se repiten en varios países y que son responsables de los efectos sobre la pobreza. El medio ambiente es un factor que se ha visto afectado de diversas maneras por los cambios de la liberalización energética. Sin embargo, éste ha sido un tema menos investigado por científicos. En el artículo se presenta brevemente cómo se ha considerado el impacto ambiental directo e indirecto. Se comienza el estudio dando una visión general de los niveles de electrificación en las regions subdesarrolladas, donde se muestra el éxito alcanzado durante esos períodos, pero, igualmente, haciéndose referencia ya a las diferencias encontradas entre areas urbanas y rurales. Una observación más detallada en tanto al impacto de la privatización se concentra en los grupos de consumidores domésticos, y se indican así las diferencias sociales y económicas del impacto. Se discuten resultados de investigaciones que se han llevado a cabo para Latinoamérica y el Caribe —con un foco en Argentina especialmente. Un propósito central de este artículo es destacar que, a partir del estudio del efecto de la privatización del sector eléctrico, podemos deducir la futura dirección de la economía mundial. Estas mismas lecciones nos son útiles para alertar sobre algunas de las posibles consecuencias adversas de la aplicación del mismo modelo en regiones donde la liberalización de las utilidades ha sido más lenta, especialmente para gobiernos que buscan adoptar reformas de mercado. El tema de provisión de electricidad y el impacto en la pobreza es fundamental ante procesos y tendencias regionales y mundiales (que este artículo no trata); específicamente: las nuevas políticas energéticas y de nacionalización de los recursos naturales en Latinoamérica; la expansión del modelo de privatización Latinoamericano/Caribeño como el ejemplo exitoso a seguir en otras regiones con menor nivel de liberalización de mercados; el precio ascendente del petróleo y, por lo tanto, un alza posible en el precio de la generación de electricidad.

2. La expansión del sector eléctrico mundialmente

Observando los grados de electrificación desde los años de la institución de las reformas, se reconoce que positivamente ha habido un ascenso en los porcentajes obtenidos. Si bien esto es meritorio, es de notar que ellos han sucedido con mayor intensidad en zonas urbanas. Los crecimientos de la electrificación en zonas rurales ha sido mucho menor, y en números absolutos de personas que carecen del servicio, el crecimiento de la población contrarresta cualquier avance que haya sido conseguido en zonas rurales. (Ver Tabla I).

Tabla I
Población (millones) y grados de electrificación (%) en los países pobres

	1970	% en 1970	1990	% en 1990	2000	% en 2000
Población total	2200		3900		4600	
Población **sin** acceso a la electricidad	1700		2100		1600	
Población **con** acceso a la electricidad	600	25	1800	46	3000	64
*Población **urbana** total*	600		1400		1700	
Población **urbana sin acceso** a la electricidad	300		300		200	
Población **urbana con acceso** a la electricidad	300	52	1100	76	1500	86
*Población **rural** total*	1700		2400		2800	
Población **rural sin acceso** a la electricidad	1400		1600		1400	
Población **rural con acceso** a la electricidad	300	18	800	33	1400	51

Fuente: Datos de: Global and Developing Country Access Rates from IEA (2002, Table 13.3, p.20)
Urban and Rural data for 1970 & 1990 from World Bank (1996b, Table 4.1, p.43)
Urban and Rural data for 2000 from IEA (2002, Table 13.A2, p.43)
Total population data for 2000 from IEA (2002, Table 13.A1, p.37) [1]

Pero la demanda de energía es en realidad una demanda que deriva de la necesidad de tener otros servicios y actividades básicos. La energía efectiva y a costos alcanzables es esencial para mejorar todos los aspectos de vida (ver UNDP, 2004; Johansson & Goldemberg, 2002). Sin embargo, la provision del servicio eléctrico no está asegurada bajo el modelo económico actual. El aprovisionamiento de electricidad tampoco está considerado una de las metas del milenio, lo cual pudiera poner en peligro el conseguirlas. Alrededor de 1.6 billones de personas en el mundo entero, más de un cuarto de la humanidad,

1. Note: UN Population division estimates for less developed regions are higher than developing country population estimates given in the table, the totals being 2700 million in 1970, 4100 million in 1990 and 4900 million in 2000.

no posee actualmente acceso a la electricidad, y cuatro quintos de ella vive en zones rurales (IEA, 2002).

Una tendencia central de las reformas de mercado ha sido abocarse a los mercados existentes urbanos y organizados. Como consecuencia, las críticas que han aparecido sobre el proceso de liberalización de los servicios públicos se han enfocado notablemente en las capas pobres urbanas, a pesar de que millones en las áreas rurales han permanecido sin, o con muy escaso, acceso a la electricidad.

3. UNA HISTORIA 'EXITOSA' DE LA PRIVATIZACIÓN

Los promedios de electrificación en Latinoamérica y el Caribe en el año 2000 estaban por encima de la media de los países subdesarrollados (62.2%) en un 22.4%. En África, donde históricamente se han tenido los miveles más bajos de electrificación, el promedio de electrificación era 29.9% por debajo de la media. A modo de comparación, la liberalización del sector eléctrico en el África ha sido mucho más lenta que en Latinoamérica. La expansión del servicio en zonas rurales (también en el sur Asiático) ha sido menor que el crecimiento demográfico (Barnes, 2005). Además, el número de personas en las zonas rurales del Sub-Sahara que carece de acceso a la energía se ha multiplicado desde los 70 (IEA, 2002, Karekezi & Kimani, 2004). En por lo menos seis países, 95% o más de la población carecía de electricidad en el 2000 (IEA, 2002; ver Tabla II).

Tabla II
Niveles de electrificación Urbana, Rural y Nacional en el 2000, por región

	Urbana (%)	Rural (%)	Nacional (%)
África	63.1	16.9	34.3
Medio Oriente	98.5	76.6	91.1
Asia de Sur	68.2	30.1	40.8
Asia del Este/China	98.5	81.0	86.9
América Latina	98.0	52.4	86.6
Todos los países en desarrollo	85.6	51.1	64.2
Electrificación mundial	91.2	56.9	72.8

Fuente: Karekezi & Sihag (eds) (2004, Tabla 1, p.2; basado en datos de EIA, 2002; GNESD, 2003; World Bank, 2003, y EDF Group, 2002)

Las reformas del sector energético se multiplicaron rápidamente, más que nada en los años 90. Entre los años 1990-1999, 76 países del mundo subdesa-

rrollado introdujeron la participación del sector privado, y 30 en el sector de gas natural. Ello significó alrededor de 100 privatizaciones de la transmisión y distribución de gas, con inversiones de más de US$ 27 billones (World Bank, 1996; Izaguirre, 2000). Más de 600 proyectos de privatización eléctrica fueron iniciados con inversiones de US$ 160 billones. Cuatro quintos de la inversión total se realizó en la generación de electricidad, y ésta se concentró en Latinoamérica (un total de US$ 80 billones se invirtió en la participación privada de proyectos energéticos en Latinoamérica y el Caribe entre 1990 y 1999) (Izaguirre, 2000) (ver Tabla III).

Tabla III
Inversiones en infraestructura energética con participación del sector privado, 1990-2003

	1990-95 ($ millones)	1996-2003 ($ millones)	Total ($ millones)
África Subsahariana	215.9	7114.1	7330.0
África del Norte /Medio Oriente	5341.4	8663.2	14004.6
Asia del Sur	6545.1	13713.4	20258.5
Asia Oriental/Pacífico	25500.0	46905.6	72405.6
Latinoamérica / Caribe	19504.2	104204.7	123708.9
Total:	57106.6	180601	237707.6

Fuente: basado en data de World Bank (2005, Tabla 5.1)[2]
Nota: incluidas tanto las inversiones públicas como las privadas.

4. LA HISTORIA MENOS EXITOSA DE LA PRIVATIZACIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO

Aunque hay más redes de electricidad, ello no quiere decir que todos podrán acceder a ésta. En realidad, la privatización ha promovido formas nuevas de propiedad del servicio energético, y es necesario observar sus consecuencias. Un aspecto ha sido, como ya se ha mencionado, la relación precios y consumo en los ingresos, el impacto en el medio ambiente, y, junto con ello, la falta de promoción de formas de energía renovables (a pesar de que éstas pueden contribuir a la reducción de la pobreza y emisiones tóxicas).
En general, hay que recordar que, a pesar de las inversiones, Latinoamérica/

2. Disponible en: http://devdata.worldbank.org/wdipdfs/table5_1.pdf.

Caribe están acosadas por altos niveles de pobreza (44%, con 19.4% de pobreza extrema; ECLAC, 2005), con una notaria desigualdad en la distribución de los ingresos, y severa degradación de los recursos naturales. Ni la pobreza ni la desigualdad social en Latinoamérica se han reducido al ritmo que se esperaba para los últimos años (The Economist, 2006). Por su parte, África continúa representando el epicentro de la pobreza mundial (con niveles de pobreza del 77% y con un 67% que vive con menos de $ 1 por día).

En realidad, el acceso y cuán asequible es la energía para los consumidores más pobres es una preocupación primaria que ha aumentado, en vez de que se haya resuelto, desde que las reformas de los precios y el servicio comenzaron en los años 80. La tendencia dominante de las firmas privadas ha sido proveer servicios a los que pueden pagar —y no a los pobres—, ya que este es un mercado menos ganancial. Un incentivo de las firmas proveedoras ha sido enfocarse en las capas que consumen más energía, en los clientes que presentan menos riesgos de imcumplimiento de pago, y en aquellas áreas que se encuentran ubicadas en regiones geográficamente accesibles (Clarke & Wallsten, 2002; Jerome & Ariyo, 2004). No es de sorprender que estudios y críticas que se han producido sobre el proceso de la privatización en respecto a las capas de menores ingresos, se han focalizado notablemente sobre la pobreza urbana, a pesar de que millones en las zonas rurales han permanecido, después de la privatización, sin acceso a formas limpias y modernas de energía, tales como la electricidad, el gas, y las energías alternativas.

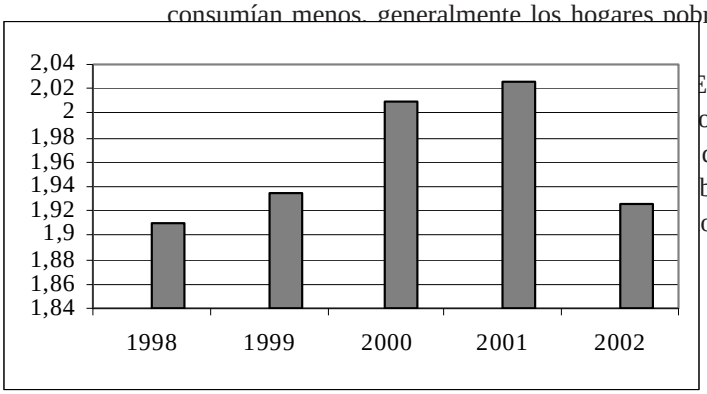
En Argentina, el servicio eléctrico es casi universal, con casi 95% de las casas conectadas a la red nacional en el año 2000. Delfino & Casarin (2003) indican que ese porcentaje también está indicando la pequeña proporcion de usuarios en los grupos de menor ingreso que no usan electricidad, cuando la principal razón es que no pueden pagarla. En Argentina, el precio de la electricidad cayó en un 40% durante los 5 años posteriores a la privatización de 1992-1997 (Estache *et al*, 2001); pero mientras los grandes consumidores se beneficiaron de tales rebajas en los precios, los hogares de bajo ingreso no se beneficiaron igual (Dubash, 2002, Haselip *et al*., 2005). Una consecuencia de tal política económica es que hubo un aumento en la cantidad de energía consumida en ese período (Figura 1).

Figura 1
Cambios en el consumo de electricidad *per cápita* en Buenos Aires

kWh

Fuente: Haselip et al, 2005.

Sin embargo, mientras que el precio de electricidad residencial se redujo de US$ 16c a menos de US$ 5c por KWh para las capas más privilegiadas, estos precios permanecieron en alrededor de US$ 8c por KWh para aquellos que consumían menos, generalmente los hogares pobres. La Tabla IV muestra



estaban bajo la compañía
Eléctricos del Gran Buenos
os por unidad de consumo
demanda baja, y aunque el
bajó un 23% en términos
o aumentó en un 20% para

Tabla IV
Cambios en las tarifas de electricidad residencial después de la privatización, Argentina,1992

Servicio /Tarifa:	SEGBA / Edesur Baja demanda (<150kWh)				SEGBA / Edesur Alta demanda (>150kWh)			
	Sept. 1992	Dic. 1999	Cambio nominal %	Cambio real %	Sept. 1992	Dic. 1999	Cambio nominal %	Cambio real %
Costo bimensual ($)	2.54	4.30	69	48	13.04	15.58	19	4
Precio ($) por kWh	0.061	0.080	31	14	0.056	0.042	-25	-35
Consumo típico bimensual (Kwh)	200	200			560	560		
Gasto ($) por consumo típico	14.74	20.30	38	20	44.40	39.10	-10	-23

Fuente: Delfino & Casarin (2001, Tabla 2).

El consumo promedio de electricidad en Buenos Aires era de 2.3 MWH, y el costo promedio de US$ 263, o sea, 2.2% del ingreso familiar. El consumo de los grupos extremos era de 2.1. El gasto era sólo 50% más alto, aunque ello se traduce sin embargo en un gasto de 0.8% del ingreso de familias no pobres y de 4.5% de los ingresos de familias pobres (ibídem, p. 162). Un análisis comparativo de las tarifas pre- y post-reforma eléctrica, y de las cantidades consumidas, muestra que la progresión de las tarifas ha beneficiado a todos los usuarios domésticos, con la excepción de aquellos con baja demanda por el servicio (Tabla V).

Tabla V
Diferencias en los gastos de electricidad para quintiles alto y bajo, Buenos Aires, Argentina, 2001

Servicio eléctrico	Promedio por hogar	Altos ingresos	Bajos ingresos
Consumo	2.3 MWh	1.55	.75
% del ingreso	2.2%	0.8%	4.5%

Fuente: basado en información de Delfino & Casarin (2003)

En cuanto al servicio de gas, en Argentina la red de gas cubre sólo el 83% de las viviendas. El gasto promedio de US$ 248 representa el 1.8% del ingreso de la familia. Sin embargo, el consumo en las familias más pudientes es el doble

que el de las pobres, pero absorbe 0.7% del ingreso; ello se compara con el 3.6% del ingreso de los pobres. Además, el gasto de todos los servicios combinados (teléfono, agua, electricidad y gas) ha sido moderado para el rico, pero representa una pesada carga para el pobre, absorviendo 4% y 17%, respectivamente, de los sueldos anuales. Además, los cambios en las tarifas de todas los servicios, a consecuencia de las reformas de privatización, han significado una ganancia anual de US$ 112 para consumidores con ingresos más altos (o en el quintil quinto), y han significado una pérdida de US$ 51 en los quintiles más bajos. Esto constituye una ganancia de 0.25% del ingreso anual del rico, pero un pérdida del ingreso del 2% para el pobre (Delfino & Casarin, 2003, p. 167, Tabla VI).

Tabla VI
Diferencias en gas y servicios combinados, quintiles alto y bajo, Buenos Aires, Argentina

Servicio	Gasto Promedio por hogar	Quintil rico %	Quintil pobre %
Gas %	1.8 %	0.7 %	3.6 %
Combinado %	10.5 %	4 %	17 %
Ganancia anual después de la privatización		+ $112	- $51
% ganancia repecto al ingreso anual		+ 0.25%	- 2%

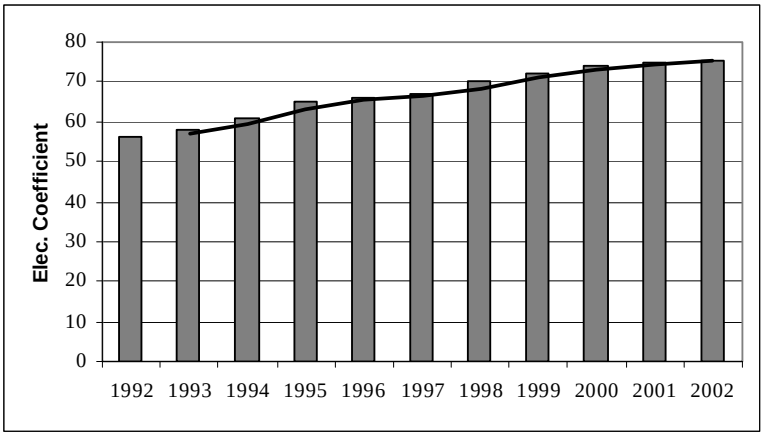
Fuente: Delfino & Casarin (2003, p.167)

5. OTROS CASOS DEL IMPACTO DE LAS REFORMAS

A diferencia que en Argentina, las reformas neoliberales han estado asociadas, en muchos casos, a pronunciados incrementos en los precios de las tarifas. Los precios del servicio eléctrico más que se duplicaron después de la privatización, tanto en Brasil (entre el 1991 y 1996) como en Perú (entre 1992 y 1996); y en Colombia estos aumentaron en más de un 50% entre 1995 y 2000 (Clarke y Wallsten, 2002). Después de la privatización en 1999, los precios del servicio eléctrico subieron en un 50% en la República Dominicana; el gobierno protegió a los consumidores de este incremento por medio del pago de US$ 5milliones por mes a las compañías privadas, para reducir en la mitad la crecida en las tarifas (Akerkar et al., 2004).

El caso peruano nos ejemplifica una situación en la que el nivel de electrificación había crecido antes de las reformas, y lo que se sabe es que en Perú hubo un declive en la expansión del sistema después de las reformas (Kozulj *et al*., 2004), aunque la expansión continuó lentamente y los niveles crecieron, en total, de 45% en 1992 a 75% en 2002 (Fig 1). El acceso al servicio eléctrico permaneció predominantemente como un fenómeno urbano (Cherni y Preston, 2006).

Figura 1
Evolución del coeficiente nacional de electrificación en Perú
(Cherni and Preston, 2006)



Fuente: MEM (2002)

Después de la privatización, las tarifas eléctricas en Andra Pradesh aumentaron entre un 60% y 80% para los usuarios agrícolas, y entre un 30% y 50% para usos domésticos, mientras que en Orissa la tarifa subió en un 15% por año desde 1992, lo que llevó a que, para 1995, los precios aumentaran en un 67%, y desde que la pirvatización comenzó, los precios se cuadriplicaran (Sreekumar, 2004). Estas subidas tarifarias han llevado a los hogares con bajos recursos a más pobreza (Hilary, 2004).

Los precios generalmente subieron en los países del África subsahariana después de la privatización (Barthélemy *et al*, 2003). En Kenya, los precios aumentaron incrementalmente desde marzo de 1994 hasta diciembre de 1999, cuando los costos marginales fueron totalmente cubiertos, pero lo que llevó a multiplicar el precio real que existía en 1993. El resultado es que la electricidad se convirtió en un bien menos accesible para los pobres (Karekezi *et al*, 2004). En Camerún hubo subida de tarifas después de la privatización (Barthélemy *et al*, 2003). En muchos países africanos, incluyendo Uganda, Zimbabwe, Zambia,

los precios habían subido antes de la privatización para atraer inversores (Barthélemy *et al*, 2003). En Uganda, los costos estándares no subieron, pero los precios de consumo residencial se incrementaron drásticamente en el 2001. Ante severas protestas populares los incrementos fueron reducidos (Karekezi *et al*, 2004b, Fig 21, p.55).

En algunos países, los precios fueron bajados después de las reformas. Tal es el caso de Chile, donde las tarifas se redujeron en un 25% entre 1988-1998 (Estache *et al*, 2001). Esto, sin embargo, no significa, automáticamente, como vimos en el caso de Argentina, que los pobres se benefician de tales rebajas. En Bolivia, antes y después de la reforma, los precios subieron y bajaron; en 1994 aumentaron en 15% en Santa Cruz para los primeros 20Kw consumidos, y en 7% en La Paz, mientras que la tarifa decreció en un 14% en Cochabamba (que había sufrido serios incrementos en 1992, antes de las reformas).

En resumen, el suministro y el costo de la energía para los consumidores más pobres es una preocupación que ha aumentado, en vez de que se haya resuelto, desde las reformas neoliberales desde los años 1980. El estudio del efecto de las reformas del mercado energético en el ingreso de las familias de menores recursos refleja una de las realidades de la economía mundial, en que la equidad social y la sustantibilidad ecológica —ambos principios esenciales para un mejoramiento de las condiciones mundiales de vida—, están ausentes, como se analiza siguientemente..

REFORMAS DEL MERCADO DE ENERGÍA Y EL MEDIO AMBIENTE

Los efectos de las privatizaciones en el sector de la energía sobre el medio ambiente es un tema sólo relativamente investigado. A partir de la literatura se deduce que el impacto ambiental se produce debido a dos aspectos diferentes del proceso de liberalización de los recursos energéticos. Un aspecto de la liberalización ocasiona el impacto directo y negativo sobre la naturaleza, y generalmente está relacionado a las reformas 'genéricas' que pretenden incrementar el rendimiento económico del sector privado. En este caso, durante la generación eléctrica, los efectos son notorios en la deforestación, la propagación de contaminantes y problemas con la destrucción de los desechos creados, la contaminación del aire, la contaminación del agua, la lluvia ácida, pérdida de biodiversidad y de tierra, impactos en el uso de la tierra. Por ejemplo, algunas reformas han afectado la prevalencia de proyectos hidroeléctricos a gran escala, lo que ha causado la inundación de valles, relocamiento de poblados y la destrucción de los hábitats. Haciendo referencia a la reubicación de 80.000 personas en 700 villas en el valle del Volta en Ghana, Turkson y Amadu (1999, pp. 43-44), establecen que el costo mayor de tal embalse para la producción eléctrica ha sido el medio ambiental y el social.

Un aspecto adicional es que las reformas neoliberales pueden incentivar —como también desincentivar— el uso y la generación de forma eficiente de los recursos energéticos (Dubash, 2002). En general, como consecuencia del menor costo del servicio eléctrico a las capas más pudientes, se ha registrado una intensificación en el uso de la energía. Otro ángulo es que puede disminuir la inversión en las tecnologías de energías renovables y de otras mezclas de combustibles que, de usarse, podrían mitigar el cambio climático (Pacudan *et al*, 2003). De por sí, el mercado liberal no puede procurar los incentivos para que las externalidades medio ambientales se incorporen en las decisiones económicas de las firmas eléctricas, lo que lleva a resultados sub-optimales. Marcos regulatorios que tengan en cuenta el impacto destructor de las reformas sobre el medio ambiente son prácticamente ausentes (Kozloff, 1998). Pero hay un cambio de responsabilidades en la implementación de medidas de protección ambiental que suceden durante la reforma energética. Heller y Victor (2004) describen la protección ambiental como un elemento del 'contrato social' de la industria eléctrica. Ellos explican que, en un estado de pre-reforma, cuando el Estado estaba o está a cargo del cuidado ambiental, esto es interno a la empresa y se extiende a la inversión de capitales y a las decisiones operacionales. En el caso de post-reforma, el contrato social reside primariamente en las decisiones privadas del mercado.

Luego están las reformas 'específicas', que tienen como finalidad mejorar el trato que se le da al medio ambiente dentro del sector energético en particular. Una forma de tal trato ha sido la promoción de tecnologías que producen energías renovables. Mejorar el desempeño del sector de la energía en su impacto medio ambiental puede llegar a beneficiar desproporcionadamente a los hogares de menor ingreso, pues son estos los que tienden a sufrir más la degradación ambiental y el cambio climatico (UN, 2005). Sin ser una panacea energética o política, las energías renovables podrían suministrar una fuente de energía bastante más segura que la electricidad convencional en muchos países subdesarrollados (incluyendo una reducción en las ineficiencias asociadas con los cortes de energía) (Shreshra *et al*, 2005).

Sin embargo, la introducción de las reformas de liberalización puede resultar en que las renovables tengan desventajas adicionales debido a problemas de financiamiento y costos, pues éstas pueden llegar a ser costosas. Ello se debe a la implícita idea de que el objetivo de la reforma neoliberal es ganancia y no beneficio social. Siendo que las reformas son adoptadas bajo horizontes a corto plazo, hay desventajas tales como los costos altos en los préstamos de capital para desarrollar tales tecnologías, cuando las ganancias que se esperan son altas. Todo ello pone en desventaja el desarrollo de estas energías en comparación con tecnologías convencionales que usan petróleo, y que requieren altos costos de operación, pero que utilizan menor costo de capital (Martinot, 2002; Kentish, 2004).

Los costos de transacción son a menudo más altos para pequeñas plantas generadoras de electricidad que para plantas grandes y centralizadas. Los mercados de capital discriminan contra la pequeña escala de los proyectos de tecnologías de energías renovables. Además, hay una desventaja en que, implícita e explícitamente, los subsidios al sector de la energía convencional siguen siendo altos (Jefferson, 2000). Por otro lado, es posible que la corporatización del servicio con participación privada agregue incentivos para reducir las pérdidas durante la transmisión y distribución, lo cual aumenta la eficiencia energética, mientras que una privatización vertical del servicio llegaría a reducir los incentivos para aumentar la eficiencia energética del productor y consumidor (Bouille *et al*, 2002).

CONCLUSIÓN

Equidad en el acceso a la energía, como al agua, debería considerarse un derecho humano (DFID, 2002) importante para obtener las metas del milenio. Cuando las privatizaciones comenzaron en el mundo subdesarrollado en los 80 y 90, ya se mencionaba el claro peligro de que las privatizaciones del servicio energético se concentraran en los mercados 'fáciles', dejando de lado a los 2 billones de pobres y a las zonas rurales (World Bank, 1996). Este breve análisis en este artículo ha demostrado que esa readlidad se ha materializado. La evidencia indica que las reformas benefician a las familias que están en mejor condición económica, mientras que, en muchos casos, empeora la posición de las familias en peor condición económica. Mientras se mantengan las mismas políticas neoliberales de suministro, la falta de equidad y el demejoramiento de las capas más pobres continuará. Inclusive en los países como El Reino Unido son necesarias políticas para proveer energía accesible a los pobres.

Lo que se ha discutido es un trabajo que está en sus comienzos, y que tendrá como propósito utilizar bancos de información para aprender más sobre el impacto de las reformas a nivel de unidad de consumo de familia, pero que principalmente se propone examinar indicadores macroeconómicos que tienen efecto sobre la sostenibilidad energética de los pobres, tales como importación y precios del combustible derivado del petróleo, suministro de gas, importación, políticas de promoción de energías renovables, políticas de subsidios. Ello dará una visión a largo plazo del impacto de la liberalización. La finalidad será crear conocimiento de utilidad política para el beneficio de las capas más pobres, y prevenir el endosamiento del modelo que se aplicó y se aplica en Latinoamérica y el Caribe. En vez, ayudar en el diseño de alternativas que traigan ventajas para zonas rurales y urbanas que tienen menor consumo e ingresos bajos, o sin ingresos. Ello será importante si se tiene en cuenta que

la sostenibilidad energética no se obtiene automáticamente para los grupos no privilegiados, y cuando el sector es nacional o se nacionaliza.

REFERENCIAS

Akerkar, S. et al (2004). Money Talks: How aid conditions continue to drive utility privatisation in poor countries. Action Aid UK, London, http://www.actionaid.org.uk/wps/content/documents/money_talks.pdf.

Barnes, D. (2005) Introduction. In: Meeting the Challenge of Rural Electrification in Developing Nations: The Experience of Successful Programs. World Bank. Washington D.C. pp. 1-16.

Barja, G. and Urquiola, M. (2001) Capitalization, Regulation and the Poor: Access to Basic Services in Bolivia, Discussion Paper 2001/34. World Institute for Development Economics Research, United Nations University, Helsinki, July, http://www.wider.unu.edu/publications/dps/dp2001-34.pdf.

Barthélemy, J-C., Kauffmann, C.,Valfort, M-A. and Wegner, L. (2003). Privatisation in Sub-Saharan Africa: Where Do We Stand? Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.

Beck, F. Martinot, E. (2004) Renewable energy policies and barriers. Forthcoming in: Cleveland, C. (ed) (2004) *Encyclopaedia of Energy* Academic Press/Elsevier Science

Bouille, D., Dubrovsky, H. and Maurer, C. (2002) Argentina: Market driven reform of the Electricity Sector, Ch.3 in: Dubash, N. K. (ed.) Power Politics: Equity and Environment in Electricity Reform. World Resources Institute, Washington, D.C., pp.31-50, http://pdf.wri.org/powerpolitics_chap3.pdf.

Bruce, N, Perez-Padilla, R & Albalak, R (2000). Indoor air pollution in developing countries: a major environmental and public health challenge. Bulletin of the World Health Organization, 78 (9): 1078-1092, http://www.who.int/docstore/bulletin/pdf/2000/issue9/bul0711.pdf

Cherni, Judith A. and Preston, Felix, 2006 'Rural electrification under electricity reform. The case of Peru', Journal of Cleaner Production

Clarke, G. and Wallsten, S. (2002) Universally Bad Service: Providing Infrastructure Services to Rural and Poor Urban Consumers. World Bank. Report No. 2868.

Delfino, J. A. and Casarin, A. A. (2001). The Reform of the Utilities Sector in Argentina. WIDER Discussion Paper DP 2001/74, United Nations University, http://www.wider.unu.edu/publications/dps/dp2001-74.pdf.

Delfino, J. and Casarin, A. (2003) The reform of the utilities sector in Argentina. In: Ugaz, Cecilia and Waddams Price, Catherine (eds.) Utility Privatization and Regulation. A Fair Deal for Consumers?

Desai, M. A., Mehta, S. Smith, K. R. (2004) Indoor smoke from solid fuels: Assessing the environmental burden of disease. Environmental burden of disease series No. 4, WHO, Geneva, http://www.who.int/quantifying_ehimpacts/publications/en/Indoorsmoke.pdf.

DfID (2002). Energy for the Poor: Underpinning the Millennium Development Goals. Department for International Development (DfID)

Dubash, N. K. (ed.) (2002) Power Politics: Equity and Environment in Electricity Reform. World Resources Institute, Washington, D.C., http://pubs.wri.org/pubs_pdf.cfm?PubID=3159

ECLAC. 2005. Poverty and Income Distribution. In : ECLAC Social Panorama in Latin America,Chile.

Estache, A., Gomez-Lobo, A. & Leipziger, D. (2001). Utilities Privatization and the Poor: Lessons and Evidence from Latin America. World Development, vol. 29(7), pages 1179-1198. http://www.sciencedirect.com/science/article/B6VC6-438KCV7-5/2/a331b3f92bc03dc28636e469bacd771c

Goldemberg, J., La Rover, E. L., Coelho, S. T., et al (2004a). Expanding access to electricity in Brazil. Energy for Sustainable Development, Vol. 8, No. 4, p.86-94, http://www.ieiglobal.org/ESDVol8No4/brazil.pdf.

Haselip, J. , Dyner, I. and Cherni, J. (2005). Electricity and Market Reform in Argentina: Assessing the Impact for the Poor in Buenos Aires. In: Utilities Policy

Heller, T. Victor, D. (2004) *A political economy of electric power market restructuring: introduction to issues and expectations* [ONLINE] Available from: http://pesd.stanford.edu [Accessed 20th June 2004]

Hilary, J. (2004). Profiting from Poverty: Privatisation Consultants, DFID and Public Services. War on Want, September, www.waronwant.org/download.php?id=254.

IEA (2002). Energy and Poverty. In: *World Energy Outlook 2002*, International Energy Agency

Izaguirre, A. K. (2000). Private participation in energy, ESMAP Energy and Development Report 2000, Part 2: Trends. In: Private sector investment in the energy sector 1990-99. World Bank, Washington DC, pp.108-122,

Jefferson, M. (2000) Energy Policies for Sustainable Development, Chapter 12 in: World Energy Assessment, http://stone.undp.org/undpweb/seed/wea/pdfs/chapter12.pdf.

Jerome, A. and Ariyo, A. (2004) Infrastructure Reform and Poverty Reduction in Africa. Forum Paper, Forum on African Development and Poverty Reduction: The Macro-Micro Linkage. South Africa. 13-15 October.

Johansson, T. and Goldemberg, J. (eds.) (2002). Energy for Sustainable Development. A Policy Agenda

Karekezi, S. , Kimani, J. , Mutiga, A. , and Amenya, S. (2004a) Energy Services for the Poor in Eastern Africa. Sub-regional «Energy Access Study» of East Africa. GNESD. Nairobi, Kenya.

Karekezi, S. and Sihag, A. (eds.) (2004b). Energy Access Theme Results. Synthesis/ Compilation Report. GNESD & UNEP

Karekezi, S. and Sihag, A. (eds.) (2004). Energy Access Theme Results. Synthesis/ Compilation Report. GNESD & UNEP

Karekezi, S. and Kimani, J. (2004). Editors' Introduction, Energy for Sustainable Development, 8, 4, pp.3-9, http://www.ieiglobal.org/ESDVol8No4/editintro.pdf.

Kentish, J. (2004). Promoting Renewable Energy in the Context of Electricity Sector Reform: The Case of China, MSc Thesis (unpublished), Imperial College, London.Klare, Michael T. (2005) Blood and Oil: The Dangers and Consequences of America's Growing Petroleum Dependency. Metropolitan Books.

Kozloff, K. (1998) Electricity sector reform in developing countries: Implications for renewable energy, Renewable Energy Project Research Report No.2, Washington DC, http://www.repp.org/repp_pubs/articles/kozloff/index_kozloffa.html.

Kozulj, R. and Di Sbroiavacca, N. (2004). Assessment of energy sector reforms: case-studies from Latin America. Energy for Sustainable Development,

Kozulj, R. , Di Sbroiavacca, N. , and Bouille, D. (2004). Assessment of Energy Reforms in Latin America and the Caribbean. GNESD

Mallon, Kar, Director of Energy Solutions, Greenpeace International. Available: http://www.eu-energy.com/index.html. Accessed 24th July 2006.

Martinot, E. (2002) *Grid-based renewable energy in developing countries: Policies, Strategies and Lessons from the GEF*, Presentation to the World Renewable Energy Policy and Strategy Forum, June 13-15th, Berlin, Germany

Pacudan, R., Rogat, J., and Wasike, W. (2003). The clean development mechanism and power sector reforms in developing countries. In: Søderberg Petersen, L. and Larsen, H. (eds.). Energy technologies for Post Kyoto targets in the medium term, Proceedings of the Risø international energy conference, Risø, Denmark, 19-21 May 2003, pp. 386-397, http://www.risoe.dk/rispubl/SYS/syspdf/ris-r-1405.pdf.

Porcaro, J. and Takada, M. (eds.) (2005) Achieving the Millennium Development Goals: The Role of Energy Services. UNDP. New York

Sreekumar, N. (2004). Lies, Dammed Lies and Statistics: A Case Study of Power Reforms in Orissa, Prayas Energy Group, Pune, India, http://www.prayaspune.org/energy/41_02orisa.pdf. The Economist, May 20th 2006, ;Improving on the Latin rate of growth', pp 60, 63.

Torero, M. and Pasco-Font, A. (2001) The Social Impact of Privatization and the Regulation of Utilities in Peru. World Institute for Development Economics Research. Report No. 2001/17.

Turkson, J. K. and Amadu, M. B. (1999) Environmental Protection Implications of the Electric Power Restructuring in Ghana, Working Paper No.8 UNEP Collaborating Centre on Energy and Environment, Risøe, Denmark, http://www.uneprisoe.org/Workpapers/wpaper8.pdf.

UNDP (2004). Energy for sustainable development. UNDP

Vos, R., Taylor, L. and Paes de Barros, R. (Eds.) (2002). Economic Liberalization, Distribution and Poverty. Latin America in the 1990s. Edward Elgar. Cheltenham UK

Wohlgemuth, N. and Madlener, R. (2000). Financial Support of Renewable Energy Systems: Investment Vs Operating Costs Subsidies, Proceedings of the Norwegian Association for Energy Economics (NAEE) Conference, Bergen, 31 Aug - 2 Sept, http://www.cepe.ch/download/staff/reinhard/madwoh_bergen2000_header.pdf

World Bank (1996b). Rural Energy and Development: Improving Energy Supplies to 2 Billion People, World Bank, Washington D.C. World Bank, WB Rep No 15912

World Bank (2005). World Development Indicators 05. World Bank,

WHO (2002). The world health report 2002 - Reducing Risks, Promoting Healthy Life. World Health Organisation, Geneva, http://www.who.int/whr/2002/en/index.html

Zhang Y-F, Parker, D., and Kirkpatrick, C. (2002). Electricity Sector Reform in Developing Countries: An Econometric Assessment of the Effects of Privatisation, Competition and Regulation. Aston Business School Research Institute.

El CIADI como herramienta de consolidación de la dependencia. Caso Argentina

Liliana Beatriz Costante*

I. Ideas muy básicas y realidades muy conocidas sobre las que se apoyó mi trabajo.

El neoliberalismo, como modelo dentro del sistema capitalista, implementa, con la presión necesaria, la privatización del Estado a partir de la actividad concreta o la complacencia de los llamados "poderes constituidos". En ese orden de ideas, el ex presidente de los EEUU, al hablar a la Asamblea de la ONU en 1993, presentó en sociedad el concepto de "democracias de mercado" en las que se devela explícitamente que las democracias son el aparato institucional necesario al sistema para que produzca y se reproduzca. La astenia social, por frustración, sentido de inevitabilidad, adaptación o temor, es traducida por la hegemonía como consentimiento tácito al orden de cosas. Los espasmos de resistencia son respondidos con la criminalización de la protesta, o desarticulados desde el poder con prebendas de distinto tipo. No corresponde la posible disyuntiva entre "Estado" y "mercado". **El Estado es mercado**. La disyuntiva que sólo se resuelve desde decisiones políticas acordes es "derechos humanos" o "mercado".

La privatización de la Justicia resulta, entonces, una consecuencia lógica para eludir los escollos que quedan en las normativas nacionales frente a las imposiciones del capital. El arbitraje internacional en materias que hacen a las decisiones soberanas de un país se llevará a cabo en "centros" públicos o privados —no judiciales— externos.[1] Para el caso, también están los tribunales

---

* Abogada. Docente Teoría del Estado (UBA). costantelb@yahoo.com.ar.

1. Esto a falta de un órgano jurisdiccional internacional, ya que la ONU no tiene habilitada la vía jurisdiccional, y la Corte de Arbitraje de La Haya recibe casos entre Estados, pero no entre empresas o inversores privados y Estados. Los centros más conocidos son el Centro Internacional para el Arreglo de Disputas sobre Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados (CIADI), y la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional (CIACCI). Esta última, desde su creación en 1923, en el primer foro de arbitraje para contenciosos comerciales internacionales, pero su carta fundadora la define como un foro de arbitraje estrictamente comercial.

judiciales norteamericanos, los cuales —no siendo arbitrales— reciben, por cesión o delegación, la jurisdicción en materias referidas al endeudamiento externo. Por ej.: el art. 8º del decreto 319/2004 de reestructuración de títulos de la deuda pública en cesación de pagos y aprobación de la "Carta de Contratación", "Enmienda previa a la entrada en vigor de la Carta de Contratación de fecha 9 de febrero de 2004", y la "Carta de compromiso" del 15 de marzo, publicada en el Boletín Oficial Nº. 30.362 del 17 de marzo, hace la entrega de nuestra soberanía de esta forma: "Autorízase la prórroga de jurisdicción a favor de los tribunales estaduales y federales ubicados en la ciudad de Nueva York, EEUU, y la renuncia a oponer la defensa de inmunidad soberana, incluida en la Carta de Contratación y su enmienda aprobadas por el art. 7° del presente decreto (…)".

II. FUNCIONES DEL CIADI

Lo que hacía falta era, para empezar, un tratado. Así nace la Convención de New York sobre el Reconocimiento y la Ejecución de Adjudicaciones Arbitrales Extranjeras, o Convención de Arbitraje de New York (CANY), en 1958, en el ámbito de la ONU. Originalmente ratificado por más de cien países, hoy está suscrito por más de 140. Fue propuesto y redactado, sin embargo, por un comité de la Asociación Americana de Abogacía (American Bar Association), juntamente con el Departamento de Estado de los Estados Unidos, el país que gozaba de mayor prestigio en la época de posguerra (Europa estaba bajo el plan Marshall), y que en ese entonces pagaba la mayor parte de los gastos de la ONU. La Convención de New York ha sido un modelo para numerosos convenios subsiguientes, por ejemplo la Convención de Ginebra sobre el Arbitraje Comercial de 1961, y la Convención Interamericana sobre el Arbitraje Comercial Internacional de 1975. Sus intenciones, desde la legitimación del arbitraje internacional sin apelación hasta la obligatoriedad de ejecución de fallos arbitrales en las cortes nacionales, han ejercido una gran influencia en la redacción de todos los modernos tratados de arbitraje, incluyendo el NAFTA, el ALCA, y el del Banco Mundial. No obstante su "universalización", para los casos en que empresas estadounidenses estafaron a empresas extranjeras y éstas se atrevieron a llevar a las americanas al arbitraje en un foro exterior no controlado, el Congreso de EEUU adoptó una nueva ley federal —el U.S. Trade Act (Acto Comercial) de 2002—, que delimita los derechos de inversores extranjeros a los que gozan inversores nacionales, y los somete, en el caso de disputas con empresas estadounidenses o con el gobierno, a las leyes nacionales de EEUU.

El CIADI es el foro de arbitraje específico que necesitaba el capital transnacional. Se crea en 1966 como organismo del Banco Mundial, cuyo director es designado por el Presidente de los Estados Unidos. El Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacio-

nales de otros Estados, del 18 de marzo de 1965 (Convenio de Washington), que creó el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferendos relativos a Inversiones), fue elaborado por el Banco Mundial. Durante la discusión del mismo, los Estados latinoamericanos, fieles en esa época a la Doctrina Calvo, se opusieron ***unánimemente*** a la creación de un tribunal arbitral internacional para dirimir conflictos entre los Estados e inversores extranjeros.

Como "Centro" no es en sí mismo un tribunal, sino que "crea" un tribunal *ad hoc* para cada caso. Si bien inicialmente sólo podían ser actores las empresas, la "jurisprudencia" (recordemos que no son jueces) abrió el campo de legitimación a los inversores privados, por lo que un Estado puede ser demandado tantas veces como inversores particulares crean ser afectados —aunque la empresa que los incluye no demande— paralelamente a una demanda de la empresa principal.

Art. 41 (1) El Tribunal resuelve sobre su propia competencia.(2) Toda alegación de una parte de que la diferencia cae fuera de los límites de la jurisdicción del Centro, o que por otras razones el Tribunal no es competente para oírla, será considerada por el Tribunal, el que determinará si ha de resolverla como cuestión previa o juntamente con el fondo de la cuestión. Art. 48 (5) El Centro no publicará el laudo sin consentimiento de las partes. Art.53 (1) El laudo será obligatorio para las partes y no podrá ser objeto de apelación ni de cualquier otro recurso, excepto en los casos previstos en este Convenio. Arbitraje. Regla 34 (1) El Tribunal decidirá sobre la admisibilidad de cualquier prueba. Regla 39 (3) El Tribunal también podrá recomendar de oficio la adopción de medidas provisionales, o recomendar medidas distintas de las identificadas en la petición. Podrá modificar o revocar sus recomendaciones en cualquier momento.

Para que un país pueda ser llevado ante el CIADI, debe haber firmado una cláusula de prórroga de jurisdicción en caso de controversia en la firma de un tratado o contrato con una empresa extranjera (por ejemplo, para la privatización de un servicio público).

Estas cláusulas de prórroga se complementan con la de estabilización, por las que se establece que, si se modifica la legislación nacional en relación con la inversión realizada, esa modificación no alcanzará a la normativa vigente al momento de celebrarse el tratado. Esto implica que se garantiza a las inversiones externas la continuidad de las condiciones de inversión al margen de los cambios legislativos, cristalizando la relación eventualmente establecida. Veamos: la cláusula de la Nación más favorecida, en función de la cual los inversores externos interpretan que la Argentina no puede conceder a unos países ventajas inferiores a los que concede a otros. Así, por ejemplo, el TBI celebrado entre la República Argentina y la de Panamá, aprobado por la ley 24.971, incluye una cláusula que estipula que la modificación o derogación de las leyes entre las medidas similares a la expropiación (cfme. su artículo 5). Se trata —se señaló— de una cláusula de estabilización legal que —según feliz expresión del ex Minis-

tro de Justicia Dr. Horacio D. Rosatti- debería recalificarse como "…cláusula del inversor más favorecido" (cfme. LL tomo 2003-F:1283). Asimismo, se hizo notar que la cláusula de la Nación más favorecida en el contexto de la no utilización de los remedios jurisdiccionales locales ha sido incluso aplicada en CIADI, caso "Maffezini, Ricardo Agustín c/Reino de España", Nº ARB/97/7 fallado el 13/11/2000. La situación jurídica favorable al capital transnacional se hace aún más intensa en los requisitos de desempeño, por los que el Estado en el que se asienta la inversión abandona toda instancia de desarrollo local.

Las empresas y/o inversores privados, luego de embolsar préstamos o subsidios otorgados para infraestructura, vaciando la explotación de un servicio público o de una empresa pública entregada por precio vil, incrementando su haber con superganancias, o repatriándolas sin efectuar las inversiones comprometidas, pueden acusar al país parasitado de deberle dinero (el cambio en el sistema económico del país, por ejemplo, se pretende tomar como expropiación si no garantiza o pone en riesgo la ganancia prevista). En nuestro país, el orden infraconstitucional que lo permite está reñido con la letra de la Constitución Nacional. Sin embargo, aquél está vigente.

Entonces, estas son las funciones del CIADI:

- SOSTÉN DEL SISTEMA IMPERIAL/NEOCOLONIAL.[2]
- DESPLAZAMIENTO DEL ORDEN NORMATIVO NACIONAL.
- GENERACIÓN DE UNA NUEVA DEUDA EXTERNA.
- SUPERVISIÓN DE LAS DECISIONES POLÍTICAS SOBRE CUESTIONES INHERENTES A LA SOBERANÍA, REFERIDAS AL CRÉDITO PÚBLICO, LA MONEDA Y EL GASTO PÚBLICO.
- DESCORRIMIENTO DEL VELO EN EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA, en cuanto a que son los propios parlamentarios y el Poder Ejecutivo Nacional los que entregan las funciones normativas y del otro Poder (el Judicial Nacional), a un organismo externo, con las funciones antedichas. Adviértase que el proceso de privatizaciones generó un desempleo masivo que, complementado con la sustitución del régimen de contrataciones colectivas, conformó un mercado del trabajo caracterizado por un creciente número de trabajadores sin derechos (migrantes), explotados más que los otros, y —para el caso de los migrantes internacionales de otros países despojados— potencialmente en conflicto con la clase obrera nacional.

III. DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL EN LA MATERIA.

En Latinoamérica, la renuncia de la jurisdicción en favor de tribunales arbitrales extranjeros implica el abandono de un largo combate, iniciado en el siglo XIX

2. Cfr. Beck, Ulrich. Ob.cit., pág. 27.

por Carlos Calvo,[3] quien señaló la obligada sujeción de los extranjeros a las leyes y jueces nacionales en razón de que, de lo contrario, los pueblos relativamente débiles estarían a merced de los poderosos. Agregando que resulta menester recordar que "…los Estados soberanos son independientes e iguales, principio olvidado completamente por los que sostienen la necesidad de las convenciones extranjeras o de la aplicación de la regla (en el caso, inglesa) a los Estados americanos".

La doctrina Calvo, que sigue teniendo rigurosa actualidad, respondió desde su formulación a la necesidad de enfrentar la política agresiva y dominante de los Estados Unidos, expresada en la "doctrina Monroe" y en el "corolario Rossevelt", y de las grandes potencias europeas frente a las jóvenes repúblicas al sur del Río Bravo. A veces bajo la denominación de "protección diplomática" de sus nacionales, y otras en forma de intervenciones armadas directas, como fue el caso del bombardeo de puertos venezolanos en 1902 por parte de fuerzas navales de Alemania, Gran Bretaña e Italia para obligar a Venezuela a pagar deudas a nacionales de dichos países. Este episodio dio lugar a la "doctrina Drago", que rechaza el empleo de la fuerza o la ocupación territorial como medio para obligar a un Estado a pagar sus deudas.

No es necesario, por demasiado conocida, hacer la historia de las intervenciones armadas estadounidenses en América Latina y el Caribe en los últimos 150 años.

III. A) Convención de Viena del Derecho de los Tratados: Se articulan los arts. 26, 27 (que remite al 46, combinado con el 53), 50 y 52.

III. B) Carta de las Naciones Unidas.

"La amenaza o el uso de la fuerza": el art. 2 inciso 4 de la Carta de las Naciones Unidas prohíbe la amenaza o el uso de la fuerza, sin distinguir entre fuerza armada u otra.

Resolución 3171 *Soberanía permanente sobre los recursos naturales*, en cuyo punto 3 se dice: "Afirma que la aplicación del principio de la nacionalización por los Estados, como expresión de su soberanía para salvaguardar sus recursos naturales, implica que **cada Estado tiene derecho a determinar el monto de la posible indemnización y las modalidades de pago, y que toda controversia que pueda surgir deberá resolverse de conformidad con la legislación nacional de cada uno de los Estados que aplique tales medidas**;…" (AG, 17/12/1973).

La Declaración AG 2625 (XXV) —26/10/70—, noveno párrafo del preámbulo y tercer principio, así como la Declaración AG 18/11/1987 (Resolución 42/22) —ambas Declaraciones adoptadas por consenso—, recuerdan la prohibición de emplear entre los Estados medidas de coerción económicas, políticas

3. Cfr. "Derecho Internacional teórico-práctico de Europa y América", D'Amyot y Durand et Pedone-Lauriel, París, 1868.

o de otra naturaleza. Ídem: AG Res. 44/215 en 1989; AG Res. 46/43 de 1991.
El 12 de diciembre de 1974 la Asamblea General de la ONU aprobó la *Carta de derechos y deberes económicos de los Estados,* cuyo artículo 2. 2 c) establece el derecho de los Estados a nacionalizar, expropiar o transferir la propiedad de bienes extranjeros, pagando una compensación adecuada "teniendo en cuenta sus leyes y reglamentos aplicables y todas las circunstancias que el Estado considere pertinentes". Sigue diciendo que si la compensación es motivo de controversia, la cuestión "será resuelta conforme a la ley nacional del Estado que nacionaliza y por sus tribunales, a menos que todos los Estados interesados acuerden libre y mutuamente que se recurra a otros medios pacíficos sobre la base de la igualdad soberana de los Estados y de acuerdo con la libre elección de los medios".
III. C) Carta de la Organización de los Estados Americanos:
La Novena Conferencia Panamericana (Bogotá 1948) consagró la doctrina Calvo en el ámbito regional con la Carta de la Organización de los Estados Americanos, cuyo **artículo 15** dice: "La jurisdicción de los Estados en los límites del territorio nacional se ejerce igualmente sobre todos los habitantes, sean nacionales o extranjeros". En la misma Conferencia se aprobó el Pacto de Bogotá, en cuyo artículo 7 se lee: "Las Partes se obligan a no intentar reclamación diplomática para proteger a sus nacionales ni a iniciar al efecto una controversia ante la jurisdicción internacional cuando dichos nacionales hayan tenido expeditos los medios para acudir a los tribunales nacionales competentes del Estado respectivo".
El art. 19 de la Carta de la Organización de Estados Americanos dice: "Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza". Y el artículo 18 prohíbe la injerencia —armada o no— de un Estado o grupo de Estados en los asuntos internos o externos de cualquier otro.
III. D) Constituciones latinoamericanas:
La Constitución boliviana, en su art. 24, dice: "Las empresas y súbditos extranjeros están sometidos a las leyes bolivianas, sin que en ningún caso puedan invocar situación excepcional ni apelar a reclamaciones diplomáticas".
La de Guatemala, art. 29: "Los extranjeros únicamente podrán acudir a la vía diplomática en caso de denegación de justicia".
La Constitución salvadoreña, art. 98, dice: "Ni los salvadoreños ni los extranjeros podrán reclamar al gobierno indemnización alguna por daños o perjuicios que a sus personas o a sus bienes causaran facciones. Sólo podrán hacerlo contra los funcionarios o particulares culpables"; y en el art. 99: "Los extranjeros no podrán ocurrir a la vía diplomática sino en los casos de la denegación de justicia, y después de agotados los recursos legales que tengan expedidos". La Constitución de Ecuador, art. 14: "Los contratos celebrados por las instituciones del Estado con personas naturales o jurídicas extranjeras llevarán implícita

la renuncia a toda reclamación diplomática. Si tales contratos fueran celebrados en el territorio del Ecuador, no se podrá convenir la sujeción a una jurisdicción extraña, salvo el caso de convenios internacionales".

La Constitución peruana, art. 63, 2° c): "En todo contrato del Estado y de las personas de derecho público con extranjeros domiciliados consta el sometimiento de estos a las leyes u órganos jurisdiccionales de la República, y se renuncia a toda reclamación diplomática. Pueden ser exceptuados en la jurisdicción nacional los contratos de carácter financiero".

La Constitución venezolana, art. 151: "En los contratos de interés público, si no fuere improcedente de acuerdo con la naturaleza de los mismos, se considerará incorporada, aun cuando no estuviere expresa, una cláusula según la cual las dudas y controversias que puedan suscitarse sobre dichos contratos, y que no llegaren a ser resueltas amigablemente por las partes contratantes, serán decididas por los tribunales competentes de la República, en conformidad con sus leyes, sin que por ningún motivo ni causa puedan dar origen a reclamaciones extranjeras".

En Venezuela, la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia viene elaborando una jurisprudencia homogénea en contra del arbitraje, señalando que "el hecho de que mediara un arbitraje fuera de Venezuela no impedía —a ninguna de las partes que hubiera cuestionado la validez o aplicación del convenio de arbitraje— recurrir a las cortes venezolanas aunque el tribunal arbitral hubiera rechazado tales cuestionamientos, pues intervenía una parte venezolana y 'eventualmente' el laudo podía llegar a ser ejecutado en el país".[4]

En Brasil no hay impedimento para que una empresa controlada por el Estado acuerde resolver sus disputas por vía del arbitraje, en la medida en que sea de naturaleza económica y no comprenda intereses públicos.[5] Similar criterio —exclusión de las materias de orden público del arbitraje— sigue Venezuela.

IV. EL CASO ARGENTINO

El art. 68 del Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, del 18 de marzo de 1965, que creó el CIADI, dice: "Este Convenio será ratificado, aceptado o aprobado por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales".

---

4. TSI Venezuela, Sala constitucional "Consorcio Barr c./Four Seasons" 28.10.03, cit. por Anzula-Zumbiehl. El pronunciamiento sigue en línea con el fallo 16.10.01 en "Cía. Anónima Venezolana de Televisión" (cit. en Rivera, Julio César "Interferencias Judiciales en el arbitraje" LL, 6/12/06, nota 16, pág. 3).
5. Rivera, Julio César. Ob.cit., nota 19, pág. 3.

IV. A) Normativa constitucional argentina.

Se articulan los arts. 31, 1, 27, 29, 75 (incs. 8 con remisión al 2; 19; 22; 23) y 116.

El art. 1 de la CN señala que "La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece la presente Constitución". De allí que la propia Constitución referencie un Poder Legislativo, uno Ejecutivo y uno Judicial, determinando sus atribuciones correspondientes.

El art. 31 determina la supremacía de la Constitución sobre todo el ordenamiento (desde 1994 compuesta en bloque constitucional con el art. 75, inc. 23, que incorpora los instrumentos internacionales de DDHH).

El art. 27 señala que "El Gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución". Dentro de los principios de derecho público está la jurisdicción nacional.

El art. 29 establece que "El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o la fortuna de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria".[6] Queda claro que, si no se puede hacer esas concesiones al PEN ni a los gobernadores de provincias, menos puede hacerse a inversores privados extranjeros.

La reserva al art. 21 del Pacto de San José de Costa Rica, en cuanto expresamente prescribe: "El Gobierno argentino establece que no quedarán sujetas a revisión de un tribunal internacional cuestiones inherentes a la política económica del Gobierno. Tampoco considerará revisable lo que los Tribunales nacionales determinen como causas de 'utilidad pública' e 'interés social', ni lo que estos entiendan por 'indemnización justa'" (reserva efectuada por el gobierno nacional en su instrumento de ratificación de fecha 14/8/84, y tramitada con arreglo a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscripta el 23 de mayo de 1969, que cuenta con jerarquía constitucional, art. 75, inc. 22, C.N.).

El artículo 116 de la Constitución argentina dice: "Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución y por las leyes de la Nación… y por los tratados con naciones extranjeras…".[7]

---

6. En el texto anterior a la reforma de 1994, "patria" se escribía "Patria".

7. El inciso 24 del artículo 75 de la Constitución argentina admite una excepción a la prohibición de delegar competencias y jurisdicción : cuando dicha delegación se establezca en tratados en el marco de organizaciones supraestatales de integración que

La tesis que postula que los empréstitos públicos y las operaciones de crédito público (arts. 4 y 75, incs. 4 y 7 de la C.N.) constituyen contratos privados resulta absurda desde la perspectiva de ciencia y dogmática del derecho. Así lo señalaron doctrinarios como Savigny (1852) y Jeze (1925), y en nuestro país Luis María Drago (1907) y Giuliani Fonrouge. Es que el crédito público constituye un ingreso o recurso público, derivado del Estado para brindar cobertura a la financiación de gastos públicos, destinados a satisfacer necesidades públicas de "urgencias de la Nación o para empresas de utilidad Nacional" (art. 4 de la CN). En igual sentido lo señala la ley 24.156 (Título 3, art. 6), que prescribe que "se entenderá por crédito público la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones reproductivas, para atender casos de evidente necesidad nacional, para reestructurar su organización o para refinanciar sus pasivos, incluyendo los intereses respectivos". Las operaciones de crédito público o deuda pública no son operaciones de derecho privado o *iure gestionis*, como entiende no ingenuamente la jurisprudencia norteamericana. Pero aún si habláramos del Estado como sujeto en relaciones de derecho privado, nuestro Código Civil plantea limitaciones estrictas a la autonomía de la libertad de contratación cuando ésta afecta al orden público (arts. 21, 872, 953 y ccs.)
Más aún: mediando un contrato de adhesión, con cláusulas predispuestas, en caso de conflicto, éste se resuelve a favor del deudor, posición que la Asociación de Abogados ha sostenido desde 1983,[8] poniendo el centro de gravedad en cabeza de éste. En "Fallos" 176:218, dice la Corte: "…refiriéndose a materias regulables por la voluntad de las partes- dijo… que tal renuncia no resulta aceptable 'tenidos en cuenta los fines de resguardo de la soberanía nacional que al fuero federal se atribuye, una prórroga a favor de la justicia extranjera, en hechos que se refieren a nuestro comercio con otras naciones' ". El acto de renuncia de la jurisdicción nacional es nulo por inconstitucional, como son —y así han sido declaradas— las leyes de obediencia debida y punto final. Esta declaración la pueden hacer el Congreso de la Nación y la Justicia nacional. En el año 1916, el Dr. José Nicolás Matienzo ("Fallos" 138:62) enunció la doctrina de que el principio de la soberanía nacional impone que la jurisdicción argentina no puede ser transferida a tribunales o árbitros extranjeros por convenciones particulares ni pactos internacionales.[9] En línea con dicha doctrina, Arturo Enri-

---

respeten el orden democrático y los derechos humanos. Ni los tratados bilaterales que contienen dicha renuncia a la jurisdicción territorial, ni el Convenio que creó el CIADI, donde figura la misma renuncia, se han celebrado en el marco de organizaciones supraestatales de integración (p.e. MERCOSUR), ni en ellos figura compromiso alguno de respetar el orden democrático ni los derechos humanos.

8. Boletín AABA abril 1984.
9. Cfr. su dictamen como Procurador General de la C.S.J.N en "Fallos" 138:62

que Sampay[10] señala que "…los países dominantes, inversores de escasos capitales suyos, pero apropiadores en gran escala de recursos naturales y financieros nativos, imponen a los países dominados una administración de justicia *ad hoc*: las controversias de intereses en los que son partes, deben ser dilucidadas en los tribunales del exterior que ellos determinan; sin eufemismo hablando: ante sus jueces. Como es de observar, se trata de una fibra más de las que componen la coyunda con que atan a su yugo a los países dependientes. Décadas atrás, la Corte Suprema de Justicia llegó a hacer suya la doctrina Matienzo gracias al empeño de uno de sus miembros, el Dr. Benito Nazar Anchorena, que fue también un juez ejemplar en cuanto atañe a la defensa del patrimonio nacional". Se trata del fallo del 16 de noviembre de 1936, caso "Compte y Cía. c/Ibarra y Cía." ("Fallos" 176:218). Es cierto que pueden someterse a árbitros muchas de las cuestiones surgidas entre particulares; pero de ahí no se deduce que lo sea también la soberanía nacional, o siquiera que tales árbitros queden fuera de la jurisdicción de los jueces y leyes argentinas".[11] Sólo tres meses necesitó la Corte Nacional para fallar en dicha causa. En efecto, dictó sentencia el 16/11/36 en el sentido de que "…careciendo de Marina Mercante la Nación Argentina, forzosamente sus habitantes importadores y exportadores deben someterse a las reglas que el interés y el espíritu nacionalista —y no pocas veces un mal disimulado menosprecio o desconfianza por las leyes y jueces del país— les dicta en forma de cláusulas prefijadas, impresas e ineludibles de un contrato de adhesión (en lenguaje actual, cláusulas de imposición o sujeción); y así, la Constitución Nacional, las leyes federales y el Código de Comercio, cuando no el mismo Código Penal, a pesar de sus categóricas declaraciones y mandamientos, son letra muerta frente a quienes, monopolizando el transporte fijan su ley (…) La jurisprudencia extranjera se orienta hacia la desaprobación o ineficacia de las cláusulas en los contratos de fletamento que (…) prorrogan la jurisdicción para el conocimiento de dichos contratos. Así, la Corte de Casación del Reino de Italia, en fallo del 3/3/926, decidió que: 'las cláusulas de contratos que anulan la competencia de los tribunales italianos son nulas como contrarias al orden público de que participa la organización de la jurisdicción, y como contrarias a la soberanía del Estado a quien esas cláusulas deniegan uno de sus atributos esenciales'". Si esto lo sostuvo la Corte en materias de derecho privado en las que estaba interesado el orden público, con más razón cuando se trata de actos de derecho público que forman parte de la actividad gubernamental del Estado (actos *iure imperii*), como sucede con los empréstitos y operaciones de crédito público y con el poder tarifario del Estado en materia de empresas concesionarias de servicios públicos.

---

10. Cfr. "Realidad económica", Nº 11, IADE, 1972, , pág. 72.
11. Dictamen del 13/8/36.

Pese a todo lo expuesto, mediante la ley 24.353, del 2 de septiembre de 1994, se aprobó el Convenio sobre Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones entre un Estado y Nacionales de otro Estado, que es el que contempla la creación del CIADI.

El ser parte de dicha Convención no significa someterse automáticamente a la jurisdicción del CIADI, ya que debe mediar un consentimiento escrito para habilitar la intervención de ese Centro; por lo tanto, fueron los TBIs los instrumentos idóneos para que este consentimiento quedara manifestado, en tanto la mayoría de ellos incluye el arbitraje ante el CIADI como mecanismo para la resolución de disputas.

En este contexto (habiéndose celebrado más de sesenta TBIs y ratificado la Convención de Washington de 1965), entre los años 1997 y 2005 se iniciaron un total de treinta y nueve juicios contra la Argentina por parte de inversores extranjeros, de los cuales cinco han finalizado y treinta y cuatro se encuentran pendientes de resolución. Tengamos en cuenta que Argentina es actualmente el país con más juicios ante el CIADI, siguiéndole Méjico, Egipto, Ecuador y Rumania con siete, cinco, cinco y cinco demandas, respectivamente.[12] Mientras que nueve de las demandas se instauraron durante la vigencia del régimen de convertibilidad, las treinta restantes fueron presentadas tras la ruptura de dicho régimen, a comienzos del año 2002. A esto cabe agregar que, de las cinco presentaciones ya resueltas, cuatro corresponden a demandas anteriores a la crisis de 2002, y la restante a una demanda instaurada con posterioridad. Si bien el monto exacto que involucran las demandas contra la Argentina no ha sido posible determinarlo con precisión, se estima entre trece mil y diecisiete mil millones de dólares (de capital, sin contabilizar intereses ni gastos causídicos). Ej.: el primer fallo emitido a favor del demandante, CMS (Transportadora Gas del Norte), empresa estadounidense bajo investigación en su propio país por fraude, está en etapa de estudio por el Comité revisor del CIADI, que estudia el pedido de nulidad interpuesto por la Argentina al laudo por 133.2 millones de dólares. El segundo fallo es de este año: AZURIX por 155.4 millones de dólares.

Las demandas suspendidas tienen como corolario el aumento tarifario a favor de las empresas demandantes. Veamos: la Ley 25.561/02 que declaró la situación de emergencia pública y pesificó los contratos de la administración regidos por normas de derecho público, autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a renegociar los mencionados contratos. A tal fin, se creó mediante el Decreto 311/03 la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos —en adelante UNIREN— en el ámbito de los Ministerios de Economía

12. En total, aproximadamente el 40% de las demandas ante el CIADI son en contra de Argentina.

y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con la misión de asesorar y asistir en el proceso de renegociación de los contratos de obras y servicios públicos dispuesta por la Ley 25.561.[13] En un principio, la estrategia perseguida por la UNIREN en materia de renegociación exigía como condición que las empresas privatizadas retiraran sus demandas ante los tribunales internacionales, para así poder comenzar a discutir los contratos. Dicha postura —dura— debió modificarse posteriormente, aceptando el gobierno que las empresas mantuvieran sus demandas al momento de iniciar la renegociación. La única condición introducida por el gobierno para iniciar el diálogo se asociaba con la suspensión de las acciones mientras se desarrollase dicho proceso; de esta forma, si la negociación por tarifas fracasaba, la empresa estaba habilitada para proseguir su demanda. Entre los acuerdos alcanzados entre la UNIREN y las prestadoras de servicios públicos, mediante los cuales estos acordaron suspender los procedimientos ante el CIADI, mencionaremos los concluidos con las empresas AES Corp., Gas Natural SDG S.A., Aguas Argentinas S.A., Compañía General de Electricidad S.A, Electricidad Argentina S.A., Camuzzi Int. SA., Telefónica S.A., y Telecom France.

A modo de ejemplo, el 3 de febrero de 2006, el Tribunal Arbitral del CIADI suspendió el procedimiento a pedido de la empresa Camuzzi Int. S.A. hasta el 19 de junio de 2006. La renegociación fue exitosa sobre la base de distintas concesiones que el gobierno dio a sus firmas EDEA, Edersa y Transpa, relacionadas con el incremento tarifario y la reactualización contractual.[14] Asimismo, Telefónica S.A. suspendió por 10 meses el juicio contra el país por 2.834 millones de dólares —el más grande que enfrenta nuestra nación—, y a cambio obtuvo un ajuste en las tarifas de las llamadas que se hagan entre las 20 y las 21 horas, y la dolarización de las comunicaciones que llegan a la Argentina desde el exterior.[15] Lo mismo aconteció con la demanda de Telecom France el pasado 7 de marzo de 2006, con igual acuerdo al de Telefónica S.A.[16]

Respecto de las causas que originaron las demandas que se presentaron durante el régimen de convertibilidad, podemos mencionar la ruptura de los contratos para la prestación de servicios, la aplicación de impuestos no contemplados en la inversión original, y la suspensión del régimen de indexación. El común denominador que agrupa a la totalidad de las presentaciones efectuadas a partir del año 2002 se vincula con los efectos de la devaluación, sobre

---

13. Sitio web de la UNIREN: www.uniren.gov.ar.
14. "Camuzzi suspende tres de sus juicios contra el país ante el CIADI", El Cronista Comercial, 20/12/05.
15. "Telefónica suspende el juicio contra el país por 2.834 millones de dólares", El país, Diario Clarín, 15/2/06.
16. "Telecom firmará el lunes la renegociación con el Gobierno", El país, Diario Clarín, 2/3/06.

los contratos en general y sobre el esquema tarifario en particular. Esta es la principal causa de los reclamos de los inversores contra la República Argentina, motivados por la sanción, a comienzos de 2002, de la ley 25.561/02 de emergencia pública y de reforma del régimen cambiario. Esta ley, que declaró la situación de emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, puso fin al régimen de convertibilidad establecido a partir de la ley 23.928, disponiendo que quedaban sin efecto, en los contratos de la administración regidos por normas de derecho público —entre ellos los de obras y servicios públicos—, las cláusulas de ajuste en dólar o en otras divisas extranjeras, y las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo de repotenciación. Los precios y tarifas resultantes de dichas cláusulas, quedaban fijados en pesos en la relación de cambio un peso = un dólar.[17] El articulista Fernando Krakowiak[18] indica que justamente Argentina acordó con Panamá, en septiembre de 2005, suscribir un Acta Interpretativa que aclara: "las partes contratantes han entendido (...) que la determinación del tipo de cambio no constituye un supuesto de expropiación directa ni indirecta ni una medida similar a aquélla, sino una medida regulatoria de política económica no compensable". Fuentes del Gobierno reconocieron que la Consejería Legal de Cancillería intentó impulsar la firma de un acta interpretativa similar para los tratados firmados con los Estados Unidos y España. Sin embargo, estos países dilataron la cuestión para "más adelante", lo cual equivale a decir que no.

El derecho de denuncia podría ejercerse válidamente con respecto a los TBIs que han vencido, pues estos prevén tal posibilidad. Como lo exponen Augusto Morello y Germán González Campaña,[19] prácticamente la mitad de los TBIs han vencido sin que se los haya denunciado, ni propuesto modificaciones a los respectivos Estados signatarios, ya sea excluyendo la jurisdicción arbitral como modo de solución de controversias, o bien exigiendo el agotamiento previo de los recursos administrativos o judiciales internos.

La mayoría de los TBIs disponen que, una vez que hayan vencido, estos se reconducen tácitamente por tiempo indefinido, hasta que alguna de las partes los denuncie. Otros establecen que, cumplidos los primeros diez años de vigencia, se renuevan tácitamente por períodos de hasta diez años más. Más

---

17. El acuerdo celebrado con Estados Unidos el 14 de noviembre de 1991, en vigor desde el 20 de octubre de 1994, es un modelo en ese sentido. Texto de este tratado disponible en http://www.ftaa-alca.org/ngroups/ngin/publications/spanish99/binv_aus.asp.

18. Krakowiak, Fernando; "Tribunal CIADI: aberración de los tratados bilaterales de inversión", *Página 12*, Suplemento Cash, 6 de mayo del 2005.

19. Morello, Augusto M. y González Campana, Germán; "El vencimiento de los tratados bilaterales de inversión", "La Ley" sección Doctrina, Buenos Aires, T. 2005-E-1107, p.1107.

preocupante aún es la cláusula que contienen todos ellos (salvo el de Colombia), que determina "ultra-actividad" de los compromisos asumidos en los tratados una vez que hayan sido denunciados, por períodos que van de diez a quince años.

V. QUÉ SE DIJO, QUÉ SE HIZO, QUÉ FALTA HACER.

A) Sobre todo lo dicho —en especial haciendo frente a lo establecido en los arts. 53 y 54 del Convenio de Washington de 1965 en cuanto a que los laudos son irrecurribles ante la justicia local— se alzaron voces como las de Teitelbaum,[20] Conesa,[21] Masnatta, Casás,[22] Arístides H.M Corti y la suscripta[23] —entre otros—, e inclusive el anterior Ministro de Justicia, Dr. Horacio Rosatti.[24] El Consejo Permanente de Decanos de Facultades de Derecho de Universidades Nacionales señaló la necesaria difusión académica del tema (20/05/05).

B) El 26/8/04, la AABA[25] promovió una demanda contra el Estado Nacional, a los efectos de obtener la declaración judicial de nulidad de las leyes y tratados

---

20. Teitelbaum, Alejandro "Los tratados bilaterales de libre comercio (El ALCA está entre nosotros)" ponencia para el III Congreso Internacional – Derechos y Garantías en el Siglo XXI- Buenos Aires, 8, 9 y 10 de setiembre. de 2004. Fac. de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires,y "Las demandas de las sociedades transnacionales contra el Estado argentino ante los tribunales arbitrales del CIADI (II)", Especial para argenpress.info, 16/2/2005, disponible en http://www.argenpress.info/nota.asp?num=018598

21. Conesa, Eduardo, "Default y reestructuración de la deuda externa", Suplemento Especial *La Ley* 11/2003, págs. 69 y ss., en especial págs. 78, 79 y 80.

22. Casás, José Osvaldo, "Breves reflexiones —a raíz de una sentencia— sobre el arbitraje internacional y el orden público constitucional" en *La Ley*, Suplemento de Derecho constitucional, 23/11/04.

23. Corti, Arístides H.M y Costante, Liliana B. "Extranjerización de funciones públicas indelegables" en *La Ley* Actualidad, 16/03/04 (año LXVIII Nº 53); "La nueva Corte impone la ley por encima de los arbitrajes", en Ámbito financiero, 18/06/04; "Arbitraje, emergencia económica, soberanía y orden público constitucional", en Revista del Colegio de Abogados de San Isidro, Nº 115, julio/agosto 2005. (págs. 38/39); "El CIADI. Acerca de los daños generados por la actividad financiera del Estado cuando se infringen la Constitución y la soberanía nacional", en Tesis 11, Nº 78, agosto/septiembre de 2005, págs. 12/15; Costante, Liliana B. "Notas sobre prórroga de jurisdicción" en *La Ley* 30/09/04 (año LXVIII Nº 189), y "La soberanía y los tribunales arbitrales del CIADI" en LL 04/05/05 (año LXIX Nº 87).

24. Rosatti, Horacio D, "Los tratados bilaterales de inversión. El arbitraje internacional obligatorio y el sistema constitucional argentino", La Ley, sección Doctrina, Buenos Aires, T. 2003-F-1283, p. 1293. Este Ministro fue sustituido. El actual Procurador del Tesoro de la Nación, Dr. Osvaldo Guglielmino, se comprometió por nota ante el CIADI a no revisar los laudos finales del CIADI por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (notas del 26/05/06 y del 12/06/06).

25. Asociación de Abogados de Buenos Aires.

internacionales que prorrogaron la jurisdicción en favor de tribunales judiciales y arbitrales extranjeros, tanto en materia de empréstitos y crédito público cuanto en materia de tratados bilaterales, para la llamada promoción y protección recíproca de inversiones ("TBIs"), al prever mecanismos de solución de controversias en materia de inversión por medio de tribunales de arbitraje ajenos a la jurisdicción judicial argentina.[26] Promovió, asimismo, la conformación de la Convocatoria NO AL CIADI-SÍ A LA SOBERANÍA NACIONAL, que cuenta con la adhesión de más de 70 organizaciones sociales, gremiales, políticas y personalidades de esos quehaceres, la cual promovió un proyecto de ley en el Congreso Nacional para anular las cláusulas de prórroga de jurisdicción a favor de tribunales como los del CIADI en materias en las que está comprometido el orden público.[27]

C) La posibilidad de decretar la suspensión de procesos arbitrales cuenta con el valioso antecedente de la medida cautelar dispuesta por la jueza del fuero Dra. Rodríguez Vidal, mediante sentencia del 27/9/04 en los autos promovidos por la Entidad Binacional Pública Estatal Yaciretá contra las empresas reunidas Impregillo-Dumex y Asociadas para Yaciretá- Eriday UTE y los árbitros Nicolás Gamboa Morales, Emilio Jorge Cárdenas y Julio Alberto Barberis, caratulados 'Entidad Binacional Yaciretá c/Eriday y otros s/proceso de conocimiento' (causa nº 26444/04). Al no acatar el tribunal arbitral dicha medida cautelar suspensiva, el juez federal a cargo de la causa, Dr. Ernesto Marinelli, impuso a las empresas demandadas —que desconocieron dicha resolución, alegando que el fuero contencioso administrativo federal no tenía jurisdicción ni competencia— una multa a título de 'astreintes' de 7 millones de dólares y un millón diario hasta tanto no se lograse que la empresa contratista 'obedezca los mandatos de la justicia argentina', ya que "sólo bajo la amenaza" de una "mortificación patrimonial verdaderamente importante" podría llegar a lograrse la referida obediencia a los mandatos judiciales.

En línea coincidente, el fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con fecha 1º de junio de 2004, en los autos *"José Cartellone Construcciones Civiles S.A. c/Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. o Hidronor S.A. s/ proceso de conocimiento"*, que nulificó parcialmente un laudo nacional por haber fallado el tribunal sobre puntos no comprometidos, sosteniendo asimismo que no puede lícitamente interpretarse que la renuncia a apelar una decisión arbitral se extienda a supuestos en que los términos del laudo que se dicte contraríen el interés público o sean ilegales o irrazonables. Esto podría ser aplicado en el plano internacional respecto de los laudos del CIADI.

---

26. En la actualidad, el expediente está a sentencia de Primera Instancia. La medida cautelar solicitada está en la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

27. No se llegó a poner a estudio por el escaso número de diputados que lo firmaron.

D) La presión social, con una resistencia de años, logró que Argentina no firmara el ALCA en la Cumbre de Presidentes en Mar del Plata, en noviembre del 2005 (no obstante, el documento final firmado por el Presidente argentino sólo señala que no es oportuno). Para el tema del CIADI es indispensable una presión organizada —lo que supone información, difusión y articulación del tema en las distintas luchas de las organizaciones en marcha—, no sólo en el orden nacional sino en el internacional (particularmente en la región). Esto implicará, también, una necesaria presión para lograr que los Congresos y/o Parlamentos nacionales incorporen a la soberanía nacional o al derecho de autodeterminación del pueblo como derecho de incidencia colectiva, por el que pueda el afectado directo o cualquier asociación accionar legítimamente frente a la vulneración de aquél.

UNA IDEA MÁS

Argentina sigue cumpliendo escrupulosamente con las exigencias del poder económico transnacional.[28]

DDHH bien redactados mientras grandes masas poblacionales se debaten entre la vida y la muerte, en condiciones de supervivencia que los desapropian de su dignidad como seres humanos. Esto no es el lado oscuro del sistema. Esto ES el sistema, que lucra y se nutre también con el desánimo y el sentido de la inevitabilidad y la adaptación, o del posibilismo como única salida. La soberanía o la justicia son como el embarazo: se tienen o no. Con las actuales normativas, delegar la soberanía es jurídicamente inconstitucional, nulo de nulidad absoluta.

Celebro la resistencia tozuda y consecuente como exorcismo laico indispensable para mantener la cordura frente a tanta esquizofrenia aparentemente contagiosa del modo de producción en que vivimos.

---

28. El acuerdo celebrado con Estados Unidos el 14 de noviembre en vigor desde el 20 de octubre de 1994, es un modelo en ese sentido. Texto de este tratado en http://www.ftaa-alca.org/ngroups/ngin/publications/spanish99/binv_aus.asp.

Parte II

América Latina en el mundo, cambios, resistencias y debate de alternativas

II. a.

EL NUEVO ESCENARIO EN LA REGIÓN

La inserción de América Latina en el actual orden internacional: crisis y alternativas

Jaime Estay R.*

Desde hace ya más de veinte años, las economías latinoamericanas han venido atravesando por profundas transformaciones, las cuales fueron tomando cuerpo a través de la crisis vivida en el decenio de los ochenta, y han continuado desarrollándose en los años noventa y en lo que va de la presente década. En comparación con los rasgos que estuvieron presentes durante la llamada "industrialización sustitutiva de importaciones" (ISI), los cambios han sido muchos, abarcando a todos los ámbitos del proceso económico, y provocando modificaciones sustanciales en los patrones de producción y consumo, en las relaciones entre el trabajo y el capital, en las modalidades y niveles de la competencia intercapitalista, en los grados y formas de participación del Estado en la economía, en el rol jugado por los distintos sectores, ramas y regiones, etc.

Así, luego de varias décadas durante las cuales los países de la región funcionaron con altos niveles de regulación estatal sobre el conjunto de la actividad económica, mediando dicha regulación tanto las relaciones entre cada economía nacional y el resto del mundo, como las relaciones entre los distintos sectores internos, en los últimos veinte años se ha impuesto un nuevo tipo de funcionamiento, a través de la aplicación del decálogo de políticas, definidas por los principales organismos multilaterales y el gobierno norteamericano, que Williamson [1990] agrupó presentándolos como el "Consenso de Washington": disciplina fiscal; redefinición de prioridades en el gasto público; reforma impositiva; liberalización de las tasas de interés; tipos de cambio competitivos; liberalización comercial y de los ingresos de inversión extranjera; privatización; desregulación; y, protección de la propiedad intelectual.

Varios de los componentes centrales de ese decálogo están relacionados con la apertura de las economías de América Latina y El Caribe, que en los hechos

---

* Chileno, residente en México. Profesor-investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Puebla; coordinador de la Red de Estudios de la Economía Mundial (REDEM, http://www.redem.buap.mx), y del Grupo de Trabajo de CLACSO Globalización, economía mundial y economías nacionales.

ha significado una profunda redefinición del patrón de inserción internacional de dichas economías, y de las estrategias de negociación que han sido adoptadas por los gobiernos de la región en los ámbitos regional hemisférico y multilateral. En el presente trabajo, revisaremos los principales rasgos de esa apertura, identificando sus resultados y destacando que la estrategia aperturista atraviesa por una profunda crisis, que obliga a su redefinición, como parte esencial tanto de las condiciones para superar los graves problemas económicos y sociales de nuestro países, como de los proyectos políticos alternativos que hoy se perfilan en la región.

LA APUESTA POR LA APERTURA

Como parte del discurso neoliberal de reivindicación del mercado y satanización del Estado, en el ámbito de las estrategias de vinculación externa de las economías de la región, desde los años ochenta se impusieron las consignas librecambistas y la crítica al proteccionismo que había prevalecido en el período anterior, para lo cual la absoluta prioridad asignada en esa década al pago de la deuda externa se constituyó en instrumento eficaz de modificación del patrón previo de inserción internacional ya que, buscando explícitamente generar las condiciones para dicho pago, las políticas comercial, cambiaria, de tratamiento a la inversión extranjera, monetaria, crediticia, salarial, fiscal, etc., se encaminaron precisamente hacia la construcción de las nuevas modalidades de inserción, imponiendo desde ese entonces y hasta la fecha la apertura de las economías .

La nueva inserción internacional, empujada por las políticas gubernamentales, implicó una articulación casi sin mediaciones entre, por una parte, las tendencias presentes en la economía mundial y los actores dominantes en ese ámbito, y, por otra parte, el comportamiento económico interno y los distintos actores nacionales y locales, multiplicando la capacidad de las relaciones económicas externas para actuar como vehículo de internalización de las tendencias globales y, con ello, definir el perfil estructural de la economía, transformando al comercio exterior y al ingreso de capitales extranjeros en ejes del desenvolvimiento económico interno, y multiplicando las facilidades para que los actores transnacionales se desplieguen en ese ámbito interno.

Todo ello fue justificado sobre la base de dos secuencias argumentales:

- En lo que respecta al comercio, en la estrategia aplicada, la liberalización comercial y el consiguiente incremento de la competencia a que se ve sujeta la producción nacional, fueron postulados como el medio a través del cual se produciría una acelerada modernización de la planta productiva, dado que las empresas tendrían acceso a insumos mejores y más baratos, se verían libres de la interferencia estatal y estarían obligadas a incre-

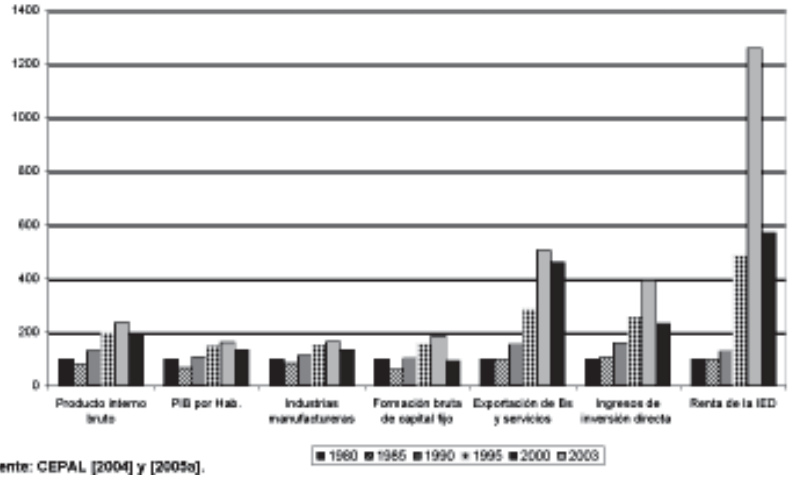
mentar su eficiencia y productividad para poder adecuarse a los nuevos niveles de la competencia. Como parte de ese proceso, y en un plano más general, la liberalización comercial fue transformada en el principal mecanismo de estabilización de precios y, sobre todo, de asignación de precios y costos en función de los parámetros internacionales, induciendo con ello a una redefinición de las estructuras productivas en favor de aquellos sectores, ramas y productos en los cuales los países poseen ventajas. En la concepción dominante, con esa redefinición se generaría un fuerte potencial exportador que, al concretarse a través de las correspondientes empresas, se constituiría en el eje dinamizador del conjunto de la actividad económica, empujando al crecimiento de la producción global, a la generación de empleos, etc.

- En relación a los movimientos de capitales, la política aplicada ha sido la de "puertas abiertas" al capital extranjero, asignando una máxima prioridad al ingreso masivo de ese capital bajo sus distintas formas —préstamos, inversiones de cartera e inversiones directas— y otorgando distintas facilidades a la operación de ese capital, lo que ha incluido una profunda desregulación de la inversión extranjera, todo ello apoyado en una concepción en la que el capital extranjero está llamado a jugar dos roles principales en el funcionamiento económico interno: por una parte, bajo la premisa de que en ausencia de desequilibrios macroeconómicos y de trabas a su operación dicho capital llegará en los volúmenes que sean necesarios para permitir el desarrollo económico, y a partir de un diagnóstico en el cual el ahorro nacional es menor a los volúmenes requeridos de inversión, el ingreso masivo de "ahorro externo" se transforma en componente central del financiamiento de la actividad económica, permitiendo, además, cubrir la mayor necesidad de divisas que va resultando del crecimiento sostenido de dicha actividad; por otra parte, el libre ingreso de grandes volúmenes de inversión directa colocará a dicha inversión en el centro de la modernización de la economía, ya que a través de ella se empujaría a la elevación de la eficiencia y competitividad de la producción nacional, se concretaría el uso de nuevas tecnologías y se desplegaría la "vocación exportadora" de las economías de la región.

Como resultado de la estrategia aperturista, efectivamente ha habido un incremento importante en los indicadores que dan cuenta de las relaciones económicas externas de la región, los cuales han mostrado un dinamismo bastante mayor al del resto de la actividad económica, según se puede observar en el Gráfico 1, en el cual se presenta, para el conjunto de América Latina y El Caribe, con números índice 1980 = 100, el comportamiento de cuatro indicadores de actividad interna (producción global, producción *per cápita*, producción manufacturera y formación bruta de capital fijo), y tres indicadores de las

relaciones económicas internacionales de la región (exportación de bienes y servicios, ingresos de inversión extranjera directa y pagos a dicha inversión). En dicho gráfico se ve que, en el primer grupo de indicadores, el mayor crecimiento entre 1980 y 2003 se da en la producción global, que aumentó aproximadamente al doble en ese lapso de más de dos décadas, en tanto que, en el segundo grupo, las exportaciones aumentan más de cuatro veces, los ingresos de IED algo menos de cuatro veces y la renta de dicha inversión entre 6 y 12 veces (en 2000 y 2003, respectivamente), lo que da una primera idea del poco impacto que los incrementos del comercio y de la inversión extranjera han tenido sobre el resto de la actividad económica.

Gráfico 1
América Latina y El Caribe 1980-2003:
Crecimiento de distintos indicadores



Fuente: CEPAL [2004] y [2005a].

Ese comportamiento diferenciado significa que la actividad económica global de nuestros países ha pasado a depender crecientemente del comercio exterior y de los ingresos de inversión extranjera, con la consiguiente extroversión de las bases del dinamismo económico, y la sujeción de ese dinamismo a los vaivenes y problemas del escenario internacional, reduciéndose sustancialmente la capacidad interna de definición de los rumbos y ritmos de la economía.

En lo que respecta al comercio exterior, los siguientes dos cuadros apuntan a lo que queremos destacar:

- En el Cuadro 1 se presentan los "Coeficientes de apertura comercial" —definidos, en este caso, como la participación porcentual de las expor-

taciones en la producción global— para el promedio mundial, para grupos de países diferenciados según su nivel de ingreso y para el conjunto de América Latina y El Caribe y las principales economías de la región. En dicho Cuadro se observa que, entre todos los grupos de países allí considerados, para 1980 América Latina y El Caribe tenían el menor coeficiente de apertura (12.3%), y a bastante distancia de los demás grupos y del promedio mundial, en tanto que para 2003 alcanzan un coeficiente cercano al promedio mundial y superior al del grupo de países de bajos ingresos, lo que expresa el rápido proceso de liberalización comercial impulsado en la región.

Cuadro 1
Coeficientes de apertura comercial
Exp. de Bs y SS / PIB (%)

	1960	1970	1980	1990	2000	2003
Mundo	12,6	14,0	19,9	20,0	25,0	23,8**
P. de Altos Ing.	12,3	14,5	20,2	19,8	23,9	22,1**
P. de Ing. Medios	..	12,6	19,1	21,3	31,6	34,2
P. de Bajos Ingresos	..	9,3	17,0	17,4	27,9	19,9
A. Latina y El Caribe	10,3	9,5	12,3	14,1	17,4	21,1**
- Argentina	7,6	5,6	5,1	10,4	10,8	25,0
- Brasil	7,1	7,0	9,1	8,2	10,9	15,5**
- Chile	13,5	14,6	22,8	34,6	31,8	34,5
- Colombia	15,7	14,3	16,2	20,6	21,9	23,2
- México	8,49	7,7	10,7	18,6	31,4	28,4
- Perú	20,8	17,9	22,4	15,8	16,0	17,0
- Venezuela	27,1	20,9	28,8	39,4	29,4	24,8

Fuente: en base a cifras de Banco Mundial [2003] y de *World Development Indicators* en línea.

- La rapidez de la apertura comercial ocurrida en la región implicó una rebaja sustancial de los aranceles en los distintos países. Según se observa en el Cuadro 2, para el conjunto de los 13 países latinoamericanos allí considerados, el promedio simple de aranceles disminuyó en más de tres cuartos entre 1985 y 2000, pasando de casi 50% a 11%, con casos extremos como los de El Salvador, Guatemala y particularmente Nicaragua, país éste donde el promedio arancelario llegó en el año 2000 a 4.2%, lo que representa menos de un doceavo respecto del nivel de 1985. Así también, en el mismo Cuadro se observa que, para el mismo año 2000, hay una gran diversidad en los rangos de variación en torno al promedio, desde 0.5 en el caso de Chile hasta 14.1 para México.

Cuadro 2
Aranceles promedio de países de América Latina

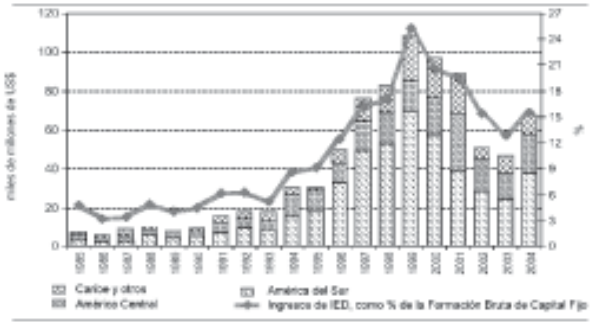
País	1985	2000	Desviación 2000
Argentina	28.0	13.3	6.7
Brasil	80.0	14.1	6.8
Chile	36.0	9.0	0.5
Colombia	83.0	11.6	6.3
Ecuador	50.0	11.3	6.4
El Salvador	53.2	7.3	8.6
Guatemala	50.0	7.3	8.0
México	34.0	16.3	14.1
Nicaragua	54.0	4.2	5.8
Panamá	41.3	9.2	10.1
Perú	64.0	13.5	3.7
Uruguay	32.0	12.5	6.8
Venezuela	30.0	12.0	6.0
Prom. simple	48.9	10.9	6.9

Fuente: BID [2004: 11]

En lo que se refiere a los ingresos de capital extranjero, en el Gráfico 2 y en el Cuadro 3, que se presentan a continuación, se observa la importancia que dichos ingresos han adquirido en el funcionamiento global de las economías de la región.

- Por una parte, en el Gráfico 2 se pueden ver los montos absolutos alcanzados en América Latina y El Caribe por el ingreso de Inversión Extranjera Directa (IED), y los porcentajes que dichos montos representan en el total de inversión de la región. Allí se observa que, para el año 1999, el volumen absoluto y relativo de IED alcanzó un nivel máximo, llegando a un flujo anual superior a los 100 mil millones de dólares que representaron alrededor de la cuarta parte de la inversión de la región, luego de lo cual la IED se redujo violentamente hasta 2003, recuperándose parcialmente en 2004, pero incluso en ese último año la IED representó la sexta parte de la inversión total en América Latina y El Caribe.

Gráfico 2
América Latina y El Caribe, ingresos de IED y su participación en la Formación Bruta de Capital Fijo, 1985-2004



Fuente: UNCTAD/2005: 631

- Por otra parte, en el Cuadro 3 las cifras corresponden a los montos acumulados de entradas de inversión extranjera directa como porcentajes de la producción global, tanto para el promedio mundial y los países desarrollados, como para las distintas regiones del capitalismo atrasado. En dicho Cuadro se ve que, de todos los países y regiones incluidos en él, para 2004 los mayores porcentajes corresponden a América Latina y El Caribe, en donde la IED acumulada equivale a más de un tercio (34.1%) de la producción global, porcentaje éste que es más de tres veces superior al de 1990.

Cuadro 3
Monto acumulado de entradas de IED, como % del PIB

	1990	2000	2004
Mundo	8.4	18.3	21.7
Países desarrollados	8.2	16.3	20.5
- U. Europea	10.7	26.4	31.7
- Canadá	19.6	29.8	30.5
- EE.UU.	6.9	12.9	12.6
- Japón	0.3	1.1	2.1
Países en desarrollo	9.8	26.2	26.4
- África	12.7	26.5	27.8
- A Latina y El Caribe	10.5	24.7	34.1
- Am. del Sur	8.7	22.3	30.1
- Am. Central	9.8	17.7	27.5
- Caribe y otros	41.8	71.9	87.7
- Asia y Oceanía	8.7	26.9	23.2
- Sudeste de Europa y CEI	0.2	15.8	21.5

Fuente: En base a UNCTAD [2005]

Por consiguiente, como resultado de la profunda apertura a la que han sido sometidas las economías de América Latina y El Caribe, sobran las evidencias, tanto respecto al alto dinamismo que han adquirido el comercio exterior latinoamericano y los ingresos de capitales extranjeros en la región —aunque en esos dos ámbitos se han dado fuertes fluctuaciones—, como en relación al peso creciente que esas variables han pasado a tener en el funcionamiento económico global de nuestros países.

Ese proceso de apertura, y el consiguiente desmantelamiento de las barreras de protección a la economía nacional que habían sido previamente construidas, que en varios casos tuvo como uno de sus componentes a una liberalización unilateral emprendida por los distintos gobiernos, se acompañó, además, de una redefinición de las estrategias y agendas de negociación en los distintos ámbitos intergubernamentales. Más allá de las diferencias, sobre todo respecto de espacios y temas específicos de negociación, la apuesta por la apertura por parte de los gobiernos de la región se expresó, en términos generales, en modificaciones significativas de las posiciones mantenidas en los ámbitos multilateral, hemisférico y regional:

- En el ámbito multilateral, se aceptó la ampliación y profundización de los compromisos de liberalización, sobre todo con la creación de la Organización Mundial de Comercio, en enero de 1995, y con los correspondientes acuerdos con que nació esa organización, entre los cuales destacan el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), el Acuerdo sobre Propiedad Intelectual Relacionada con el Comercio (APIRC), el Acuerdo sobre Inversiones Relacionadas con el Comercio (AIRC) , el Acuerdo sobre Agricultura y el Acuerdo sobre Textiles y Vestido (ATP). Excepto estos dos últimos —cuyo cumplimiento se supone que facilitaría el acceso de los países atrasados al mercado agrícola y textil de los países desarrollados—, los demás acuerdos implicaban, para América Latina, fuertes compromisos de liberalización de los servicios, de pagos por propiedad intelectual y de facilidades a las inversiones relacionadas con el comercio, y a ello se agregó la pasividad de los gobiernos de la región ante el progresivo reemplazo del principio de preferencialidad por el de reciprocidad, como eje de las negociaciones entre los países desarrollados y los atrasados en el interior de la OMC, con la consiguiente falta de aplicación del Trato Especial y Diferenciado (TED) al que, supuestamente, nuestros países tienen derecho.
- En el ámbito hemisférico, y en particular en la relación con los EE.UU., durante un largo período (que empezó con el inicio de la década de los noventa) la posición de la gran mayoría de los gobiernos de la región fue de aceptación ante la agenda planteada por el gobierno de ese país, la cual se fue imponiendo en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las

Américas al menos hasta el año 2002. Dicha agenda, como es sabido, implicaba una profundización de los compromisos de liberalización en comparación con la OMC, así como el otorgamiento del máximo posible de facilidades y garantías para el ingreso de las mercancías y capitales estadounidenses, todo lo cual, además de estar presente en el ALCA, se plasmó también —incluso con mayor fuerza— en los Tratados de Libre Comercio firmados por EE.UU. con México y Chile y, más recientemente, con Centroamérica, República Dominicana y varios países andinos.

- En el espacio regional, tanto en los procesos y esquemas latinoamericanos de integración previamente existentes, como en los nuevos acuerdos y esquemas creados en las últimas dos décadas, se impusieron contenidos claramente acordes con la estrategia aperturista, y, por tanto, muy distintos a los de la integración desarrollada en el marco del modelo ISI. En esa estrategia, la integración postulada como "regionalismo abierto", según la CEPAL [1994], o "nuevo regionalismo", según el BID [2002], fue explícitamente puesta al servicio del proyecto neoliberal, transformándola en un instrumento de la apertura,[1] y definiéndole, en función de ello, los objetivos que actualmente caracterizan tanto a los actuales esquemas de integración como a las varias decenas de acuerdos comerciales bilaterales que se han firmado entre los países de la región.

LOS SALDOS DEL APERTURISMO

Según argumentaremos en este segundo apartado, para América Latina y El Caribe, los profundos cambios ocurridos en el patrón de inserción internacional y en las estrategias de negociación, y que presentábamos en el apartado anterior, no se han acompañado de ninguno de los efectos positivos que supuestamente la apertura traería hacia el conjunto de la actividad económica y de la situación social de los países de la región.

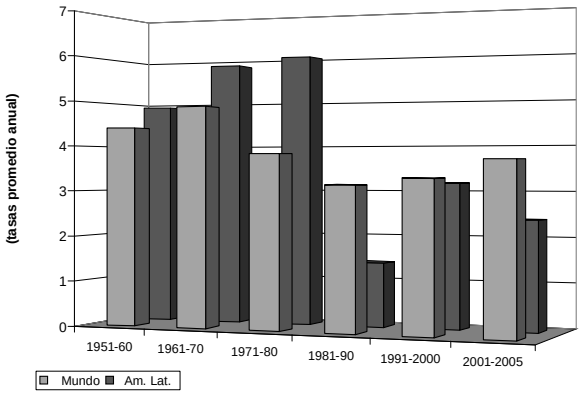
En un plano general, un efecto positivo de primera importancia —que hasta la fecha continúa ausente— es el referido al crecimiento de la actividad econó-

1. La CEPAL [1994] definió al regionalismo abierto como "... un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas, en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía nacional más abierta y transparente". Por su parte, el BID [2002] ha ubicado al nuevo regionalismo en los siguientes términos: "El regionalismo de los noventa surgió como un componente integral del proceso de reforma estructural en América Latina y el Caribe, como complemento y refuerzo de las políticas de modernización seguidas unilateralmente, o adoptadas como parte de la participación de la región en la liberalización multilateral a partir de la Ronda Uruguay."

mica. En tal sentido, el papel de "locomotora" de la economía, que se le asignó a la actividad exportadora y a los capitales extranjeros, no se ha cumplido, y la apertura económica ha estado lejos de impulsar algún incremento significativo en la actividad económica global. Al contrario de los avisos oficiales, dicha apertura ha jugado un papel central en el muy pobre desempeño de las economías de la región, las cuales disminuyeron de manera importante su ritmo de crecimiento, no sólo a lo largo de la crisis de los años ochenta, sino también en las siguientes décadas, ubicándose, durante todo el período, muy por debajo de las tasas obtenidas hasta los años setenta del siglo pasado.

Si bien ese deterioro de los últimos 25 años ha estado presente en la totalidad de la economía mundial, para América Latina ha sido muy marcado, según puede verse en el Gráfico 3, donde se compara el crecimiento de la producción a nivel mundial y en América Latina para los últimos 55 años. Según se ve en dicho Gráfico, se pasa de una situación inicial, de 1950 a 1980, en que la región creció a tasas mayores al promedio mundial —y en que, incluso, esa diferencia a favor de América Latina se fue acentuando a lo largo de esas décadas, hasta alcanzar su máximo en los años setenta—, a la situación opuesta para los últimos 25 años, en los cuales el crecimiento de la producción en la región ha sido menor que el promedio mundial, con diferencias significativas, tanto en los años ochenta como en el quinquenio ya transcurrido de la década actual.

Gráfico 3
Crecimiento de la producción mundial y en América Latina



Fuentes: 1961 a 2005 FMI (EFI y WEO, varios números); 1951-60 CEPAL [2004a]

Este peor desempeño comparativo de la actividad económica en la región puede ser también observado en el siguiente Cuadro, en el cual se presenta la información referida al incremento de la producción *per cápita* en el periodo 1990-2003 para distintos grupos de países, distinguiendo cuatro ritmos de

incremento, que van desde la caída absoluta hasta aumentos superiores al 2%. A pesar de que el período incluido en el Cuadro no abarca los años ochenta —cuando América Latina atravesó por una profunda crisis— sino el lapso posterior, durante el cual se supone que la región inició una etapa de recuperación, aun así el desempeño que ella muestra en el Cuadro es de los más malos entre las regiones allí consideradas.

Cuadro 4
Bandas de crecimiento del ingreso
Tasa de crecimiento anual del PIB *per cápita*, 1990-2003 (%)

Región	**Negativa**	**0%-1%**	**1%-2%**	**Más de 2%**
Estados Árabes				
Países	5	4	2	5
Población (millones)	34	70	19	139
Asia Oriental y el Pacífico				
Países	4	1	3	13
Población (millones)	3	6	81	1.814
América Latina y El Caribe				
Países	4	8	9	12
Población (millones)	43	74	345	79
Asia Meridional				
Países	0	0	1	7
Población (millones)	0	0	152	1.324
África Subsahariana				
Países	18	8	8	11
Población (millones)	319	108	171	76
Europa Central y Oriental y la CEI				
Países	10	5	1	11
Población (millones)	253	58	10	85
Países de la OCDE de ingresos altos				
Países	0	2	6	15
Población (millones)	0	135	224	510
Total mundial				
Países	41	28	32	76
Población (millones)	653	450	1.081	4.030

PNUD [2005:39]

Según se ve en el Cuadro, sólo 12 de los 33 países de América Latina y El Caribe han tenido un crecimiento del producto por habitante superior al 2 por ciento anual en el periodo 1990-2003, y en los países que han crecido menos que esa cifra vive un 85 por ciento de la población de la región, todo lo cual arroja un saldo claramente negativo para nuestros países. De las otras regiones consideradas en el Cuadro 4, sólo el Africa Subsahariana —y parcialmente los países ex socialistas— muestra resultados peores que los de América Latina, y es sabido que esas dos regiones han atravesado por situaciones excepcionalmente malas durante el periodo considerado.

Este escaso crecimiento de la actividad económica se acompaña con una generación de empleos en la región que, a la vez que insuficientes, son de baja calidad, lo que es expresado por la CEPAL [2005: 7] en los siguientes términos:

> "… la región muestra un nivel de heterogeneidad sustancialmente superior al de otras regiones, lo que dificulta la transmisión del aumento de la productividad de algunos sectores y empresas al conjunto del aparato productivo […]. Esta persistente heterogeneidad se traduce en la existencia de tres segmentos productivos (grandes empresas, empresas medianas y pequeñas y microempresas informales) que […] avanzan a velocidades distintas. La dinámica relativa de estos tres segmentos productivos ha sido socialmente perversa. Por un lado, se tradujo en un notable aumento del desempleo: del 6,9% a comienzos de los años noventa al 10,0% en el 2004. Este aumento del desempleo estuvo acompañado por un ascenso de la informalidad, que implicó que, durante la última década, el 70% del aumento del empleo haya estado concentrado en los sectores informales, a la vez que más del 63% de los miembros activos del 40% de las familias más pobres de la región trabajan actualmente en el sector informal, y dedican la totalidad de sus ingresos laborales a subsistir."

En un nivel distinto de funcionamiento de los países de la región, y en buena medida como resultado de la falta de dinamismo de la actividad económica y de los problemas en la generación de empleos, otro efecto positivo que tampoco se ha hecho presente es el referido a las disminuciones de la pobreza y de la pobreza extrema.

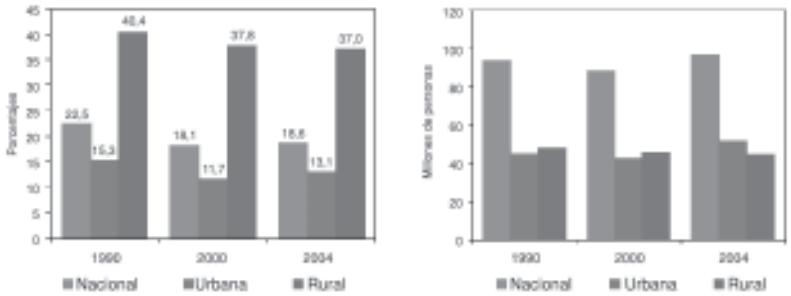
En lo que respecta a la pobreza, el número de personas en esa situación pasó de 136 millones en 1980 a 200 millones en 1990 y a 222 millones en 2004, lo que corresponde a un 40.5%, un 48.3% y un 42.9% de la población total de la región, respectivamente.

En cuanto a la pobreza extrema, las cifras referidas a su evolución a nivel regional en el período 1990-2004 se presentan en el siguiente gráfico, en el que se ven dos tendencias principales:

- Una reducción en los porcentajes de población que vive en la indigencia, los cuales pasan de 22.5% a 18.6%, sobre todo como resultado de reducciones ocurridas en la población rural.

- Un incremento en el número total de indigentes, que pasa de 93 a 96 millones, y que se debe a un aumento de 7 millones ocurrido en el segmento que corresponde a población urbana.

Gráfico 4
América Latina: evolución de la indigencia, 1990-2004
(en porcentaje y en millones de personas)



Fuente: CEPAL (2005: 28)

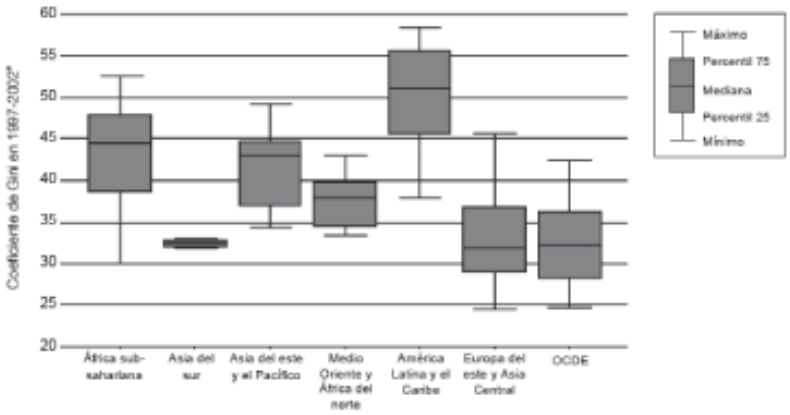
* Las cifras para el 2004 corresponden a una proyección

En relación a ese comportamiento, en la fuente de la que hemos tomado el Gráfico 4, luego de presentarlo, se plantea [CEPAL, 2005: 28]: "La magnitud de la pobreza extrema en la región difiere notablemente de un país a otro. En Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay afecta a más del 30% de la población; en Argentina, Colombia, El Salvador, Perú, República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana, la pobreza extrema o indigencia fluctúa entre el 20% y el 24%. En cambio en Brasil, Ecuador, México y Panamá varía entre un 12% y un 19%. Sólo en Chile, Costa Rica y Uruguay se registran niveles de indigencia inferiores al 10%."

Los altos niveles absolutos y relativos de pobreza y pobreza extrema a que estamos haciendo referencia se han acompañado, además, con la permanencia —e incluso la acentuación— de la desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina y El Caribe, incumpliéndose también en este ámbito con los supuestos beneficios que traerían consigo las políticas aplicadas, y multiplicándose las evidencias de que la región mantiene los mayores niveles de disparidad a nivel mundial.

La información del Gráfico 5 da cuenta de lo recién planteado. Usando el coeficiente de concentración de Gini, allí se presenta la concentración del ingreso para las distintas regiones del mundo, siendo notoria la mayor concentración que existe en América Latina, en comparación con todas las demás agrupaciones de países.

Gráfico 5
Regiones del mundo: coeficiente de concentración de Gini, 1997-2002
(concentración del ingreso per cápita a partir de grupos decílicos)



Fuente: CEPAL [2005:8].

* Corresponde al año más reciente disponible dentro del periodo.

Dicha situación es resumida por la CEPAL [2005: 8] en los siguientes términos: "Junto a la persistencia de los niveles de pobreza e indigencia, la distribución del ingreso en América Latina tampoco ha mostrado resultados alentadores. Si bien esta es una tendencia mundial que afecta a gran parte de los países en desarrollo, América Latina y El Caribe ostentan la lamentable singularidad de ser la región más inequitativa del mundo."

En el mismo sentido, el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), en su más reciente *Informe sobre el Desarrollo Humano*, entregó las cifras sobre desigualdad en la distribución del ingreso —que se presenta a continuación— para distintos países de América Latina, los cuales hemos ordenado de manera descendente de acuerdo a la puntuación que esa fuente les asigna en el Índice de Gini.

Cuadro 5
Desigualdad en América Latina

País	Año de la encuesta	Índice de Gini	10% más rico/ 10% más pobre	20% más rico/ 20% más pobre	Lugar en IDH 2005
Guatemala	2000	59.9	55.1	24.4	117
Brasil	2001	59.3	68	26.4	63
Paraguay	2002	57.8	73.4	27.8	88
Colombia	1999	57.6	57.8	22.9	69
Chile	2000	57.1	40.6	18.7	37
Panamá	2000	56.4	62.3	24.7	56
Honduras	1999	55	49.1	21.5	116
México	2000	54.6	45	19.3	53
El Salvador	2000	53.2	47.4	19.8	104
Argentina	2001	52.2	39.1	18.1	34
Perú	2000	49.8	49.9	18.4	79
Venezuela	1998	49.1	62.9	17.9	75
R. Dominicana	1998	47.4	17.7	10.5	95
Costa Rica	2000	46.5	25.1	12.3	47
Bolivia	1999	44.7	24.6	12.3	113
Uruguay	2000	44.6	18.9	10.4	46
Ecuador	1998	43.7	44.9	17.3	82
Nicaragua	2001	43.1	15.5	8.8	112

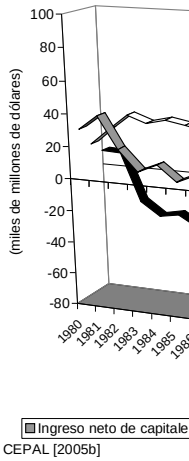
FUENTE: PNUD [2005: 294 a 297]

Según la información de este Cuadro, entre los 19 países de la región allí incluidos, la mayor puntuación en el Índice de Gini corresponde a Guatemala y Brasil —con cifras superiores a 59—, en tanto que las mayores distancias entre los deciles superiores y los inferiores corresponden a Paraguay: para dicho país, el decil superior recibe una porción del ingreso que equivales a 73 veces la porción que recibe el decil inferior, y si la comparación se hace entre los dos deciles superiores y los dos inferiores, la diferencia es de 28 veces.

Por consiguiente, para América Latina y El Caribe, la aplicación del Consenso de Washington, y dentro de éste la estrategia aperturista, lo que ha traído consigo no es dinamismo económico, generación de empleos y disminuciones en la pobreza y la desigualdad, sino precisamente lo contrario, y a todo ello habría que agregar los cambios recientes que en el ámbito de las relaciones externas de la región se han dado, por una parte, en la transferencia de recursos con el resto del mundo y, por la otra, en la composición del financiamiento externo ingresado.

Respecto de la transferencia de recursos, en el Gráfico 6 se ve que lo destacable es que, desde 1999, y con mucha fuerza a partir de 2002, dicha transferencia se ha vuelto negativa para América Latina y El Caribe, lo que no ocurría desde la crisis de los años ochenta. Entre 1999 y 2005, esto es, en un lapso de siete años, se ha acumulado una transferencia neta negativa de 215 mil millones de dólares, monto este que es comparable al de 222 mil millones que la región transfirió al exterior en los nueve años transcurridos entre 1982 y 1990.

Gráfico 6
América Latina: transferencia neta de recursos



Fuente: CEPAL [2005b]

Incluso, la transferencia reciente puede considerarse más grave que la de los años ochenta, si se tienen presentes los siguientes elementos del Gráfico 6:

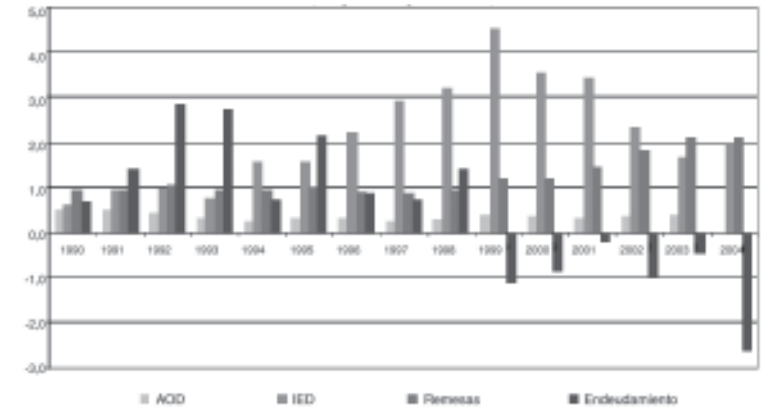
- En 2004 y 2005, el ingreso neto de capitales se ha reducido al extremo, alcanzando, en esos dos años, un monto de 3 mil millones y de 5 mil millones de dólares respectivamente, lo que da cuenta del escaso interés que la región posee para el capital extranjero, a pesar de las múltiples facilidades que se han creado para que éste penetre en nuestros países.
- Los pagos netos de utilidades e intereses, realizados por la región al capital extranjero, se han venido incrementando de manera constante y significativa, hasta alcanzar un monto anual de 73 mil millones de dólares en 2005, cifra esta que excede por mucho a cualquiera de los montos anuales pagados en los años 80, y que lleva a que los pagos acumulados desde el año 1998 sean de 459 mil millones de dólares.

En lo que se refiere a la composición del financiamiento externo ingresado, los cambios ocurridos pueden ser vistos en el Gráfico 7. Además del comporta-

miento de la IED, que ya mencionamos al inicio de este texto, en el Gráfico se observa que, para los últimos 15 años, toman fuerza las siguientes tendencias en dicha composición:

- Una importancia marginal y decreciente de la llamada "ayuda oficial para el desarrollo", lo que se corresponde con la tendencia mundial a la disminución de dicha ayuda y al incumplimiento evidente, por parte de los países desarrollados, del compromiso —asumido en los años setenta, y reiterado en innumerables ocasiones— de dedicar a dicha ayuda el 0.7% de su producción global.
- Desde 1999, cifras negativas correspondientes al rubro "endeudamiento", esto es, un "desendeudamiento" de la región, lo cual está relacionado tanto con la disminución del ingreso de capitales —que, según decíamos, ha llegado al extremo en los dos últimos años— como con la decisión de algunos gobiernos de realizar pagos anticipados de su deuda externa.
- La creciente importancia adquirida por las remesas, las cuales, según la fuente del Gráfico 7, para los años 2003 y 2004 se han transformado en la principal fuente de financiamiento externo de la región, alcanzando en esos dos años montos que equivalen a más del 2% de la producción global de América Latina y El Caribe.

Gráfico 7
América Latina y El Caribe: principales fuentes de financiamiento externo
(en porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL (2005: 239)

Esa importancia adquirida por las remesas es una de las tendencias más significativas que, en el período reciente, ha tomado fuerza en las economías de la región, sobre todo si se tiene presente que, dado el escaso dinamismo presen-

te en el crecimiento económico y en la generación de empleo, para una cantidad importante de personas y familias de los distintos países, esas remesas han pasado a constituirse en parte sustancial de su ingreso y capacidad de consumo.

Si bien el crecimiento de los ingresos por remesas es una tendencia global, tiene una fuerza particular en nuestra región. Al respecto, en el Cuadro 6 se entregan cifras sobre dichos ingresos, para distintos países y grupos de países del capitalismo atrasado, y allí se ve que, entre 1995 y 2003, el monto acumulado de remesas es superior a los 63.0000 millones de dólares, de los cuales un 27% corresponde a América Latina.

De entre los países de la región, si bien México es el que recibe los mayores volúmenes absolutos de remesas —las cuales, para ese país, ya son comparables con los ingresos por IED o por exportaciones de petróleo—, para El Salvador los montos ingresados son incluso mayores en relación al tamaño de la economía.

Si se considera el monto acumulado para todo el período, el único de los países del Cuadro que supera a México en el monto absoluto de remesas recibidas es India, e, incluso, a partir de 2001, los montos recibidos por este país pasan a ser inferiores a los ingresados a la economía mexicana.

Desde luego, la otra cara de las remesas —para México, América Latina y la totalidad de los países atrasados— es la migración de trabajadores hacia los países desarrollados y, en definitiva, la incapacidad para generar empleo en número y calidad suficientes en el interior de los países de origen de los migrantes, ante lo cual la fuerza de trabajo barata se convierte ya no sólo en polo de atracción de capital extranjero y en pilar de la generación de exportaciones de bienes y servicios competitivos, sino, directamente, en producto para ser exportado.

Cuadro 6
Remesas de trabajadores recibidas por países en desarrollo
(miles de millones de dólares)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Acum.	Partic.
Todos los países atrasados	**51,1**	**56,0**	**66,1**	**62,9**	**67,6**	**68,4**	**77,0**	**88,1**	**93,0**	**630,2**	**100,0**
Asia del Este y Pacífico	**9,9**	**11,4**	**15,9**	**9,8**	**12,1**	**12,2**	**13,7**	**17,0**	**17,6**	**119,6**	**19,0**
Filipinas	5,4	4,9	6,8	5,1	6,9	6,2	6,2	7,4	8,0	56,9	9,0
Tailandia	3,4	3,6	3,3	2,8	2,9	3,4	2,5	2,8	2,8	27,5	4,4
Europa y Asia Central	**5,6**	**6,3**	**7,3**	**10,5**	**9,3**	**9,7**	**10,2**	**10,3**	**10,4**	**79,6**	**12,6**
Polonia	0,7	0,8	0,8	1,1	0,8	0,8	1,1	1,4	1,4	8,9	1,4
Turquía	3,3	3,5	4,2	5,4	4,5	4,6	2,8	1,9	1,9	32,1	5,1
Latinoamérica y El Caribe	**12,9**	**12,9**	**13,8**	**15,2**	**16,9**	**19,2**	**22,9**	**26,8**	**29,6**	**170,2**	**27,0**
Brasil	3,0	2,1	1,6	1,2	1,5	1,3	1,4	2,0	2,0	16,1	2,6
Colombia	0,8	0,8	0,8	0,8	1,3	1,6	2,0	2,4	2,5	13,0	2,1
República Dominicana	0,8	1,0	1,1	1,4	1,6	1,8	2,0	2,2	2,2	14,1	2,2
El Salvador	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,8	1,9	2,0	2,1	13,9	2,2
México	4,4	5,0	5,5	6,5	6,6	7,6	9,9	11,0	13,2	69,7	11,1
Medio Ote. y Nte. de África	**10,0**	**10,5**	**10,8**	**10,6**	**10,7**	**11,0**	**13,2**	**13,0**	**13,0**	**102,8**	**16,3**
Egipto	3,2	3,1	3,7	3,4	3,2	2,9	2,9	2,9	2,9	28,2	4,5
Jordania	1,2	1,5	1,7	1,5	1,7	1,8	2,0	2,1	2,0	15,5	2,5
Líbano	1,2	1,2	1,2	1,2	1,4	1,6	2,3	2,3	2,1	14,5	2,3
Marruecos	2,0	2,2	1,9	2,0	1,9	2,2	3,3	2,9	3,2	21,6	3,4
Asia del Sur	**10,0**	**12,3**	**14,6**	**13,3**	**15,1**	**12,8**	**13,1**	**16,9**	**18,2**	**126,3**	**20,0**
Bangladesh	1,2	1,3	1,5	1,6	1,8	2,0	2,1	2,9	3,2	17,6	2,8
India	6,2	8,8	10,3	9,5	11,1	8,5	8,2	8,4	8,4	79,4	12,6
Pakistán	1,7	1,3	1,7	1,2	1,0	1,1	1,5	3,6	4,2	17,3	2,7
Africa Subsahariana	**2,7**	**2,7**	**3,7**	**3,6**	**3,5**	**3,5**	**3,9**	**4,1**	**4,1**	**31,8**	**5,0**
Nigeria	0,8	0,9	1,9	1,6	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	11,7	1,9
Sudán	0,3	0,2	0,4	0,7	0,7	0,6	0,7	1,0	1,0	5,6	0,9

Fuente: Banco Mundial [2004: 196]

Respecto de los distintos problemas que hemos mencionado, interesa agregar que no hay indicios de que, bajo los marcos del actual patrón de funcionamiento de las economías de la región, en algún futuro cercano ellos vayan a desaparecer o a reducirse sustancialmente, lo que, desde luego, obliga a ubicarse en un cambio sustancial del actual funcionamiento económico —y de la consiguiente estrategia aperturista— como única vía para una efectiva supe-

ración al escenario de deterioro económico y social que hoy persiste en la región.

Al respecto, y sólo como un ejemplo de lo que interesa destacar, en el siguiente Cuadro se presentan proyecciones del Banco Mundial sobre el comportamiento de la producción y de la pobreza, elaboradas en relación a los llamados "Objetivos del Desarrollo del Milenio" (ODM), y en particular a la meta de reducir a la mitad, para 2015, la proporción de la población que vive con menos de un dólar diario, meta esta que forma parte del Objetivo 1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre).

Cuadro 7
Proyecciones sobre crecimiento y pobreza del Banco Mundial

Región	Tasa promedio anual de crecimiento 2005-2015		Millones de personas que viven con menos de 1 dólar diario			Variación 1990-2015
	PIB *per cápita*	PIB	1990	2001	2015	
Asia del Este y Pacífico	5.5	6.3	472	271	19	-96.0
China	6	6.7	375	212	16	-95.7
Europa y Asia Central	3.6	3.7	2	17	2	0.0
América Latina y El Caribe	2.4	3.6	49	50	43	-12.2
Medio Oriente y Norte de África	2.4	4.2	6	7	4	-33.3
Sur de Asia	4.2	5.6	462	431	216	-53.2
África subsahariana	1.7	3.6	227	313	340	49.8
Promedio/total	3.6	4.8	1219	1089	622	-49.0
Excluyendo China	2.8	4.2	844	877	606	-28.2

Fuente: Banco Mundial [2005: 22]

Según se observa en el Cuadro, el Banco Mundial está proyectando, para América Latina y El Caribe, un crecimiento del PIB de 3.6% anual durante el período 2005-2015, que es una tasa bastante superior a la obtenida por la región no sólo en los años 80 (que fue de 1.4%), sino también en los 90 (3.2%), y en lo que va de la presente década (2.4%). Sin embargo, aun bajo esa proyección optimista, para el año 2015 habría 43 millones de personas en pobreza extrema en la región, lo que representa una reducción de sólo 12% respecto de la cifra de 1990.

Según el mismo Cuadro, ese muy mediocre desempeño sólo supera a las pro-

yecciones para el África subsahariana —que, en vez de una reducción, tendría un incremento de 50%— y Europa y Asia Central, que en 2015 tendría el mismo número que al comienzo de los años 90, aunque en este caso se habría logrado revertir el rápido incremento de pobreza extrema ocurrido durante esa década. De esta manera, incluso bajo los supuestos de crecimiento del Banco Mundial, las personas en pobreza extrema de América Latina, que en 1990 correspondían a un 4% del total mundial, para 2015 habrían pasado a representar un 5.9%.

Por consiguiente, de la información que hemos entregado se desprende que, mientras al amparo del Consenso de Washington los procesos de apertura, privatización y liberalización se han venido imponiendo en América Latina y El Caribe, y mientras la región ha multiplicado sus exportaciones y ha recibido un volumen importante —aunque a la baja— de capitales extranjeros, todo ello ha sido acompañado con la falta de crecimiento de la producción y del empleo, la permanencia de altos niveles de pobreza, el incremento de la desigualdad, grandes montos de recursos transferidos al exterior y una creciente dependencia de las remesas enviadas por aquellos trabajadores que se han visto obligados a emigrar en busca de empleo.

Así, los anuncios de un cercano ingreso de nuestros países a la senda del desarrollo económico, que resultaría de la adscripción plena a los principios del libre mercado y del otorgamiento de todas las facilidades posibles a la libre circulación de capitales y mercancías, en nada se han correspondido con la realidad de creciente marginación y exclusión que hoy caracteriza a la región, y, en suma, de perpetuación y acentuación de aquellas distancias intra e internacionales que, supuestamente, iban a desaparecer.

La conclusión que recién señalamos apunta en una dirección semejante a la siguiente afirmación, de carácter general, que se encuentra el informe del PNUD que hemos estado citando [2005: 130-131]:

> "El mayor intercambio comercial, según uno de los mitos imperantes respecto de la globalización, habría sido el catalizador de una nueva era de convergencia. Quienes respaldan esta hipótesis dicen que el aumento del comercio estaría disminuyendo la brecha entre países ricos y países pobres, y que éstos últimos estarían usufructuando el acceso a nuevas tecnologías y nuevos mercados. Como en el caso de la mayoría de los mitos, aquí se conjugan algunas pocas verdades con una fuerte dosis de exageración y, si bien algunos países están acortando la brecha, lo están haciendo a partir de una base muy baja. Sin embargo, los casos de integración fructífera son la excepción, no la regla, y el comercio internacional es al mismo tiempo un catalizador de desigualdad como de prosperidad mundial. Para la mayoría de los países, la historia de la globalización es una historia de divergencia y marginalización."

En este mismo sentido, en dicho informe se entrega la siguiente afirmación referida América Latina [2005: 136]:

> "Si la apertura, medida por la relación comercio/PIB, fuese un indicador de los avances en desarrollo humano, América Latina sería una historia absoluta de éxitos. La región ha sido líder mundial en la liberalización del comercio. Sin embargo, los resultados han sido decepcionantes. Después de 10 años de ingresos decrecientes durante los años ochenta, la economía creció sólo un poco más del 1% *per cápita* en la segunda mitad de los años noventa, y, en el caso de México, la mayor apertura estuvo asociada con reducciones irrisorias en la pobreza, y con altos niveles de desigualdad."

De esta manera, y según reconocen distintos informes como el que acabamos de citar, nuestros países se han constituido en un claro ejemplo de los costos que la estrategia aperturista ha tenido sobre el crecimiento económico y las condiciones de vida de la población, siendo dicha estrategia un componente central en la pérdida de rumbos del desarrollo económico y social que caracteriza a la región. Luego de veinte años de aplicación sistemática de dicha estrategia, no sólo han quedado sobradamente en evidencia sus límites, sino que también se ha hecho evidente la crisis en el patrón de inserción internacional de nuestros países que ella ha provocado, y la necesidad de modificar dicho patrón como requisito para cualquier proyecto de desarrollo alternativo al neoliberal, en el que se pongan por delante intereses por completo distintos a los que han beneficiado el neoliberalismo.

Esa modificación del patrón de inserción internacional debería implicar el revertir la prioridad absoluta hasta ahora asignada a la producción para exportación y al ingreso de capital extranjero como motores de la economía, y, por tanto, una recuperación de las bases nacionales de sustentación del funcionamiento económico, lo cual supone no sólo la aplicación de un conjunto de políticas internas, sino también una modificación sustancial en las estrategias hasta ahora mantenidas en los distintos ámbitos de vinculación y negociación externa, y a las cuales hicimos referencia en el primer apartado de este trabajo.

En los niveles multilateral, hemisférico y regional, la apuesta aperturista debería ser reemplazada por posturas que permitieran crear en esos ámbitos los márgenes y las condiciones de viabilidad para el avance de las nuevas estrategias de desarrollo, lo que, por fuerza, implica el abandono de las simplezas librecambistas y el reconocimiento, por principio, de que las instancias de negociación creadas en esos distintos niveles se encuentran hoy en una profunda crisis, en la cual un componente de primer orden está dado por el carácter profundamente lesivo —e inviable en el mediano plazo— de los objetivos y compromisos asumidos por nuestros países en dichos niveles.

El fracaso de las negociaciones en la OMC y de la pretensión estadounidense

de imponer su proyecto a nivel hemisférico a través del ALCA, así como los distintos niveles de estancamiento y crisis en que están sumidos los esquemas latinoamericanos y caribeños de integración, son expresiones objetivas de la necesidad de reformular por completo los principios que en esos ámbitos han guiado la actuación de nuestros gobiernos, si bien en cada uno de dichos ámbitos se mezclan hoy tendencias a la ruptura de esos principios con otras que apuntan, incluso, a su profundización:

- En las negociaciones de la OMC, caracterizadas por una crisis que se arrastra desde fines de los años noventa y en el período reciente por la virtual paralización de la Ronda de Doha, por una parte está la exigencia de distintos países atrasados por no avanzar hacia nuevos niveles y ámbitos de liberalización hasta que no se revisen los resultados que han traído consigo los acuerdos con que nació la organización, así como la exigencia de que, finalmente, se cumplan aquellos acuerdos que deberían favorecerlos, y de que se aplique efectivamente el principio de preferencialidad y el TED, en tanto que, por otra parte, está la pretensión de los países desarrollados de imponer una disminución lenta y escasa de los subsidios a su producción agrícola, para incorporar nuevos compromisos de apertura y, en el período reciente, profundizar al máximo las reducciones arancelarias de nuestros países en los productos no agrícolas, y ampliar y volver más obligatoria la liberalización del sector servicios.
- En el ámbito hemisférico está, por una parte, el fracaso del ALCA, cuyas negociaciones —que llevan ya más de dos años suspendidas y sin visos de reanudarse— dieron lugar a una clara oposición ante el proyecto estadounidense no sólo de varios gobiernos, sino, además, de un amplio abanico de movimientos sociales en todos los países de la región, y, por otra parte, está el avance que EE.UU. ha logrado en la implantación parcial de su proyecto, con la firma de varios tratados de libre comercio, cuyos contenidos son incluso más dañinos que el ALCA.
- En el ámbito de las relaciones intrarregionales, la principal ruptura con la estrategia aperturista está dada por la Alternativa Bolivariana Para nuestra América (ALBA), y, más recientemente, por los Tratados de Comercio entre los Pueblos (TCP), componentes ambos de un proyecto integracionista que, además de los avances que está teniendo en los vínculos entre Venezuela, Cuba y Bolivia, constituye una propuesta dirigida hacia otros gobiernos y, sobre todo, hacia el conjunto de los pueblos de la región, aunque todo ello se acompaña con la permanencia de los esquemas preexistentes de integración, los cuales, a su falta de resultados, están sumando el efecto de descomposición que sobre ellos están destinados a ejercer los Tratados de Libre Comercio firmados con el gobierno estadounidense.

En suma, en el ámbito de la vinculación externa de América Latina y El Caribe se cruzan tendencias al cambio de estrategias con otras que apuntan a su continuidad, sin que sea claro cuáles de ellas y en qué grado se impondrán para los distintos países, si bien todo ello ocurre paralelamente al agotamiento y crisis del patrón de inserción internacional de la región, y en un contexto en el cual el desarrollo de un nuevo patrón ocupa un lugar central en la construcción de un funcionamiento económico y social alternativo para nuestros países.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

(2002): *Informe 2002. Progreso económico y social en América Latina. Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina*, Washington D.C.

(2004): *Integración y comercio en América. Impacto Fiscal de la Liberalización Comercial en América*, Nota Periódica, enero.

Banco Mundial

(2005): *Global Monitoring Report 2005. Millennium Development Goals: From Consensus to Momentum*.

(2004): *Global Development Finance*.

(2003): *World Development Indicators 2002*, disco compacto.

CEPAL

(1994): *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

(2004): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003.*

(2004a): *Desarrollo Productivo en Economías Abiertas*, junio.

(2005): *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una Mirada desde América Latina y El Caribe.*

(2005a): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2004.*

(2005b): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2005*, diciembre

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005): *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación Internacional ante una Encrucijada. Ayuda al Desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual.*

UNCTAD (2005) *World Investment Report 2005. Transnational Corporations and the Internationalization of R&D.*

Williamson, John (1990): "What Washington Means by Policy Reform", en J. Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics, Washington.

¿Hacia dónde van América Latina y El Caribe?

Julio C. Gambina*

I. Introducción

Las hipótesis presentadas a continuación son algunas reflexiones que constituyen el debate y la reflexión intelectual que mantengo en variados encuentros del movimiento popular, social y político, como el debate con intelectuales sobre el presente y el futuro del sistema mundial, y en ese marco, de América Latina y El Caribe (ALC), y especialmente de la Argentina. Tengo la convicción de que muchas discusiones, especialmente entre "economistas", obvian un enfoque desde la Economía Política, disciplina que reivindico necesaria para la comprensión del presente y, sobre todo, para su transformación. No alcanza con analizar la evolución del PIB de cada país, la región o el mundo; incluso cualquiera de las variables de uso común entre los indicadores económicos, sin negar la utilidad de dichos estudios, porque, siendo necesarios, son insuficientes para considerar las tendencias de la organización económica del sistema mundial.

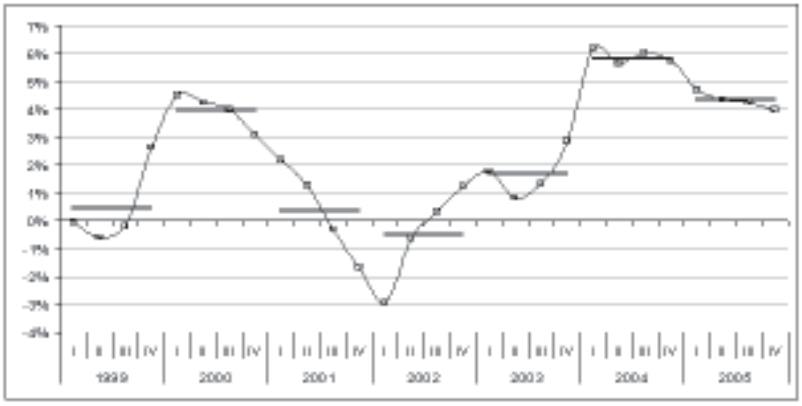
La región viene atravesando un ciclo de crecimiento luego de la fuerte caída, a finales del Siglo XX y comienzos del XXI (Gráfico 1). Es el período que involucra la crisis de Brasil en 1999 y en Argentina a fines del 2001. En ambos casos, se modificaron los precios relativos con políticas cambiarias flexibles que supusieron una devaluación de la moneda local. Ambas crisis afectaron las variables macroeconómicas en cada uno de los países, y cambiaron las tendencias de ampliación de la sinergia mutua en el comercio intra MERCOSUR. Se verifica, desde entonces, una disminución creciente del intercambio mutuo, que se venía extendiendo desde el comienzo de la integración, en 1991, y hasta 1998. (Gambina y Crivelli, 2005). Desde ese momento se inicia una dismi-

---

* Profesor Titular de Economía Política de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario. Profesor de posgrado de las universidades públicas de Buenos Aires, Córdoba y Mar del Plata. Presidente de la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas, FISYP (entidad miembro del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO). Miembro del Comité Directivo de CLACSO (2006/2009). Director Adjunto del Centro Cultural de la Cooperación, CCC.

nución del flujo comercial, con mutación de las tendencias de saldo favorable desde Argentina a Brasil, consolidando así un crecimiento de la brecha entre Brasil y el resto de los integrantes del MERCOSUR.

Gráfico 1
Perspectivas de crecimiento de América Latina y El Caribe, 1999-2005
(tasa de variación anual)



Fuente: Elaborado por Centro de Proyecciones Económicas (CPE) de la División de Estadísticas y Proyecciones Económicas de la CEPAL, según información oficial de cada país.

Este período de crisis económica coincide con el límite al discurso neoliberal como expresión de las políticas económicas a seguir. Los nuevos discursos que se instalan luego de la crisis son coincidentes con un ciclo de crecimiento económico desde el piso representado en el primer trimestre del 2002, y que se mantiene en ascenso hasta fines del 2003, para estabilizarse en 2004 y comenzar una tendencia leve a la baja en el ciclo de expansión en curso.

Las proyecciones (Cuadro 1) indican unas expectativas para mantener el rumbo de crecimiento, pero con disminución del ritmo en el corto plazo hacia el 2007. La tesis sustentada es que la evolución de la macroeconomía regional es más producto del ciclo económico mundial, que derivado de políticas de cambio del paradigma de producción y distribución del ingreso y la riqueza en los países de la región, los que presentan matices bastantes diferenciados por perfil político de sus administraciones.

Cuadro 1
América Latina: Proyección del PIB, 2004-2007
(tasa de variación porcentual anual)

País	2004	2005	2006	2007
Argentina	9.0	9.2	7.5	5.5
Bolivia	3.6	4.1	3.3	3.0
Brasil	4.9	2.3	3.5	3.7
Chile	6.1	6.3	5.7	5.5
Colombia	4.0	5.1	4.8	4.5
Costa Rica	4.2	4.1	3.7	3.5
Ecuador	7.6	3.9	3.0	2.5
El Salvador	1.5	2.8	3.5	3.4
Guatemala	2.7	3.2	4.0	4.0
Haití	-3.5	1.8	2.3	2.5
Honduras	5.0	4.2	4.0	4.0
México	4.2	3.0	3.5	3.5
Nicaragua	5.1	4.0	4.0	4.0
Panamá	7.6	6.4	6.0	6.5
Paraguay	4.0	2.7	3.0	3.0
Perú	4.8	6.7	5.6	5.0
República Dominicana	2.0	9.3	6.0	5.0
Uruguay	12.3	6.6	4.5	4.0
Venezuela	17.9	9.3	7.0	4.5
Caribe	4.0	4.2	5.9	4.3
Total	**5.9**	**4.5**	**4.6**	**4.1**

Fuente: Elaborado por el Centro de Proyecciones Económicas (CPE) de la División de Estadísticas y Proyecciones Económicas de la CEPAL, según información oficial de cada país.

El crecimiento de la demanda global, empujado por las locomotoras de la economía mundial (EEUU y China), constituye la base para pensar en el ciclo global de crecimiento del capitalismo y, en ese marco, ver el crecimiento de la economía latinoamericana y caribeña. Con lo cual se reproduce el sino histórico de subordinación dependiente al ciclo económico del sistema mundial.

En ese sentido, se trata de pensar más en las decisiones que se asumen fuera de la región para apreciar su impacto en las economías de nuestros países, y en todo caso, en cuáles serían las medidas a adoptar para el desarrollo de una "autonomía relativa" de los países de América Latina y El Caribe en una perspectiva independiente del sistema mundial imperialista. No se trata de la desconexión del sistema mundial, sino de una interacción autónoma y soberana. No es entonces el crecimiento actual regional derivado, principalmente, de

estrategias locales y menos, pensar que ocurrieron modificaciones al patrón de acumulación sostenido como forma de superación de la crisis de los años 70 y las políticas de ajuste estructural, impulsadas al amparo del Consenso de Washington en los años 90.

Es más, esas políticas "neoliberales", que impusieron cambios estructurales, actúan ahora como obstáculo de cualquier proyecto de transición del modelo de acumulación hegemónico en el ciclo de los 90 hacia una perspectiva de liberación nacional y social. Además, buena parte del crecimiento regional está motivado por una fuerte expansión de las economías de Argentina (2003/2006) y Venezuela (2004/2006), las que salen de procesos profundos de crisis y, por lo tanto, su crecimiento es en relación con años de recesión y baja del producto, y que inciden en la mejora de toda la región, especialmente desde el 2004 (Cuadro 2).

Son datos que tiñen el análisis de la coyuntura y oscurecen el análisis a fondo sobre qué sectores sociales se benefician o perjudican. Es decir, sobre que tipo de relaciones sociales se asientan estos guarismos de crecimiento.

Cuadro 2
Evolución del PIB para ALC, especialmente Argentina y Venezuela

	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07
Venezuela	0,2	-6,1	3,2	2,8	-8,9	-9,4	17,9	9,3	7	4,5
Argentina	3,9	-3,4	-0,8	-4,4	-10,9	8,7	9	9,2	7,5	5,5
ALC	2,3	0,5	3,7	0,4	-0,6	1,5	5,9	4,5	4,6	4,1

Fuente: CEPAL. Datos del estudio económico de América Latina y El Caribe 2003/04 para los años 98/03, y del Centro de Proyecciones Económicas (CPE) para 06/07 (Ver la serie completa en Anexo).

El punto central a considerar en estas notas apunta a destacar la existencia de sujetos que, en lucha, constituyen el sistema mundial ayer, hoy y mañana. Que esos sujetos impulsan iniciativas que en lo específico implican determinadas orientaciones de política económica, y que inducen convergentes desarrollos teóricos que las justifican. Son teorías que terminan constituyendo una posición hegemónica en el pensamiento, y subordinan la agenda de discusión, incluso de las clases subalternas. El debate remite, por lo tanto, a la lógica del sentido común de la corriente principal de pensamiento y cómo limita la capacidad de creación de nuevo pensamiento crítico, en la mejor tradición del pensamiento crítico latinoamericano, para transformar la realidad.

No es una cuestión regionalista, ya que el pensamiento crítico, para validarse, requiere de la universalidad de sus postulados; y hoy América Latina y el Caribe (ALC) es un laboratorio adecuado para nuevas síntesis teóricas. Esa es la pretensión de las líneas que siguen, aunque muchas reflexiones requieran, más que el veredicto del intelecto, el de la práctica social concreta.

II. ¿Qué trae de nuevo el motor de la historia?

a) La modificación de las "políticas económicas" y la movilización popular

Mucho ha cambiado el mundo en los últimos quince años. Es una afirmación especialmente válida para América Latina y el Caribe (ALC), que al comienzo del Siglo XXI presenta expectativas notables de cambio en materia de economía y política. Si algún lugar del planeta genera debates sobre los posibles cambios de rumbos en el régimen político y económico, se remite a ALC. Son variados los análisis producidos en el ámbito mundial que dan cuenta del fenómeno enunciado, y, entre otros intelectuales con residencia fuera de la región, se puede mencionar a Inmanuel Wallerstein,[1] a Francois Houtart,[2] a Istvan Meszaros.[3]

La última década del Siglo XX se iniciaba con el máximo de iniciativa política de las clases dominantes del capitalismo global. La caída del Muro de Berlín (1989) y la desarticulación de la URSS (1991) produjeron la mayor ofensiva del capitalismo para reordenar el sistema mundial luego de la bipolaridad imperante a la salida de la segunda guerra mundial. Fue la oportunidad para relanzar el modelo neoliberal, sustentado por las Políticas de Ajuste Estructural (PAE) que sugería el establishment internacional y que, desde 1990, se difundiera como Consenso de Washington (CW) (Gambina, 2003). Las PAE se habían instrumentado para superar la crisis de los años 70, y habían desembocado en la década perdida, tal como llamó la CEPAL a los años 80. Luego diría también que se había perdido media década del 90. Ante las consecuencias regresivas de las PAE, la política hegemónica se encontraba fuertemente cuestionada a fines de los 80. La "nueva realidad" a comienzos de los 90 relanzó el programa político de las reformas estructurales, ahora bajo el CW.

El ciclo de ofensiva del capital que aún hoy se soporta es producto de la estrategia para salir de la crisis de rentabilidad de los 70, y se basó en la violencia. El terrorismo de Estado en Sudamérica fue la forma política utilizada para disciplinar a la sociedad, especialmente al movimiento popular y a la izquierda. La manipulación del consenso social, vía terrorismo de Estado, no puede ser considerada una causa "económica", de mercado, para la reestructuración de las relaciones sociales, y, sin embargo, sin ese proceso no eran posibles las profundas y regresivas reestructuraciones operadas en los países de ALC. Son cambios en las relaciones sociales de producción y distribución. Son reestructuraciones de la relación entre

---

1. Cancún: el fracaso de la ofensiva neoliberal, 2003.
2. Los movimientos sociales y la construcción de un nuevo sujeto histórico, donde resalta entre los éxitos del movimiento popular global la campaña No al ALCA, el desarrollo del FSM con origen en Brasil y los procesos actuales de Venezuela y Bolivia.
3. Mèszáros, Itsván, *El siglo XXI: ¿socialismo o barbarie?*, Buenos Aires, Herramienta, 2003. p. 124. Mèszáros, Itsván, Socialismo o barbarie: la alternativa al orden social del capital. México, Paradigmas y Utopías, 2005. p, 83.

el capital y el trabajo; el cambio de función del Estado y las nuevas relaciones internacionales promovidas por las tendencias a la liberalización de la economía para favorecer el libre movimiento del capital en el ámbito mundial.

Los 90 consolidaron con "democracia" esa estrategia de subordinación al programa del capital. Ya no hacía falta la violencia explícita del terrorismo de estado bajo la forma de dictadura militar. El capitalismo en ALC se abrió paso bajo formas democráticas incluidas en las constituciones nacionales. Desde la teoría política se asignó el carácter de "transición" al paso de los regímenes dictatoriales en el sur del continente a la normalización democrática de los regímenes constitucionales. Capitalismo se asociaba así a democracia. Era un fenómeno global que tenía carnadura en ALC.

Es cierto también que, en ese mismo momento, a fines de los 80 y comienzos de los 90, emergió la resistencia popular que se extendió en este proceso y que hoy constituye a los pueblos como actores políticos que inciden en la situación política a comienzos del siglo XXI. Es un fenómeno instalado para contribuir a definir el rumbo de nuestras sociedades y discutir el orden global. Estamos aludiendo a movimientos masivos protagonizados en las calles de ALC y cuyo antecedente más concreto en el período lo expresa el levantamiento popular de Caracas en 1989. Es el antecedente al que remite la revolución bolivariana en Venezuela al establecer el punto de inflexión para constituir un sujeto de los cambios en ese país. La historia reciente de la movilización popular en ALC remite a movimientos populares confrontados contra las consecuencias de las políticas hegemónicas inspiradas en el CW. La tesis que sostenemos es que estas movilizaciones populares son la novedad política en ALC y definen la agenda por el cambio de rumbo en la política y la economía, más allá del alcance que pueda materializarse, según sea la conducta que asuman los distintos gobiernos, resultados de esas confrontaciones populares con la iniciativa de las clases dominantes. En el caso de la Argentina, la movilización popular de un ciclo de luchas que puede identificarse entre 1997 y el 2002 hizo estallar el "modelo económico". Se le llama "modelo" al conjunto de la política económica que define el rumbo del desarrollo, los beneficiarios y los perjudicados. La respuesta gubernamental en el momento más alto de la movilización popular fue la devaluación monetaria, base sobre la que se sustenta la posterior recuperación y reactivación de la economía, para recién obtener en 2006 los mismos registros macroeconómicos de 1998. No decimos que la protesta social es causa del actual crecimiento, sino que es la intervención popular la que limita el modo de desarrollo e induce a cambios, los que incluso pueden deteriorar aún más las condiciones de vida de la mayoría de la población empobrecida. Apuntamos a señalar que, a los efectos de las definiciones en la fijación de políticas, los sujetos en acción son claves para mantener un rumbo o contribuir a modificarlo. La tendencia principal en ALC es por el cambio de rumbo, y con un actor principal, que son los pueblos movilizados. El límite de esa tendencia está en

las reformas estructurales producidas en los últimos treinta años, y especialmente en los 90, que actúan como obstáculo difícil de remover por gobiernos asumidos con mandatos de transformación aún incumplidos.

b) El ciclo de luchas populares

Durante mucho tiempo hemos analizado la iniciativa política de la ofensiva del capital, sin considerar la contratendencia de la resistencia popular, olvidando que el capitalismo es una relación social que actúa a todo nivel: en el de la empresa, expresando la contradicción entre el capital y el trabajo, pero también en el ámbito de la sociedad en su conjunto, puesto de manifiesto en la disputa por el orden estatal, es decir, por la administración del Estado y el carácter de la política de Estado de cualquier país. Pero también por las contradicciones en el mercado global, donde las corporaciones transnacionales se abren paso, apoyadas por los Estados nacionales de origen, y para ello acuden a los organismos supranacionales y los tratados bi y multilaterales, que promueven la "seguridad jurídica" de las inversiones. El capitalismo a construir a comienzo de los 90 fue el resultado de una determinada correlación de fuerzas entre clases dominantes y subalternas, locales y globales, que, como dijimos, en el Sur de América estuvo condicionado por el terrorismo de Estado y no por cuestiones mercantiles. En todo caso, lo mercantil fue producto de medidas extra económicas, tales como el disciplinamiento social, derivado del temor al terror impuesto por el poder desde el Estado.

Desde el comienzo de la ofensiva del capital, también actuó en minoría la réplica de la resistencia, y por eso mencionamos al inicio de este ciclo el levantamiento popular en 1989 en Caracas. Desde entonces, y hasta la rebelión popular de fines del 2001 en Argentina, se procesa una etapa de acumulación de fuerzas sociales y políticas para constituir sujetos que puedan modificar el rumbo de la reestructuración regresiva de las relaciones capitalistas. Es un operativo por reconstituir el imaginario popular para la transformación. La imagen instalada entre las clases subalternas era el sentido común de que nada podía hacerse. La naturalización del estado de cosas era el objetivo buscado de las clases dominantes, y por ello hemos sostenido en varias oportunidades que el mérito del poder fue la destrucción de sujetos para el cambio. Es un punto muy importante en nuestro relato, por la visibilidad adquirida de la potencia de la movilización popular contra el poder hegemónico del CW, el levantamiento zapatista de 1994 en Chiapas, que habilitó una importante secuela de luchas populares sobre el cambio de siglo que motivaron caídas de gobiernos constitucionales y generación de expectativas por los cambios.

Caracas en el 89 es el inicio de un ciclo, aunque entonces solo parecía una cuestión nacional y que referencia a la crisis política venezolana. Chiapas asume la posta del acontecimiento de la resistencia con un valor agregado, que es el carácter de lucha contra la inserción subordinada del sur (México) al imperialis-

mo. Las clases subalternas en México le decían no al Nafta y a sus promotores, las clases dominantes en EEUU, Canadá y México. Se constituía un sujeto popular en la denuncia de un proyecto de reestructuración (reinserción en el orden mundial) del capitalismo en México. La lucha adquiría carácter global, y, junto a la denuncia en la disputa por el orden mundial, emergían reivindicaciones ancestrales de una comunidad relegada por el orden capitalista construido durante cinco centurias. Lo global y lo local eran parte de una lucha que demandó cubrirse para ser reconocidos y alentar una corriente solidaria que se transformaría en causa común contra el orden vigente.

Mencionamos al final a Argentina por el momento de emergencia de la rebelión, producida a dos meses de los atentados de septiembre del 2001 en EEUU y a la respuesta agresiva de la Administración Bush para legitimar su propio papel en la dirección del Estado de EEUU y su carácter de país líder del orden mundial, afirmando el "capitalismo y la democracia" estadounidenses como el modelo civilizatorio del Siglo XXI. Ante la agresividad del mensaje terrorista de la administración estadounidense, la movilización popular de la Argentina fue leída en el mundo entero, más allá de las motivaciones locales contra las restricciones financieras anunciadas a fines de noviembre del 2001,[4] como una protesta y rechazo al programa económico avalado durante años por el FMI y los epígonos del Consenso de Washington.

Argentina es un punto de inflexión en el ciclo, donde la acumulación de poder popular se proyecta en el cono sur de América Latina y El Caribe, en procesos muy diversos, que afirman la potencia de la protesta popular contra las políticas hegemónicas, que eran visibilizadas como las únicas posibles en los años previos. La tesis sustentada es que la hegemonía capitalista, hecha explícita en 1990/91 con la ruptura de la bipolaridad, presenta, sin embargo, en simultáneo, la capacidad de resistencia popular, que quince años después se transforma en posibilidad política por cambios.

c) Dos proyectos antagónicos para definir el orden mundial

La situación se presentaba en los 90 con la apariencia de un solo sujeto actuando para reestructurar el orden capitalista. Nuestra tesis apunta a señalar que ahora los pueblos han manifestado el rechazo a las políticas neoliberales, aunque no quede claro cuáles son las políticas alternativas ni cuál es el sistema de relaciones sociales a construir para reemplazar el conjunto de relaciones sociales de producción y distribución generadas en el ciclo de la ofensiva del

4. El gobierno Argentino restringió el uso de las cuentas bancarias generando una situación de descontento, que se sumó a otras demandas sociales por el empleo, contra la pobreza y la desigualdad. El resultado de las jornadas del 19 y 20 de diciembre fue la renuncia del gobierno.

capital. No es un dato menor que en buena parte de la región ya no se puede hacer política con el programa neoliberal expreso. Puede encontrarse en cada país de ALC algunos dirigentes políticos, intelectuales o comunicadores que sostengan el proyecto hegemónico de los 90, pero se trata de una propuesta cuestionada entre los sectores subalternos; un tema novedoso en el análisis de realidad a comienzos del siglo XXI y que reabre la discusión por la construcción de modelos alternativos de desarrollo socioeconómico y político.

La dinámica popular movilizada es lo determinante y nuevo dato político, pero es insuficiente. Es evidente que no alcanza con resistencia y movilización popular. Lo que define es la construcción de proyectos de alternativa política, proceso en general ausente en la región. Se han constituido las bases de dos proyectos en disputa. El del poder se viene materializando por décadas y deja el saldo de la reestructuración de las relaciones sociales, y su impacto en la regresiva distribución del ingreso y la riqueza, junto con la profundización de la inserción internacional subordinada de los países de ALC. Del otro lado, se constituye una propuesta inspirada más en el rechazo a lo existente que en la definición de un nuevo orden. Sin perjuicio de ello, no es menor establecer la necesidad de otro mundo posible. El rechazo a lo existente es el paso original para pensar en la materialización de otras relaciones sociales. En nuestra hipótesis, la constitución de este movimiento, aún con límites, ha sido construido entre Caracas (89) y Buenos Aires (01), abriendo una posibilidad que hoy se manifiesta como expectativas de cambio en los nuevos gobiernos emergentes, principalmente en el sur de ALC.

Se abrieron expectativas de cambio en Brasil (03), Argentina (03), Uruguay (05), Bolivia (06) y Chile (06); las que se suman a las que venía proponiendo Venezuela y su articulación con Cuba, que desde fines del 2004 suscribieron el tratado por la Alternativa Bolivariana de las Américas, ALBA. También podemos incluir en la lista los procesos operados en Ecuador (06) y Perú (06). Entre paréntesis se indica la última renovación presidencial sobre la cual opera la expectativa de cambio, y que motiva nuestra interrogación sobre el rumbo de la región. Es que la acumulación de poder político de los sectores subalternos se pone en juego en el gobierno del Estado y en el establecimiento de políticas económicas que pongan en discusión el poder económico y el orden social establecido. Por ello es que otra vez se pone en juego la disputa por el gobierno y el poder.

Muchos de los gobiernos renovados en el último período han posicionado a la izquierda, o a coaliciones impulsadas por la izquierda, al frente de la administración del Estado. Sobre ellos se ejerce la presión popular por modificar la situación gestada en tiempos de ofensiva del capital. Claro que también actúan los obstáculos de reformas, construidas durante treinta años y fuertemente consolidadas en los últimos quince, luego de la ruptura de la bipolaridad.

Por un lado, existe la presión popular derivada de la acumulación del poder de las clases subalternas, y desde el otro existe la valla interpuesta por las reformas estructurales y la continuidad de la ofensiva del capital por su programa de liberalización y seguridad jurídica de las inversiones.

Aunque se ganaron gobiernos con alianzas electorales hegemonizadas o con importante papel por la izquierda, el nuevo discurso oficial por los cambios aún no se materializa en modificaciones de las relaciones sociales de explotación. Más aun: en algunas ocasiones, privilegiando la legitimación del nuevo gobierno, se profundizan las políticas que antes, en carácter de oposición de izquierda, se rechazaban. Construir políticas de gobierno alternativo sigue siendo una asignatura pendiente en la mayoría de los países. Aun en Venezuela, donde se expresa la mayor voluntad de confrontación con el sistema de relaciones imperantes en escala global, los tiempos de los cambios se demoran en la esfera de la economía, y se concentraron en los primeros años en la consolidación del poder político y el consenso social para afirmar un nuevo sistema de relaciones sociales.

d) Dos izquierdas

El cuadro de situación es complejo y diverso. ¿Hay giro a la izquierda en ALC? Es un tema discutido. Recientemente, Ricardo Lagos, ex Presidente de Chile, afirmó[5] que "la democracia de calle" ha promovido "muchos cambios de gobierno (…) Pero en todos se ha respetado la viabilidad institucional. La recuperación democrática despertó muchas esperanzas; sin embargo, hubo una forma de entender el desarrollo económico en nuestros países, a partir del denominado Consenso de Washington, en que se suponía que íbamos a tener crecimiento y éste resolvía buena parte de las tareas sociales. Y eso no ocurrió. Y porque no ocurrió vemos que, por una parte, se profundiza la democracia, se atreven a elegir un sindicalista como Presidente en Brasil, un indigenista en Bolivia, una mujer en Chile. Se atreven a muchas cosas, pero todas ellas marcadas por el deseo de generar un cambio en la forma como los países están siendo administrados." Y concluye su análisis señalando: "decir que la región 'va hacia la izquierda' es falso. Es una región que va hacia la profundización de su sistema democrático y está buscando qué opciones le pueden resolver problemas no resueltos."

Desde otro ángulo, contrario al comentado razonamiento de Lagos, tanto intelectuales como comunicadores y medios de comunicación con prestigio entre los sectores dominantes, sindican el rumbo hacia la izquierda de la región, y adicionan una caracterización dual de la Izquierda, en tanto "responsa-

5. Clarín, 10/9/06.

ble" o "irresponsable". Así lo mencionan, entre otros, The Economist o el Wall Street Journal, que se difunden en varios de los principales diarios de ALC, pasando por medios locales e ideólogos y comunicadores como Andrés Openheimer, Mario Vargas Llosa o Mariano Grondona. En este diseño discursivo se ubica el caso de Chile con Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, a quienes se asocia a Tabaré Vázquez (socialistas en el gobierno), entre los primeros, y a Evo Morales, Hugo Chávez y Fidel Castro entre los segundos.

¿Qué ocurre con Argentina y Brasil? En algunos análisis aparecen como en disputa, manteniendo relaciones con ambas "izquierdas", pero intentando un juego propio, en la perspectiva por un "neo desarrollismo nacionalista" con pretensiones de proyección de liderazgos en la política regional y global. Ambos países disputan las preferencias de Washington y construyeron, junto con Venezuela, los límites del ALCA, proyecto estratégico de EEUU. Saludaron el acceso al gobierno de la coalición liderada por Evo Morales y establecieron límites, especialmente Brasil, ante la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia. La solidaridad con la medida fue empujada por el movimiento popular, que en definitiva definió un cuadro general de solidaridad con la medida. Con matices y también en disputa entre ellos, tanto Argentina como Brasil dan señales de acercamiento con la hegemonía capitalista del orden mundial, al tiempo que intentan un juego propio, tal como ocurrió con el ALCA y ocurre en las negociaciones en el seno de la OMC. Al mismo tiempo, participan en negociaciones y proyectos económicos (petróleo, finanzas y comunicaciones) y políticos (Consejo de Seguridad en la ONU) con Venezuela, en simultáneo con límites a profundizar dichos compromisos.

Es un interrogante que no se puede resolver desde la especulación. La derecha ideológica pretende asustar con el regreso de la izquierda. Ya hemos manifestado la importancia ideológica sustentada en los últimos treinta años para manipular el consenso social favorable a la regresiva reestructuración de las relaciones sociales capitalistas. Había que erradicar todo horizonte favorable a la izquierda construido en los 60 y 70. El terrorismo de Estado jugó ese papel en el cono sur de América. La izquierda había desaparecido del debate sobre construcción del orden social y, por ello, sin imaginario de construcción alternativa, se impuso el modelo único de desarrollo. El neoliberalismo se vio favorecido por la ausencia, en el imaginario popular, de una alternativa. Ricardo Lagos pone en duda esta tesis de giro a la izquierda y reduce todo a reivindicaciones democráticas en el marco del capitalismo.

Sostengo que no es un tema de argumentos o de especulación filosófica o política, sino de hechos que se definen en el terreno de las luchas de clases concretas en la región. Para hacer más complejo el tema de los argumentos, ha sido Hugo Chávez el que ha sostenido que "el capitalismo no trae soluciones para los pueblos de América Latina y que, por lo tanto, lo que se impone es la construcción del

socialismo del Siglo XXI". ¿Quién tiene razón? Es una respuesta a develar en el propio proceso de construcción de la sociedad alternativa.

III. EL RUMBO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

a) Intelectuales, democracia y orden económico

El debate de opiniones atraviesa los principales proyectos de construcción. El asunto de la integración regional es uno de los ámbitos donde se procesa la discusión sobre el rumbo de la región. A lo ya manifestado agreguemos ahora el análisis de dos intelectuales y dirigentes políticos de Argentina y Brasil. Dice Roberto Lavagna: **"Mercosur:** La posibilidad de que Uruguay pase de ser miembro pleno a miembro asociado, combinada con el acceso pleno de Venezuela, le hace perder al Mercosur imagen en dos cuestiones que son claves: su contenido democrático y si va a seguir estando organizado bajo una forma de economía de mercado o no lo va a estar. **No es eso lo que Venezuela incorporaría** y mucho menos si eso se combina con el retiro de Uruguay."[6] (Las negritas son del texto original del diario). Leamos ahora a Fernando Henrique Cardoso: "En los 90 habíamos concebido la integración económica y política de América del Sur con base en la democracia política y la economía de mercado. Los cimientos de todo este edificio podrían socavarse si regresara a la región el populismo, disfrazado de izquierdismo, trayendo consigo el juego de las rivalidades antiguas y muchas veces personales, en lugar de la cooperación institucional entre las naciones."[7]

Democracia y economía de mercado son las dos categorías para definir el rumbo, según el pensamiento de estos intelectuales y políticos. En el pensamiento antes aludido de Lagos, ni siquiera se pone en consideración la posibilidad de un rumbo distinto del capitalismo, pero en estas citas, al aludir al mercado, lo que se hace es llamar la atención sobre la emergencia de un modelo de políticas económicas que no se orientan en la afirmación del capitalismo, y si no es ese el rumbo, bueno es discutir cuál es en definitiva esa orientación. Es importante la discusión sobre la "democracia" en ALC, tanto como la "política económica" para ¿qué tipo de país o región a construir? El pensamiento crítico latinoamericano ha buscado siempre la especificidad de esas respuestas. La diferencia de la actualidad es que la crítica fáctica de la resistencia popular construye una realidad de transición que desafía al pensamiento y a los intelectuales para sistematizar respuestas apropiadas de época. En los 60 y 70 se suponía que con la crítica al capitalismo existente con dominación

6. Clarín, 6/05/06.
7. Clarín, 18/06/06.

imperialista y dependencia, alcanzaba para subvertir el orden y construir alternativas desde las relaciones de beneficio mutuo que proponía el socialismo en un mundo bipolar. La ausencia de ese poder bipolar exige en la actualidad un razonamiento y una síntesis intelectual más audaces para establecer lógicas de pensamiento y rumbos de políticas concretas para construir ese otro mundo posible buscado por el movimiento popular.

Puede pensarse y discutirse si Venezuela y Bolivia están construyendo nuevos caminos de desarrollo de la democracia, más inspirados en la participación popular para la toma de decisiones que en las formas electivas de la democracia. Es un dato que, desde Caracas primero, y ahora desde La Paz, se impulsan como primera medida las reformas políticas, constitucionales, que puedan darle juridicidad a demandas de cambios por el orden económico. El lugar de la participación en la Constitución de nuestros países es clave, y constituye una concepción revolucionaria de la democracia. Las formas plebiscitarias ensayadas en Venezuela, tal como la ratificación del cargo presidencial a mitad de mandato, no reconocen antecedente ni experiencia similar en ninguna democracia del mundo.

La cuestión de la política económica es clave y las respuestas de la "izquierda", por acto reflejo, remiten a la discusión sobre el "papel del Estado". Es evidente el peso político del Estado para definir una transición desde las reformas estructurales de mediados de los 70 y los 90; pero de ningún modo se debe considerar el regreso a las políticas desarrollistas de los 50, 60 y 70, donde se abrió paso el Estado capitalista en ALC, como actor político para facilitar el desarrollo capitalista pretendidamente "autónomo". En la época de la transnacionalización, desarrollada a la salida de la crisis de los 70, y que hoy se manifiesta como dominación de las transnacionales, es imposible pensar en reproducir el papel del Estado, a comienzos del Siglo XXI, del mismo modo que en el ciclo anterior de desarrollo capitalista, sustentado en la industrialización sustitutiva de importaciones. En la etapa actual no alcanza con el estatismo, además de considerar la experiencia del socialismo, que existió en el ciclo anterior, donde la equiparación de socialismo a estatalización derivó en burocratización que condenó todo intento de construcción de una nueva sociedad. Lo que define el futuro alternativo es el cambio de las relaciones sociales. Ese es el papel a jugar por el Estado en la transición, claro que asociado al papel del propio movimiento popular y al desarrollo de formas económicas asociativas de carácter solidario, no lucrativo, para resolver la vida cotidiana y el aliento a nuevas formas de organización económica de la sociedad, con y más allá del Estado.

En otro momento de la práctica revolucionaria se establecían tiempos para la transición económica, donde el paso originario estaba constituido por la "revolución política", expresada en la toma del poder, y desde allí se operaba la

modificación de las relaciones sociales. El tipo de desarrollo capitalista transnacional y la ruptura de la bipolaridad exige un pensamiento complejo, que pueda leer adecuadamente el tiempo histórico y constituir el desafío actual de la izquierda y la revolución, para pensar y actuar en la transición del orden actual al otro mundo posible. No se trata de condenar la experiencia histórica del socialismo en su conjunto, sino de pensar en revolucionar concientemente las relaciones sociales desde la práctica en la cotidianeidad, como base material de un nuevo orden social y que, en condiciones de poder popular, pueda confrontar efectivamente con la dominación del capital y derrotar a la sociedad de la explotación.

b) ¿Qué modelo de sociedad en ALC?

La proposición de Hugo Chávez sobre el Socialismo del Siglo XXI reabre una discusión que estuvo en la agenda en los 70 y que la reestructuración capitalista alejó del debate. Es cierto que Cuba sostuvo el proyecto socialista, pero convengamos en que aparecía como testimonio de otro momento. Es más: las dificultades para la subsistencia, operadas con el doble bloqueo de los 90, materializado en la isla como "período especial" —con secuelas hasta el presente—, lleva a la discusión sobre el carácter de la sociedad cubana. No se trata de discutir el socialismo en Cuba, sino de su articulación con los fenómenos actuales en ALC, para darle aliento al propio desarrollo del proceso cubano y a la necesaria transición en ALC. Por ello es que el ALBA y aun las recientes relaciones establecidas entre Cuba y el MERCOSUR, son una forma de articular el desarrollo nacional cubano, con la dinámica en disputa por la transformación de ALC, al mismo tiempo que esos procesos condicionan a Cuba, ya que, en el acuerdo suscripto con el MERCOSUR, se establece la subordinación a las cláusulas de seguridad jurídica para las inversiones que integran la negociación de la OMC.

Un capítulo especial lo constituye el proceso venezolano. Hasta ahora, existe la formulación de Chávez por el Socialismo del Siglo XXI. El tema no es menor, pues apunta a señalar el rumbo de la construcción social y económica en Venezuela y su articulación con el subcontinente —el sur del mundo—, y, en definitiva, el tipo de confrontación desde un país y una región con el sistema mundial, para disputar el otro mundo posible a escala global. No es solo una cuestión nacional. Decimos que es importante la formulación del objetivo, puesto que ello implica un proceso continuo de reformas que orienten el desarrollo futuro de las transformaciones de las relaciones sociales en el ámbito de las relaciones laborales en el seno de las empresas; en las reformas estatales, para modificar la función del Estado al servicio de las necesidades de la política de satisfacción de necesidades sociales mayoritarias, tanto como

a la promoción de una inserción internacional para la modificación de la correlación de fuerzas en el ámbito mundial.

La presencia sostenida en el tiempo del proyecto socialista de Cuba, y la emergencia de Venezuela y sus proposiciones de Socialismo del Siglo XXI, animan el desarrollo de otros procesos, que aun sin proponerse el rumbo socialista, encaminan sus decisiones en un rumbo diferenciado de las políticas hegemónicas de los 90, tal el caso de Bolivia, que con el solo anuncio de la nacionalización de los hidrocarburos y la perspectiva de reforma agraria ha generado una serie de debates en el interior de Bolivia, especialmente entre las clases dominantes que, analizando lo que ocurre en Venezuela, pretenden evitar su reproducción en Bolivia. Pero también impacta en otros países, especialmente en la región, siendo importante en ese sentido el impacto generado en el gobierno de Brasil frente a los intereses de Petrobras en Bolivia. En este sentido, debe consignarse que la presión popular solidaria de Brasil condicionó las posiciones públicas del gobierno brasileño, y ello confirma nuestra tesis sobre la importancia del pueblo como sujeto activo para inducir determinadas políticas. Las corporaciones transnacionales y los Estados, actores imprescindibles de este tiempo histórico para la liberalización y la transnacionalización, encuentran límites en el accionar del movimiento popular.

Es cierto que Venezuela y Bolivia constituyen procesos recientes, y que resulta osado aventurar la materialización de mutaciones en las relaciones sociales de producción en el corto plazo. Nuestra tesis apunta a considerar que existen señales en ambos países, más allá de los matices para avanzar en un cambio de rumbo respecto de las políticas hegemónicas que se consolidaron, en los 90, en la región de ALC. Un elemento que favorece nuestra tesis es la articulación en el ALBA de Cuba, Venezuela y Bolivia. Si nos trasladamos a las imágenes socialmente construidas a comienzos del Siglo XXI, en ese momento se suponía que en el 2005 estaría funcionando el ALCA, y que la propuesta "genérica" por constituir una alternativa de integración regional —formulada como ALBA por Hugo Chávez— era una mera utopía. La realidad es que la suscripción del ALBA en los protocolos suscriptos por Cuba y Venezuela entre diciembre de 2004 y abril de 2005, y la incorporación de Bolivia en abril del 2006 a ellos, más el agregado de los Tratados Comerciales de los Pueblos (TCP), supone el inicio de la materialización de lo que hasta hace muy poco era solo una idea.

No es menor imaginar el futuro para fundar el programa de las luchas presentes. En el imaginario popular de los 90 aparecía como imposible pensar en construir otro mundo posible, consigna que se instaló recién a comienzos del Siglo XXI. Más nueva resulta la proposición para la reinstalación del proyecto socialista en el imaginario popular, incluyendo en ello la discusión sobre el contenido de dicha propuesta, especialmente considerando la experiencia al respecto en el Siglo XX. Lo que sostenemos es la importancia de la formulación de un discurso

que exprese el deseo y la voluntad de construir una sociedad anticapitalista y por el socialismo. Es el trayecto del proyecto de Cuba desde 1961, ahora formulado por el Jefe de Estado de Venezuela, como propuesta para su país y la región desde fines de 2004. La articulación en el ALBA de tres países, y la apertura a la integración de Estados sub nacionales y del propio movimiento popular mediante iniciativas productivas, educativas y culturales, son una nueva señal de potencia de las posibilidades de formular un imaginario alternativo que favorezca, desde ahora, la construcción de otra sociedad.

Se trata, en definitiva, de retomar tradiciones históricas que, con Simón Bolivar, Juan José Castelli y la corriente más radicalizada de la emancipación originaria de hace 200 años, además de Julio Antonio Mella y José Carlos Mariátegui en el primer tercio del Siglo XX, y con la revolución cubana en el segundo tercio, hacen posible retomar esa perspectiva luego de la derrota de los 70, que ahora vuelve a planteare como proyecto sobre la base de una dinámica social movilizada, aunque con los límites que supone la ausencia de una fuerza política organizada en condiciones de construir, con masiva participación popular, la nueva sociedad.

En el marco de nuestra tesis surge la discusión en torno a las posibilidades de construir un capitalismo diferente del hegemónico. En Argentina se ha planteado como objetivo del gobierno de Néstor Kirchner "reconstruir el capitalismo nacional"; pero también existen los análisis que aluden al peso de una "burguesía paulista" en Brasil, lo que supone la posibilidad de emerger como clase dominante autónoma en el marco del capitalismo realmente existente, transnacionalizado y en pleno desarrollo de su proyecto global de liberalización. ¿Es posible la materialización de un capitalismo nacional y la emergencia de una burguesía nacional como sujeto de construcción de una identidad nacional autónoma? La tendencia a la mundialización nos indica que son ilusiones que se fueron con el cambio derivado de la crisis de los 70, que las reformas estructurales del capitalismo en las tres décadas recorridas desde la crisis de los 70 y hasta nuestros días, a comienzos del Siglo XXI, han modificado sustancialmente. En todo caso, puede traducirse la expresión "capitalismo nacional" como el capitalismo que existe en tal Nación, y allí nos encontraremos con que hay burguesías locales transnacionalizadas, las cuales se asocian con capitales foráneos para sobrevivir en las condiciones actuales de funcionamiento del sistema mundial del capitalismo. El problema que se presenta para las burguesías pequeñas y medianas —e incluso grandes—, que no asocian su desarrollo a la transnacionalización, y se proponen ser parte conciente de un bloque social y político para la construcción de otra sociedad, pasa por articular su perspectiva de expansión con los trabajadores y otros sectores populares que demandan la construcción de nuevas relaciones sociales. Es una perspectiva de conformación de un nuevo sujeto histórico

que promueva una nueva sociedad, basada en relaciones de cooperación, solidaridad y satisfacción de necesidades sociales extendidas e insatisfechas. Ello supone ir contra la tendencia principal de acumulación de capitales y, a diferencia de los períodos reformistas del capitalismo (entre 1945 y 1975 aproximadamente), cuando la articulación de capitales locales con trabajadores era parte del modelo "desarrollista", especialmente en países más atrasados, asumidos por el capitalismo para su desarrollo en las condiciones de la segunda posguerra (Chibber, 2005).

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

a) Inserción en el orden mundial: liberalización o liberación

Lo que pretendemos enfatizar es que el programa de liberalizar el sistema mundial es empujado por las Corporaciones Transnacionales (CTN) y los Estados de los países capitalistas desarrollados, a los que se asocian los Estados de los países más atrasados, en representación de capitales locales que buscan un lugar dentro del sistema de explotación y dominación globales. Al solo ejemplo de tomar nota sobre el fenómeno, se puede considerar la formidable expansión en los años 90 del capital externo en la cúpula empresaria de la Argentina, que en materia de ventas de las 100 primeras empresas, pasaron de 28 en 1991, con un volumen de ventas del 23,9%, a 47 en el 2000, y un volumen de ventas del 49,6%. A ello podría adicionarse que las asociaciones entre empresas locales y extranjeras adicionan un volumen de ventas del 21% en el 2000, contra un 11,8% en 1991 (CEPAL, 2002). Para el año 2000, consideradas las 500 empresas de la elite en Argentina, se concluye que el 51,6% son extranjeras (258 empresas), que participan del 68,6% de la producción local, del 83,7% de las utilidades totales, y del 80,5% de la inversión bruta fija total (Briner, Schorr, 2002). Nada de esto es posible sin la activa participación del Estado argentino y su "política económica" en los 90, a favor del ingreso irrestricto de capitales externos, para lo cual se favorecieron las privatizaciones de las empresas públicas y luego el proceso de fusiones y transferencias de empresas locales al capital externo.

Por ello, si se piensa el rumbo de ALC, debe reconocerse que EEUU no abandona, aun suspendido su proyecto ALCA, y que hoy lo impulsa a través de los TLC. El pase de una estrategia multilateral a la bilateral no supone dejar de ejercer el poder imperialista para inducir cambios jurídicos favorables a sus objetivos dentro de cada país en ALC, ni recrear las condiciones para retomar las negociaciones múltiples para un acuerdo global.

No es distinto con la Unión Europea (UE), que busca los acuerdos comerciales con ALC y con acuerdos subregionales, tal como ocurre con el MERCOSUR

Es un hecho que EEUU y la UE impulsan el programa de liberalización en la OMC. Allí se procesan contradicciones del proyecto de dominación, ya que, junto con la liberalización, se niegan a eliminar las protecciones establecidas en sus fronteras interiores.

Este constituye uno de los dilemas a resolver por los países que encarnan o pretenden proyectos de autonomía e independencia para construir otro mundo posible, ya que en el seno de la OMC sostienen reivindicaciones contra el proteccionismo del capitalismo desarrollado. El interrogante es pensar qué ocurriría si se abandonara el programa de protección a la producción (EEUU) o a las exportaciones (UE). ¿Ello supondría que el G20, por ejemplo, aceptaría la liberalización?

Insistimos en el problema porque también debe discutirse la institucionalidad del sistema global. La necesidad de discutir la sociedad que se pretende en cada país supone articulaciones de otras relaciones internacionales que deben proyectarse globalmente. Ello significa poner en discusión a la OMC y a las propias Organizaciones Financieras Internacionales. Son cuestiones necesarias a la hora de pensar hacia dónde va el mundo y si el proyecto alternativo puede articular acciones al margen de la institucionalización de la mundialización.

Hemos sostenido que el tema no pasa solamente por los gobiernos, sino por la capacidad de los pueblos de generar las articulaciones necesarias, incluso con los respectivos gobiernos. Es un dato relevante la experiencia que viene desarrollándose — en forma creciente— de cónclaves que contienen la experiencia de movimientos sociales y políticos, y que en este último tiempo han adquirido el formato de "Cumbres de los Pueblos", inicialmente pensadas como alternativas a las "Cumbres de Presidentes" y que, sin embargo, evolucionan en el sentido de definir una agenda propia más allá de los gobiernos. Se verifica una tendencia de mutar del No y el rechazo a una cultura reivindicativa del Sí, y la necesidad de establecer un proyecto propio de liberación diferente del de liberalización que empujan las CTN. Es una estrategia de acumulación de fuerzas que actúa en la presión sobre y a veces contra los Estados, pero también más allá de éstos. Es una cuestión problemática para darle sentido a la integración de los pueblos, en el sentido que hoy se plantea desde Bolivia para construir Tratados Comerciales de los Pueblos (TCP). Son desafíos intelectuales, pero especialmente de los pueblos que hoy intentan una reorganización del sistema mundial, y por ello se exige analizar cuidadosamente lo realmente existente, lo que cambia y las nuevas propuestas de organización económica de la sociedad, local y globalmente.

Lo que está en discusión en el sistema mundial es la apropiación del plusvalor, de los recursos naturales y la biodiversidad, el agua y el petróleo, la tierra y los productos de ella obtenidos, la minería y, por supuesto, la capacidad de explo-

tar la fuerza de trabajo con el menor costo posible para el capital. Es un hecho la riqueza inexplotada de ALC, tanto en recursos naturales como en fuerza de trabajo barata.

Esa es la demanda del capital transnacional, que expresa las tendencias que se abren paso en la región. Tal como sostuvimos al comienzo de nuestras notas, el crecimiento verificado en ALC en los últimos años está más vinculado a las condiciones de funcionamiento del sistema mundial capitalista que a las orientaciones de política económica de cada uno de los países de la región. Argumento válido incluso para la política petrolero-energética alternativa propuesta por Venezuela en su proyecto de "petroamérica", lo que parece posible con los elevados precios del petróleo, que favorecen una renta administrada por un Estado con voluntad de contribuir a construir una realidad diferente en las relaciones entre los Estados de la región.

Buena parte del proyecto de liberación a sustentar por las clases subalternas se constituye en la escena global, y es por ello necesario considerar la crisis de los proyectos de integración surgidos en los tiempos de la hegemonía del proyecto de liberalización y apertura, impulsados con los programas de ajuste estructural y el CW, e incluso —y más aún— aquellos proyectos de integración que provienen de épocas de acumulación anterior. Entre estos últimos aludimos a la ALADI, y entre los primeros al MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y otros proyectos de integración constituidos en los 90 o que adecuaron sus protocolos a las condiciones de mercantilización operadas en los 90.

Son todos proyectos en crisis, en los que no queda claro el rumbo a definir. Hasta puede pensarse que son espacios en disputa donde coexisten proyectos diferentes que aún no encuentran claridad sobre el rumbo. En ese marco se inscribe la propuesta, fuertemente impulsada por Brasil y secundada desde la Argentina, para la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Es quizá el ámbito de articulación del proyecto antes mencionado de habilitar un espacio para el neodesarrollismo que emerge en las propuestas de reconstrucción del "capitalismo nacional". Claro que la CSN está basada en la articulación del MERCOSUR y la CAN. La CSN incluye entonces a Venezuela y a Bolivia, que —lo hemos planteado ya— intentan superar las políticas hegemónicas en los 90. El otro dato a considerar es la existencia del comentado ALBA y las iniciativas petroleras de Venezuela (Petroamérica); sobre comunicación, con Telesur y otras que remiten a fuentes financieras articuladas al margen de los organismos internacionales y el sistema financiero mundial.

¿Qué espacio existe para la convivencia del ALBA y la CSN? Puede decirse que en el primero existe Cuba y que no es parte del sur geográfico del continente; sin embargo, Cuba acaba de suscribir acuerdos comerciales con el MERCOSUR, y ello lo habilitaría a ser incluido en el proyecto integrador. Pero

nuestro interrogante no apunta a los límites geográficos, sino a la dimensión política para articular una propuesta de integración con pretensión de construir una región y un mundo alternativo al que define la hegemonía del sistema mundial. La reflexión alcanza al pase de Venezuela desde la CAN al MERCOSUR. Nuestros interrogantes son: ¿quién vence a quién? ¿La orientación por un socialismo del siglo XXI se compatibiliza con la reconstrucción del capitalismo nacional? ¿Alcanza con un proyecto que alienta la subjetividad por un mundo distinto, tal como sostienen Venezuela e incluso Bolivia y Cuba, o la supremacía del desarrollo de las fuerzas productivas del capitalismo brasileño e incluso argentino? Son tensiones a procesar en la práctica de las relaciones sociales que hoy se construyen en el ámbito regional entre países que discuten por el rumbo de ALC.

Un detalle importante sobre el ALBA es que pretende ir más allá de la relación entre los Estados nacionales involucrados, y propone, también, el establecimiento de vínculos y relaciones con los Estados subnacionales, y la posibilidad de articular iniciativas de desarrollo económico con movimientos populares que actúan desde organizaciones económicas no lucrativas en la reproducción de la vida cotidiana. Un tema central en esta dimensión es la institucionalización de la participación en la toma de decisiones, tanto en el ámbito de las relaciones entre los Estados nacionales involucrados y las otras dimensiones propuestas para avanzar en la integración alternativa.

No es menor definir los objetivos de la política a impulsar, especialmente en materia de reforma económica. Es que, más allá de su enunciación de la pretensión anticapitalista y por el socialismo, lo que importa es transformar las relaciones de explotación por otras de cooperación, y satisfacer necesidades sociales extendidas estipulando metas concretas a resolver con la integración alternativa. Nuestra hipótesis se sustenta en la potencialidad del excedente económico generado en la coyuntura actual de ALC. Un ejemplo al respecto está dado en los pagos de Brasil y Argentina, a comienzos del 2006, cancelando anticipadamente deuda con el FMI por un total de 25.000 millones de dólares aproximadamente. Es una base para pensar en la utilización conjunta de recursos financieros tales como las reservas internacionales, o una parte de ellas para el desarrollo de emprendimientos conjuntos. Se puede articular un proyecto productivo compartido para asegurar la acumulación regional compartida y no sustentar una "política económica" inspirada principalmente en la distribución de las rentas actuales. Estamos sugiriendo ir más allá de la economía en sentido estricto, y apropiar para el planeamiento económico la creatividad y la experiencia desarrolladas por el movimiento popular en emprendimientos que aseguran la vida cotidiana en empresas de carácter solidario. Claro que, independientemente de lo que sustentemos, la realidad se abrirá paso por complejos mecanismos, que incluirán muchas de las iniciati-

vas que están en curso y otras que emerjan producto de la creatividad política de los procesos en curso en la región. La tesis principal que sustentamos es que, en materia de Economía Política (estructura económica del orden social) y en Política Económica (curso de acción gubernamental), debe incluirse la capacidad de incidencia de la movilización popular.

b) Los sujetos de la integración y los desafíos de los dos proyectos en pugna

Todo lo dicho nos lleva a discutir los sujetos de la integración. Las transnacionales y los Estados son los actores que definen los instrumentos de integración en los 90 con su orientación neoliberal, y condenan a los mecanismos anteriores de integración. Por ello, hemos comentado ya que todos los protocolos se adecuan a las nuevas condiciones de la iniciativa política y la ofensiva liberalizadora de las CTN.

Más aun: no se trata solamente de tratados comerciales, sino de un conjunto de acuerdos en "defensa de las inversiones", tal como ocurre con los tratados bilaterales de promoción y defensa de las inversiones. En otro trabajo me he referido en extenso al tema, a propósito del conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de dos fábricas de pasta de papel en la costa uruguaya del compartido Río Uruguay. Tanto Argentina como Uruguay han suscripto acuerdos con múltiples países, pero especialmente destaco los firmados entre Uruguay y España en 1992 y con Finlandia en 2002, donde se establece la reciprocidad de las inversiones de empresas de cada país en el otro, eufemismo que expresa la unilateralidad de la defensa de las CTN, incluso de aquellas con origen en nuestros propios países. Son todos mecanismos que organizan el sistema económico global en beneficio de estos actores que asumen la iniciativa por darle rumbo al sistema mundial.

Hemos tratado de señalar que al mismo tiempo emergen nuevos actores, que intentan desde una nueva experiencia incidir en la constitución de otro mundo posible, que ahora adiciona la complejidad de denominar por el socialismo. No es un tema generalizado; es más, aparece sintetizado en la formulación emanada de un Jefe de Estado de un país: Venezuela. Sin embargo, por la importancia del proceso bolivariano y su impacto en la región es que pienso en la constitución de sujetos que impulsen iniciativas políticas de signos alternativos a los que sustentan las CTN y los Estados que les son funcionales. Tal como hemos sostenido, en esta confrontación resulta necesario interrogarse sobre quién se impondrá y cuál es el papel de los intelectuales para actuar en uno u otro sentido. Es una necesidad, también de los intelectuales, alentar la dinámica de participación y movilización popular para empujar los cambios, constituyendo el pensamiento crítico un elemento necesario para contribuir a organizar al movimiento popular, articulando una política de alianzas que defina un

bloque popular por el cambio de las relaciones sociales. Ello incluye resolver la gran ausencia y un debate en toda ALC para construir la fuerza política de los cambios.

El imperialismo y su hegemonía (EEUU) instalan su estrategia de terrorismo de Estado mundial para afirmar la ofensiva del capital más concentrado. Lo hace en disputa con otros proyectos que pretenden hegemonía del sistema mundial y que hoy se subordinan al proyecto estadounidense, por fuerza económica, militar o cultural, pero esperando mejores condiciones para imponerse sobre aquel, en la sempiterna disputa por la acumulación de ganancias, de riqueza y de poder.

Hemos insistido, en nuestras reflexiones, que, al comienzo del Siglo XXI, se genera no solo la necesidad, sino la posibilidad de construir el sujeto global para asegurar el otro mundo posible. Ello requiere la articulación de las luchas locales con las nacionales y las globales, junto con una batalla por no separar lo político de lo social, y mucho menos la economía de la política y de la sociedad.

Buenos Aires, Septiembre de 2006

BIBLIOGRAFÍA

Briner, María Agustina y Schorr, Martín, "Principales características e impactos de la 'extranjerización' reciente de la economía argentina. Un análisis del desempeño de las grandes empresas transnacionales durante la década de los noventa". Revista *Realidad Económica* Nº 189, del 1 de julio al 15 de agosto de 2002, Buenos Aires.

CEPAL, 2002. La inversión extranjera en América Latina y El Caribe. Informe 2001.

Chibber, Vivek, "¿Reviviendo el estado desarrollista? El mito de la 'Burguesía Nacional'". Páginas 165 a 190, en *El Imperio Recargado*, Editores: Leo Panitch y Colin Leys. Socialist Register 2005. Editorial CLACSO.

Gambina, Julio C. y Campione, Daniel, *Los Años de Menem*, Cirugía Mayor.

Gambina, Julio C. y Crivelli, Agustín. *MERCOSUR. La nueva agenda regional*, Mimeo, 2005.

Gambina, Julio C., "Visibilidad y autoconciencia de las prácticas emancipadoras". Mimeo. Ponencia presentada en el Encuentro *Los saberes de la dominación, los saberes de la emancipación*, convocado por el Grupo de Trabajo de Clacso sobre Hegemonía y emancipaciones, en Caracas, entre el 30 y el 31 de enero del 2006.

Houtart Fracoise, *Los movimientos sociales y la construcción de un nuevo sujeto histórico*, Clacso, 2006.

Mèszáros, Itsván, *Socialismo o barbarie: la alternativa al orden social del capital*, México, Paradigmas y Utopías, 2005, p. 83.

Wallerstein, Inmanuel, *Cancún: el fracaso de la ofensiva neoliberal*, 2003.

Las estructuras productivas latinoamericana y mundial

Germán Sánchez Daza*

Desde distintas perspectivas teóricas se han acuñado varios términos para subrayar el papel del conocimiento en el crecimiento y/o en la acumulación del capital, que incluyen posiciones extremas, como la apología de la tecnología y el surgimiento de una sociedad distinta, o como aquellas que niegan toda novedad en la actual forma de reproducción del capital.

En el Seminario 2004, realizado en Barcelona, ubicamos los cambios y tendencias que existen en la economía mundial en relación a las actividades científicas y tecnológicas; en aquella ocasión, señalábamos el papel subordinado que mantiene la economía latinoamericana dentro del patrón de reproducción capitalista contemporáneo. Estas características se profundizan: la expansión del capital, a costa de subordinar a su lógica no sólo tales actividades sino también todas aquellas que implican un conocimiento —sea tradicional o indígena—, son parte de su estrategia para lograr una mejoría en su acumulación.

En esta ocasión nos planteamos abordar la manera en que esos cambios se traducen en las estructuras productivas, en especial en las economías latinoamericanas, ilustrando con el caso de México. Se trata de analizar los principales cambios ocurridos en ellas en términos de composición, empleo y comercio. Se discute la caracterización que se ha hecho sobre un patrón de industrialización dual —basado en recursos naturales y primarios uno y otro en manufacturados de media y alta tecnología—, tratando de identificar su unidad a partir de la división internacional del trabajo y las fracciones capitalistas hegemónicas, regionales y mundiales.

* Investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Puebla, sdaza@siu.buap.mx.

INTRODUCCIÓN

Desde la década de los setenta del siglo pasado, el capitalismo mundial ha sorteado un conjunto de contradicciones a fin de desplegar una forma o patrón de reproducción que, en distintos momentos, ha sido caracterizado de distinta manera; en la actualidad, han cobrado fuerza las perspectivas que toman en consideración la importancia que ha tenido el desarrollo tecnológico alcanzado y su impacto en el conjunto de las estructuras económicas y sociales. Sin embargo, las visiones apologéticas intentan identificar una ruptura con el sistema capitalista y, en algunos casos, reivindican viejos planteamientos sobre la manera en que funciona la economía; un ejemplo de ello es la teoría subjetiva del valor como determinación de los bienes de información y conocimiento (Shapiro y Varian, 1999), o la desaparición de los ciclos económicos en lo que se llamó *New Economy*, a partir del desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación y su uso en las estructuras productivas.

Es indudable que los cambios tecnológicos acontecidos a partir de la década de los setenta han implicado transformaciones profundas en el funcionamiento capitalista. La idea planteada por las corrientes evolutivas de cambio de paradigma tecnológico sintetiza, desde nuestro punto de vista, de manera adecuada la relevancia de ese cambio tecnológico, y fundamenta lo que denominan como la quinta revolución tecnológica, la "era de la información y las telecomunicaciones" (Pérez, 2004).

Sin embargo, frente a las visiones apologéticas, se ha impuesto la realidad capitalista, con sus comportamiento cíclicos, exacerbando las contradicciones económico-sociales a fin de lograr la máxima valorización del capital, de tal forma que el desarrollo tecnológico está vinculado con la elevación de la productividad e intensidad del trabajo y la expansión del mercado capitalista, modificando tanto las relaciones sociales como las instituciones y organizaciones en que se expresan. Así, la dinámica capitalista aprovecha el cambio tecnológico para modificar de fondo la relación salarial —flexibilizándola e imponiendo nuevas normas laborales— y la relación entre las distintas fracciones del capital —beneficiando a la fracción oligopólica financiera internacional—; asimismo, la relación entre las distintas economías se ha modificado —imponiendo nuevas reglas en el funcionamiento internacional comercial, financiero, tecnológico y laboral.

En esta perspectiva, en las distintas economías, las fracciones capitalistas que las componen y sus Estados van construyendo las formas de integración que están de acuerdo con sus intereses, aceptando de manera subordinada o, en el mejor de los casos, negociada, la hegemonía del capital financiero oligopólico internacional, encabezada por el estadounidense. Así, las políti-

cas macroeconómicas de los países han seguido, en su momento, las "recomendaciones" del Consenso de Washington y sus actualizaciones, en tanto que sus configuraciones productivas y sociales se han ido modificando en relación a las denominadas reformas estructurales.

En el caso de la región latinoamericana, durante la década de los noventa se ha profundizado la integración al patrón de reproducción global, generándose expectativas sobre la posibilidad de que ese sea el camino para salir del subdesarrollo y resolver la profunda desigualdad. Nuevamente, desde nuestro punto de vista, el problema está en conocer la manera en que funciona el capital como sistema mundial y cómo cada rama económica y estructura productiva se adaptan e integran en su reproducción, amén de la identificación de posibilidades y limitaciones de las políticas públicas y de las estrategias que generan tanto los Estados como sus sectores dominantes, por supuesto que mediados por la incidencia de los sectores sociales dominados, subalternos.

Es en este marco que nos parece relevante someter a este Seminario de REDEM las siguientes consideraciones sobre las tendencias de las estructuras productivas latinoamericanas, esperando que puedan ser útiles para la reflexión colectiva.

TENDENCIAS EN LA ECONOMÍA MUNDIAL Y LOS PAÍSES CAPITALISTAS DESARROLLADOS

1. Según reporta el Banco Mundial (2006), la economía, hasta el 2005, ha mantenido su crecimiento, el que el organismo califica como "sólido", siendo los países en desarrollo, con China e India como puntales, los que han logrado mayores incrementos del PIB, en tanto los países de alto ingreso son los que muestran menores tasas. Dicho informe destaca que las limitaciones que se enfrentan harán que disminuya tal comportamiento —precios del petróleo, déficit fiscal de Estados Unidos, capacidad en la producción de bienes primarios, entre otros. Sin embargo, el pronóstico es que habrá una desaceleración "suave" en la medida que se enfrenten adecuadamente esas limitaciones.

Igualmente, la OCDE (2006) plantea que sus integrantes han continuado, por quinto año consecutivo, con un crecimiento, y optimistamente señalan que permanecerá los próximos años, apoyado en las condiciones financieras y pese a los desbalances existentes.

Según se puede constatar, se está hablando de un ciclo económico que se inicia hacia el 2001 y que, consideran, podrá expandirse, cuando menos, hasta el 2007. Sin embargo, si ubicamos este ciclo en la temporalidad del último cuarto de siglo y del desenvolvimiento del patrón de reproducción global, se identifican claramente tres de ellos; al analizarlos en su conjunto, son relevantes dos tendencias que son divergentes. Por un lado, en el caso de los países

avanzados, encontramos tasas de crecimiento cada vez menores, en tanto que a nivel mundial se expresaría una tendencia contraria. Es decir que lo señalado por el Banco Mundial es una expresión del movimiento de largo plazo.

Así, este movimiento dual puede ser explicado por: a) un agotamiento de los determinantes del crecimiento en los países avanzados, b) la creciente importancia de países como India y China —en general, expansión del mercado en términos de espacio y de ramas—, y c) las diferencias en el comportamiento de las economías subdesarrolladas en el ciclo de largo plazo —p. e. durante la década de los setenta del siglo XX.

2. En esta perspectiva, es pertinente señalar que en el estudio de la OCDE se analiza una de las características de la acumulación en los últimos ciclos: la disminución del coeficiente de inversión; esto es explicado en parte por la caída de los precios de los bienes de inversión, en particular de las TIC y, además, por una caída de la demanda —que podría jugar un papel mayor (menor) de acuerdo al momento cíclico. En torno al primer elemento, la OCDE también argumenta dos cuestiones que nos parecen centrales: por un lado, las prácticas contables de cada país y su efecto sobre la sobre(sub)valoración de la inversión y de la depreciación; por el otro, la diferencia de los componentes del capital, que tendrían un impacto sobre la generación del producto. Respecto a esto último, utilizan el concepto de "servicios del capital" y calculan un índice que, entre 1984 y 2003, tiene una tendencia hacia el alza, para el caso de EUA (por encima del 30%), Japón (más de un 40%) y Zona Euro (20%).

En Japón tiende a disminuír la dinámica de formación bruta de capital fijo, que muestra la dinámica de acumulación de Japón, que ha tendido a disminuir, pero conserva un porcentaje mayor al de EUA y a la de los países de la zona Euro. De manera precisa se identifican las tendencias contrarias entre Japón y EUA a partir de principios de la década de los ochenta, salvo el caso de la última crisis. En la Zona Euro, aun cuando las diferencias entre países es importante, como región presenta una tendencia hacia la disminución, pero menos acelerada que Japón.

Es necesario mencionar la dinámica de las TIC en la formación del capital, donde nuevamente EEUU destaca como la economía que mayor inversión ha hecho en ellas; por el contrario, al parecer, los países europeos estarían a la zaga, en particular los más grandes, en tanto que los pequeños y Reino Unido logran una fuerte inversión, ligeramente inferior a la de EEUU. Esto podría explicar el acontecer de la crisis de finales de los noventa y las tesis que la vinculan con una sobreacumulación en este tipo de tecnologías (Boyer, 2001). Desde otra perspectiva, estos mismos datos permitirían aventurar una hipótesis sobre el nivel de desarrollo tecnológico de la planta productiva, que mostraría una superioridad de EEUU, considerando que las TIC forman parte de la inversión en capital de punta.

3. Como sabemos, la productividad e intensidad del trabajo son el fundamento del incremento de la producción y de las ganancias; desde esta perspectiva, analizar su comportamiento tendencial nos podrá ofrecer algunas explicaciones sobre la economía en su conjunto. Se puede observar que:
a) durante el período que va de 1970 hasta principios de la década siguiente, la productividad laboral tiene una tendencia general hacia la baja;
b) posteriormente, en el caso de Japón, existe una recuperación que durará hasta 1990, para que, a partir de entonces, se imponga la inestabilidad con tendencia hacia la baja;
c) por su parte, EEUU, si bien logra incrementos importantes durante la primera parte de la década de los ochenta, será a mediados de los noventa cuando inicie un crecimiento sostenido de la productividad;
d) en su conjunto, lo que podemos enfatizar es que, desde 1970 y hasta 1995, la productividad laboral, de Japón y de once países de la UE, tuvo un mejor desempeño que el de EEUU, en tanto que, a partir de 1997, se define claramente una inversión de esas diferencias.
e) de esta manera, encontramos que el promedio de crecimiento en los últimos diez años de once países europeos es de 1,63%, de Japón es de 2,02 y de EEUU de 2,19. La correlación existente con el uso de las TIC ha sido establecida por diversos autores; sin embargo, habría que considerar otros elementos antes de obtener conclusiones parciales.
4. Con este contexto, a continuación identificaremos los principales cambios en las estructuras productivas, a partir de la información de valor agregado y empleo:
a) existe una tendencia fundamental en el crecimiento del sector servicios, de tal forma que, en términos del valor agregado y del empleo, para el año 2003, en cada una de las siete economías más grandes, se concentraba más del 65%;
b) por el contrario, la pérdida de aportación de la manufactura es impresionante, y en diversos casos llega a más de diez puntos porcentuales; el caso extremo es el Reino Unido; por el contrario, la industria canadiense aparece como la que tiene menor caída;
c) destaca también que la pérdida de importancia en cuanto al empleo manufacturero es mucho mayor que en la generación de valor agregado;
d) entre las ramas de servicios que logran adquirir un mayor peso se encuentran los profesionales y los vinculados con la computación;
e) en el caso de las manufacturas, prácticamente ninguna rama logra incrementar su participación en el total del valor agregado o del empleo, incluidas las de media y alta tecnología.
5. La pérdida de importancia del valor agregado manufacturero de los países capitalistas avanzados se ha reflejado en una disminución en el total mundial, de tal forma que, según datos de UNIDO, en 1990 los países industrializados

concentraban el 78,17% del valor agregado manufacturero, y para el 2002 había caído al 73,25, en tanto las economías que habían aumentado su peso eran las del sudeste asiático, que duplicaron su participación.

Cuestión similar acontece con la estructura de las exportaciones mundiales, aunque el mayor acento de esas tendencias se presentó durante las décadas de los setenta y ochenta, de tal forma que en los últimos diez años el cambio ha sido más lento.

Finalmente, en relación a los servicios, estos también han incrementado su participación en el comercio mundial, de tal forma que, para 2004, representaban el 20% del total, siendo el de "Otros servicios comerciales" el que mayor aporta. En este rubro se consideran los financieros, profesionales, de computación, etc., es decir, aquellos que están vinculados con el desarrollo de la manufactura y, en menor medida, la agricultura. Entre los diez países más importantes se encuentran Irlanda e India, que se han especializado en la exportación de servicios de software.

6. Las anteriores tendencias estructurales tienen como fundamento el desarrollo de nuevas formas de vinculación productiva entre los distintos sectores y ramas económicas, y que han reconfigurado el territorio mundial; en primer lugar, las nuevas tecnologías —en particular las de la información y comunicación— han generado el soporte sobre el cual los sectores productivos materiales (agricultura y manufactura) se integran con el de servicios, de tal forma que, al mismo tiempo que se logra una autonomía de algunos de ellos (p.e. capacitación, investigación, limpieza, alimentos, mantenimiento, contratación, gestión de segmentos organizacionales), también se alcanza una interiorización, una compenetración, mayor entre ellos, elevando tanto los niveles de eficiencia como los de aprovechamiento de las economías de escala y de alcance; el establecimiento de la manufactura global, basada en la subcontratación y el *outsourcing*, es la expresión de esta nueva interrelación entre sectores, ramas y territorios.

Aunado a lo anterior, las transformaciones de las relaciones laborales —su flexibilización, a partir de la década de los setenta— han sido el elemento fundamental para la instauración del patrón de reproducción y las distintas configuraciones productivas que se han desarrollado en las regiones y países. Dicha flexibilización no es sino la modificación de las condiciones de trabajo y de vida de la fuerza laboral mundial, la misma que se ha expandido en cada uno de los territorios y cuyo flujo internacional es creciente.

Es indudable que, junto al cambio tecnológico y la flexibilidad laboral, existen otros determinantes de las tendencias descritas previamente; sin embargo, dado el espacio y los objetivos del presente documento, nos parece que pueden servir para iniciar su discusión y poder pasar a exponer las características de la inserción de la región latinoamericana.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: APERTURA COMERCIAL E INTEGRACIÓN PRODUCTIVA[1]

7. Como ha sido documentado por diversos autores, la implantación del patrón global fue promovida a través de la aplicación de un conjunto de políticas, que fueron sintetizadas en el denominado Consenso de Washington[2], de las cuales nos interesa destacar las propuestas relativas a la liberalización comercial y de capitales, que buscaba corregir la "ineficiencia" en los mercados a causa del proteccionismo imperante hasta principios de la década de los setenta. En la práctica, el establecimiento de las medidas del Consenso fue bastante desigual en el tiempo y en su profundidad.

En este contexto, en la actualidad es reconocido ampliamente que la región fue la que más se apegó a las políticas del Consenso de Washington y destacan la de liberalización comercial (ver CEPAL, 2004: 61 y Machinea y Vera, 2006: 7). Machinea y Vera muestran adecuadamente que el fundamento teórico era el vínculo entre crecimiento económico y apertura comercial, sin embargo, añaden, en los estudios recientes tal relación ha sido cuestionada.

8. Al respecto de la liberalización comercial, una forma de medición es a través del grado de apertura (medido como la suma de las exportaciones más las importaciones dividido entre el PIB), que, para el caso de ALyC, se elevó ligeramente, pasando del 25,1 al 28,4%, entre 1980 y 1990.

De esta manera, en América Latina, a partir de mediados de la década de los ochenta, se van generalizando las políticas de liberalización comercial y, posteriormente, las de capitales, pero después de dos décadas el resultado no ha sido el esperado, y las comparaciones entre regiones y sus desempeños son poco alentadoras para el caso que nos ocupa. La UNCTAD concluía enfáticamente: "En general, la experiencia de América Latina no respalda el razonamiento en que se fundamentó el nuevo enfoque de las políticas económicas, a saber, que una estrategia de crecimiento basada en la sustitución de las importaciones se podría reemplazar eficazmente por una estrategia de crecimiento hacia afuera, simplemente eliminando la inflación y abriendo los mercados al comercio exterior y a las corrientes de inversión, a fin de elevar la eficiencia y acelerar el crecimiento mediante una rápida acumulación de capital, un cambio estructural y un aumento de la productividad." (UNCTAD, 2003: 176).

El documento de UNCTAD va mostrando las diferencias en el desempeño productivo —en particular el industrial—, de las diferentes regiones, y encuentra que existe un bajo resultado en su crecimiento y que éste, además de

---

1. Este apartado es una versión modificada y sintetizada de la investigación auspiciada por CLACSO-ASDI sobre el ALCA y sus repercusiones en América Latina.
2. Al respecto ver Williamson, 1990 y 2003.

ser magro, es insostenible. De modo similar, la CEPAL encuentra que el crecimiento económico de ALyC es menor a los períodos previos y lo caracteriza como volátil[3 5]; de manera sintética, se trata de que la apertura comercial y las políticas utilizadas no generaron el crecimiento esperado sino que, por el contrario, dieron pie a estructuras productivas poco competitivas. Veamos a continuación los elementos centrales de esa integración productiva.

9. En relación al comportamiento económico podemos definir:

a) un ciclo económico completo a partir del segundo tercio de los ochenta y su culminación hacia 1990, que podríamos identificar como el último dentro del proceso de crisis y recambio del patrón de reproducción;

b) el siguiente ciclo sería el primero en el interior del patrón neoliberal, y que dura hasta principios de la década actual —esto si tomamos en cuenta los puntos más bajos del ciclo;

c) queda bosquejado el inicio de otro ciclo hacia los últimos dos años.

Como es obvio, existen diferencias temporales y de profundidad de estos ciclos entre cada uno de los países de la región; sin embargo, es posible identificar ambos en la mayor parte de las economías latinoamericanas. Cabe señalar que este comportamiento cíclico es mucho más pronunciado en relación al de los países capitalistas avanzados, lo cual se expresa en crecimientos promedio inferiores, relaciones que contrastan con períodos previos al patrón global. Al respecto, podemos citar que, en el período de 1950-1980, la tasa de crecimiento promedio del PIB Mundial fue de 4,6%, en tanto que en ALyC fue de 5,5%; para los años de 1981-2003 los datos respectivos son de 2.8 y 2.1 (datos de CEPAL, 2004: 71).

10. Entonces, se puede proponer que a partir de principios de la década de los noventa la región se integra ampliamente al patrón de reproducción global, que, como mencionamos anteriormente y desde el punto de vista productivo, está basado en el paradigma de las tecnologías de la información y la comunicación, así como en los principios de la organización del trabajo flexible y, en el ámbito geográfico de reproducción, tiene como fundamento una nueva integración de los espacios económicos nacionales, desplegando la manufactura global —a través de la subcontratación y tercerización, en escala mundial— que implica, a su vez, nuevas formas de división internacional y técnica del trabajo. En este patrón de reproducción, los capitales financiero y multinacional imponen su hegemonía sobre la reproducción económica mundial**.**

El despliegue de este patrón implica, a su vez, la modernización de la planta productiva, la introducción de nuevas tecnologías, la reestructuración de las

---

3. Al respecto, citando a French Davis, en el documento se argumenta que la volatilidad da pauta para la subutilización de la capacidad instalada y reduce la productividad de la inversión (CEPAL, 2004: 74).

ramas y de las distintas unidades productivas, así como la manera en que es extraído el excedente económico, la ganancia. Un papel central en esto es la inversión en nueva maquinaria y equipo, al mismo tiempo que se destruye capital constante, vía obsolescencia moral. El resultado de esta inversión sería tanto un mayor crecimiento económico como la elevación de la productividad.

11. Por los datos señalados sobre el comportamiento del PIB, se muestra la fuerte inestabilidad del crecimiento, que confirma las dudas sobre la difusión y profundidad del nuevo patrón de reproducción. En ese mismo sentido, se observa que la inversión en capital fijo ha sido inferior a la realizada en períodos anteriores, en particular durante los años del denominado modelo de sustitución de importaciones.

Este nivel de inversión ilustra no sólo el deterioro de la planta productiva sino también una baja modernización de la maquinaria y el equipo, lo cual limita la elevación de la productividad[4 6] en su caso, la orienta hacia el uso intensivo de la mano de obra y el deterioro de sus condiciones laborales. Si consideramos que el desarrollo de las nuevas tecnologías productivas se hace en los países capitalistas avanzados, y que buena parte de los bienes de capital que se usan en ALyC son importados, podemos plantear que la modernización tecnológica logra avances hasta principios de la década de los noventa, pues las importaciones de ese tipo de bienes caen fuertemente durante todos los años ochenta, y recuperan el nivel de 1980 —de 25 mil millones de dólares— sólo hasta 1991, año a partir del cual se da una fuerte aceleración, duplicándose para 1994, llegando a su máximo —86.4 mil millones de dólares— en el año 2000; posteriormente ha disminuido hasta en un 14%, resultado de las crisis que atravesaron los países de la región.

Estos indicadores sólo nos muestran parte de las formas en que se va dando la transformación productiva, pues, si bien la compra de maquinaria y equipo puede implicar la adquisición de tecnología de punta, también es cierto que el nivel de inversión no es significativo para hablar de una modernización del conjunto de la planta productiva de la región; más bien los análisis realizados por países muestran una segmentación, en la cual coexisten algunas empresas —en su mayoría las grandes corporaciones junto con las medianas empresas— que han importado tecnología de punta con un gran número de establecimientos —pequeños y medianos— con tecnologías maduras y, en diversos casos, obsoletas, que sobreviven combinando formas de organización inten-

---

4. La productividad total de los factores tuvo un crecimiento del 2,1% durante el período 1950-1980, y de -1,4% y 0,2% para los años 1980-1990 y 1990-2002, respectivamente. Datos correspondientes al promedio ponderado de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Venezuela (CEPAL, 2004: 74).

sivas con fuerza de trabajo y a costa de sus condiciones laborales y de vida (al respecto, ver De La Garza, 2001).

12. Ahora Bien: este comportamiento ha dado pie a diversas interpretaciones, cuyos extremos podrían ser resumidos de la siguiente manera: uno, el que sostiene que estas tendencias son propias del patrón de reproducción y, por lo tanto, su incapacidad para lograr un crecimiento productivo estable, por lo que se mostraría su inviabilidad en el largo plazo; el otro extremo es que aún no se ha desplegado totalmente dicho patrón, y que se requiere un mayor esfuerzo por parte de los países de la región para lograr los beneficios del cambio tecnológico, y, en particular, de las tecnologías de la información. En esta última perspectiva podríamos ubicar las visiones que están detrás de los organismos oficiales internacionales, como el BID, OEA, Banco Mundial. Revisemos algunas evidencias e interpretaciones sobre el desenvolvimiento de dicho patrón.

Como mencionamos, la región avanzó aceleradamente en la liberalización comercial, en especial a partir de 1990; en términos de países y tomando en cuenta el grado de apertura, son los centroamericanos y México los que tienen un grado mayor, en tanto que Argentina, Brasil y Cuba tienen el menor, aun cuando años anteriores habían alcanzado niveles ligeramente superiores. Pese a esto, la participación de los países latinoamericanos y caribeños en el comercio mundial de mercancías no se ha elevado sustancialmente, si tomamos en cuenta el año de 1980.

13. Es importante analizar no sólo el monto sino también la clase de comercio que se está realizando, identificando el tipo de especialización e inserción de la región. Podemos recuperar tres características centrales que han planteado diversos autores en relación a la composición del comercio exterior de la región. En primer lugar, se habla de la existencia de un patrón comercial dual: "De manera muy esquemática, los países sudamericanos comercian productos de consumo manufacturados entre ellos, mientras exportan productos básicos al resto del mundo e importan sobre todo bienes de capital. Los países vecinos de los Estados Unidos exportan a estos productos básicos y manufacturas de la industria maquiladora, al tiempo que efectúan en ese país el grueso de las compras externas." (Benavente, 2001: 9).

Segundo, se plantea que los productos que se comercian no son de los más dinámicos ni de los que poseen mayor contenido tecnológico; México se presenta como caso especial en términos de sus exportaciones, pues según la clasificación tradicional, es exportador de productos de alta tecnología; de manera similar, los países centroamericanos tienen un alto nivel exportador hacia los desarrollados (fundamentalmente EEUU), basados en la maquila de la industria del vestido. El resto de los países latinoamericanos participa en exportaciones de recursos naturales y agrícolas y, en menor medida, en manu-

factura de media y baja tecnología (Ver Benavente, 2002 y Lall, 2003). En este sentido, la ALADI plantea la existencia de un patrón de especialización deficitario en bienes industriales y superavitarios en bienes primarios, por lo que la región depende de estos últimos para financiar la acumulación de capital (ALADI, 2000).

La tercera característica es el aumento del comercio intraindustrial, de tal forma que el Índice de Lloyd-Grubel —que mide el flujo comercial de este tipo— se duplica para Argentina, México y Paraguay, en tanto que para Brasil y Uruguay se incrementa en más del 50%, y para el conjunto de los países integrantes de la ALADI se eleva en casi el 150% (ALADI, 2000). En este estudio se expone, además, que el comercio intraindustrial se encuentra concentrado en unas cuantas relaciones bilaterales, y que están en correspondencia con los acuerdos de tipo subregional, en los cuales participan Argentina y Brasil. Este tipo de comercio es importante en la medida en que muestra el grado de internacionalización de los procesos productivos y la integración entre distintas economías. Precisamente destaca que, en el caso del comercio intraindustrial entre Argentina y Brasil, la mayor parte se encuentra concentrado en los diversos productos del sector automotriz (tanto de vehículos como de partes), los cuales están dominados por el capital multinacional. En este marco, pasemos a verificar los indicadores de esta inserción.

14. En términos regionales, se puede observar que norteamérica (EEUU y Canadá) sigue siendo la principal zona de intercambio comercial, con una tendencia hacia su crecimiento; para el 2003 se concentraron el 57,8% de las exportaciones y el 42,2% de las importaciones regionales, con fuertes diferencias entre los países, pues en los centroamericanos y México llega a ser superior al 80%, en tanto que en los de sudamérica es mucho menor. Debemos subrayar que en 2003 el 16,6% de las importaciones provenía de la Unión Europea, y se trataba de bienes intermedios, productos automotrices y de las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Para el año 2004, el destino de las exportaciones de América del Sur y Central tuvo una modificación importante, pues cae la participación de las exportaciones hacia norteamérica y las intrarregionales, en tanto que se elevan las destinadas a Asia y Europa, en conjunto; en el primer caso caen del 64,7 al 56,8%, y en el segundo se incrementan del 28,2 al 34,0%, entre 2000 y 2004.

Ahora bien: en cuanto a la composición de las exportaciones, se puede apreciar que los productos vinculados a los sectores naturales han disminuido, aumentando las manufacturas, en especial las automotrices, de informática y telecomunicaciones y, en menor medida, las textiles y del vestido. Este cambio obedece fundamentalmente al comercio con norteamérica (en este caso solo incluye Estados Unidos y Canadá), pues con las otras regiones —en especial con Japón y China— se mantiene una fuerte exportación de productos agrícolas y mineros.

Por el contrario, en el caso de las importaciones, el peso de estos últimos productos representa sólo el 20% del total y tiene una tendencia a su disminución; son los productos manufactureros y, en especial, los bienes intermedios y los automotrices los que tienen el mayor peso. Por regiones, se observa que el peso de los productos primarios y mineros es aún importante para las importaciones desde EEUU y del comercio intrarregional, en tanto que con Europa y Japón se importan fundamentalmente productos manufacturados, tanto intermedios como automotrices y de las TIC. Cabe destacar que el sector externo sigue siendo una fuente importante de maquinaria y equipo, pues representan en promedio el 20% del valor total de las importaciones. En este sentido, en términos de su aportación a la inversión fija bruta, sigue siendo fundamental, pues —dependiendo del país— llega a representar más del 50% de ella.

De esta manera, si bien se ratifican las tres tendencias de inserción comercial de la región mencionadas anteriormente, al parecer se acentúa el comercio de bienes intermedios y de sectores manufactureros —en especial de la industria automotriz— que nos expresan el flujo intrafirma de las grandes corporaciones trasnacionales.

15. La mayor participación de las manufacturas en el comercio exterior de la región se expresa de manera opuesta en la estructura productiva, pues resulta que su aportación al PIB ha disminuido: en 1990 representaba el 20,2% y para 2003 había caído al 18,0%. Esta aparente contradicción se explica nuevamente por las formas de producción globalizadas y el mayor peso que adquiere el sector servicios.

A fin de ejemplificar esto podemos ver los casos de Argentina, Brasil y México. En los dos primeros, además de que hay una tendencia hacia la disminución de la participación de la manufactura, se puede observar que crece la del sector primario; tendencia contraria a la que sigue México —a pesar de la caída entre 1998 y 2003, ocasionada por la crisis de la economía estadounidense y la disminución de sus importaciones—, que, en su conjunto, es hacia su aumento. Asimismo, destaca el enorme peso del sector financiero e inmobiliario en los tres países, que da cuenta de la apropiación del valor generado por parte del capital financiero especulativo.

16. Ahora bien: al considerar las actividades exclusivamente manufactureras, encontramos que las principales ramas económicas, en términos de valor agregado, para el caso de Argentina, están vinculadas con alimentos y bienes intermedios (refinación, química y metálica), y, considerando el empleo, además de las mencionadas se incluye la textil. Brasil presenta similar comportamiento, con mayor peso de las industrias químicas, destacando las ramas de máquinas y tractores y las de papel e imprenta (esto en términos del valor) en tanto que ramas tradicionales como son vestido, aserradores y otros alimen-

tos y bebidas, junto con la siderurgia y la de máquinas y tractores, son las que tienen mayor generación de empleo. Un patrón bastante diferenciado presenta México, donde las ramas generadoras de mayor valor son de carnes y lácteos y otros alimentos, además de las vinculadas con el sector automotriz y los electrónicos; a estas últimas se incorpora la industria del vestido como las más importante en empleo.

Como puede observarse, la estructura productiva tampoco está orientada hacia las ramas más dinámicas y con altos contenidos tecnológicos, y, en el caso de los países que incluyen ramas como la electrónica —principalmente México y Costa Rica— se trata fundamentalmente de subcontratación y partes de procesos productivos. Sin embargo, es pertinente aclarar que, en los casos de Argentina y Brasil, que tienen ramas clasificadas como de media tecnología —química, siderurgia-, pueden existir capacidades para la generación de ésta.

17. Por lo demás, esta nueva estructura productiva ha significado también la caída del empleo manufacturero y la pérdida-reconstrucción de capacidades productivas y tecnológicas. En este sentido, J. Katz (2000a), al evaluar el desempeño de la manufactura de varios países de la región en la década de los noventa, encontró que, a nivel agregado, la productividad laboral del sector en Argentina, Brasil, Colombia y México ha logrado un breve acercamiento al nivel de Estados Unidos, en tanto que Chile y Costa Rica la han mantenido, y Jamaica, Perú y Uruguay la han ampliado. Al concretar su estudio a nivel de ramas para algunos países, Katz encuentra que en Argentina hay seis que cierran significativamente la brecha, en Brasil tres y México cuatro, de un total de 26. Plantea, además, que buena parte de las ramas que han elevado su productividad lo ha hecho disminuyendo el empleo. Como puede observarse, estos resultados son consistentes con las características que hemos señalado a lo largo de este apartado.

Asimismo, el propio Katz (1998, 1999 y 2003), a partir de los comportamientos productivo y tecnológico latinoamericano, en los cuales evalúa la respuesta de los principales agentes, demostró que, si bien existió un proceso de modernización —lo cual incide positivamente sobre la productividad—, este se hizo sobre la base de un menor esfuerzo local (de los países latinoamericanos) en términos de ingeniería y de investigación y desarrollo, pues ahora la misma apertura y la globalización facilitarían el acceso a los bienes de capital y la adquisición de licencias tecnológicas extranjeras. En esta misma idea, podemos señalar que los procesos de integración productiva mundial que utilizan el sistema de subcontratación y maquila, que han incorporado a países centroamericanos y México, no generan nuevas capacidades tecnológicas, aun cuando algunas de ellas forman parte de las ramas más dinámicas a nivel

mundial —p.e. la electrónica-, de tal forma que se rompen las posibilidades de escalar tecnológicamente (Dussel y Katz, 2003).

MÉXICO: ¿CAMBIOS PRODUCTIVOS EXITOSOS?

18. El patrón de reproducción neoliberal en México implicó una fuerte transformación en la estructura productiva del país; sin embargo, una de sus características más importantes ha sido su magro nivel de crecimiento. Surgido de las crisis de la década de los ochenta, dicho patrón logra elevar el PIB a una tasa promedio anual de 3.9% durante la administración salinista, cayendo al 3.5 y 1.8 en los dos siguientes sexenios. A lo largo de este período se han atravesado dos proceso cíclicos, el primero vinculado con la crisis financiera —que tiene fundamento en el propio proceso de reproducción del capital, que ha fomentado la esfera financiero- especulativa y, por supuesto, va más allá de los famosos errores de diciembre— y el segundo con la crisis de la economía norteamericana y el profundo vínculo de la estructura productiva mexicana con el ciclo del capital industrial, a través de la internacionalización de los procesos productivos —vía subcontratación y, en especial, la maquila[5].

Asimismo, destaca que, durante las últimas dos décadas, el coeficiente de inversión fija en relación al PIB es menor al 20%, lo cual se considera como insuficiente para el tamaño de nuestra economía y sus necesidades de modernización tecnoproductiva, lo cual repercute en tasas relativamente bajas de productividad. Este comportamiento se expresa negativamente en el empleo generado, de tal forma que, para el período 1995-2005 tendríamos un déficit en relación a la demanda de trabajo.

El magro desempeño económico ha repercutido en el fortalecimiento de la alta concentración del ingreso, así como en el sostenimiento de una capa muy grande de población en condiciones de extrema pobreza, de altas tasas de migración, una fuerte economía informal, etc.; en fin, se trata de la polarización económica y social que es parte de este patrón de reproducción.

19. En términos de las características de la industrialización, la principal es que se ha consolidado lo que Dussel (1997 y 2006) ha llamado Industrialización Orientada al Exterior: las ramas más dinámicas son aquellas que están vinculadas con el sector externo, vinculadas a las empresas multinacionales y los encadenamientos globales. Destacan ramas como Equipos y aparatos electró-

---

5. Al respecto, la recesión de 2001-2002 se puede calificar como un "efecto" de la crisis norteamericana; sin embargo, nos parece que no se trata de un simple "condicionamiento" de nuestra economía, sino que es parte central del mismo y, por lo tanto, debemos analizarla como una recesión del mismo comportamiento del patrón impuesto; la magnitud de los flujos comercial, de capitales y de fuerza de trabajo son muestra del alto nivel de integración productiva y social.

nicos, Vehículos automotores y Carrocerías y motores, que se han convertido en paradigmas productivos en la medida en que se han organizado en forma de clusters; asimismo, hay ramas que han logrado fuerte desarrollo y que participan del mercado exportador, como son Preparación de frutas y legumbres, Cerveza y malta y Otras industrias textiles. Esto en términos de valor agregado. Esta dinámica contrasta con el dinamismo en el empleo, pues si bien entre las ramas con mayor crecimiento están la de Carrocerías y la de Equipos y aparatos electrónicos, sólo se pueden agregar otras tres ramas a esta categoría: Vestido, Otras industrias manufactureras y Artículos de plástico.

Al analizar el comportamiento del empleo, se constata que son las ramas de servicios las que han "sostenido" la demanda de empleo en el patrón neoliberal, destacando: Comercio, Restaurantes y hoteles, Transporte, Inmobiliarias, Servicios profesionales, Servicios médicos y Otros servicios, que en conjunto representan más del 40% del empleo nacional.

20. Ahora bien, ¿cuáles son las características tecnológicas de la estructura económica con este tipo de crecimiento? Sólo haremos revisión a tres planteamientos. En primer lugar, si nos circunscribimos a la agrupación de las ramas por el nivel tecnológico que utiliza la OCDE, la conclusión que se puede obtener es que la economía mexicana estaría avanzando en su integración hacia los ejes de reproducción mundial, es decir, los de punta tecnológica. La diferencia con respecto a Canadá se ubica en los servicios de comunicaciones y los financieros, en tanto que con EEUU se agrega el de servicios empresariales; sin embargo, en cuanto al peso de la manufactura es comparable con sus dos socios comerciales.

En este mismo sentido, la ONUDI calcula el Índice de avance tecnológico-industrial, que está organizado, por tres dimensiones: desempeño industrial (producto industrial y las exportaciones manufactureras, ambos *per cápita*), la industria en relación a la economía (participación de la manufactura en la producción y las exportaciones totales) y la tecnológica (la participación de las ramas de media y alta tecnología en el total de la producción y las exportaciones); los resultados del cálculo de este Índice ubican a México en el lugar número 16, por encima de países como Francia, Italia y España.

En contraste, y como segundo planteamiento, Flores y Capdevielle (2003) demuestran que, a partir de la década de los noventa, en la manufactura mexicana hay una participación creciente de los procesos de producción globales, señalando que estos no se reducen únicamente a la industria maquiladora, sino que incluyen sectores y empresas manufactureras que no se inscriben formalmente en ese tipo de industria, pero que funcionan como parte del proceso de subcontratación internacionalizada.

Al caracterizar este tipo de industrialización y discutir sobre el desarrollo de las capacidades productivas y tecnológicas, Capdevielle plantea que lo más

importante no es el tipo de especialización productiva —de acuerdo a los tipos de bienes o ramas de cada región— sino las peculiaridades de los segmentos de los procesos productivos en que participan, en particular el nivel de integración local, los eslabonamientos internos y el carácter estratégico y tecnológico de los segmentos (Capdevielle, 2005: 261). Concluye que es importante el desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas en México, y que estas tienen un carácter sistémico, por lo que, si bien el carácter limitado de los escalamientos productivos de la maquila poco contribuye a ese desarrollo, el problema tiene que ver con el conjunto del sistema productivo.

21. Como lo mencionamos al principio de este trabajo, el objetivo de someter a su consideración las evidencias encontradas es el de discutir las consecuencias de estas tendencias, valorar las políticas públicas implementadas e identificar posibles alternativas. Nos parece que es fundamental tratar de avanzar en la evaluación de la integración latinoamericana a partir de los efectos del patrón sobre las capacidades productivas, la distribución del ingreso y el empleo, a fin de poder discutir la pertinencia, alcance y viabilidad de programas y políticas que buscan confrontar o desarrollar vías alternas a las dominantes.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

ALADI (2000): *El comercio intraindustrial en el intercambio regional* (Montevideo-Uruguay: ALADI).

Banco Mundial (2006): Perspectivas económicas, Banco Mundial, disponible en http://www.worldbank.org/perspectives , consultada en julio.

Benavente, José Miguel (2001) *Exportaciones de manufacturas de América Latina: ¿Desarme unilateral o integración regional?* Serie Macroeconomía del Desarrollo (Santiago de Chile: CEPAL) Nº 3.

Benavente, José Miguel (2002): *¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?* (Santiago de Chile: CEPAL) Serie Macroeconomía del Desarrollo Nº 12.

Boyer (2001): *La " nouvelle économie " au futur antérieur* CEPREMAP N° 2001-13.

Capdeville, Mario (2005) "La globalización de los procesos productivos: Una reflexión teórica a partir de la experiencia mexicana", en Germán Sánchez (coord.), *Innovación en la sociedad del conocimiento*, BUAP, México.

CEPAL (2004): *Desarrollo productivo en economías abiertas* (Santiago de Chile: CEPAL).

CEPAL (2005): *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL).

De la Garza, Enrique (2001): *La formación socioeconómica neoliberal* (México: UAM Plaza y Valdés).

Dussel, Enrique y Katz, Jorge (2003): *Diferentes estrategias en el nuevo modelo económico latinoamericano*, disponible en http://www.dusselpeters.com/dussel-tema-teoria.html.

Dussel, Enrique (1997): *La economía polarizada.* Editorial Jus, México.

Dussel, Enrique (2006): "Hacia una teoría de la polarización" ponencia presentada en *Seminario Internacional Sobre Globalización, Conocimiento y Estrategias de Desarrollo*, IIE, UNAM, febrero.

Flores, C. y Capdevielle, M. (2003): "Especialización productiva y comercial de las manufacturas mexicanas: determinantes y problemáticas", en Dávila-Saleme, *Integración y desarrollo regional*, UAM, México.

IBGE (2004): *Contas Nacionais 2002* (Brasil), disponible en http://www.ibge.gov.br., consultada el 25 de marzo de 2004.

INDEC (2004): *Encuesta industrial anual* (Argentina) marzo 2004. Disponible en http://www.indec.gov.ar.

INEGI (2005): *Sistema de Cuentas Nacionales* (México).

INEGI (2001 y 2005): *Censos económicos* (México).

INTAL-BID (2006) *DATAINTAL* disponible en http://www.iadb.org/intal/detalle_articulo.asp?idioma=esp&aid=883&cid=236

Katz, Jorge (2003): *Market oriented structural reforms, globalization and the transformation of Latin American Innovation Systems, Paper of X Seminario Latino Iberoamericano de Gestión Tecnológica* (ALTEC).

Katz, Jorge (2000): *Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del "Consenso de Washington", ¿qué?* (Santiago de Chile: CEPAL). Serie Desarrollo Productivo Nº 75.

Katz, Jorge M. (2000ª): *Pasado y presente del comportamiento tecnológico de América Latina* (Santiago de Chile) Serie Desarrollo Productivo Nº 75.

Katz, Jorge (1999): *Reformas estructurales y comportamiento tecnológico: reflexiones en torno a las fuentes y naturaleza del cambio tecnológico en América Latina en los años noventa* (Santiago de Chile: CEPAL). Serie Reformas económicas Nº 13.

Katz, Jorge (1998): *Aprendizaje tecnológico ayer y hoy* (CEPAL) Número Extraordinario.

Lall, Sanjaya (2003): "Éxitos y fracasos industriales en un mundo en globalización", en Enrique Dussel Peters (coord.), *Perspectivas y retos de la competitividad en México* (México: UANM CANACINTRA).

Machinea, José Luis y Vera, Cecilia (2006): *Comercio, inversión directa y políticas productivas* (Santiago de Chile: CEPAL). Serie Informes y Estudios Especiales Nº 16.

OECD (2006): *Economic outlooik database.* OECD. Disponible en http://www.oecd.org, consultada en julio.

OECD (2006): *STAN*. Disponible en http://newsource.oecd.org, consultada en julio.

OECD (2006): *OECD Economic Outlook*, Vol 2006/1 Nº 79, June.

OMC (2005): *Estadísticas del comercio internacional 2004* (Ginebra: OMC).

ONUDI (2002): *Informe sobre el Desarrollo Industrial, Correspondiente a 2002- 2003* (Viena).

Pérez, Carlota (2004): *Revoluciones tecnológicas y capital financiero*, Siglo XXI Editores, México.

Shapiro, Carl y Varian, Hal R. (1999): *El dominio de la información* (Antonio Bosch Editor).

UNCTAD (2003): *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2003* (Nueva York: UNCTAD).

UNIDO (2005): *Industrial Development Report 2005 Capability building for catching-up.* UNIDO, Vienna.

Williamson, John 1990 "What Washington Means by Policy Reform", en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Washington, Institute for International Economics: J.Williamson).

Williamson, John (2003) "No hay consenso", *en Finanzas y Desarrollo* (Washington: FMI) Septiembre.

La expansión del supermercadismo en América Latina y la oligopolización bilateral en las cadenas agro-alimentarias: el caso de la cadena láctea en Chile

Claudio Lara Cortés*

Las cadenas agro-alimentarias en América Latina han vivido desde la imposición de las 'políticas de ajuste' y de liberalización económica inmensas transformaciones. Entre ellas destaca la explosiva expansión de los supermercados, que se han convertido en los principales protagonistas, tanto en el interior de estas cadenas como en el propio comercio minorista. En efecto, su "participación en el mercado minorista pasó de un promedio ponderado por población de alrededor de 10% a 20% en 1990, a un 50% a 60% el año 2000".[1] Este promedio es incluso mayor en los países más grandes y/o de más elevado crecimiento económico.

La expansión de los supermercados ha sido acompañada por un fuerte impulso a la concentración y conglomeración de capitales, así como por una creciente transnacionalización del proceso de acumulación en términos espaciales y de sus 'agentes', las empresas transnacionales. En la mayoría de los países de la región, las cinco principales cadenas controlan dos tercios o más del mercado y, con algunas excepciones (Chile), entre el 60% y el 80% de esta participación corresponde a grandes cadenas transnacionales, entre las que se destacan la estadounidense Wal-Mart, la francesa Carrefour y la holandesa Ahold. En 2005 Wal-Mart se ha convertido en la segunda empresa privada más grande de América Latina, y las cadenas supermercadistas que aparecen

---

* Economista. Director de la revista Economía Crítica y Desarrollo (Chile); docente y coordinador del Programa de Economía del Centro de Investigación de la Universidad ARCIS de Chile; miembro de la Junta Directiva de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (SEPLA), miembro de la Red de Economía Mundial (REDEM).

1. Thomas Reardon y Julio A. Berdegué (2003): La rápida expansión de los supermercados en América Latina: Desafíos y oportunidades para el desarrollo, p. 1. Junio, Washington D.C.

dentro del ranking de las 500 mayores empresas de América Economía registraron ventas por US$ 140.756 millones.

Tales transformaciones han repercutido fuertemente sobre el conjunto de las cadenas agro-alimentarias a través de una intensificación de la competencia en todos sus eslabones, especialmente al interior del mismo supermercadismo y en las industrias proveedoras. Por cierto, ello ocurre con diferentes intensidades y alcances según los tipos de cadenas y países. Este artículo se concentrará en la cadena láctea y su desarrollo reciente en Chile, donde justamente la irrupción y concentración de la industria supermercadista ha alcanzado los niveles más altos de la región. Nos interesa destacar, primero, cómo este proceso dio lugar a una marcada oligopolización del sector. También nos proponemos mostrar, en segundo lugar, el desarrollo similar que vivió antes la industria láctea. Luego analizaremos las relaciones de competencia que se han venido construyendo entre estos dos poderes concentrados (agroindustrias y supermercados), que caracterizamos como 'oligopolización bilateral', su desborde sectorial y sus efectos más importantes sobre los principales componentes de la cadena láctea.

Adelantamos desde ya que este trabajo, a diferencia de los enfoques convencionales (neoclásicos o el denominado "Cadena de Valor"), concibe la competencia como un proceso que articula contradictoriamente las relaciones entre capitales individuales a nivel sectorial y en el conjunto de la economía, y no como una estructura de mercado (competencia perfecta). La competencia puede, en ocasiones, como las que veremos, asumir una forma oligopólica.

I) EL RÁPIDO PROCESO DE EXPANSIÓN Y OLIGOPOLIZACIÓN DEL SUPERMERCADISMO CHILENO

La industria supermercadista se ha convertido en los últimos años en uno de los sectores más relevantes y dinámicos de la economía chilena, con ventas que aumentaron a una tasa de 8,4% como promedio anual entre 1990 y 2004, según el Índice de Ventas de Supermercados del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en comparación con un 5,8% de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). En 2005, las ventas llegaron a totalizar los US$7.000 millones (equivalentes a casi un 6,0% del PIB) frente a US$5.700 millones del año anterior.

Tal expansión (que incluye autoservicios) convirtió en poco tiempo a los supermercados en el principal canal de compra de productos básicos (en alimentos, bebidas e higiene personal) del comercio minorista o retail, pasando de 49% en 1994 a 60% al término del año 2004. Ello significa que los supermercados van más allá de las áreas donde habitan los sectores sociales de altos ingresos, y penetran en comunas de trabajadores con salarios medios y bajos de Santiago y Regiones.

Los protagonistas de este explosivo ascenso han sido alrededor de 100 cadenas de supermercados, pero sólo dos pueden considerarse "grandes", es decir, que tienen una presencia significativa en el mercado nacional, tanto en la capital como en varias regiones. Ellas son las locales Distribución y Servicios (D&S), controlada por la familia Ibáñez, y Cencosud, la matriz del grupo Paulmann. De hecho, a mediados de 2004 los locales que más vendían en el país eran todos de estos dos grupos; recién en el lugar 28º encontramos un establecimiento de una cadena distinta: San Francisco de San Bernardo.

Ambas cadenas se han convertido en 'oligopolios' en muy poco tiempo. En apenas 10 años ganaron 41,3 puntos de participación en el mercado, pasando a explicar a fines de 2005 un 66,8% del total de ventas. Aunque D&S era el principal operador en 1996, con sus marcas Ekono y Almac sólo tenía 19,2% de participación, mientras que Cencosud, junto con Jumbo, apenas poseía un 6,3%.

Parte importante de esa mayor participación se logró en menos de doce meses (segundo semestre del 2003 y comienzos del 2004) sobre la base de una agresiva estrategia de inversiones, que combinó la adquisición de empresas con la instalación de nuevos locales. Así, Cencosud más que duplicó su peso en el rubro, al pasar de una participación de mercado de 10% de las ventas en 2002 con su cadena Jumbo hasta alrededor de 22% del total tras la compra de Las Brisas y de Santa Isabel (Royal Ahold-Velox), el segundo "jugador" más importante del sector. Al mismo tiempo, este conglomerado comenzó a desarrollar un programa especial para expandir Jumbo (que está mayoritariamente en la Región Metropolitana) a Chillán, Temuco, Valparaíso, Antofagasta y La Serena, bajo la consigna de "estar en todas las ciudades de Chile".

D&S no se quedó atrás. La compañía empezó el 2004 sorprendiendo 'al mercado' con la adquisición de los 7 locales de Carrefour. Esta maniobra tenía también como propósito frenar el ingreso de la multitienda Falabella al rubro, que ya a esa fecha hacía saber públicamente su intención de comprar alguna cadena. Además, el conglomerado invierte unos 100 millones de dólares adicionales para crecer —vía apertura de nuevos locales— en Temuco, Punta Arenas, La Florida y Talagante.

Así queda en evidencia la asombrosa rapidez con que ocurre el proceso de concentración y oligopolización del sector. Aparte de Cencosud y D&S, no existe ninguna cadena cuya venta individual supere el 4% del total sectorial. Estas cadenas —medianas y regionales-— coexisten con los dos grandes oligopolios y se enfrentan cada vez más a la disyuntiva de 'crecer o morir', ya sea intentando dar un 'salto adelante', a través de ambiciosos proyectos de inversión, o refugiándose en 'nichos' o zonas periféricas, para no ser aplastados —absorbidos— por los pasos concentradores de ambos gigantes o por sus agresivas estrategias de precios.

En último término, la mayor oligopolización sectorial no ha implicado una reducción del número de cadenas de supermercados, como supondría la 'teoría cuantitativa de la competencia' defendida por los neoclásicos, sino más bien una creciente unificación del supermercadismo nacional, propiciando la confrontación competitiva más directa entre todas las cadenas.

II) EL PROCESO DE FORMACIÓN OLIGOPÓLICA Y DE INTENSIFICACIÓN DE LA COMPETENCIA EN EL SUPERMERCADISMO

El extraordinario auge de los supermercados y la acelerada conformación de los dos conglomerados oligopólicos es también la historia de un proceso que, en un momento determinado —fines de los años ochenta—, vio cómo confluían una serie de fenómenos que transformaron la forma de obtención de la elevada renta histórica que presentaba la comercialización, desde pequeños locales comerciales tradicionales a grandes unidades distribuidoras o supermercados. Entre ellos, destacan:

- Los profundos cambios en el entorno macroeconómico (apreciación del peso) que posibilitaron la adquisición de nuevas tecnologías importadas a bajo precio.
- Fácil acceso al crédito para financiar grandes volúmenes de inversión, ello en un escenario de mayor movilidad de los capitales.
- Elevada oferta de fuerza de trabajo, desregulación y flexibilidad laboral.
- Creciente concentración de la población en grandes urbes, la masificación en el uso del automóvil y la propagación del crédito de consumo y de una 'cultura' de claro corte 'consumista'.
- Significativos cambios ocurridos en el lado de la demanda (largas jornadas laborales, la masiva incorporación de la mujer al mundo laboral, o la disponibilidad de bienes y servicios directamente ligados al consumo de alimentos, como refrigeradores).

Estas condiciones, altamente favorables, propiciaron una carrera desenfrenada por ganar 'cuotas de mercado' a través de un creciente proceso de concentración y centralización de capitales. Como resultado surgirían dos grandes oligopolios supermercadistas, pero ello no ocurrió en desmedro de la 'competencia', sino más bien a través de su creciente intensificación.

En ello jugó un papel decisivo el arribo de las cadenas transnacionales a Chile. Incluso antes de que esto ocurriera, en 1998, los 'futuros' oligopolios locales ya habían tomado una serie de medidas para 'disuadir' la 'amenaza externa'. Considerando que los conceptos de hipermercados y megamercados son los manejados por las cadenas internacionales, para D&S y Cencosud era una prioridad posicionarse en este tipo de estructuras. "Había que acabar con la novedad", y para ello se llevó a cabo un ambicioso y publicitado

plan de inversiones en tecnología e infraestructura. En esta carrera contrarreloj, D&S tomó pronto la delantera con su marca Líder, copando las mejores ubicaciones en el país, al tiempo que aumentaba de manera notable la importancia, tanto del formato hipermercado, el cual alcanzaba ya estándares internacionales,[2] como de las grandes superficies comerciales, donde el supermercado pasa a ser el "ancla" de un conjunto mayor (los conocidos "shoppings centers" o "malls").

Aquellos agresivos planes de inversión también contemplaban la compra de grandes terrenos sólo para "reservarlos". Así limitaban todavía más la oferta de terrenos "premium", sobre todo en el sector oriente de la capital (el de mayor dinamismo), y colocaban en dificultades a los nuevos "entrantes", como Carrefour, que llegó al país dispuesto a desarrollar sólo supermercados de grandes dimensiones.[3] En tanto Disco-Ahold no siguió el camino de la cadena francesa y optó por ingresar a Santa Isabel.

A las maniobras anteriores se suma la llamada 'guerra de precios', que enfrentó durante un año a Cencosud y D&S por quién tenía los precios más bajos del país, luego de que la última lanzara su estrategia "Precios Bajos Siempre", en 2003. Esta 'guerra' oligopólica para mejorar posiciones de mercado tuvo una suerte de "efecto dominó" sobre el conjunto de la industria, provocando la caída de varias cadenas menores, pero también de otras medianas, como las mismas Santa Isabel y Carrefour, que al final terminaron en manos de los dos conglomerados oligopólicos que dominan el sector. Como resultado, y a diferencia de lo que ocurre en países vecinos, particularmente en Argentina y Brasil, ya no hay presencia en Chile de grupos supermercadistas extranjeros.[4]

Con la salida de las cadenas transnacionales, la competencia, lejos de detenerse, continuó a través de nuevas adquisiciones de supermercados medianos por parte de las cadenas oligopólicas. Estas operaciones, junto con permitirles ganar espacios en el mercado, tenían también propósitos defensivos con el mismo fin. Ejemplo de ello fue la compra de Montecarlo por Cencosud, operación en que quedó de manifiesto que el grupo Paulmann canceló un

---

2. El Mercurio, 12 de julio de 1998. Cabe agregar que en los mercados maduros los diversos formatos participan en proporciones relativamente iguales: un tercio para supermercados convencionales, un tercio para las tiendas de conveniencia y un tercio para las grandes superficies. Los hipermercados en Chile ya sobrepasaron "su tercio" en 2004 (35,0%), en desmedro del formato más pequeño.

3. La adquisición de terrenos "premium" por parte de los conglomerados locales con el fin de generar barreras de entrada es reconocida incluso por el Presidente de ASACH (Revista Super Tecnomercado N° 76, 2001).

4. De todas formas, las ya mencionadas Royal Ahold–Velox (Santa Isabel) y Carrefour nunca sumaron más del 14% de las ventas totales del sector.

precio mucho mayor al del "mercado" para frenar el crecimiento de D&S y la expansión de Falabella.[5]

Con la descripción de este proceso altamente competitivo de concentración, que ocurre a través de diversos medios, va quedando en evidencia que, más allá de las importantes 'barreras de entrada' y del uso de 'nuevas tecnologías', los grandes volúmenes de inversión han sido decisivos en la conformación oligopólica de D&S y Cencosud. Es cierto que la tecnología permite ahora a las cadenas disponer de una información precisa del mercado "on line", lo que hace posible una estrategia de reaprovisionamiento similar al "just in time" japonés aplicado en la industria manufacturera mundial; o posibilita ahorros de espacio, reducción de tiempos muertos, reposición según las cadencias del consumo, etc. Pero también es cierto que el uso de estas nuevas tecnologías se ha generalizado rápidamente en el conjunto del sector.

Serían, entonces, los elevados volúmenes de inversión que posibilitan grandes economías de escala y ámbito (con sus respectivos sistemas eficientes de distribución y logística, apoyados en el uso de 'tecnologías de punta'), que resultan en una disminución notable en los costos de comercialización, lo que distingue básicamente a D&S y Cencosud del resto de las cadenas de supermercados. No obstante, el propio éxito que han tenido estas dos cadenas oligopólicas en un mercado tan pequeño como el chileno, ha reducido los espacios de expansión y las posibilidades para 'nuevas inversiones' ('greenfield investments') son prácticamente nulas. Llegados a este nivel, la expansión extra-sectorial y la búsqueda de 'nuevos negocios' tenderá a acentuarse, y con ello la competencia con otros 'actores', como luego veremos.

III) EL PROCESO DE OLIGOPOLIZACIÓN EN LAS INDUSTRIAS PROVEEDORAS: EL CASO DE LA INDUSTRIA LÁCTEA.

Las industrias proveedoras de supermercados muestran importantes diferencias según escalas de producción, sistemas de producción, marcas, etc. Sin embargo, en medio de estas diferencias no es posible pasar por alto el peso creciente que han venido adquiriendo las grandes industrias agrupadas en la

5. Para el analista de FIT Research, Benjamín Errázuriz, "esta operación debe mirarse con una óptica más amplia que el mero interés de Cencosud de aumentar su participación de mercado, sino que como una estrategia contra el ingreso de sus contrincantes más agresivos". Con ello, "se quita la posibilidad de que Falabella aumente su participación vía adquisiciones", obligándola a "comprar o arrendar terrenos y construir sus locales si quiere expandirse". El Mercurio, 2 de septiembre de 2004.

poderosa Asociación Gremial de Industrias Proveedoras (AGIP),[6] cuyas ventas en 2003 totalizaron unos US$ 5.000 millones, superiores a los US$ 4.500 que movieron todos los supermercados ese mismo año.

Entre los grandes proveedores del supermercadismo se encuentran las industrias de productos lácteos. Este sector muestra un aumento significativo de su producción en los últimos 15 años. En efecto, dos de los productos principales (leche fluida y queso) han duplicado su elaboración, y el yogur la ha triplicado, en tanto se ha producido una acentuada diversificación en todos estos productos. Siguiendo la tendencia internacional, esta industria exhibe crecientes niveles de concentración, ya que la participación de las 5 mayores productoras (de un total de 18) de los principales productos lácteos aumentó de forma significativa.Entre ellas destacan el dominio de Soprole.[7] en leche fluida y yogur, y de Colun en el área de los quesos.

El fenómeno de la concentración sectorial no es reciente. En realidad éste tomó nuevos bríos con la apertura comercial y la liberalización económica a mediados de los años setenta, y se acentuó después de la crisis de 1982-1983, cuando se fortalecieron los conglomerados existentes e ingresaron otros nuevos (compras de empresas medianas por las grandes). Así, Soprole, la mayor empresa del sector (fundada en 1948), fue adquirida mayoritariamente por el New Zealand Dairy Board en 1987, y 10 años más tarde absorbió a ULA, Lácteos Pirque y Dos Álamos, esta última con el fin de ingresar con fuerza en el mercado del queso. Nestlé, asociada a capitales suizos y que opera en Chile desde 1934, entró al mercado de la leche fluida en 1993, cuando compró Leche Sur. El ingreso de Parmalat (la transnacional italiana) ocurrió en 1994 a través de la compra de Soprocar, pequeña empresa de la IX Región que tenía dos plantas de leche en polvo y suministraba el resto de la leche fresca a Soprole. Luego invirtió en una planta de leche de larga vida y otra para postres y yogur en Chillán.

Este progresivo proceso de concentración y oligopolización podría alcanzar niveles aún mayores con la eventual fusión entre Soprole y Nestlé, pues

---

6. Este gremio afilia a los 30 principales operadores del rubro, como Carozzi, Lucchetti, Nestlé, Soprole, CCU, Procter & Gamble, Embotelladora Andina y Unilever Estas empresas concentran la oferta de marcas (más de 1.300), muchas de las cuales dominan sin contrapeso el mercado.

7. Cabe señalar que Soprole es un gran importador de quesos, lo que en definitiva le permite alcanzar un porcentaje bastante mayor de participación en el mercado. Se estima que, adicionalmente a la elaboración industrial de quesos, existe un 10% más representado por la elaboración predial, artesanal o semi-industrial.

dejaría a este conglomerado con participaciones de entre el 58% y el 90%, dependiendo de la línea de productos lácteos de que se trate.[8]

Cabe destacar que el proceso de concentración y oligopolización que ha experimentado la industria láctea difiere del seguido por el supermercadismo, no sólo en términos temporales (anterioridad y prolongación), sino, además, por el protagonismo que tienen reconocidas empresas transnacionales y por el papel decisivo que han jugado las 'tecnologías de punta' en la conformación de los oligopolios. Incluso con inversiones sobredimensionadas, no tanto en capacidad instalada, sino por el costo y la sofisticación de sus equipos de última generación.[9]

Eso no es todo; al alto nivel de concentración existente en la industria procesadora le corresponde además un concentrado poder en la recepción industrial de leche. Este insumo es de la mayor importancia, ya que la gran mayoría de los productos lácteos ——especialmente los de mayor consumo— requiere leche fresca para su elaboración. De acuerdo con los antecedentes procesados por ODEPA, este rubro adquiere alrededor de las tres cuartas partes de la producción nacional de leche, y casi el 81% de ésta es controlada por sólo 5 empresas. La principal es Soprole, que capta alrededor del 25 % de la recepción industrial. En este caso los grados de concentración disminuyeron en 2004 con respecto a 1999, pero ello se explica en gran parte por la espectacular quiebra de Parmalat.

A nivel regional los grados de concentración en los volúmenes recepcionados aparecen de forma mucho más pronunciada. Es aquí donde queda en evidencia el hecho de que sólo tres empresas dominan totalmente el mercado lácteo de la VIII Región y del área Metropolitana, y enfrentan a miles de productores lecheros, altamente atomizados.

En suma, ambos fenómenos concentradores (venta y recepción), junto con agrandar las escalas de operación de las empresas lácteas, fortalecen sus posiciones de oligopsonio (poder comprador) y de oligopolio (poder productor/vendedor) en la cadena láctea. El primer tipo de poder se ha evidenciado a la hora de fijar unilateralmente los mecanismos de compra y los propios precios de la leche, mientras que el segundo lo ha hecho en las relaciones con las otras empresas del sector y con el supermercadismo, particularmente con sus dos conglomerados oligopólicos.

---

8. Estrategia, 13 de febrero de 2004. Las transnacionales Nestlé y Fonterra (controladora de Soprole) anunciaron una alianza estratégica desde el 1 de enero de 2002 para América Latina. Esto implicó, a petición de Fedeleche, la intervención de la Comisión Preventiva Central, que ordenó a ambas empresas hacer las consultas correspondientes antes de proceder a dicha alianza.

9. Ver Dirven, Martine y Liudmila, Ortega: "El complejo productivo lácteo en Chile". En CEPAL (2001): Apertura Económica y (des)encadenamientos productivos. Santiago de Chile, pág. 170.

IV) Hacia el oligopolio bilateral: cooperación y luchas entre 'Goliats'.

La oligopolización en el supermercadismo y su consecuente aumento del 'poder de compra' y 'negociación' frente a los proveedores, ha llevado a que varios analistas planteen que la competencia entre ellos es una pelea de David contra el gigante Goliat.[10] Pero este tipo de afirmaciones parece ignorar la historia de esta relación y el proceso antes esbozado de concentración y oligopolización que ha vivido la misma industria proveedora, particularmente los productores lácteos.

Para dimensionar realmente el estado actual de la relación entre estos dos poderes, debe tenerse en cuenta que la concentración de la agroindustria y las posiciones oligopólicas que ostentan los grandes proveedores anteceden al auge del supermercadismo. Cuando las cadenas tenían bajos porcentajes de participación y los establecimientos eran pequeños —como a comienzos de los años noventa— eran estos oligopolios los que imponían las reglas en la relación comercial casi sin contrapeso.[11] Pero en la medida en que fue aumentando la concentración y consolidación de las cadenas de supermercados, los poderes relativos de negociación tendieron a equipararse. Actualmente, las relaciones se enmarcan dentro de un concepto de "oligopolio bilateral": ni los productos de las grandes industrias proveedoras pueden estar ausentes de las góndolas de las grandes cadenas supermercadistas, ni éstas pueden dejar de ofrecer los productos de marcas líderes demandadas por los consumidores.

No se trata, por cierto, de relaciones puramente de 'cooperación', como sostiene la nueva ideología denominada "Cadena de Valor". Más bien constatamos un escenario tremendamente competitivo y dinámico donde coexisten múltiples relaciones de cooperación con relaciones de conflicto. De hecho, muchas empresas proveedoras ven que las segundas van en aumento,[12] dado

---

10. Esta es la opinión, por ejemplo, de Jorge Quiroz, para quien "los supermercados se vanaglorian de que su tamaño de operación permite que el consumidor ahorre más, pero el costo final, bien lo sabemos, lo terminan pagando los proveedores". Finaliza su artículo con la frase: "¡Proveedores de Chile…uníos!". Revista del Campo (El Mercurio), 9 de febrero del 2004.

11. El dominador del sector supermercadista en 1991 era Ekono, con una cuota de 16%. El resto del sector estaba dividido en una forma casi homogénea entre diversas cadenas con menores porcentajes de participación, como Jumbo, Unimarc, Almac, Multiahorro, Montecarlo, Montserrat, Agas, Cosmos, Marmentini y Letelier, Uriarte y Garmendia y Ekono. En ese entonces, había sólo unos pocos hipermercados (Jumbo).

12. La relación de dependencia entre proveedores y supermercados tiene como base el hecho de que el supermercadismo se ha convertido en el principal canal de distribución y los *volúmenes de compra* que representa éste para un proveedor promedio conforman, en muchos casos, una parte relevante de su demanda. La abogada de AGIP, Olga Feliz, estima que "los supermercados representan hasta el 70% de las ventas de algunos fabricantes de alimentos" (El Mercurio, 11 de agosto de 2004).

el incremento del "poder de compra" del supermercadismo, el cual podrá ser explotado con mayor intensidad mientras mayores sean los grados de concentración. No es casualidad, entonces, que en los momentos actuales ocurran crecientes disputas competitivas entre la gran industria proveedora y la gran distribución. Es una pelea entre Goliats.

Uno de los focos de conflicto permanente es la reducción de los costos de comercialización en que ha estado empeñado el supermercadismo. Si bien con la introducción de nuevas tecnologías los costos operativos de la industria se han visto significativamente reducidos, al integrar los aspectos logísticos y comerciales, las cadenas no están conformes con ello. De manera que buscan insistentemente trasladar una parte creciente de ellos a los proveedores, recurriendo a prácticas permanentes y regulares: ventas bajo costo, imposición de participación en promociones, aplazamiento de pagos, descuentos no pactados en el pago, modificaciones unilaterales de condiciones de compra, imposición de rappel e imitación de productos.

Esas prácticas 'anti-competitivas' fueron analizadas en un informe reciente de la Fiscalía Nacional Económica, que concluye que ellas "conllevan alteraciones unilaterales en los términos de la relación vertical entre los supermercados y los proveedores, en perjuicio de estos y de la competencia. El efecto inmediato de esos abusos es la reducción de los precios a que venden los proveedores". Luego agrega que, "estos abusos son realizados de manera uniforme y consistente, particularmente por los supermercados pertenecientes a las cadenas más poderosas, cuyas prácticas abusivas son imitadas entre sí y por su competencia directa, pudiendo observarse un paralelismo presumiblemente consciente, constitutivo de prácticas oligopsónicas abusivas".[13]

También las empresas lácteas son objeto de similares conductas abusivas. Así, en el caso particular de la leche larga vida, destacan: los cobros por inclusión en las góndolas (entre UF 100 y 400); promociones en que el proveedor baja sus precios entre 30 y 40%; tasa rappel de entre 2,4 y 8,4%; plazos de pago de 30 a 60 días; devoluciones de productos dañados o vencidos; y pago por ubicación privilegiada en las góndolas (UF 1 por metro cuadrado). Condiciones similares imperan en el caso del yogurt.[14]

Sin embargo, cuando coinciden las bajas participaciones en la 'puja distributiva' por la renta del sistema agro-alimentario con las cada vez menores posibilidades de traslación de costos, y que se traducen en tasas menores de rentabilidad, las grandes cadenas oligopólicas tienden a intensificar sus

13. Ibídem., págs. 6-7.

14. Fuente: ODEPA, Rimisp y Facultad de Ciencias Veterinarias y Pecuarias de la Universidad de Chile (2002): Los supermercados en la distribución alimentaria y su impacto sobre el sistema agroalimentario nacional; Santiago de Chile.

habituales prácticas 'abusivas'. De hecho, en los últimos años hemos observado varias de estas conductas, destacándose dos casos que involucraron tanto a la cadena D&S como a Cencosud y sus respectivos proveedores agrupados en AGIP. Es evidente, entonces, que cuando se agudiza la competencia, las limitadas normas legales para proteger la 'libre competencia' poco importan a los grandes capitales supermercadistas.

V) LAS DISPUTAS POR LA RENTA DE LA COMERCIALIZACIÓN EN EL SISTEMA LÁCTEO.

Todos esos conflictos, en última instancia, giran en torno a la apropiación de la renta comercial resultante de la historia y de los desarrollos logísticos del subsistema. La competencia entre el supermercadismo y la industria láctea por el excedente de la leche fluida es un buen ejemplo de lo anterior, más aún si el precio de este producto básico tiende a la baja.

Cabe destacar que la trayectoria descendente del precio medio al consumidor de leche es muy similar a la seguida por el precio pagado al productor, por lo que la "brecha" entre ambos tiende a mantenerse en el largo plazo. Pero el hecho que más llama la atención es la amplitud de esta brecha, ya que el precio del primero más que dobla al del segundo durante todo el período analizado. Esta es una diferencia abismal comparada con mercados similares de otros países. Como lo subraya un trabajo ya citado de CEPAL, "en Colombia y en los Estados Unidos, por ejemplo, el precio al consumidor es apenas entre 33% y 66% superior al precio al productor". Peor aún: esta brecha, en el caso chileno, estaría ampliándose durante los últimos 4 años, pues el primero ahora casi triplica al segundo.

Tamaña diferencia pareciera ser una incógnita de orden mayor, más aún si consideramos las tremendas ganancias de productividad logradas en los tres puntos críticos de la cadena láctea (producción primaria, procesamiento industrial y comercialización). La única explicación posible a este fenómeno estaría en la renta histórica de la comercialización (la "brecha"), que el oligopolio bilateral supermercados - industrias procesadoras busca mantener y maximizar; pero se disputan ferozmente su distribución vía precios, excluyendo de ella al resto de los 'agentes', tales como pequeños productores, trabajadores y consumidores. De ello sigue que poco o nada de esas rentas se transfiere a los consumidores a través de precios mucho más bajos.

¿Cuál de los dos poderes económicos gana en esta puja distributiva por la renta? Si bien es cierto que las mayores productividades generadas en el conjunto del subsistema lácteo no son ya retenidas exclusivamente por los oligopolios agroindustriales, todavía estos captan gran parte de ellas, promediando un 87,5% entre 1990 y 2004.

La ventaja de los oligopolios agroindustriales en la puja distributiva se confirma no sólo al comparar la evolución de los precios mayoristas (en aumento constante) con la de los precios a productor (en disminución), resultando en una brecha promedio de 194,7 pesos, sino también con la fuerte contracción que sufren los márgenes de la brecha entre los precios minoristas (a consumidor) y los precios industriales (mayoristas), que comienzan el primer trienio con un promedio anual de 78,6 pesos, para finalizar en el último trienio con sólo 15,2 pesos, muy por debajo del promedio para el período (28,3 pesos).
Es cierto que las grandes cadenas de supermercados han logrado que parte importante de los costos de distribución sean transferidos a los proveedores, y que estos los incorporen en el precio mayorista (el llamado precio "franja"); pero este hecho no puede obviar que las cadenas han visto dificultadas sus capacidades para absorber, vía precios, una parte significativa de esas ganancias, a pesar de su poder de mercado creciente. El mismo cuadro Nº 6 nos da una participación promedio en el excedente producido igual a 12,5% para todo el período, pero también evidencia que ésta no ha sobrepasado el 6,5% entre 1996 y 2004. Esta es una situación preocupante para el supermercadismo, ya que el gasto de los consumidores en productos lácteos es importante, sobrepasando el 14% de la canasta total de compras en estos canales a nivel nacional. Producto de ello, cobrarán sentido las llamadas 'prácticas anti-competitivas' desarrolladas en los últimos años por las grandes cadenas oligopólicas y su expansión más allá del sector.

VI) LA DESBORDANTE EXPANSIÓN DE LOS OLIGOPOLIOS SUPERMERCADISTAS Y PROVEEDORES

En el último tiempo, los oligopolios supermercadistas han comenzado a desplazarse al conjunto del retail o comercio minorista. Es el camino seguido por el grupo de Hort Paulmann, que fusionó en marzo del año 2005 Cencosud con Almacenes París, la tradicional tienda de departamentos. Tras esta operación, Cencosud se convirtió en el actor número uno del retail en Chile, superando a Falabella, que por mucho tiempo ostentó el liderazgo.[15] Ahora queda con tres líneas de negocios a potenciar: el inmobiliario con los centros comerciales (6 en Chile y 11 en Argentina); el de las tiendas de departamentos, ahora con París y sus homecenters; y un fuerte negocio de supermercados (más de 150 locales de Jumbo, Easy, Santa Isabel, Las Brisas y Montecarlo). A estos se unen los más de 230 supermercados de la cadena Disco en Argentina, adquisición que aún pende de una resolución judicial.

15. Estrategia, 1 de septiembre de 2005.

Actualmente, Cencosud y Falabella disputan palmo a palmo las ventas en malls y centros comerciales, que ya concentran prácticamente un cuarto del consumo en el país.[16] Esta lucha se intensificará en el futuro al conocerse los planes de ambos grupos, que incluyen la construcción de 23 nuevos malls, tanto en Santiago como en regiones.[17]

No obstante, la "gran jugada" de Paulmann va más allá del retail propiamente, ya que comprende al ámbito financiero, clave en el desarrollo de este sector. La compra de París le ha dado a Cencosud no sólo una gran potencia crediticia, igualando a Falabella con 2,1 millones de tarjetas de crédito, sino además un banco (Banco París) que le lleva la delantera al de Ripley y Falabella.[18] La competencia se ha agudizado en el sistema financiero desde la llegada del retail, particularmente en torno a la regulación de las tarjetas de créditos.

En tanto, debe notarse que la misma estrategia expansiva desplegada por los oligopolios supermercadistas afectó seriamente sus niveles de rentabilidad en los primeros cinco años de esta década (tanto en activos como en patrimonio), especialmente a D&S, y sólo recién estarían mostrando una recuperación.

Por su parte, las grandes industrias proveedoras tampoco permanecieron cruzadas de brazos, y decidieron impulsar las exportaciones. Es así como en 2004 la industria de alimentos registró exportaciones por unos 1.000 millones de dólares —casi 26% más que en 2003—, y los envíos de alimentos en general sumaron cerca de 7.000 millones de dólares, casi 10% del PIB, lo que ubicaría a Chile, según la FAO, en el 17º lugar en el ámbito mundial, esperándose que hacia el 2010 se sitúe entre los 10 primeros.

Firmas locales ligadas a grupos empresariales de larga data (Empresas Carozzi, Corpora Tres Montes, Watt's, Iansa, etc.) y enormes empresas transnacionales (Unilever Foods, Nestlé, etc.) lideran la ofensiva exportadora, insertándose cada vez más en los circuitos de cadenas alimentarias transnacionalizadas.

---

16. Lideran este rubro Mall Plaza (empresa controlada por Falabella) y Cencosud, cuyas ventas alcanzaron 2.059 millones de dólares en 2004, es decir, el 51% de las ventas totales (26% y 25%, respectivamente). En tercer lugar se encuentra D&S con una cuota de 14%, pero que mejorará su posición después de la alianza con Parque Arauco (que tiene el 11% de las ventas totales). El cuarto restante —compuesto por más de 20 centros comerciales de tamaño medio— registró ventas por 1.003 millones de dólares el año pasado. Estrategia, 29 de agosto de 2005.

17. Estrategia, 6 de septiembre de 2005.

18. Hay que tomar en cuenta que, con apenas 6 años en operaciones, la banca ligada a las casas comerciales se empina entre las instituciones más rentables del sistema financiero. Según los datos a agosto 2005 de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, los bancos París y Falabella se ubican en el segundo y tercer lugar —después del Banco Chile— en retornos después de impuestos, con 30,5% y 29,6% respectivamente.

Las 4 primeras empresas explicaron el 59,6% de las exportaciones totales de alimentos procesados del primer semestre de 2004. Esta orientación exportadora estaría planteando a las empresas del rubro la necesidad de crecer aún más, y así obtener mayores escalas de producción, para elevar su competitividad internacional. En ese sentido, varias han optado por el camino ya conocido de adquirir líneas de producción de otras industrias o fusionarse, aumentando así los niveles de concentración en el sector. Como resultado, tenemos que estos oligopolios proveedores no sólo disminuyen sus relaciones de dependencia con el supermercadismo local, sino que además fortalecen su capacidad negociadora, dados los mayores niveles de concentración que estarían alcanzando.

Cabe agregar que los grandes proveedores agroindustriales y lácteos, además de orientar cada vez más su producción hacia las exportaciones, han contado con otro recurso 'histórico': traspasar parte de los costos a sus propios proveedores (pequeños productores), ya sea pagando bajos precios por la materia prima o recurriendo a prácticas oligopsónicas. De hecho, en el sector lácteo, por ejemplo, los precios pagados a los productores lecheros por las plantas procesadoras han caído, en términos reales, en un 50% en el decenio de los noventa, situación que se ha mantenido en los años 2000. Esto explicará el aumento en la brecha de precios (entre precio al productor y precio mayorista) del 60% que registra el cuadro Nº 6 entre 1990 y 2004. Detrás de la caída de los precios a productor y la ampliación de la brecha señalada, se encuentran las conductas abusivas de las grandes empresas lácteas. Ante algunas denuncias, el Tribunal de la Libre Competencia emitió, en agosto del 2004, un fallo sobre el sector donde reconoce explícitamente que "la estructura oligopsónica del mercado, seguida por el mecanismo de la negativa de compra y la rigidez de la oferta, ha hecho que los compradores discriminen arbitrariamente por precio entre sus proveedores".19 No es de extrañar, entonces, que hasta ahora, y con algunas pocas excepciones, la relación de los productores primarios con la industria láctea ha sido más bien confrontacional.

REFLEXIONES FINALES

La explosiva expansión del supermercadismo en Chile ha conducido a que hoy sólo dos conglomerados oligopólicos dominen sin contrapeso el sector. Hemos evidenciado que estos oligopolios son resultado de un rápido proceso que combinó los volúmenes de inversión y el uso de 'tecnología de punta' con imponer 'barreras de entrada', recurrir a 'prácticas anti-competitivas' y

19. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. Sentencia Nº 7/2004, 5 de agosto de 2004, pág. 13.

negociar desde posiciones de fuerza. Y si es necesario, también —como de hecho ocurrió por varios años— sacrificarán rentabilidades y precios. Es claro, entonces, que estos oligopolios se han conformado a través de una intensa competencia a nivel sectorial y del sistema agroalimentario. O, dicho de otra manera, la competencia, en un momento determinado, asumió una forma oligopólica. El oligopolio no es distinto de la competencia, como sostienen los enfoques tradicionales.

Por su parte, las empresas proveedoras vivieron con anterioridad a los supermercados un proceso algo similar, sobre todo en la industria láctea. Estos oligopolios no sólo siguen ganando posiciones en sus respectivos sectores sobre la base de 'ventajas tecnológicas' y traspasando los costos de su dependencia del supermercadismo a sus propios proveedores (pequeños y medianos productores) vía precios bajos, sino que, además, ahora orientan su producción de manera creciente hacia los mercados externos, ampliando así su capacidad productiva, y, por ende, su poder negociador ante la gran distribución.

De este modo, en el conjunto de la cadena láctea, tenemos dos poderes oligopólicos concentrados (oligopolización bilateral) que compiten sin tregua por la renta o el excedente. Las disputas entre ellos y entre la industria láctea y sus proveedores van en aumento. Éstas se han visto agudizadas por las prácticas anticompetitivas recurrentes que desarrollan ambos poderes, provocando la intervención de los entes reguladores de la competencia. La oligopolización bilateral no nos puede llevar a soslayar, sobre todo en análisis posteriores, la diferencia existente entre los oligopolios que operan desde la producción (agroindustria) y los que lo hacen desde la circulación o intercambio (supermercados), ya que tienen implicancias distintas, en sus relaciones con las clases y para la competencia entre capitales, en el proceso de concentración y centralización.

Asimismo, quisiéramos notar que el llamado éxito de los oligopolios supermercadistas se ha traducido, por un lado, en un incremento de los volúmenes demandados, que debilita aún más la capacidad negociadora de los proveedores más pequeños, por lo que este tipo de proveedores se ve obligado a 'reconvertirse' (en maquila de las marcas propias, por ejemplo), o simplemente desaparecen. Por otro lado, habría provocado un estrechamiento del sector, por lo que sus afanes expansivos (la acumulación por la acumulación) los han llevado a desplazarse al conjunto del retail y al sistema financiero. Este tipo de incursiones sirve para recordar que los capitales no sólo compiten intra-sectorialmente por la venta de sus productos o por la repartición del excedente a nivel de cadena/sistema agroalimentario, sino que, además, por una parte del excedente global una vez que se han adherido a la formación del capital total (integrando el circuito del capital social).

Por último, no podemos finalizar sin referirnos al análisis de muchos 'expertos', que reconocen los impactos que estaría provocando el proceso de concentración y oligopolización, existente tanto en el supermercadismo como en la agroindustria, pero que rápidamente agregan que ellos estarían siendo más que compensados por los beneficios que reciben los consumidores. Se estima que las ganancias de las economías de escala resultantes de la mayor concentración han sido traspasadas en parte importante a los consumidores, a través de precios más bajos. Sin embargo, antes hemos evidenciado que, debido precisamente a la oligopolización bilateral, gran parte de las ganancias de productividad y de los menores precios de la leche cruda, por ejemplo, es capturada por la agroindustria y los supermercados, y no por los consumidores finales. Esto no quita que en algunos períodos bajen levemente los precios o que en momentos determinados —"guerra de precios" u "ofertones"— los consumidores se vean claramente beneficiados. Pero la realidad estaría indicando que eso es pasajero, pues los precios han tendido a recuperarse recientemente.[20] Esto nos lleva a interrogarnos si estamos realmente en presencia o no del inicio de un largo ciclo ascendente de precios. Si ello fuera así, los líderes del supermercadismo estarían comenzando a "rentabilizar" sus enormes volúmenes de inversión, y por supuesto no en beneficio de los consumidores.

Al respecto, no podemos olvidar que esa misma lógica de oligopolio bilateral conduce a que las grandes empresas proveedoras vendan a mayor precio a los pequeños comerciantes (sobretodo, almacenes de barrio) que a las cadenas de supermercados, por lo que los valores de los productos (lácteos) serán más elevados en los sectores de bajos ingresos que en los de altos ingresos. Esta discriminación de precios que conlleva subsidios cruzados también ocurre, aunque a menor escala, entre los diversos supermercados e, incluso, al interior de una misma cadena según sea su localización.

---

20. De hecho, las estadísticas sectoriales para el período julio de 2003 y el mismo mes de 2004 —justamente el período de la "guerra de precios"— indican que los valores de los productos que venden las cadenas cayeron 3,1% en promedio, siendo mayor el descenso en alimentos, artículos de higiene personal y lácteos, todos los cuales tuvieron disminuciones de un poco más de 4%. No obstante, una vez finalizada la "guerra de precios", las caídas en los valores antes señaladas comenzaron a revertirse rápidamente. En efecto, el Índice de Precios de Supermercados (IPS) para los 12 meses siguientes (julio 2004-junio 2005) alcanzó un 4,1%, compensando así la caída anual anterior de 3,1%.

América Latina. Neoliberalismo en crisis; resistencias y alternativas

José Ángel Pérez García*

La crisis del neoliberalismo es parte consustancial de la historia reciente de América Latina y el Caribe. Sus dimensiones son múltiples, sus efectos inocultables y dos de sus principales fortalezas —la ideológica y la política— ya no son capaces de sostener como antes la funcionalidad del modelo.

Si bien esta crisis no debe identificarse como una crisis terminal a nivel general en toda Latinoamérica (aunque sí con mayor profundidad en Venezuela), tampoco debe desconocerse que, en la medida en que la nueva izquierda y los movimientos sociales sean capaces de articular un pensamiento contestatario y propositivo, otro discurso, otras líneas ideológicas, otros paradigmas político-culturales y económicos y, al mismo tiempo, combinar las acciones de protesta con propuestas de cambios, el neoliberalismo irá hacia una crisis terminal.

En el "Panorama Social de América Latina y el Caribe", de la CEPAL, del año 2005, sobre el estado de la pobreza en la región, se precisa que hay 213 millones de pobres[1], que representan el 40,6% de una población de 551 millones de habitantes[2], de los cuales 88 millones clasifican como indigentes[3] (17% de la población).

A pesar de que se trata de presentar como un buen resultado una leve y muy cuestionada disminución de la pobreza en el año 2005 respecto del año 1999 —que fue de casi el 44% de la población—, el hecho de que de cada 100 personas 40 estén en la pobreza (4 de cada 10 personas son pobres), y de que

---

* Master en Relaciones Económicas y en Relaciones Políticas Internacionales. Licenciado en Economía Política y Profesor de Historia. Profesor Titular Adjunto de Economía en la Universidad de La Habana. Investigador del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM).

1. CEPAL. Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2005. Santiago de Chile, 2005. Presentación.
2. CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2004. Santiago de Chile. Pág. 183.
3. CEPAL. Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2005. Santiago de Chile, 2005. Presentación.

de cada 100 personas 17 sean indigentes (casi 2 de cada 10 personas son indigentes), es la prueba más descarnada del fracaso del modelo en su dimensión humana.

Desde el punto de vista económico, a pesar de la funcionalidad que este modelo ha significado —hasta ahora— para los agentes transnacionales en detrimento del Estado-nación latinoamericano, de los agentes económicos nacionales y la gran mayoría de los pueblos de esta región, es cada vez más evidente su incapacidad para corregir la crisis que se abate sobre todo el continente.

Después de haber registrado una tasa de crecimiento económico de 3,3%,[4] y un comportamiento del PIB per cápita de 1,5%[5] como promedio anual en el decenio de los años 90 —un resultado que fue algo mejor comparado con la década perdida de los años 80, pero inferior en 2,6 puntos y casi dos puntos porcentuales respecto al decenio de los años 70—,[6] en el año 2002 el nivel de la actividad económica tuvo un comportamiento negativo y el PIB decreció -0,5%,[7] al tiempo que el PIB per Cápita registró una caída del 2% en relación con el nivel registrado en 1997,[8] y las cuentas externas de las naciones continuaron deteriorándose.

Si bien la hiperinflación del decenio de los años 80 y los primeros años del decenio de los años 90 fue sofocada, y este es uno de los resultados que pueden considerarse exitosos para el modelo en su dimensión económica, la baja inflación ha descansado sobre la base de la desregulación y la precarización del mercado de trabajo, que se expresa en un enorme crecimiento del desempleo y una significativa precarización del empleo.

Mientras los movimientos sociales y la nueva izquierda no dispongan del modelo económico alternativo que aporte la base económica a sus impulsos ideológicos y políticos, le de sostenibilidad a los programas sociales y le permita solventar una política exterior más independiente del imperialismo, ni estará segura la victoria de estos movimientos, ni se habrá derrotado definitivamente al modelo neoliberal.

Esta línea de pensamiento se ve muy bien expresada por Michael Lowy cuando planteó: "…considero una ilusión pensar que sustituyendo un equipo de

---

4. CEPAL. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2000. Santiago de Chile, 2000. Pág. 85.
5. Ídem. Pág. 86.
6. CEPAL. División de Estadísticas sobre la base de informaciones oficiales proporcionadas por los gobiernos. Material fotocopiado. Págs. 3 y 5 y cálculos del autor a partir de la fuente citada.
7. CEPAL. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2002. Santiago de Chile, 2002. Pág. 107.
8. CEPAL. Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2001-2002. Santiago de Chile, 2002. Pág. 11.

gobierno por otro, o bien aumentando la presión social, podríamos obligar al neoliberalismo a retroceder, sustituyéndolo por una política más favorable a los intereses de las grandes mayorías. En tal sentido, el neoliberalismo no va a entrar en crisis o desaparecer por causa de sus contradicciones internas. Sólo declinará y entrará en una crisis definitiva si aparece una alternativa creíble y viable".[9]

La reacción popular ante la crisis neoliberal en Latinoamérica

El rechazo popular al modelo neoliberal en los últimos años ha implicado una espiral de lucha de los pueblos de Latinoamérica y un significativo protagonismo de los movimientos sociales y la nueva izquierda. Aun cuando no albergo dudas de la importancia de estos nuevos agentes sociales y sujeto político, tampoco es como para sobredimensionar su aporte y dar por derrotado y muerto al neoliberalismo, pues se trata de un movimiento social inédito en varios aspectos, muy heterogéneo, en proceso de desarrollo, muy presionado por las oligarquías locales y el imperialismo, necesitado de un mejor aval teórico, que sea capaz de combinar acertadamente la agitación, la movilización y la necesaria protesta con la organización y una nueva institucionalización, para darle continuidad en los países en los que esos sujetos políticos han accedido al gobierno central y se propongan concretar transformaciones revolucionarias.

Esto hace que la realidad de cada país presente particularidades, y que sea difícil arribar a puntos comunes a todos ellos; no obstante, se evidencia una nueva calidad de la lucha política, que en varios países se ha expresado en una considerable fortaleza de la protesta, el paso de una actitud interpretativa de los problemas a una actitud propositiva, y en algunos países se ha avanzado hacia propuestas alternativas en medio de una enconada lucha política, como son los casos de Venezuela y Bolivia.

En este momento, el proceso de lucha de los movimientos sociales y la nueva izquierda está aportando resultados en distintos niveles. Hay países en los que las fuerzas contestatarias y propositivas de izquierda han accedido al gobierno central por vía electoral (Venezuela, Brasil, Uruguay y Bolivia), en tanto que en otras naciones lo que se observa es un avance en los últimos procesos electorales —regionales y nacionales—, en los que han quedado bien ubicadas para luchar desde la oposición. Tales son los casos de El Salvador, Nicaragua, Colombia, Perú y México.

---

9. CLACSO. La trama el neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión. Biblioteca virtual, 2003.

Hay otra dimensión que está conformada por los movimientos sociales, cuya beligerancia ha derrocado a varios gobiernos neoliberales, como son los casos de Ecuador y Argentina, pero con la diferencia de que, en el primer país, las fuerzas contestatarias y propositivas no lograron éxito en el gobierno que apoyaron (traición del presidente Lucio Gutiérrez) y, en el segundo, el acceso del presidente Néstor Kirchner al gobierno no significó un cambio de modelo. No obstante, nadie debe dudar de que América Latina y el Caribe están cambiando y han entrado en un ciclo político en el que la derecha ortodoxa y fundamentalista está pediendo la correlación de fuerzas que tuvo durante el decenio de los años 90, y la nueva izquierda y los movimientos sociales ganan un significativo protagonismo

En Venezuela, desde el decenio de los años 80, se estaba escenificando una crisis de las bases económica, política, social y jurídica, en las que se había sostenido este país. Esta crisis se iba profundizando en la misma medida en que se abandonaba el patrón económico desarrollista[10] y se instalaba el modelo neoliberal.

El deterioro de las bases medulares del sistema de Punto Fijo que eran "el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones en lo económico, la democracia representativa delegativa-clientelar en lo político y la distribución populista en lo social",[11] fue interpretado por el liderazgo del Movimiento Bolivariano 200 (MB-200), y en particular por su principal líder, Hugo Chávez Frías, como un contexto objetivo apropiado para hacer un trabajo político desde las bases, encaminado a encontrar soluciones radicales a los problemas de la sociedad venezolana.

Como parte de la acumulación de fuerzas que aportaba este trabajo, y en respuesta a la profundización de la crisis en Venezuela, Hugo Chávez encabezó dos estallidos sociales (caracazo) que se propusieron deponer el gobierno neoliberal de Carlos Andrés Pérez por medio de una rebelión cívico militar, como condición necesaria —pero no suficiente— para refundar el Estado venezolano.

Los estallidos sociales, ocurridos en este país en 1989, se ubican en la fase de la protesta, pero para el caso venezolano ya se venía estructurando una proyección propositiva por parte del MB-200, cuya propuesta clave fue "la destrucción, mediante una Asamblea Nacional Constituyente, del sistema político de 1958".[12] Si bien esta aspiración no era nueva (ni única del MB-200), ya que algunos sectores políticos venezolanos ya la habían planteado, "sólo se había logrado producir algunas reformas políticas para 1998, ante la resistencia asumida por los sectores hegemónicos de un sistema que se negaba a ser reformado".[13]

---

10. Modelo económico de desarrollo por medio de la sustitución de importaciones por producción nacional, también conocido como modelo I.S.I.
11. Ídem, pág. 89.
12. Ídem, pág. 84.
13. Ídem.

No debe identificarse el acceso al gobierno con el acceso al poder. El acceso al gobierno es un paso necesario —pero no suficiente— para emprender transformaciones socioeconómicas y políticas, en los escenarios dominados por el neoliberalismo por más de dos décadas.

Al gobierno se puede llegar por la vía electoral o por la vía armada, al poder en sus múltiples dimensiones no. El gobierno da determinado poder político, determinado poder institucional y militar, pero no da necesariamente poder económico, poder mediático, poder institucional y poder jurídico. Estas cuotas de poder hay que alcanzarlas por medio de profundos cambios —algunos de ellos de carácter estructural— que afectan inevitablemente los intereses cardinales de las clases dominantes.

Esto explica por qué una de las primeras acciones del gobierno del presidente Chávez fue llamar a una Asamblea Nacional Constituyente y a la redacción de una nueva Constitución, que le diera legalidad a los cambios que se pretendían llevar a cabo y refundara sobre nuevas bases al Estado venezolano.

El sistema de leyes que se estaba legislando, entre las que figuran la ley de minas, la ley de tierras, la ley de aguas, la ley de hidrocarburos, la ley de bancos, la ley de reforma del impuesto a la renta, etc., y el sistema de Programas y Misiones Sociales (Programa Barrio Adentro I y II;[14] el Programa Vuelvan Caras;[15] los MERCALES;[16] la Misión Robinson;[17] la Misión Rivas;[18] La Universidad Bolivariana;[19] la Misión Guaicaipuro;[20] la Misión Negra Hipólita;[21] la Misión Milagro[22] y la Misión Ciencia,[23] entre otras) han llevado a la deses-

14. Programa para hacer llegar servicios de salud, educación, cultura, deportes, vivienda e infraestructura en condiciones de equidad a los sectores urbanos más pobres de Venezuela.

15. Programa para promover empleo decente a los trabajadores que quedaron desempleados o están precariamente empleados como resultado de las políticas de ajuste neoliberal.

16. Programa de mercados populares que comercializan los productos a precios accesibles a los sectores más vulnerables de los consumidores.

17. Programa de alfabetización y seguimiento en educación primaria.

18. Programa destinado a facilitar la continuación de estudios en el nivel secundario a estudiantes que no pueden acceder a la educación privada.

19. Red de universidades públicas cuya finalidad es facilitar estudios superiores a estudiantes que vencieron el nivel de la enseñanza secundaria y que no pudieron acceder a la educación privada en el nivel terciario.

20. Programa que le otorga múltiples facilidades de desarrollo a los pueblos indígenas de la nación.

21. Programa para combatir la extrema pobreza con medidas no solo asistencialistas, sino con oportunidades de empleo y la inserción en cooperativas y otros de trabajo.

22. Atención en Cuba a invidentes, débiles visuales y otras enfermedades de la vista, incluyendo cirugías para devolver la vista en los caos de catataras, glaucomas, estrabismo, etc.

23. Prioridad a la innovación, al desarrollo de la ciencia y a la sustitución de importaciones de servicios científico-técnicos por producción u ofertas nacionales, enteramente venezolanas.

peración a los sectores opuestos al Presidente Chávez, constituyendo una expresión de la aguda confrontación entre el gobierno y la oligarquía del país. En esa lucha, la oposición se desgastó rápidamente, se desacreditó, reveló incapacidad política para la lucha democrática y optó por el golpe de estado en abril del 2002. Derrotada por el pueblo y los sectores patriotas del ejército, insistió con el golpe petrolero (diciembre del 2002). Nuevamente derrotada, apeló al plebiscito revocatorio como maniobra para tratar de derrotar al proyecto bolivariano y evitar, al mismo tiempo, la aplicación de esas leyes en el año 2003. Sin embargo, los resultados de este referéndum constituyeron un nuevo fracaso para la oligarquía, y una victoria para la revolución bolivariana. Los cambios políticos e institucionales, la nueva ideología bolivariana, el modelo de desarrollo que se está tratando de construir, los programas, las misiones y el conjunto de leyes que fueron señalados, apuntan hacia lo que en Venezuela se identifica como modelo endógeno de desarrollo,[24] y es expresión de la vocación alternativa en la que está enfrascado el proceso revolucionario bolivariano. Esa radicalización se está expresando no sólo en el expediente de medidas económicas y sociales, sino también en el discurso y la política oficial de la nación. Es muy sugerente que el presidente Hugo Chávez se haya referido, en varias oportunidades durante los años 2005 y 2006, a la incapacidad del capitalismo para resolver los problemas de los pueblos de Latinoamérica, y haya considerado que un nuevo tipo de socialismo (socialismo del siglo XXI) es la opción que mejor podría tributar a la solución de sus problemas.

El socialismo al que hace referencia el presidente Chávez debe interpretarse dentro del legado ideológico de Venezuela, en el que tiene una importancia crucial el pensamiento político revolucionario de Simón Rodríguez,[25] en el

---

24. Si bien el concepto de desarrollo endógeno no es nuevo, en las actuales condiciones de Venezuela el concepto de lo endógeno adquiere rasgos nuevos, como la gestión de un Estado revolucionario, un sistema democrático revolucionario y una política antiimperialista muy clara. De no promover el desarrollo endógeno, el país daría continuidad al modelo neoliberal, lo que no solo significaría el suicidio de la revolución, sino la africanización de una nación que tiene riquezas naturales y condiciones objetivas para aspirar a mejores nivelas de vida y una mejor calidad de vida para la mayor parte de la población. En este sentido, el desarrollo endógeno interviene como alternativa al modelo, pero no necesariamente como modelo alternativo al sistema capitalista.

25. Simón Rodríguez (1771-1854) fue uno de los maestros que más influyó en la formación integral de Simón Bolívar. En su época, fue considerado por algunos de sus contemporáneos como el "Sócrates de Caracas", por la profundidad filosófica de su pensamiento. Una de las principales tesis de Simón Rodríguez en relación a los modelos que debía adoptar América una vez independizada del colonialismo español fue recogido en el texto titulado Sociedades Americanas, en el año 1828, y dice textualmente "¿Dónde iremos a buscar modelos? La América española es original y originales han de ser sus instituciones, sus gobiernos y los medios para fundar unos y otros. O inventamos o erramos".

sentido del compromiso con lo público frente a la exclusión social y de lo original y lo autóctono frente a los modelos extranjeros importados; también importan el pensamiento de Simón Bolívar, así como el de Ezequiel Zamora y el de Francisco de Miranda, por sólo citar a algunas de las fuentes ideológicas más significativas.

Ese socialismo se interpreta como la negación dialéctica de otras versiones de socialismo que tuvieron lugar en el siglo XX, y es en esencia un ejercicio de creación colectiva de la nación venezolana que se irá "inventando", sobre la base del concepto rodriguista de lo autóctono y lo endógeno, y sobre la base de la independencia de la nación, algo que estuvo presente en el pensamiento de todos estos ideólogos del pensamiento revolucionario venezolano, y en la dirección de la Revolución Bolivariana.

En su dimensión internacional, una de las proyecciones alternativas más importantes de la revolución bolivariana se está concretando en la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de las Américas (ALBA). A pesar de la novedad del ALBA, y del necesario proceso de desarrollo de esta alternativa, es posible advertir de manera preliminar algunas diferencias medulares respecto de los paradigmas de integración económica de matriz neoliberal, como el TLC y el ALCA.

A un año de haber entrado en vigor el ALBA entre Venezuela y Cuba (28-29 de Abril de 2005), ya se han concretado algunos resultados que sugieren la viabilidad de esta fórmula alternativa de integración. Otro aspecto que fundamenta su viabilidad es la incorporación oficial de Bolivia.

La importancia del proceso bolivariano es esencial en el actual ciclo político latinoamericano en tanto demuestra que se pueden acometer cambios estructurales, jurídicos, políticos y sociales, e incluso aspirar a devenir fórmula alternativa si se rescata la justicia social, la equidad, se concretan acciones sociales a favor de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, se desarrolla una correlación de fuerzas a favor de los conceptos revolucionarios, se logra la gobernabilidad revolucionaria y no se le hacen concesiones de principios al imperialismo.

En Bolivia, desde el decenio de los años 90, no ha cesado la espiral de lucha política. En este contexto se desarrolló la nueva izquierda que enfrentó los dos gobiernos neoliberales del presidente Sánchez de Losasa, lo derrocó mediante un estallido popular en noviembre del 2003 y enfrentó, también, las vacilaciones del vicepresidente Carlos Mesa, a la postre obligado a abandonar el gobierno y en cuyo proceso se consolidó el liderazgo de Evo Morales Ayma. Casi acéfalo el Estado boliviano, se decidió llamar a alecciones en diciembre del año 2005. Durante todo ese año, las encuestas de opinión dieron como ganador de las elecciones al líder popular Evo Morales Ayma, lo cual constituyó una gran preocupación para la oligarquía boliviana, las trasnacionales que

operan en esta nación del altiplano y el imperialismo norteamericano. Estas fuerzas no solo están preocupadas, sino que demostraron que se ocuparon —y ocuparán— en revertir el triunfo del pueblo boliviano.

A pesar de esto, no lograron posponer las elecciones en las que se produjo la victoria rotunda del líder indígena, quien alcanzó el 54,1% de los votos —resultado no alcanzado por candidato alguno en los últimos treinta años— en la primera vuelta de la contienda electoral, el 18 de diciembre del 2005. De esta manera, Morales Ayma y el MAS acceden al gobierno boliviano sin necesidad de recurrir a las alianzas en el Congreso de la nación.

¿Qué puede esperarse del gobierno del presidente Morales Ayma frente al neoliberalismo?

A seis meses de gobierno, el presidente Evo Morales denota la voluntad de cambios radicales, la intención de refundar Bolivia y la concreción de una rápida obra social —que le da una enorme coherencia a su discurso—, y un rápido cumplimiento al programa del MAS. De su liderazgo puede esperarse una política de cambios radicales, que vayan desestructurando las bases del modelo neoliberal y avanzando en las bases de lo que pudiera devenir un modelo alternativo de desarrollo.

El propio presidente Morales Ayma declaró, en el discurso pronunciado ante el Congreso boliviano, en la toma de posesión, que "de verdad tenemos muchas ganas y muchos deseos de cambiar nuestra Bolivia mediante la Asamblea Constituyente.[26] Según el cronograma explicado por Morales, entre Febrero y Marzo del 2006 debe redactarse y aprobarse la ley de convocatoria de la Asamblea Constituyente, y el 6 de Agosto debe quedar instalada esa Asamblea en la capital histórica de Bolivia, Ciudad Sucre,[27] para de inmediato trabajar en una nueva Constitución, que en un año más o menos refunde la nación y el Estado boliviano.

La Constituyente se eligió el 2 de julio de 2006 junto al referendo autonómico y, como estaba calendariado, fue instalada el 6 de Agosto de 2006.

En el referendo autonómico que se desarrolló junto con las elecciones para elegir la Asamblea Constituyente, los resultados a nivel nacional fueron los siguientes. El 56% de los electores apoyó el concepto de autonomía del MAS, que en esencia significa igualdad de oportunidades para el desarrollo de la población de los departamentos —no sólo para la oligarquía— sin que ello implique la escisión de la nación. Los departamentos que apoyaron al MAS en el referendo autonómico fueron La Paz, Cochabamba, Potosí, Oruro y Chuquisaca.

---

26. Disponible en http://www.rebelión.org, 24 de Enero, 2006.
27. Entrevista concedida por el Presidente Evo Morales Ayma a la prensa cubana acreditada para la toma de posición. La Paz. 13 de Enero, 2006.

A pesar de esto, este resultado se considera una nueva victoria a favor del MAS,[28] porque se refrendó democráticamente la unidad e integridad de la nación boliviana. No obstante la victoria del concepto autonómico de la oligarquía boliviana en los cuatro departamentos donde triunfó el SI, la política de autonomías en esa nación andina la decidirá la Asamblea Constituyente, que redactará la nueva carta magna del país.

En los primeros seis meses de gobierno, el presidente Morales ha sido coherente con la política de cambios que contiene el programa del MAS y que él mismo ratificó en los actos de toma de posesión. Esto le ha permitido mantener un 81% de popularidad, a pesar de la oposición de la oligarquía nacional y sus aliados del exterior.

La radicalidad del gobierno del presidente Morales, la identificación del proceso boliviano como una revolución democrático-cultural, sus medidas económicas, su política social y el nuevo patrón de política exterior independiente, lo ubican en lo que los ideólogos neoliberales califican como izquierda irresponsable, o sea, la izquierda que llegó a la presidencia por decisión popular y desde el gobierno central está proyectándose por la adopción de cambios estructurales, una política social con énfasis en los segmentos más pobres de la población, la modificación del contexto jurídico heredado del neoliberalismo y una política exterior independiente de las órdenes de Estados Unidos.

La medida de nacionalización e industrialización de los hidrocarburos bolivianos —concretada en el Departamento de Tarija el 1 de Mayo de 2006, mediante el Decreto Supremo Nº 28.701 del gobierno del presidente Morales—, a pesar de sus límites, aporta al menos dos señales. Una señal es que se actuará en la dirección de construir una nueva economía y empoderar económicamente al pueblo. Esto sugiere que, a la par con la batalla política que ya se desató alrededor de la Asamblea Constituyente (Asamblea originaria o reforma constitucional)[29] y la nueva Constitución —que será redactada por ésta y refrendada por el voto popular—, tendrá lugar una confrontación económica y política con la oligarquía local y las empresas trasnacionales en torno a los recursos naturales más importantes de la nación boliviana.

La otra señal de esta propuesta es que Morales se propone trascender el

---

28. Aunque la mayoría del electorado boliviano respaldó al concepto de autonomía del MAS que no aprueba la escisión del Estado boliviano, la concreción del tipo de autonomía que se otorgará a los departamentos en los que ganó el SI (Santa Cruz, Tarija, Pando y El Beni) queda sujeto a la soberanía de la Asamblea Constituyente y a la nueva Constitución que esta redacte.

29. La Asamblea Constituyente originaria es aquella que tenga plenos poderes para refundar el Estado y la nación boliviana, y no simplemente capacidad para hacer reformas a la constitución heredada de los gobiernos neoliberales.

gobierno y acceder a determinadas cuotas de poder, en particular poder económico, que le otorgaría determinada sostenibilidad al expediente de medidas sociales e integralidad a su política de cambios.

Dada la radicalidad de los procesos políticos que tienen lugar en Venezuela y Bolivia, los impactos que implican para el orden neoliberal allí instalado y para la continuidad de la política imperialista —en ambos países y en la subregión andina—, los dos casos están siendo calificados por los ideólogos neoliberales como la izquierda irresponsable de Latinoamérica. La experiencia de académico cubano revolucionario me indica que, más allá de los aciertos o errores en ambos procesos, este calificativo de la derecha es uno de los mejores indicadores que expresan el contenido revolucionario que tiene lugar en esos dos países.

En Brasil, tras largos años de lucha sindical, el líder obrero Luis Inacio Lula da Silva fundó el Partido de los Trabajadores (PT). El liderazgo de Lula se desarrolló en el medio obrero y ganó credibilidad en el entorno de la crisis económica, social y política brasileña del segundo gobierno del presidente Fernando Enrique Cardoso. Por su parte, el PT acumuló una experiencia de gestión exitosa en varios estados de Brasil, lo cual le desbrozó el camino hacia las elecciones generales del año 2002, que fueron ganadas por esta fuerza de la nueva izquierda con un programa en el que figuraba la reforma agraria, el combate a la pobreza, al hambre, al desempleo y al analfabetismo, y una mejor distribución del ingreso, lo cual abrió esperanzas para los sectores mas vulnerables de la sociedad brasileña, y despertó simpatías tanto en el interior de esa nación como en el resto del mundo.

Sin embargo, ya casi al final de su mandato (termina en el año 2006), no se produjeron los cambios que se esperaban del gobierno de Lula. En el interior de la nación no se han producido cambios económicos estructurales al sistema, ni modificaciones al modelo neoliberal, aunque sí han tenido lugar algunas políticas asistencialistas favorables a los segmentos más vulnerables de la sociedad brasileña, como el Programa Hambre Cero, el Programa Bolsa Familia, los Restaurantes Populares, el Cartón de Alimentación, el Programa de Alimentación Escolar, entre otros.

Hacia el exterior, el gobierno del presidente Lula ha asumido una moderada posición contestataria frente al ALCA/TLC como ha sido diseñado por Estados Unidos; ha apoyado el MERCOSUR y el ingreso de Venezuela a ese bloque de integración en julio de 2006. Sin embargo, la lectura crítica de esa disidencia nos indica que se ha movido dentro de los parámetros de negociación del imperialismo, y ha sido más funcional a los intereses de la burguesía brasileña que a los intereses populares y de la nación.

Asimismo, ha sido activo en la búsqueda de nuevos espacios de inserción económica internacional para Brasil. Un ejemplo de esto último es la Reunión

Conjunta al más alto nivel entre Latinoamérica y los países árabes. Aquí también está la impronta de los intereses de la burguesía brasileña.

No obstante esto, la experiencia de la nueva izquierda en el gobierno de Brasil deja importantes lecciones para los movimientos sociales y los nuevos sujetos políticos, que merecen ser estudiadas con atención. A mi juicio, una de las principales lecciones es que los movimientos sociales no pueden desmovilizarse, ni decaer en sus niveles de exigencia a los gobiernos que ayudaron a colocar en las instancias nacionales (o regionales), ni tampoco bajar los niveles de protesta al imperialismo, que no ceja de presionar a estos nuevos gobiernos.

Otros aspectos que explican la decepción de la izquierda y los movimientos sociales es la alianza con un sector importante de la burguesía brasileña, lo cual incide en la ausencia de cambios estructurales que, en la práctica, han determinado la continuidad —y hasta la profundización— del modelo neoliberal, y el incumplimiento —o cumplimiento parcial— de algunos de los presupuestos electorales del PT.

En Uruguay, el candidato de la alianza de fuerzas de izquierda, el Dr. Tabaré Vázquez, ganó las elecciones para presidente de la nación y tomó posesión el 1 de marzo del año 2005. La tradición de lucha del pueblo uruguayo y el giro a la izquierda que los movimientos sociales estaban dando, en América Latina, sugerían que el proceso político uruguayo podría avanzar más allá del Plan Nacional de Emergencia Social. Sin embargo, hasta el momento no se han producido cambios estructurales en la economía, se mantiene el cuerpo jurídico heredado del neoliberalismo y no se ha avanzado en una nueva institucionalidad (continuidad del modelo neoliberal).

En política exterior, si bien hay una disidencia moderada respecto al ALCA (Cumbre de las Américas en Mar del Plata, 2005), y se ha asumido —hasta ahora— una posición constructiva en el MERCOSUR, incluyendo el apoyo de Venezuela como miembro pleno de ese bloque de integración sudamericano, al mismo tiempo se firmó un Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones con EEUU, y se nota la intención de analizar un TLC, como ese país. Esto ensombrece la proyección progresista que se vislumbró el 1 de Marzo de 2005.

Por eso, lo que más se puede esperar en ese país son algunas medidas asistencialistas en lo social, que compensen algunos de los peores costos sociales del ciclo neoliberal para los sectores más vulnerables de la sociedad uruguaya.

Salvando las distancias entre las experiencias brasileña y uruguaya, la ausencia de cambios radicales que impliquen modificaciones en la cuotas reales de poder ha hecho a estos procesos conciliatorios con las oligarquías locales y los agentes trasnacionales, los cuales no se sienten amenazados por sendos

gobiernos de izquierda. Esto explica por qué, a diferencia de Bolivia y Venezuela, a la izquierda que accedió a los gobiernos de Brasil y Uruguay los ideólogos de la derecha las identifican como la izquierda responsable de América Latina, un calificativo cuyo pionero fue el ex presidente chileno Ricardo Lagos.

En El Salvador tuvo lugar una ardua contienda electoral entre el FMLN y el Partido ARENA (derecha neoliberal), en la que ganó la presidencia del país este último, gracias a una especie de terrorismo económico aplicado por Estados Unidos, en estrecha coordinación con ARENA, que consistió en la amenaza de deportar hacia esta nación centroamericana a millones de salvadoreños radicados ilegalmente en esta país (uno de cada cinco salvadoreños está radicado en Estados Unidos) y, de esa manera, cortar las remesas de las que depende la sobrevivencia de más de 2 millones de familias salvadoreñas. Sin embargo, el FMLN quedó bien ubicado políticamente para continuar la batalla contra el modelo neoliberal y el imperialismo, y en defensa de la soberanía de su patria.

En Colombia, descontada la reelección del presidente Álvaro Uribe (62% de los votos)[30] en las elecciones nacionales del 2006, tiene lugar un acontecimiento de significativa importancia: el resultado alcanzado por Carlos Gaviria, candidato del Polo Democrático Alternativo (P.D.A., izquierda colombiana), quien con el 22% de la votación rompió el récord histórico de respaldo electoral a la izquierda en ese país sudamericano, y determinó la ubicación, en el tercer lugar en el espectro político colombiano, del Partido Liberal (alcanzó 12% de los votos),[31] uno de los principales partidos tradicionales de la burguesía de ese país. A pesar del abstencionismo electoral —estimado en 55%—,[32] estos resultados modifican el espectro político colombiano del siglo XXI.

En Ecuador han tenido lugar varios hechos que ratifican la tendencia antineoliberal que está instalada en América Latina. En las últimas elecciones efectuadas en esta nación sudamericana, Lucio Gutiérrez, un ex militar apoyado por los movimientos sociales —en particular por Pachacutic—, y representante de la ruptura con el modelo neoliberal, ganó las elecciones.

Una vez en el gobierno, la posición política de Gutiérrez hizo un giro de 180 grados a la derecha y, de hecho, traicionó a la alianza que lo llevó al palacio da Carondelet. La traición del Presidente Gutiérrez desató un estallido social, el 20 de Abril del año 2005, que determinó su derrocamiento. A pesar de esta derrota, Ecuador posee una gran capacidad de lucha y resistencia, y las ense-

30. Disponible en http://wwwrebelión.org. 28de Mayo, 2006.
31. Ídem.
32. Ídem, 31 de Mayo, 2006.

ñanzas del proceso ecuatoriano indican la necesidad de formar cuadros propios y evitar alianzas con fuerzas políticas que no tengan suficiente compromiso clasista y no estén probadas en la lucha popular.

La persistencia de los problemas objetivos, que condujo a los movimientos sociales de esta nación andina a derrocar a los gobiernos antes citados, y las lecciones derivadas de esos procesos, parecen haberse echo eco en una nueva opción de gobierno alternativo. El 19 de febrero de 2006, vio la luz Alianza País, un amplio movimiento político (está integrado por más de cien organizaciones de toda la geografía ecuatoriana), cuyo candidato presidencial, Rafael Correa (ex ministro de Economía), llamó desde ese momento a reformar la nación.[33]

Para alcanzar este objetivo, el candidato de la alianza se propone, como primera decisión de su gobierno —si resulta electo en las elecciones generales de Octubre de 2006— llamar a una Asamblea Constituyente. Estas fueron sus palabras cuando se hizo pública la Alianza País: "Será un cambio histórico para el país, que hará sepultar a los partidos tradicionales, a los corruptos de siempre, y el pueblo podrá asumir".[34]

En Nicaragua, en Noviembre de 2004, el FSLN obtuvo un importante éxito en las elecciones intermedias, y ganó en 85 de los 152 municipios de esa nación centroamericana, y en 15 de las 17 capitales departamentales, incluyendo la capital nicaragüense. Sin embargo, esto no garantiza la victoria del FSLN en las elecciones nacionales de Noviembre de 2006.

En el Perú, el respaldo del electorado a la candidatura de Ollanta Humala (Partido Unión por el Perú) constituye una expresión clara del agotamiento del modelo neoliberal y del escepticismo de los votantes respecto a los partidos tradicionales de la derecha. La candidatura de Humala, que inició la campaña electoral con sólo el 5% de las intenciones de voto en las encuestas, mientras sus contrincante tradicionalista del APRA (Alan García) y del oficialismo neoliberal (Lourdes Flores, de la Unión Nacional) reflejaban el favoritismo de los encuestados con cerca de un 30% de las preferencias, fue aumentando significativamente, y a sólo tres semanas de las elecciones (20 de marzo de 2006) se ubicó en el primer lugar en la preferencia de los encuestados, con un 32% de la intención de voto.[35]

Argentina es otro de los países en el que la fase crítico-interpretativa del modelo produjo reflexiones teóricas importantes; sin embargo, el atractivo de la estabilidad monetaria, la habilidad ideológica de los neoliberales, el populismo del presidente Carlos Saúl Menem, el monopolio mediático y la

---

33. Periódico Trabajadores. La Habana. 20 de Febrero, 2006.
34. Ídem.
35. Página 12. Marzo 20 de 2006.

enajenación de importantes sectores de los consumidores argentinos frente a las "bondades del mercado", acalló la crítica ante los problemas que ya se evidenciaban entre 1990 y 1994, logrando la reelección del presidente Carlos Menem en las elecciones de ese último año.

Aun cuando estas propuestas lograron captar el apoyo de importantes sectores del electorado argentino (jóvenes, trabajadores, clase media, etc.), el Frente no logró articular una propuesta alternativa al menemismo y diluyó lo que pudo haber sido una posición contestataria.

En estas condiciones históricas concretas, Kirchner le ha dado prioridad a la recuperación de la economía de la nación y a formas alternativas de integración, colocando en un nivel más alto los intereses de la nación frente a las presiones del FMI, pero no ha logrado modificar la distribución regresiva e injusta del ingreso, ni estructurar un modelo alternativo.

En la arena internacional ha asumido una posición contestataria, que se ha expresado en determinado protagonismo en la disidencia al ALCA (sobre todo en la Cumbre de Presidentes de las Américas de Mar del Plata, en Noviembre de 2005), y en el tema de la integración económica con preferencia para Latinoamérica, como es el caso de los nexos con Venezuela, su apoyo al ingreso de ese país al MERCOSUR y la Comunidad Sudamericana de Naciones.

México fue uno de los primeros países latinoamericanos donde se concretó una de las primeras expresiones de oposición al neoliberalismo y, a la vez, una forma muy simbólica de lucha. Esta forma de oposición fue el levantamiento político-militar del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

En las elecciones presidenciales de México efectuadas el 2 de Julio de 2006, ha tenido lugar una situación *sui generis* en la historia mexicana. Por un lado, la ventaja del candidato oficialista del Partido Acción Nacional (PAN) Felipe Calderón fue de sólo 0,6% (unos 240 mil votos) frente a Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Alianza por el Bien de Todos. Por otro lado, hay evidencias de irregularidades en el proceso electoral. Esto ha llevado a López Obrador y sus seguidores a una acción de protesta cívica y lícita de los resultados de las elecciones presidenciales, en las que el IFE dio como ganador al candidato del (PAN) con el 35,88% de los votos contra 35,31% para López Obrador,[36] cuando este último había estado todo el tiempo delante en las encuestas de intención de voto en la campaña electoral.

La reacción de los seguidores de López Obrador ha sido de protesta por el respeto a la democracia mexicana y la transparencia en las elecciones. A esos efectos, optaron por permanecer en Asamblea Permanente en el Zócalo (la mayor plaza pública de la Cuidad de México), y durante la mayor parte de julio

36. Disponible en http://www.alambre.info.

y agosto montaron 47 campamentos de protesta situados en las principales arterias de la capital mexicana en reclamo del recuento "voto por voto, casilla por casilla" de los resultados electorales, como condición esencial para clarificar la situación política que se ha creado, y dar la legitimidad que merece la democracia mexicana. A pesar de este reclamo, el Tribunal Electoral ratificó como ganador de las elecciones a Felipe Calderón. Al margen de estos acontecimientos, el proceso mexicano ratifica el giro hacia la izquierda en Latinoamérica, en tanto México tendrá, a partir del 1 de diciembre de 2006, un gobierno de derecha pero débil, estigmatizado por el fraude y a una oposición de izquierda fuerte y movilizada.

Como se puede apreciar, la situación de cada país difiere a pesar del desgaste del neoliberalismo en todos ellos.

Panorama político en América Latina y el Caribe en septiembre de 2006

Países cuyo proceso político más reciente tributa a un ciclo con protagonismo de la nueva izquierda y los movimientos sociales, y están concretando cambios sustanciales al modelo neoliberal, al punto de proyectarse por una alternativa al modelo:	Países cuyo proceso político más reciente tributa a un ciclo con protagonismo de la nueva izquierda y los movimientos sociales pero no han implicado cambios en el modelo neoliberal:	Países cuyo proceso político más reciente tributa a un ciclo con protagonismo de la nueva izquierda y los movimientos sociales quedando bien ubicados en el escenario político nacional:	Países cuyo proceso electoral está en marcha y las fuerzas de la izquierda podrían tener buenos resultados, pero aún no han definido cambios al modelo neoliberal:	Países cuyo proceso electoral está en marcha y las fuerzas de la nueva izquierda y los movimientos sociales podrían tener buenos resultados anunciando cambios en el modelo neoliberal:
2 (Venezuela y Bolivia)	4 (Brasil, Uruguay, Haití y Panamá)	4 (Perú, Colombia, México y El Salvador)	1 (Nicaragua)	1 (Ecuador)

Fuente: Elaboración del autor.

Otra expresión de la oposición cada vez más activa y coordinada contra la política neoliberal la constituye la movilización popular continental contra el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Si bien son diferentes las formas de convocatoria y de lucha contra la iniciativa hemisférica de libre comercio (oposición frontal del gobierno bolivariano de Venezuela y de Bolivia, oposición de los equipos negociadores de Brasil y Argentina en temas muy sensibles para estas naciones, plebiscitos nacionales antiALCA en algunos países, los foros nacionales, las Cumbres de los Pueblos paralelas a las Cumbres de las Américas y las protestas populares), lo cierto es que el movimiento popular adquirió un lugar importante en la paulatina toma de conciencia sobre de los distintos impactos que podría significar el ALCA para los pueblos y las naciones latinoamericanas y caribeñas.

Dos de los principales resultados de esta combinación de formas de lucha son el estancamiento del ALCA tal y como lo había concebido el gobierno de Estados Unidos (Cumbre de las Américas en Mar del Plata 2005), y el surgimiento del ALBA.. Sin embargo, esto no significa que el imperialismo haya desistido del ALCA, ni que carezca de fórmulas alternativas, como los TLC y otros tratados bilaterales, que pueden ser más dañinos que la propia ALCA para los países latinoamericanos y caribeños.

De esta manera, la lucha contra este modelo está en marcha, pero no va a ser una lucha necesariamente corta, sino probablemente larga y difícil, en virtud de la ausencia de un modelo alternativo estructurado desde la izquierda y los movimientos sociales, del apoyo de las trasnacionales y el imperialismo al orden neoliberal, de las diferentes ataduras comerciales y financieras que tienen América Latina y el Caribe al mercado mundial y el capital trasnacional, y de la capacidad del sistema para diferir las crisis económicas y lidiar con ellas.

El punto de debate ahora es si la espiral de lucha de la nueva izquierda y los movimientos sociales llegó a su punto de máximo desarrollo, o continuará protagonizando el escenario político latinoamericano y caribeño.

La respuesta que le doy a este interrogante es que en América Latina y el Caribe se ha abierto un ciclo de lucha de estas fuerzas contestatarias que continuará desarrollándose en los próximos años. Los argumentos que avalan este criterio son que la mala calidad del crecimiento económico neoliberal, el incumplimiento de las Metas del Milenio en materia de combate a la pobreza y el desempleo, los problemas derivados de los altos precios del petróleo y las presiones inflacionarias, el desgaste de la democracia burguesa representativa, los impactos de los TLC en los países firmantes, y la corrupción, tendrán su corolario en nuevos estallidos sociales o en niveles más altos de esperanzas en las fuerzas políticas alternativas al sistema.

Bibliografía

CEPAL. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Varios años.
CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Varios años.
CEPAL. Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Varios años.
PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano. New York. Varios años.
FMI. World Economic Outlook. Washington D.C. Varios años
CIEM. Economía Mundial. Los últimos veinte años. La Habana, 2003.
Revista Cuadernos de Nuestra América. La Habana. Varios números. Varios años.
Elías, Antonio (Compilador), *Los gobiernos progresistas a debate*. Instituto Cuesta Duarte, 2006.
Martínez, Osvaldo, *Neoliberalismo en Crisis*. La Habana, 1999.
Martínez, Osvaldo, *La compleja muerte del neoliberalismo*, 2006 (ponencia a evento de CLACSO).
http://www.wikipedia.org.
http://www.portalargentino.org.
http://www.asamblea.gov.sv.
http://www.bnv.bib.ve.
http://wwwbrasil.org.co.
http://www,megov.ar.
http://www.mty.itsm.mx.
http://wwwflagonline.it.
http://wwwbusinesscol.com.
http://www.argentour.com.

Cenários Econômicos de América Latina

Carlos Eduardo Martins*

1. A conjuntura internacional está profundamente condicionada por movimentos de longa duração. Um dos mais importantes é a crise de hegemonia dos Estados Unidos. Esta crise apresenta três grandes fases: entre 1967-79, entre 1980-93 e a partir de 1994. Entre 1967-79 os Estados Unidos crescem abaixo da média da economia mundial, surgem os primeiros déficits comerciais do pós-guerra, rompe-se o padrão ouro-dólar, desvaloriza-se a moeda estadunidense, ganha projeção mundial a derrota no Vietnã e elevam-se os preços do petróleo e das matérias-primas. Entre 1980-93, os Estados Unidos apóiam-se centralmente na financeirização, posição que começam a reverter a partir de 1990. Elevam unilateralmente o valor do dólar, impulsionam o neoliberalismo como padrão ideológico mundial para absorver a liquidez internacional e reestruturam sua economia, destruindo seus segmentos mais atrasados para especializarem-se na ponta tecnológica, supostamente vinculada ao setor militar. Gera-se uma profunda crise econômica mundial, mas aprofundam-se os desequilíbrios estruturais da economia estadunidense com o crescimento exponencial da dívida pública e dos déficits em conta corrente, que entre 1982-87, período áureo da valorização do dólar, se expandem em 75% a.a.. A partir de 1994, os Estados Unidos absorvem liquidez internacional, reorientando-a para a bolsa de valores e a desnacionalização de suas empresas, mas o dólar permanece sobrevalorizado e os déficits comerciais e em conta corrente continuam a se expandir, ainda que a velocidades menores, alcançando, entre 1994-2000, 20% a.a. Entretanto, contém-se a expansão da dívida pública, até 2000, reduzindo-se sua proporção sobre o PIB. A volta dos republicanos ao poder, em 2001, impulsiona novamente os gastos militares que haviam sido reduzidos e contidos pelo multilateralismo de Clinton. Restituem-se os déficits públicos e a dívida pública volta a se elevar, ainda que moderadamente. Mas se os republicanos haviam dirigido, nos anos 1980, a economia estadunidense para a financeirização, não conseguem, a partir de 2001, restaurar sua centralidade. A resolução da breve recessão econômica

* Doutor em Sociologia na FFLCH-USP e Professor da UNESA.

que se estabelece em 2001-2002, terá de apelar para uma baixa radical das taxas de juros. A compreensão dos limites à restauração da centralidade da financeirização exige o detalhamento do período que se inicia em 1994.

2. A economia mundial ingressa, desde 1994, num novo ciclo longo. Estes períodos, que na literatura econômica têm sido chamados de ciclos de Kondratiev, duram em média 50 a 60 anos, divididos em fases A, de crescimento, e fases B, de crise econômica. Os períodos de crescimento podem ser subdivididos em três sub-fases: retomada, prosperidade e maturidade; e os de crise, em recessão, depressão e recuperação. Situamos 1994-2000 como o período de retomada do crescimento econômico. Este redireciona novamente a acumulação para os investimentos produtivos e a taxa de lucro, eleva o crescimento econômico, reduz as taxas de juros e contém a expansão da dívida pública. 2001-2002 são anos de crise que marcam a transição para a prosperidade. Esta se inicia em 2003 e aprofunda o movimento de expansão gerado a partir de 1994, apresentando, possivelmente, duração similar à retomada.

3. A fase ascencional do novo Kondratiev não elimina a financeirização, mas desloca a sua centralidade. Esta permanece como uma força importante da economia mundial, manifesta na sobrevalorização do dólar e na sustentação de um padrão de riqueza e consumo nos Estados Unidos sem proporção a seu poder produtivo. Entretanto, esta sobrevalorização limita cada vez mais o crescimento dos Estados Unidos e contribui para a transferência do dinamismo econômico para outras regiões, onde se destaca o Leste Asiático e a China. Os déficits comerciais estadunidenses pressionam os seus preços internos para abaixo e dificultam ao empresariado local transferir aos produtos nacionais as pressões salariais que se originam do crescimento prolongado, vulnerabilizando a taxa de lucro. O resultado é a desarticulação do crescimento por movimentos de *stop and go* que exigem a elevação do desemprego, a redução salarial e uma certa desvalorização do dólar. Entretanto, os déficits comerciais e em conta corrente vão se acumulando e tendem a combinar estoques mais altos e velocidade mais moderada. Tudo isto configura uma alta instabilidade e a decadência do mercado estadunidense e ressalta a necessidade da diversificação do comércio exterior dos países latinos-americanos, o que sublinha a importância da integração regional e do desenvolvimento de relações com a Ásia, União Européia, Rússia e África.

4. Através do consenso de Washington, TLC´s e a ALCA, os Estados Unidos buscam exportar o neoliberalismo à América Latina. Seu objetivo segue a seguinte seqüência histórica: inicialmente, ter acesso ao mercado latino-americano e compensar regionalmente seus déficits comerciais com o mundo, além de explorar a especulação financeira proporcionada pelo câmbio fixo e sobrevalorizado e as altas taxas de juros que marcaram as políticas desta

região, durante parte significativa dos anos 1990. Posteriormente, a partir das crises financeiras que eclodem nacionalmente e se iniciam pelo México, em 1994, a prioridade passa a ser a de transferir segmentos da indústria estadunidense para a região, buscando na mão de obra barata da região, fonte de exportação de partes e componentes que barateiem os produtos finais estadunidenses, elevando sua competitividade mundial, ou de alta lucratividade para a exportação de produtos finais dirigidos ao mercado mundial. Este movimento encontra-se ainda em seus primórdios e prioriza as regiões de fronteira com os Estados Unidos, como o México, ou plataformas de exportação para a Ásia, como o Chile. Mas pode se acelerar no período que se inicia em 2003 e deverá se prolongar até 2009/2010.

5. A América Latina como região dependente tecnologicamente, financeiramente e comercialmente dos países centrais tende a sofrer descapitalização em seu balanço de pagamentos pela ação do capital estrangeiro sobre sua economia. Este apresenta períodos de ingressos que são seguidos por outros em que as saídas são superiores às entradas, se computados, além da conta financeira, o balanço dos serviços fatoriais e não-fatoriais (excluídos viagens internacionais). O balanço de largo prazo é negativo. Entre 1956-2004, as saídas montam a 1.427 bilhões e as entradas alcançam 1.060 bilhões, de acordo com dados obtidos da CEPAL. Este processo se desenvolve ciclicamente com amplas conseqüências políticas, sociais e ideológicas. As novas etapas de ingressos de capitais tendem a aumentar a força das inversões financeiras, em razão do papel que cumprem no financiamento das dívidas derivadas do período anterior. Nos períodos de 1956-61, 1968-81, 1991-98 predominaram os ingressos de capital. Estes períodos fortaleceram tendências centristas e conservadoras na gestão do capitalismo dependente: entre 1956-61 afirma-se o desenvolvimento dependente e associado frente ao nacional-desenvolvimentismo e ao liberalismo econômico; entre 1968-81, afirmam-se os governos de contra-insurgência através de ditaduras militares que se espalham no cone sul e região andina; entre 1991-98 afirma-se na região o consenso de Washington que impulsiona as políticas neoliberais na América Latina e Caribe. Entretanto, entre 1962-67, 1982-90; 1998- , predominam os períodos de egressos de capitais. Estes períodos impulsionam os movimentos sociais e as tendências reformistas e revolucionárias. Entre 1962-67 espalha-se o espectro da revolução cubana, desenvolvem-se os movimentos nacionais-populares e a crítica ao desenvolvimento dependente e associado; entre 1982-90, entram em crise os governos de contra-insurgência, desenvolve-se a democratização da região e espalha-se o espectro revolucionário para a América Central e Caribe; a partir de 1998, ganham expressão os movimentos de crítica ao neoliberalismo, que derrubam os governos neoliberais e levam ao poder de governos de centro-esquerda, nacionalistas e de esquerda.

6. Acreditamos que este período de predomínio de egressos de capitais poderá se estender até 2006 ou 2007, quando deverá se produzir um novo período de predomínio de ingressos de capitais. Que efeitos isto produzirá sobre a América Latina, sobre suas tendências econômicas, políticas e ideológicas? Estará a região sujeita a sofrer uma inflexão conservadora? A resposta a esta questão dependerá das políticas internas que forem promovidas na região e dos seus encadeamentos com a economia mundial. Os investimentos estrangeiros estarão voltados, sobretudo, para a geração de encadeamentos inter-industriais e de matérias-primas estratégicas que o aprofundamento da expansão requer em quantidades crescentes.

7. O ingresso de capitais estrangeiros incidirá sobre o câmbio flutuante nos governos de terceira via – que buscam conciliar políticas neoliberais e compensatórias – ou neoliberais, valorizando a moeda nacional e revertendo os superávits comerciais para déficits. Tende a se repetir o ciclo da dependência estrutural de capitais estrangeiros para realizar o equilíbrio do balanço de pagamentos. A capacidade de atraí-los dependerá, de uma forma geral, da qualidade dos ativos produtivos e de um encadeamento sistêmico que os promova. A profundidade e a extensão do período de prosperidade da economia mundial sobre a região, dependerá, entre outros fatores, dos seus níveis das taxas de juros e de investimento estatal. Níveis elevados de juros restringem o mercado interno e apreciam o câmbio, dificultando as exportações ao mercado mundial. Por outro lado, a retomada do investimento estatal, que produz sinergias produtivas, exige não apenas a redução dos juros, mas a redefinição das políticas de superávits primários e a negociação da dívida pública.

8. Os governos de perfil nacionalista poderão direcionar os investimentos estrangeiros para áreas de seu interesse, limitando os investimentos em matérias-primas estratégicas a uma relação produtividade/preço que lhes seja vantajosa e impulsionando a qualidade de seus ativos produtivos através de políticas industriais, geração de produtos de maior valor agregado e elevação dos níveis de qualificação da sua força de trabalho. De grande importância para o fortalecimento desta alternativa será o desenvolvimento de uma integração sul-americana que ultrapasse os limites do livre-comércio em favor da integração financeira e produtiva capaz de dotar a região de sinergias promotoras de uma estrutura de produção e serviços mais ampla, diversificada e articulada. Uma política cambial cuidadosa, que limite a apreciação das moedas locais, poderá permitir a preservação de superávits comerciais estruturais, impulsionados ainda pelos efeitos positivos sobre os preços das commodities que a prosperidade da economia mundial produz.

9. Podemos descrever os três cenários para a América Latina até 2010. No cenário favorável e otimista, os governos de centro-esquerda e esquerda dirigem a prosperidade econômica na região. Aprofunda-se a integração

econômica na região a partir do desenvolvimento de investimentos supranacionais. O Brasil tem papel chave neste processo e a mudança de sua política macroeconômica, com a queda de taxas de juros, relaxamento das imposições do superávit fiscal e limitação à apreciação do câmbio permite ao país impulsionar o desenvolvimento econômico na América do Sul. Os governos nacionalistas aprofundam os processos de nacionalização dos recursos estratégicos e combinam aumentos de produção e de preços das commodities, sobretudo as de origem mineral. Avança o impacto da região no comércio mundial pela expansão do comércio intra-regional, sul-sul e com o Oriente. Esse cenário permitirá altas taxas de crescimento sustentável, legitimidade política, contenção da ALCA e reversão de TLC´s, com o aumento do grau de soberania da região. O capital estrangeiro, em função do êxito econômico da região e do ambiente de alta competitividade internacional, aceita relativamente a sua disciplina interna e aporta ingressos moderados, mas consistentes de divisas;

10. No cenário intermediário, os governos de centro-esquerda mantém uma política de terceira via e limitam o alcance da integração regional. O Mercosul sofre o forte assédio na região da ofensiva estadunidense que ameaça a sua unidade interna, com a reivindicação de adesão de Uruguai e Paraguai aos TLC´s. A integração produtiva da região faz avanços pontuais impulsionadas pela ação dos governos nacionalistas da região e de empresas estatais brasileiras, estas sem apoio de políticas macro-econômicas nacionais. Os preços das commodities se elevam de maneira mais suave que no primeiro cenário, valoriza-se o câmbio e a prosperidade na América Latina acumula importantes débitos em conta-corrente que tornam a retomada do crescimento – iniciado em 2004, com os impactos favoráveis da prosperidade mundial sobre os preços de intercâmbio –insustentável. Esta deverá se esgotar em torno a 2010, iniciando um novo período recessivo. Os governos nacionalistas apresentam algum dinamismo, mas não conseguem impor seu enfoque à região, permanecendo relativamente isolados;

11. No cenário pessimista, os neoliberais vencem as eleições no Brasil e impulsionam a difusão da ALCA. O Mercosul sofre forte retração, subsistindo apenas como instrumento de favorecimento aos Estados Unidos na competição com a União Européia e o leste asiático pelos seus mercados. Os governos nacionalistas se isolam e não conseguem impor suas políticas públicas ao capital estrangeiro que não aporta recursos a sua expansão e ainda sujeitam-se a forte evasão de capitais. O aumento da produtividade na geração de recursos estratégicos impulsiona a sua desvalorização e o descenso de seus preços afeta a legitimidade destes governos. O ingresso de capitais estrangeiros é intenso mas instável. Favorece à acumulação de vultuosos déficits em conta corrente, ao endividamento externo e ao prolongamento

artificial da expansão mediante a privatização de companhias estatais e a desnacionalização. Entretanto, a expansão dificilmente se prolongará para além de 2010 e dará lugar a pressões para novos ajustes recessivos –que elevarão para novos patamares a pobreza e o desemprego– e resultarão em uma profunda instabilidade sócio-política.

El escenario latinoamericano*

Claudio Katz**

Las discusiones sobre el ALCA, el MERCOSUR y el ALBA suscitan interés, dado que se desenvuelven en una región tradicionalmente sacudida por grandes colapsos económicos, convulsiones políticas, rebeliones sociales y virajes ideológicos. ¿Cómo se manifiestan estos desequilibrios en la presente coyuntura?

El momento económico

El cuadro económico actual es muy diferente al prevaleciente al comienzo de la década. No predominan la crisis, ni los quebrantos, sino la reactivación del PBI y la recuperación del beneficio. Este clima de bonanza contrasta con los dramáticos colapsos que a fines de los 90 provocaron el desmoronamiento productivo, bancario y cambiario de varias economías (Ecuador, Bolivia, Argentina, Perú, Uruguay). Estos temblores desbordaron ampliamente el impacto acotado que tuvieron las recesiones en las economías desarrolladas, y alcanzaron una dimensión comparable con las depresiones de entreguerra.

¿Pero cuánto tiempo durará el excepcional momento creado por los altos precios de las materias primas, las bajas tasas de interés internacionales y la afluencia de capitales a Latinoamérica? En el pasado, estos ciclos nunca perduraron, y las caídas registradas en las Bolsas de Valores en los últimos meses podrían ya indicar un cambio de tendencia.

Pero es importante notar que, incluso durante esta primavera, las tasas de crecimiento en la región no han sido muy elevadas. Obviamente, se ubicaron por encima de los irrisorios porcentajes de los años 80 y 90, pero los promedios de la reactivación se han mantenido por debajo de la media registrada en la mayor parte de la periferia. ¿Qué ocurrirá cuándo la zona deba afrontar una nueva era de vacas flacas?

Algunos analistas estiman que los países latinoamericanos se encuentran más resguardados que en el pasado frente a un aluvión negativo, porque

---

* Se trata del capitulo 6 del libro del autor "El rediseño de América Latina", Ediciones Luxemburg, Buenos Aires, 2006.

** Economista. Argentina.

acumulan mayores reservas en divisas, abandonaron los tipos de cambio fijo, incrementaron las exportaciones y controlaron el endeudamiento. Pero no es la primera vez que se verifica este tipo de ajustes post-crisis, que resultan difíciles de sostener en el tiempo cuando irrumpen las turbulencias externas. Saber cuándo estallará la nueva crisis y qué impacto tendrá sobre la región es un juego de adivinanzas. Pero se puede evaluar, en cambio, el tipo de políticas económicas que está implementando la mayoría de los gobiernos de la región en las favorables condiciones actuales.

La prioridad, en el plano financiero, es el pago de intereses de la deuda y la reducción de los pasivos con los organismos multilaterales. Esta decisión de pagar préstamos y cancelar compromisos es naturalmente aplaudida por todos los voceros de la derecha, que alaban la "responsabilidad" de los mandatarios latinoamericanos.[1] Pero estas felicitaciones omiten el carácter fraudulento de los pasivos saldados y el enorme costo social que exige la concreción de estos pagos. Para cumplir con los acreedores se instrumentan severas políticas de superávit fiscal que preservan la desigualdad social.

La buena letra con los acreedores impide revertir, además, las condiciones estructurales de vulnerabilidad que afectan a la región y refuerzan la dependencia económica de los ciclos externos de afluencia y salida de capital. Este vaivén es el detonante de los grandes colapsos financieros que periódicamente padece América Latina, y obedece al comportamiento de los fondos especulativos, que aterrizan o escapan de la zona en función de la tasa de rentabilidad vigente en las economías avanzadas.

Dado que actualmente predomina una corriente de ingresos de esos capitales, muchos olvidan que el problema estructural de la deuda externa persiste y que no se han disipado los desequilibrios que en los últimos años condujeron a la cesación de pagos en varios países (Argentina, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil y México).

En el plano comercial, todas las naciones latinoamericanas están aprovechando la demanda internacional de materias primas. Pero esta multiplicación de exportaciones tiende a reforzar la especialización regional en productos agromineros y bienes manufacturados básicos o intermedios. Por esa vía se perpetúa la dependencia zonal del vaivén internacional que sufren las cotizaciones de esas *commodities*.

En algunos países persiste la generalizada política de reducir aranceles, y en otros se ha condicionado esa disminución al resultado de negociaciones más cuidadosas. La pertenencia al ALCA, al MERCOSUR o al ALBA tiene gran relevancia en este terreno. Cuanto mayor es la afinidad hacia las políticas librecambistas más destructivo es su efecto sobre la estructura industrial de cada país. No debe olvidarse que durante los 90 se afianzó el papel subordinado de la región en la división internacional del trabajo. Este tipo de inserción provocó la desarticula-

1. Por ejemplo, Julio María Sanguinetti (2006).

ción del viejo complejo industrial en favor de las actividades de ensamblaje que realizan las grandes corporaciones. Estas compañías lucran con el abaratamiento de la fuerza de trabajo y la ausencia de regulaciones ambientales.

Pero más grave que el endeudamiento externo y la especialización exportadora es la continuidad de políticas de ajuste, que han provocado una inédita expansión de la precarización y el desempleo. La miseria absoluta ya no recae solamente sobre los campesinos expulsados de sus tierras, sino que se extiende también a los obreros descalificados y a los jóvenes desocupados. El resultado de esta tragedia social ha sido un mayor ensanchamiento de la desigualdad social, que alcanza en América Latina niveles muy superiores a cualquier otra zona del planeta. Mientras que el empobrecimiento aterrador de algunas poblaciones ha producido una explosión de marginalidad y criminalidad, la elite de multimillonarios que gobierna afianza su poder en la gran mayoría de los países.

En este marco, los cuestionamientos a la política neoliberal han ganado adeptos, influencia y auditorio, ya que los defensores de las privatizaciones y desregulaciones enfrentan la difícil tarea de justificar todos los desastres padecidos en los 90. Algunos derechistas atribuyen estos resultados al "carácter incompleto de las reformas", intentando relativizar el gran alcance de esas transformaciones. Ocultan que el ajuste fue mayúsculo y que la eliminación de las viejas regulaciones keynesianas generó efectos devastadores sobre las economías dependientes.

El desengaño con el neoliberalismo extremo se extiende también a muchos sectores de las clases dominantes. El modelo de la década pasada no sólo atropelló a las mayorías populares, sino que también condujo a la economía latinoamericana a perder posiciones en el mercado mundial. Este retroceso se verifica en cualquier indicador de competitividad, inversión o ingreso *per cápita*, y contrasta con la evolución de China o el sudeste asiático. Esta regresión constituyó un fracaso para el conjunto del establishment regional.

La fractura entre actividades prósperas de exportación y producciones en declive para el mercado interno afectó también el beneficio de sectores capitalistas. Esta segmentación debilita la acumulación de capital, torna muy dependiente la inversión de la demanda internacional y preserva frágiles niveles de competitividad. En muchos países se agravó, además, el tradicional dualismo de las economías latinoamericanas, ya que la reducción de los costos laborales no compensó la contracción de los mercados internos. Esta fractura comprimió el poder adquisitivo y afectó la consistencia de los negocios. Cuando concluya la actual bonanza económica, estos desequilibrios volverán a salir a la superficie.

ALINEAMIENTOS DERECHISTAS

La mutación del cuadro político que se observa en América Latina es mucho más acentuada que los giros de la economía e influye directamente sobre el perfil de los bloques regionales. Alinearse con el ALCA, el MERCOSUR o el

ALBA implica no sólo asumir obligaciones contractuales, aduaneras o comerciales, sino también aceptar compromisos políticos de gran alcance.

Estas definiciones se adoptan en un marco muy cambiante, puesto que el período de uniformidad derechista ha concluido. Los personajes más emblemáticos del neoliberalismo extremo (Carlos Andrés Pérez, Menem, Fujimori, Sánchez de Lozada) han quedado fuera de la escena y cargan con un nefasto legado de corrupción. El desprestigio de esos gobiernos ha reducido también el margen de acción represivo de las clases dominantes, que ya no pueden utilizar los viejos mecanismos de las tiranías.

Esta limitación es consecuencia de un contundente fracaso de las dictaduras sudamericanas, lo que torna muy improbable su reinstalación futura. La opción golpista perdió eficacia, además, porque la propia capa militar tiende a fracturarse bajo la presión popular. Pero lo esencial de este proceso es la magnitud de los espacios democráticos conquistados a través de la movilización popular. Las clases opresoras deben resignarse a convivir con estos logros, aunque añoren los modelos represivos que persisten, por ejemplo, en el sudeste asiático.

Mediante los tratados bilaterales, Estados Unidos intenta compensar este bache autoritario con la promoción de regímenes derechistas (Colombia), especialmente en las zonas más próximas a sus fronteras (Centroamérica). Pero a escala continental su gran objetivo es asegurar que las renovaciones de presidentes, partidos y funcionarios en curso no altere la continuidad de la política económica. Bush pretende que los compromisos acordados con Toledo, Fox y Lagos sean ratificados por Alan García, Calderón (o López Obrador) y Bachelet, en Perú, México y Chile respectivamente.

Esta continuidad es vital para garantizar la aplicación de los TLCs en la actual coyuntura, de fuerte reacción del electorado contra los conservadores de los 90. Los viejos partidos nacionalistas y socialdemócratas que involucionaron hacia el socio-liberalismo de la Tercera Vía cumplen esta función de neutralizar cualquier cambio y ratificar la perpetuación del *statu quo*.[2]

MUTACIONES EN LA CENTROIZQUIERDA

Esta acción derechista del social-liberalismo no se desenvuelve sólo en alineamientos afines a Estados Unidos: opera también en el interior del bloque centroizquierdista que impulsa el MERCOSUR.

El liderazgo de esta asociación ha quedado en manos de gobiernos que tomaron distancia de las exigencias norteamericanas, pero evitando cualquier confrontación con Bush. Son administraciones que critican verbalmente al neoliberalismo, pero convalidan las agresiones patronales de los 90, resisten las concesiones sociales y mantienen la redistribución regresiva del ingreso.

2. Hemos analizado esta transformación en Katz (2006b).

Este perfil de cuestionamiento formal y continuidad real de la política antipopular caracteriza especialmente a Lula y Tabaré. Kirchner busca, en cambio, situarse en un lugar más distante del modelo que lo precedió. Estas diferencias obedecen al divergente contexto que enfrenta cada mandatario.

Mientras que el presidente de Brasil arribó al gobierno en un marco de adversidad económica cíclica, su colega argentino llegó al poder al concluir una depresión sin precedentes. Por ello, Kirchner promovió la reconstitución del proceso de acumulación con políticas más heterodoxas que las implementadas por Lula. Esta diferencia se comprueba, por ejemplo, en la forma de negociar la deuda que adoptó cada gobierno.

Sin embargo, ambos presidentes comparten la misma renuencia a satisfacer las demandas sociales. La reforma agraria se encuentra congelada en Brasil, y la retracción de los ingresos populares perdura en Argentina, a pesar de la recuperación de la producción y la rentabilidad empresaria.

Lula ascendió en un contexto de limitada movilización popular, en comparación al clima de revuelta social que precedió la asunción de Kirchner. Esta brecha se ha mantenido; las luchas agrarias (y en menor medida urbanas) que se desarrollan en Brasil no presentan la intensidad de las acciones que caracterizan al movimiento social de Argentina. Mientras que Lula obstaculiza los reclamos populares, Kirchner ha debido recurrir a una combinación de desgaste y deslegitimación para aplacar la acción de los desocupados, en tanto ensaya formas de control del movimiento sindical más organizado de la región. Confronta, además, con un nivel de conciencia antiliberal y antiimperialista más afianzado. Esta diferencia se puso de manifiesto, por ejemplo, durante la gira de Bush a Sudamérica a fines de 2005. El repudio a esta visita fue mucho más significativo en Argentina que en Brasil.

Lula se instaló en la presidencia respetando todos los ritmos institucionales. En cambio, Kirchner alcanzó la primera magistratura al cabo de una tormentosa sucesión de mandatos transitorios. Esta diferencia de origen ha pesado en el comportamiento de ambos gobernantes. El primero cumple con todas las exigencias del vaciamiento socio-liberal de un proyecto reformista. Defrauda a su electorado, desconoce las promesas y consuma incontables concesiones a la derecha. Ha transformado al PT en un partido del *statu quo*, desgarrado por escándalos de corrupción. Por el contrario, Kirchner intenta construir su propio poder desde la cúspide del estado, aprovechando la quiebra del bipartidismo, la disolución de las viejas identidades partidarias, el afianzamiento de los liderazgos locales y la degradación de los mecanismos de representatividad.

Pero actualmente ambos mandatarios juegan una carta política similar. Se presentan ante sus respectivos electorados como la única opción frente a la reacción, y buscan la reelección, creando un cuadro de falsa polarización entre la centroizquierda y la centroderecha. Pretenden inducir a la mayoría de la ciudadanía a “optar por el mal menor”.

En el terreno internacional, los dos presidentes mantienen una conducta de similar equidistancia y colaboración con Bush. Pero Lula es más cordial porque tiene aspiraciones de liderazgo regional y protagonismo en la ONU. Esta asimetría resucita las posturas de mayor afinidad y conflicto hacia Estados Unidos, que históricamente exhibieron las burguesías brasileñas y argentinas.

Uruguay se asemeja a la Argentina en la magnitud de la depresión económica, y converge con Brasil en la menor intensidad de la resistencia social y el mayor grado de estabilidad política. En un país gobernado por un sólido sistema de partidos políticos, las sublevaciones populares han sido tan infrecuentes como las rupturas institucionales. La gestión de Tabaré en materia de ajustes y asistencialismo reproduce la ortodoxia económica de Lula, e incluso podría seguir el camino chileno de convergencia con Estados Unidos si el MERCOSUR no abre algún horizonte de negocios para la frágil burguesía oriental.

NEUTRALIZACIÓN DEL NACIONALISMO RADICAL

Un propósito geopolítico de los gobiernos de centroizquierda es bloquear las transformaciones que ensayan los mandatarios nacionalistas que enfrentan al imperialismo, chocan con la derecha y promueven reformas sociales. Este objetivo neutralizador ha impulsado a Lula y Kirchner a integrar a Chávez al MERCOSUR. Por medio de esta asimilación, la "izquierda moderna" busca disolver el bloque antiimperialista constituido por Cuba, Venezuela y Bolivia, e intenta empujar al ALBA al cajón de los recuerdos. La posible aproximación de Alan García o Bachelet al MERCOSUR reforzaría esta tendencia a la anulación de un polo reformista radical en la región.

Esta presión disolvente se ejerce también sobre el nuevo gobierno de Bolivia. Con el triunfo de Morales, la derecha sufrió una importante derrota, en un comicio que expresó el gran empuje de las luchas sociales. En un contexto adverso para su dominación, las clases opresoras han optado por una política cautelosa, y se muestran predispuestas a aceptar las medidas más moderadas de Morales. El fracaso de la estrategia de confrontación que siguió la derecha en Venezuela indujo al establishment a ensayar un curso más conciliatorio.

Los gobiernos centroizquierdistas del Cono Sur contribuyen a esta neutralización con distintas opciones para incorporar a Bolivia al MECOSUR. Algunos analistas aconsejan desde hace tiempo esta orientación con el objetivo de lograr la descompresión de las explosivas acciones de los oprimidos del Altiplano.[3]

Los gobiernos capitalistas de Sudamérica tienen mucha experiencia en esta modalidad de intervención externa. En el pasado, bajo un disfraz de protec-

3. "Es oportuno establecer un triángulo reformista entre Kirchner, Lula y Morales. Sería un error inexcusable que se abandonara a Bolivia y que prosperara, por default, un triángulo mucho más radical entre Bolivia, Venezuela y Cuba" (Tokatlián, 2006b).

ción, han socavado las intenciones progresistas de varios gobiernos populares. Durante los años 80 aplicaron especialmente esta política frente al Sandinismo, a través de la diplomacia regional que actuó en las conversaciones de la isla Contadora. Mientras el imperialismo agredía militarmente a la revolución, los presidentes latinoamericanos quebrantaban la resistencia interna de Nicaragua.

Ahora ensayan el "abrazo del oso" con Bolivia y presionan para acotar la reforma agraria, disuadir mejoras de salarios y evitar cualquier transformación social significativa. Con esta finalidad aprovechan también el chantaje secesionista que la derecha del Altiplano insinúa en las provincias de Oriente. La misma estrategia desenvuelven los gobiernos centroizquierdistas frente a Venezuela. Kirchner y Lula no son ajenos a la disyuntiva que enfrenta el proceso bolivariano. Su acción tiende a apuntalar a la burocracia y a la estructura del viejo Estado, frente a la movilización popular y la radicalización política que se vive en el país. Promueven esta involución aprovechando la escasa autonomía de los movimientos sociales, y buscan estabilizar la estructura capitalista desalentando las reformas sociales. Si estas transformaciones no se implementan a tiempo —mejorando cualitativamente el nivel de vida de la población— el proceso bolivariano se estancará.

Con los actuales niveles del precio del petróleo, el estado venezolano maneja una renta anual de 25 mil millones de dólares. Esta suma es muy significativa en un país que soporta índices de pobreza del 60% y niveles aterradores de informalidad laboral. A diferencia de otros países latinoamericanos, la gran dificultad para erradicar estos padecimientos sociales radica esencialmente en la forma de utilizar los fondos públicos.

Durante décadas estos recursos fueron destinados al provecho parasitario de una elite capitalista que saqueaba al estado. Esta depredación fue frenada con el desplazamiento de esos grupos del poder. Pero la reversión de una pesada herencia histórica de atraso y precariedad industrial es una tarea pendiente. Se han realizado significativos progresos en la asistencia a las mayorías populares, especialmente en el campo de la alimentación, la salud y la educación.

Pero la puesta en marcha de un programa de inversión pública a gran escala, la creación masiva de empleos y la industrialización planificada requiere la adopción de medidas radicales, que las clases dominantes sin duda resistirán. Frente a la eventualidad de este conflicto, los gobiernos de centroizquierda de la región trabajan para evitar un triunfo revolucionario.

REBELIONES POPULARES

El perfil de la integración regional está más condicionado por el curso de la lucha social que por las alianzas políticas o las opciones macroeconómicas en juego. La intensidad y los ritmos de esa resistencia han sido muy diferentes en

cada zona, pero el impacto de las rebeliones populares en algunos países define la tónica de toda la región.

Estos levantamientos generaron la interrupción de varios mandatos presidenciales, y desde 1989 provocaron la salida anticipada de once presidentes. Los casos más importantes se registraron en tres naciones: Argentina, Bolivia y Ecuador.

La sublevación de 2001 en el primer país alcanzó una dimensión inédita, a partir de la confluencia de los desocupados y la clase media empobrecida. Esa revuelta incluyó asambleas populares masivas y una ocupación perdurable de las calles, cuyos ecos se verifican en la gran variedad de protestas actuales. Esta vitalidad del movimiento social irrita a la derecha, desconcierta al gobierno y desespera a los capitalistas. En un marco favorable para obtener conquistas populares, los asalariados han recuperado visibilidad y logros significativos.

En mayo de 2005 se registró en Bolivia la mayor insurrección del continente. Este levantamiento profundizó el nivel de combatividad, participación popular y radicalización política que se observaron en las sublevaciones previas. En un país depredado por compañías extranjeras, empobrecido por el cierre de las minas y devastado por la erradicación de la coca, la población movilizada impuso la agenda actual de reivindicaciones sociales y nacionales. Este programa se debate en un clima de expectativa de los movimientos sociales frente al nuevo gobierno.

También el estallido que conmocionó a Ecuador en abril de 2005 coronó una sucesión de levantamientos anteriores protagonizados por campesinos, indígenas y la clase media urbana. Estas acciones demolieron al gobierno de Gutiérrez, que debutó con discursos progresistas y concluyó adoptando políticas reaccionarias. Las demandas de los sublevados chocaron con la incapacidad de las elites para gobernar, en un país arruinado por la emigración y la amenaza de fracturas territoriales.

Estas rebeliones trascendieron las fronteras nacionales e impactaron sobre el conjunto de la región. Coronaron un ciclo de sublevaciones, cuya continuidad es la gran incógnita del momento. ¿Cuál será el próximo hito de estas protestas? ¿Alcanzaron ya su cenit? ¿Concluyó el período más convulsivo? Estas preguntas carecen de respuestas, porque los estallidos populares son siempre imprevisibles. Pero sí puede advertirse el cambio de las condiciones que determinan la intensidad de los levantamientos. La coyuntura del colapso económico ha quedado momentáneamente sustituida por una fase de mayor estabilidad; los presidentes más aislados y deslegitimados fueron reemplazados por nuevos mandatarios electos, y las clases dominantes encontraron nuevas áreas de cohesión.

A su vez, se verifica una reconstitución de los sistemas políticos luego de las grandes eclosiones de los últimos años. La recomposición se observa en los países que soportaron la pulverización del poder (Bolivia), la desintegración del estado (Haití) o un vacío de gobierno (Argentina). Este reestablecimiento institucional se desenvuelve en un clima de recambio electoral ordenado en el conjunto de la región (Chile, Brasil, Perú y Uruguay).

Pero la gran novedad es la aparición de nuevos movimientos de lucha con características explosivas —por su basamento juvenil. El estudiantado chileno ha ocupado las calles, en un país corroído por las desigualdades sociales y la privatización de la educación. Los "pingüinos" se han enfrentado a la represión, demostrando la pujanza de una generación que despierta a la vida política. Esta lucha tiene gran influencia zonal, puesto que ilustra el verdadero rostro del "modelo económico chileno" que tanto elogian los capitalistas.

Pero el panorama de la resistencia social en Latinoamérica es muy heterogéneo. En numerosos países prevalece una pauta contradictoria de movilizaciones populares y agresiones patronales (Centroamérica), y en otras zonas estas luchas deben confrontar con la sanguinaria represión estatal (Colombia). En algunas naciones con impactantes revueltas indígenas (como México), el movimiento popular se encuentra a la defensiva y la emigración opera como el gran canal de escape a la miseria.

El signo de la movilización social no está determinado sólo por las condiciones económicas y políticas vigentes en cada país, ni por el vaivén de los flujos y reflujos que caracterizan a toda protesta. Las fuerzas hegemónicas en el campo popular cumplen un papel muy activo para incentivar o frenar esas movilizaciones. En Brasil, por ejemplo, los dirigentes han bloqueado esta resistencia. El gobierno del PT destruyó una trayectoria de lucha, generalizó la desmoralización entre el activismo, potenció la apatía de los ciudadanos y debilitó las energías de combate.

La radiografía de la resistencia en América Latina presenta un panorama muy diverso y contradictorio. Pero lo más importante es la influencia que han ejercido ciertas rebeliones sobre un ambiente político que, hasta principios de la década, se encontraba dominado por la iniciativa de las clases opresoras. Estos sectores han perdido ahora la confianza y capacidad de atropello que mantuvieron durante el auge del neoliberalismo.

El movimiento popular ha recuperado centralidad a través de una gran variedad de protagonistas sociales. En algunas regiones, las comunidades indígenas cumplen ese rol dirigente (Bolivia, Ecuador, México); en otras zonas, los campesinos lideran la lucha (Brasil, Perú, Paraguay). Por su parte, los asalariados urbanos (Argentina) y los precarizados (Venezuela, Caribe, Centroamérica) encabezan también la acción combativa.

El vigor de la protesta social ha modificado la apreciación de los actores que podrían comandar una transformación socio-política en Latinoamérica. Durante los años 80 muchos teóricos atribuyeron ese rol a los ciudadanos, y en los 90 lo redujeron a la intervención de los individuos. Actualmente, la intervención popular colocó a los movimientos sociales en el centro de la escena. Por esta razón, la noción de pueblo ha reconquistado gravitación y las caracterizaciones de clase recuperaron interés.

En los debates políticos se observan reflexiones en términos de dominadores y dominados, y también existe cierta preocupación por precisar el rol de los

explotados dentro del espectro de los oprimidos. La experiencia de las luchas tiende a esclarecer el lugar estratégico de ese sector, que reúne a la clase trabajadora en un sentido amplio, y cuenta con mayor capacidad para afectar los centros del poder del capitalismo.

En las discusiones sobre la integración que se desarrollan en los movimientos sociales son muy frecuentes estas caracterizaciones. Las reflexiones sobre el ALCA, el MERCOSUR y el ALBA que incluyen estas preocupaciones contribuyen a esclarecer cómo podría orientarse la confluencia de los oprimidos en torno a reivindicaciones y metas comunes. Este abordaje coloca el problema de la unidad regional en un terreno de plataformas de lucha, completamente diferente al análisis de este tema en términos de negocios o nichos de rentabilidad.

CONCIENCIA ANTILIBERAL

La resistencia popular consolidó a Latinoamérica como el principal escenario internacional de cuestionamiento al neoliberalismo y desafío al imperialismo. Esta centralidad es un signo de orgullo para el movimiento social de la región, y un síntoma de inmadurez por parte de los autores reaccionarios. Algunos, incluso, contraponen las "puebladas primitivas" en la región (preeminencia callejera) con el comportamiento "civilizado" de los ciudadanos del Viejo Mundo (plebiscitos contra la Unión Europea) (Grondona, 2005).

Sin embargo, este contraste no es tan absoluto. En Europa hay numerosas manifestaciones de acción directa (por ejemplo, la reciente movilización juvenil en Francia), y en América Latina se acrecienta el repudio a la derecha en el terreno electoral. Lo que explica el mayor nivel de movilización en la región es la magnitud, también superior, de las agresiones patronales.

Es evidente, además, que en la periferia del planeta las contradicciones de clase son más agudas, los desequilibrios económicos son más irresolubles, la fragilidad del sistema político es más visible, y la capacidad de las elites para maniobrar o conceder es mucho menor. El gran protagonismo de los movimientos sociales latinoamericanos también deriva de la continuidad de las tradiciones combativas, que la derecha nunca pudo destruir.[4]

No sólo la intensidad de la lucha popular llama la atención en la región, sino también la maduración de la conciencia antiliberal. La irradiación ideológica del neoliberalismo tuvo un gran impacto en la zona, pero el empobrecimiento de la clase media bloqueó el arraigo de estas creencias en un sector muy halagado por la derecha. También la penetración de valores competitivos e individualistas es reducida, en comparación con los patrones vigentes, por ejemplo, en los países anglosajones.

---

4. Esta peculiaridad la destaca Perry Anderson (2004).

La ausencia de clases dominantes con ambiciones de supremacía en el mercado mundial ha reducido, por otra parte, el plafond de prejuicios, mitos y distorsiones culturales que se utiliza en Estados Unidos o Europa occidental para justificar las agresiones reaccionarias.

En Latinoamérica, el neoliberalismo se encuentra más desacreditado que en otras zonas, como Europa del Este. Por un lado, la región no padeció la opresión burocrática que caracterizó al denominado "socialismo real", razón por la cual la llegada de la derecha no fue recibida con expectativas liberadoras. Por otra parte, América Latina no participa de un proceso de integración regional vinculado a la gestación de un polo dominante en el mercado mundial. Esta desconexión atenúa la carga de ilusiones en el libre comercio que actualmente rodea a la ampliación de la Unión Europea, y le permite a la izquierda ocupar un lugar más relevante en el escenario político.

Convicciones antiimperialistas

En América Latina, la acción antiliberal confluye ampliamente con numerosas reivindicaciones antiimperialistas. Este empalme es observado con atención por los movimientos sociales de otras regiones, que padecen el mismo tipo de políticas depredadoras e intervencionistas por parte de las grandes potencias. La tragedia de África es el ejemplo más dramático de esta opresión.[5]

La forma que adopta el antiimperialismo latinoamericano es también relevante a escala global; no incluye los rasgos de confrontación étnica y religiosa que, por ejemplo, predominan en el mundo árabe. El blanco de la movilización popular son los bancos y las empresas norteamericanas, y no el pueblo estadounidense. Ningún proyecto significativo en la zona recurre al sustento religioso para legitimar la batalla contra el opresor. Este perfil laico y democrático explica la mayor atracción, simpatía e interés internacional que rodea a la lucha social latinoamericana. Esta acción incluye una proyección universal faltante en Medio Oriente.[6]

La hostilidad hacia el imperialismo es un dato fácil de corroborar en todos los países de Latinoamérica. El deslumbramiento que acompañó la primavera de Clinton ha sido reemplazado por un contundente rechazo a Bush. Especialmente la difusión de las torturas y las cárceles secretas de la CIA socavan, día a día, la credibilidad de los funcionarios estadounidenses.

---

5. "De los 13 millones de muertos en conflictos armados en el mundo durante la última década, 12 millones fueron africanos" (Maloka, 2006).

6. En lugar de analizar esta dinámica comparativa de los movimientos sociales, otros analistas ponderan los pactos de la transición post-dictatorial como el rasgo descollante que el mundo árabe debería incorporar de la experiencia latinoamericana. Olvidan que justamente en estos compromisos se apoyaron las políticas neoliberales de los 90 que desataron las rebeliones populares (Kodmani, 2006).

En este cuadro son muchos los gobiernos que ya no obedecen ciegamente a los mandatos del Norte. La vieja subordinación del pasado no funciona, ni permite preservar el *statu quo*. Muy pocos presidentes latinoamericanos acompañaron la aventura norteamericana en Irak. Es, sobre todo, el Departamento de Estado quien recurre actualmente al auxilio regional para implementar las formas de intervención que se han ensayado en Haití.

Otro dato novedoso —cuyas consecuencias son difíciles de predecir— es la extraordinaria irrupción callejera de los latinos en las grandes ciudades norteamericanas. Estas comunidades mantienen estrechos lazos con sus países de origen, tanto por las remesas que giran a los familiares como por el abaratamiento del transporte y las comunicaciones.

Es evidente que el despertar antiimperialista en curso en América Latina se apoya en la erosión del neoliberalismo. ¿En qué estado se encuentra este proyecto derechista? Muy pocos gobiernos preservan actualmente el fanático discurso a favor de la liberalización financiera o comercial que predominó en los 90. Pero los atropellos sociales persisten y se implementan con otra cobertura ideológica. Lo complejo es dirimir si el retroceso de corto plazo que afecta al neoliberalismo equivale a su declinación estructural.

Muchos analistas estiman que el fracaso económico, el agotamiento teórico y el descrédito político de la propuesta derechista han restringido su influencia al terreno ideológico-cultural. Otros pensadores consideran que el debilitamiento neoliberal se concentra en la cultura y la ideología y no se extiende a la economía o la política. Lo incuestionable es la pérdida del impulso que exhibían los cultores del libre mercado en la década pasada, y la tendencia a mantener estas políticas con nuevos despliegues de retórica antiliberal.

El grado de continuidad neoliberal en cada país depende también del balance realizado por las clases dominantes de lo acontecido en los 90. El recuento de pérdidas que han hecho los capitalistas de Argentina difiere del cómputo de ganancias que, por ejemplo, realizan sus colegas de Chile. Pero en todos los casos predomina un contexto crítico hacia el neoliberalismo, en un ambiente signado por la resistencia social que se contagia de un país a otro.

EL PLANTEO SOCIALISTA

La discusión sobre el ALCA, el MERCOSUR y el ALBA no es un debate exclusivamente referido a programas de integración, sino que incluye también propuestas diferentes de sociedad futura. La primera opción apunta a relanzar el neoliberalismo, la segunda pretende ensayar un esquema más regulado de capitalismo regional, y la tercera podría enlazarse con un proyecto socialista. Considerar abiertamente todas las conexiones que vincularían al ALBA con el socialismo es indispensable para afianzar el contenido emancipador de ambas alternativas. Este abordaje permite, además, actualizar la reflexión sobre el

futuro post-capitalista como un tema del porvenir y no como un sueño perimido o una experiencia fracasada. La convocatoria convergente a debatir ambos temas conjuntamente emana desde Venezuela. Allí se ha formulado el llamado a construir la Alternativa Bolivariana, junto a exhortaciones a edificar el denominado "Socialismo del siglo XXI". Este segundo planteo es muy vago y difuso, pero reintroduce en el lenguaje, en los símbolos y en los términos del análisis colectivo, la vigencia de una meta enarbolada por todos los revolucionarios de las últimas dos centurias.

Este resurgimiento del socialismo también contribuye a revitalizar la Revolución Cubana, que se ha mantenido en pie al cabo de 45 años de embargos, sabotajes y agresiones imperialistas. Esta resistencia no sólo facilitó la continuidad de la lucha popular en toda la región, sino que permitió preservar la continuidad de un ideal de emancipación. Si se hubiera repetido en Cuba lo ocurrido en la URSS o en Europa Oriental sería muy difícil retomar actualmente en Latinoamérica la reconstrucción de un proyecto socialista.

Reflotar esta perspectiva es decisivo frente a la deserción que han consumado los dirigentes de centroizquierda como Lula o Tabaré, que archivaron cualquier mención a un futuro socialista mucho antes de arribar al gobierno. Con este abandono, no sólo desecharon la perspectiva de transformaciones radicales, sino también cualquier posibilidad de reformas básicas en todos los terrenos. Su caso no es único, ni excepcional. Confirma una regla de la capitulación socio-liberal, porque quienes descartan el horizonte post-capitalista también tienden a renunciar a las mejoras sociales paulatinas.

Oponer a esta dimisión el enlace de objetivos mínimos y máximos, en un solo proceso de batallas populares, es la gran tarea del momento. Suponer, en cambio, que "primero debemos resolver las cuestiones inmediatas para discutir luego el socialismo" es una falacia. Si el capitalismo pudiera solucionar esos problemas de manera definitiva, el socialismo no sería necesario. Bajo el sistema actual, las conquistas populares tienen un carácter precario y están siempre amenazadas por las crisis recurrentes, especialmente en las inestables regiones de la periferia.

La batalla por reivindicaciones básicas y metas anticapitalistas debe afrontarse conjuntamente en todos los niveles, como dos momentos de un mismo proceso de transformación social. La aplicación de este criterio a escala regional conduce a concebir el análisis del ALBA y del socialismo como dos proyectos inseparables.

Algunos teóricos rechazan este abordaje y proponen fragmentar las etapas. Consideran conveniente apostar primero al MERCOSUR para promover luego un salto al socialismo. Estiman que un modelo capitalista regulado y más humano permitiría crear condiciones óptimas para la transición socialista. Pero nunca aclaran cómo se implementaría esa fase previa, ni ilustran su razonamiento con algún precedente exitoso. ¿Cómo coexistirían en esa etapa el lucro

patronal con las demandas populares? ¿Cómo se evitaría el atropello social que genera la concurrencia internacional?

Estas dificultades son reconocidas por muchos críticos del modelo nacional de capitalismo progresista. Aceptan que este esquema es inviable en el actual período de mundialización. Pero suponen que su equivalente regional es más factible y le atribuyen al MERCOSUR connotaciones post-capitalistas. Esta creencia es insostenible, puesto que la meta de esta asociación es ganar dinero, acumular capital y asegurar los beneficios de las grandes empresas.

Del MERCOSUR no emergerá el ALBA, ni mucho menos un precedente del socialismo. Tampoco abrirá el camino a la redistribución del ingreso o a mejoras significativas para la mayoría de la población. Apostar a este rumbo conduce a subordinar las reivindicaciones populares a la improbable construcción de un capitalismo regional integrado.

Otros teóricos evitan estas especulaciones y observan con más realismo las grandes inconsistencias del proyecto regional capitalista. Pero declaran con resignación que este curso es el único posible para América Latina. Olvidan que la misma afirmación fue reiteradamente planteada, con otro contenido, durante el auge del neoliberalismo, para demostrar la inexistencia de opciones al programa derechista. En realidad, nunca existe un solo rumbo. Siempre hay caminos alternativos y lo importante es encontrar cuáles corresponden a los intereses de los oprimidos.

Los escépticos también argumentan que América Latina ha perdido al sujeto social de su transformación. Señalan que la clase obrera es minoritaria y ha quedado adicionalmente debilitada por la expansión de la exclusión. Con esta visión sustituyen caracterizaciones políticas concretas por vagas consideraciones sociológicas y, sobre todo, olvidan las grandes lecciones de siglo XX. Durante esa centuria se demostró, por un lado, que los países periféricos enfrentan mayor necesidad de erradicar el capitalismo, a pesar de contar con una proporción inferior de asalariados; por otra parte, se verificó que esta contradicción puede superarse si los diversos componentes sociales del movimiento popular se unifican en torno a una acción emancipadora.

La meta del socialismo brinda un norte a la acción de los movimientos de lucha. Pero este horizonte sólo puede clarificarse difundiendo la idea, aclarando su contenido y debatiendo las experiencias precedentes. Es mucho más productivo reflexionar sobre el socialismo que dilucidar si alguna vez podrá emerger “otro capitalismo” en la región.

Ante la expansión capitalista y la retórica progresista: una agenda de cambio institucional*

Antonio Elías**

> *"Según la voz de mando, nuestros países deben creer en la libertad de comercio (aunque no exista), honrar la deuda (aunque sea deshonrosa), atraer inversiones (aunque sean indignas) y entrar al mundo (aunque sea por la puerta de servicio)."*
> Eduardo Galeano

Introducción

En este trabajo se presenta, en primer lugar, una descripción somera de la interacción del cambio tecnológico e institucional en el proceso de globalización; en segundo término, se intenta caracterizar el actual momento de transición en América Latina, donde han accedido al gobierno fuerzas calificables en principio como "progresistas"; se destaca en este capítulo la existencia de gobiernos en disputa, y se presenta el caso uruguayo; en la tercera parte se retoman los avances logrados en un seminario realizado en Montevideo, en agosto de 2005, organizado por el Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT —Central Sindical de los Trabajadores Uruguayos— y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, cuyos resultados fueron publicados en el libro "Los gobiernos progresistas en debate".[1] La cuarta y última parte analiza el papel fundamental del Estado en el proceso de transición hacia la superación del neoliberalismo y la reducción de la dependencia.

---

* Esta ponencia es una versión ampliada y corregida de la que fue presentada en el encuentro de la Red de Estudios de la Economía Mundial (REDEM) en Buenos Aires, setiembre, 2006.

** Master en Administración Pública y en Desarrollo Económico. Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas e investigador del Instituto de Economía de la Universidad de la República, Uruguay. aelias@ccee.edu.uy.

1. Elías, Antonio (comp.), "Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay", Buenos Aires, CLACSO Libros, 2006.

En lo esencial esta ponencia apunta a la construcción del programa de transformaciones
socioeconómicas pretendido por movimientos sociales y políticos, necesario para superar la situación de dependencia, desigualdad y atraso que recorre la región. Se señala que es necesario avanzar conjuntamente en la identificación de los puntos críticos de las orientaciones políticas y económicas que hoy prevalecen en América Latina, y en la elaboración de alternativas concretas que permitan acumular fuerzas para cambiar el rumbo actual de los acontecimientos.

1. CAMBIOS TECNOLÓGICOS E INSTITUCIONALES IMPULSAN LA GLOBALIZACIÓN

Desde la segunda guerra mundial, hasta principios de los setenta, la economía de los países centrales vivió una de las épocas más prolongadas de certidumbre y estabilidad. Las grandes corporaciones trabajaban, en muchas naciones, en unidades independientes que producían múltiples productos en serie. La política económica era utilizada para regular el ciclo económico, buscando maximizar el uso de la capacidad instalada y la estabilidad de precios. El alto nivel de empleo favorecía el consumo de la producción en masa, y el Estado recaudaba lo suficiente como para sostener el Estado del bienestar.

En 1973 se produjo un fuerte crecimiento de los precios del petróleo y las materias primas, y una creciente inestabilidad de los tipos de cambio. En esa década las políticas keynesianas —y sus instrumentos fiscales y monetarios para incidir sobre la demanda efectiva— no pudieron superar la estanflación (inflación con estancamiento).

La prioridad de los gobiernos se desplazó, a partir de mediados de los setenta, de la búsqueda del pleno empleo al control de los precios, los salarios y el déficit público. A continuación se sucedieron los procesos de desregulación de la economía, de privatización de las empresas y servicios (propiedad del sector público) y el desmantelamiento del Estado del bienestar.

El fuerte cambio en las políticas económicas es producto de una crisis estructural del capitalismo, debido a la reducción, durante los sesenta, de la productividad y la tasa de ganancia, agravada luego por un proceso de fuerte cambio tecnológico que aumentó sustancialmente el nivel de incertidumbre respecto a la vida útil de la capacidad instalada.

El cambio tecnológico, la fragmentación de los mercados y la demanda y la reducción del ciclo de vida de las tecnologías y los productos en un mercado cada vez más amplio fueron los factores claves que determinaron la evolución de las organizaciones y las instituciones.

Con la aparición del transistor, en los sesenta se inició un proceso de convergencia tecnológica que se profundizaría, más tarde, con la utilización masiva de los circuitos integrados: la microelectrónica se difunde por toda la economía.

Los principales cambios tecnológicos, claves para entender la evolución iniciada en los setenta, y que aún continúa, son tres: la difusión de las computadoras en las tareas relacionadas con el manejo de la información; la automatización del proceso de producción; y la transmisión instantánea de la información bajo cualquier formato (palabra, imagen, texto) a cualquier punto del planeta.

Todo lo anterior genera el desarrollo de procesos de producción flexible, que tienen dos características esenciales: admiten reprogramar el proceso productivo en forma constante, adaptándolo al tirón de la demanda, y permiten realizar mejoras en el producto sobre la marcha, lo cual permite mantener un ritmo de innovación más elevado que en la producción en serie, aprovechando al máximo la capacidad instalada.

Las telecomunicaciones informan a la empresa de la demanda y la estandarización del transporte (contenedores) abarata los costos y agiliza la distribución a escala mundial. Esos avances no hubiera servido de nada sin los cambios institucionales impulsados por los acuerdos del GATT: liberalización comercial multilateral que amparará física y legalmente la penetración de las transnacionales en los mercados a nivel global.

La aplicación de las nuevas tecnologías de la información no se ha producido exclusivamente en la industria, sino que también ha dado lugar a una revolución en los servicios, liderada por la banca, el sector donde se introdujeron antes las computadoras y las redes de transmisión de datos interbancarios y entre las principales plazas financieras del mundo. La liberalización de la circulación de capital condujo a la globalización de los mercados financieros.

Las empresas transnacionales (ET) son las principales beneficiarias de la globalización. El mercado mundial ha dejado de ser la suma de los mercados nacionales —el acceso a los cuales implicaba pagar altos costos de transacción e instalación— para transformarse, en gran medida, en un único mercado, lo que potencia enormemente los beneficios que se obtienen por los avances tecnológicos y las economías de escala. Las ET explotan todos los espacios legales en cualquier parte del mundo para conseguir capital, trabajo y todo tipo de recursos e insumos más baratos, a la vez que desarrollan una gran parte del comercio mundial entre sus filiales.

Las ET globalizadas se organizan en redes cuyos nodos se instalan en aquellos lugares donde el llamado “costo país” es menor, desarrollando un triple proceso de reducción de costos: re-localizan sus plantas productivas, centralizan sus procesos administrativos y financieros, y tercerizan los aspectos logísticos. Se agudizó, en ese marco, la tendencia dominante de la economía capitalista, el proceso de concentración de la propiedad y las alianzas estratégicas.

La apertura comercial y financiera señalada anteriormente fue acompañada por cambios institucionales tendientes a la reducción del papel del Estado, siendo la privatización de empresas públicas uno de sus aspectos más notables. El proceso de desregulación afectó fundamentalmente la relación capital trabajo con los

procesos de flexibilización que buscan incrementar la tasa de ganancia.

Las modificaciones institucionales que hicieron viable el desarrollo de las fuerzas productivas en los países centrales y su expansión a nivel mundial se implantaron en América latina a través de procesos represivos; un ejemplo claro son las dictaduras militares en el Cono Sur. En ese proceso se debilitan o destruyen las organizaciones políticas, sociales y culturales, construidas en torno a las políticas económicas keynesianas. Son afectados, en particular, los llamados sujetos tradicionales del cambio, diezmados tanto por las dictaduras militares como por las guerras de baja intensidad, llevadas adelante por gobiernos "democráticos", contra las organizaciones de los trabajadores del campo y la ciudad.

Las políticas del Consenso de Washington y las reformas de segunda generación, impulsadas por el FMI, el BM y el BID, han pretendido expulsar el poder político de la economía, para dejarla en manos del poder de las ET y sus aliados locales. Tanto el ALCA como los tratados de Protección de Inversiones y de Libre Comercio intentan una profundización del proceso de globalización, que adjudica a nuestro continente el papel de proveedor de materias primas en bruto o con poco valor agregado.

En el período neoliberal aumentó sustancialmente la brecha tecnológica, financiera y productiva entre los países centrales y los periféricos, lo que se refleja en la evolución del PBI per cápita de los principales países industrializados y de las mayores economías de América Latina. El crecimiento de la brecha es alarmante, como se constata en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Proporción del PBI per cápita de siete países latinoamericanos respecto al promedio de seis países industrializados

	1950	1973	2004
Promedio de seis países industrializados	100	100	100
Promedio de siete países de América Latina	57	43	12
Argentina	82	61	12
Brasil	28	30	10
Chile	63	38	16
Colombia	34	27	6
México	34	32	21
Perú	37	30	7
Venezuela	122	82	13

Nota: Los países industrializados considerados son: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Inglaterra e Italia; el promedio aritmético de estos países es igual a 100.
Fuentes: Años 1950 y 1973, Olga Pérez Soto, con base en Maddison (1995); año 2004, elaborado sobre la base del Informe del Banco Mundial 2006.

El PBI per cápita promedio del año 2004 llega a 31.677 dólares para los seis países industrializados, y a sólo 3.839 dólares para las siete mayores economías de Latinoamérica.
En América Latina existen 128 millones de personas en situación de pobreza. Un 15% de la población vive con menos de 2 dólares por día, casi 30% más de los que había en 1981.

Cuadro 2
Personas que viven en América Latina con menos de 2 dólares al día:

Años	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
Millones	99	119	115	125	136	117	127	128
Porcentaje	26,9	30,4	27,8	28,4	29,5	24,1	25,1	24,5

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2004.

El impacto del neoliberalismo sobre nuestras sociedades se refleja claramente en la ampliación de la segmentación social, el empeoramiento de la distribución del ingreso, el desempleo y la precarización del trabajo.

2. SE ESTARÍA ABRIENDO UNA NUEVA ETAPA EN AMÉRICA LATINA

Luego de tres décadas de neoliberalismo, con sus nefastas consecuencias sobre nuestros países, América Latina vive un "*momento de transición*", utilizando este concepto en referencia a la existencia de una nueva etapa en la que acceden al gobierno fuerzas políticas que fueron tradicionalmente opositoras, desde posiciones de izquierda y centro-izquierda, aunque esto no implica, en este caso, un cambio significativo de modelo socio-económico. Por el contrario, estamos ante gobiernos que responden a otra lógica: la alternancia de partidos.
Los gobiernos actuales de Uruguay, Argentina, Brasil y Chile no son ni se definen a sí mismos como gobiernos que están desarrollando un proceso de transición hacia un nuevo tipo de sociedad. Su apuesta es lograr mejores resultados dentro del capitalismo, favoreciendo, en el mejor de los casos, una reducción de la pobreza y de la desigualdad distributiva. El caso de Venezuela es muy diferente, porque allí sí, en el discurso presidencial y en ciertas políticas del gobierno, se percibe el intento de construir una nueva forma de sociedad: el socialismo del siglo XXI. Más allá de la vaguedad que aún tiene este concepto. Atilio Borón afirmaba, a mediados de 2005, que: "A la hora de identificar los principales cambios realizados por los nuevos gobiernos en América Latina, la primera reacción sería afirmar que ha habido algunos cambios, pero ciertamen-

te muchos menos de los que se esperaban… en realidad, lo que más ha cambiado en América Latina ha sido la retórica".[2]

Si se reconoce la validez de lo afirmado por Borón se hace imprescindible discutir la caracterización de la actual etapa y las alternativas de cambio social y económico que requiere América Latina para superar la "retórica" y alcanzar nuevos estadios de desarrollo económico, político y social. El caso uruguayo aporta algunos elementos sobre los procesos contradictorios de los nuevos gobiernos.

Uruguay: un gobierno en disputa

La situación es fluida, tiene marchas y contramarchas; en algunos países, como Uruguay, el gobierno está en disputa. El gobierno del Dr. Tabaré Vázquez estaba dispuesto a firmar un TLC con los Estados Unidos. Para dar esta voltereta histórica, impulsada férreamente por el equipo económico, se aducía que el MERCOSUR estaba acotado por el predominio de los intereses nacionales de los gobiernos de Brasil y Argentina, los cuales no han estado dispuestos a pagar los costos de enfrentar poderosos intereses locales para garantizar la libre circulación de mercancías entre los países miembros.

El contenido del TLC propuesto, similar al de Perú, tenía disposiciones que profundizaban los niveles de apertura y creaban un marco institucional que restringiría severamente la capacidad del Estado para desarrollar políticas activas de fomento a la producción nacional.

En esencia, un TLC profundiza el predominio de las instituciones del mercado, bajo control del poder económico transnacional y sus aliados locales, respecto a las instituciones del Estado, que podrían y deberían expresar los intereses de los trabajadores y de los que no tienen capacidad de pago.

Esta situación fue percibida y cuestionada por el movimiento popular, en los ámbitos académicos (donde incidió la Red de Economistas de Izquierda del Uruguay), políticos (una parte significativa del Frente Amplio) y sociales (sindical, cooperativista y estudiantil). En el marco de una situación de crecientes cuestionamientos y movilización contra el TLC, donde sobresalió el movimiento sindical, el Presidente de la República decidió no recorrer el camino del *fast track* y rechazó la propuesta de los Estados Unidos.

Ante situaciones como la señalada, en las que la oportuna movilización modifica el rumbo de los acontecimientos, se torna prioritario, importante y a la vez urgente desarrollar un proceso de reflexión y análisis que permita identificar aquellos aspectos cruciales para los intereses populares en nuestro continen-

2. Elías, Antonio (comp.), "Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay", Buenos Aires, CLACSO Libros, 2006, p. 23.

te, a fin de orientar teórica y prácticamente los procesos de cambio social.

Tomando en consideración lo sucedido en los dieciocho meses de gobierno progresista en Uruguay, el movimiento sindical, en su IX Congreso (octubre de 2006), caracterizó la etapa en los siguientes términos:

> El Uruguay Productivo, con justicia social y profundización democrática, es la síntesis entre las tareas inmediatas y las tareas históricas que tiene planteadas nuestra clase, en el arduo camino de generar las condiciones para una sociedad sin explotados ni explotadores.
>
> En un cuadro de transformación de la correlación de fuerzas a escala continental, la clase obrera uruguaya y su sistema de alianzas tiene planteada la lucha por constituirse en la locomotora del proceso de profundización del cambio social en nuestra patria. A tales efectos, y en el marco de un nuevo momento en el histórico proceso de acumulación de fuerzas por parte del sistema de organizaciones obreras y populares, en la nueva fase que se ha abierto en la escena nacional desde el 1 de marzo de 2005, la tarea central es la disputa por construir una nueva hegemonía que desplace del poder a los sectores que lo han detentado históricamente. Actuamos en una fase de tránsito en la que, desde el punto de vista de los trabajadores, no se trata de administrar de un modo más honesto la crisis del capitalismo, sino de desarrollar todas las condiciones (la aceleración de la transformación en la correlación de fuerzas entre las clases) para una estrategia de desarrollo productivo, desarrollo social y desarrollo democrático que implica, en forma potencial, la posibilidad de transformación radical de toda la estructura económica, social, política e ideológica del país.
>
> Se trata entonces de plantearnos la tarea titánica de superar la dependencia (...) En este contexto, el Congreso resolvió: 'Actuar con todas nuestras fuerzas para generar las condiciones sociales y políticas para que se implemente *un nuevo modelo económico, que haga posible el Uruguay Productivo con justicia social y profundización democrática*, ya que las actuales reglas de juego económicas —y las políticas de ellas derivadas— impiden concretar una salida nacional, popular y democrática.'"

El planteo señalado identifica con claridad la principal contradicción de los nuevos gobiernos progresistas, los cuales representan, por un lado, en sí mismos, un cambio político muy significativo y, por otro lado, mantienen, en lo esencial, el modelo económico ortodoxo que se viene impulsando desde hace varias décadas.

Hay que tener en cuenta que sólo en el caso venezolano se percibe un cambio de trayectoria, en un proceso no exento de contradicciones. Son notorias, en cambio, las debilidades de procesos que implican una licuación, por parte de los gobiernos "progresistas", de las propuestas programáticas que impulsara históricamente la izquierda latinoamericana.

Dicha constatación exige analizar cuáles son las causas explicativas de lo que está ocurriendo, sin caer en la simplificación de explicar todo por la traición de los dirigentes. No basta con pararse en la vereda de enfrente, o calificar duramente: es necesario entender las causas profundas de lo que está sucediendo para poder orientar un proceso que permita revertir la actual situación.

Para ello se deben superar los análisis de tipo academicista, no alcanza con hacer diagnósticos y declaraciones, es fundamental incorporar la riqueza del papel de los actores sociales que están trabajando en los procesos de cambio. Es necesario preguntarse cuál era la correlación de fuerzas efectiva, y si los triunfos electorales fueron acompañados de cambios ideológicos y culturales en la sociedad que permitieran que el acceso al gobierno fuera un camino de aproximación al poder.

La identificación de los principales actores sociales del cambio es un aspecto fundamental para elaborar una estrategia. En ese sentido, sin desconocer la importancia de diferentes formas de organización social y, por tanto, de acumulación, tales como las étnicas, culturales, locales y regionales, entendemos que sigue siendo fundamental el papel de los trabajadores organizados. Entonces surgen algunas preguntas: ¿Cómo está funcionando en esta etapa el movimiento sindical? ¿Por qué existen tan pocas centrales sindicales autónomas del poder político?

Para dar viabilidad a un proyecto alternativo es necesaria la movilización, participación y autonomía de movimientos sociales, viejos o nuevos, respecto a los gobiernos definidos como progresistas. Dicha condición no se estaría cumpliendo. No puede ignorarse que existe un proceso permanente de cooptación de dirigentes sociales que son convocados a los gobierno "progresistas" para debilitar y neutralizar sus movimientos de origen. A su vez, los planes de "emergencia", "fame cero" y "jefes y jefas de hogar" podrían estar siendo utilizados para imponer nuevas formas de clientelismo y dependencia de los marginados respecto al poder político.

Lo anterior lleva, necesariamente, a debatir el papel de los nuevos sujetos sociales, lo que lleva claramente a preguntar: ¿Qué estrategias de poder tienen estos nuevos sujetos para transformar la sociedad? ¿Es acaso posible cambiar el actual modelo sin una sociedad que se apropie de los resortes del Estado?

Debe tomarse en cuenta, además, que cada uno de los países en los que han accedido al gobierno fuerzas políticas "progresistas" tiene estructuras económicas, sociales y políticas diferentes, al igual que tienen diferente historia, contexto, nivel de riqueza y de estructuración de las clases sociales.

La heterogeneidad de situaciones y experiencias pone sobre la mesa la necesidad de identificar con claridad la situación específica de cada uno de ellos reconociendo la matriz común: países periféricos en relación de dependencia respecto a los países centrales.

Un proceso de reflexión que considere ese aspecto debería partir de la identificación y análisis de los principales cambios realizados por estos nuevos gobiernos. Es necesario conocer y precisar si han existido modificaciones —y en qué dirección— en las reglas formales (constitucionales y legales) e informales (culturales e ideológicas) de funcionamiento de la sociedad y el Estado, prestando particular atención a la relación capital-trabajo, la interacción entre el sector público y el privado, la inserción de la economía nacional en la economía mundial, las relaciones entre el Estado y la sociedad y los mecanismos de participación en la toma de decisiones.

El análisis debe incluir el estudio de las tendencias de dichos cambios y sus causas explicativas, tratando de contrastar lo que ha sucedido en cada país con lo sucedido a nivel regional —e incluso continental. Los cambios en sí mismos pueden significar diferentes cosas, dependiendo centralmente de cuál es la tendencia en la que se ubica. En particular, es necesario considerar si las acciones de estos gobiernos avanzan en la dirección de generar, y esto es clave, modelos socio-económico-políticos efectivamente alternativos a las políticas desarrolladas por los gobiernos neoliberales en las últimas tres décadas.

En tercer lugar, para tratar de superar el posibilismo que condena a la resignación, es tan necesario elaborar propuestas alternativas concretas como generar ideas fuerza que convoquen a un proceso de acumulación para el cambio.

Los desafíos, como puede observarse, son enormes; es necesario avanzar no sólo en la identificación de los puntos críticos de las orientaciones políticas y económicas que hoy prevalecen en América Latina, sino también en señalar algunas de las alternativas concretas para cambiar el rumbo actual de los acontecimientos.

3. ELEMENTOS PARA UNA AGENDA DE CAMBIOS INSTITUCIONALES

Las principales características del sistema capitalista en las últimas décadas han sido su expansión a partir de la revolución tecnológica y la redefinición del marco institucional de la economía planetaria, eliminando las fronteras nacionales comerciales y financieras para favorecer que las empresas transnacionales se localicen y re-localicen en función de los costos y del tamaño de los mercados. Paralelamente se desarrolla un proceso de apropiación de recursos naturales estratégicos a través, entre otros medios, de invasiones militares. La capacidad de los países periféricos para enfrentar ese proceso ha sido más que limitada.

Los cambios institucionales impulsados por el neoliberalismo han sido instrumentos fundamentales de dominación. Es necesario desmontar el andamiaje normativo construido durante tres décadas, tanto en lo que tiene que ver con

las reglas formales que liquidaron los mecanismos de protección de las economías nacionales y redujeron el papel del Estado, como con las normas informales, la cultura y la ideología predominantes.

Debe reconocerse, además, que la viabilidad de superar los problemas de escala, y también los tecnológicos, a través de la integración regional, al menos para países pequeños como Uruguay, ha mostrado graves carencias. La profundización de las relaciones de dependencia y las carencias del proceso de integración regional marcan con enorme claridad la dificultad para lograr una inserción internacional que posibilite un proceso de desarrollo productivo incluyente, socialmente justo y políticamente democrático.

El proceso neoliberal y las políticas que lo continúan en mayor o menor medida han generado —y generan— daños devastadores en nuestros pueblos, provocando altos niveles de pobreza, indigencia, desindustrialización, pérdida del empleo formal, crecimiento del trabajo informal, segmentación social y primarización de la producción económica. Todo lo cual está en total contradicción con el objetivo principal que deberían tener los gobiernos, que es la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población.

En el marco de lo anteriormente señalado retomamos lo planteado, por el autor de esta ponencia, como síntesis en el libro "Los gobiernos progresistas en debate".[3]

En primer lugar, se asume como piedra angular de la propuesta el hecho de que no se puede disociar el cuestionamiento al neoliberalismo del cuestionamiento al capitalismo, por lo cual es imprescindible desarrollar políticas que acoten los efectos nefastos del modelo neoliberal y creen, simultáneamente, condiciones para avanzar hacia una nueva sociedad.

Para lograr cambios reales y efectivos del actual sistema socio-económico-político, es imprescindible alcanzar una democracia participativa en todos los ámbitos de la sociedad, tanto en el espacio de las decisiones políticas como en el de las económicas. Un proceso de cambios que no puede quedar en manos de líderes carismáticos ocasionales.

Una verdadera participación exige, en lo económico, redefinir los derechos de propiedad, buscando procesos de inclusión social y desarrollo. Esto incluye la incorporación de los trabajadores y las comunidades en los procesos de gestión y autogestión. Sin participación social no habrá proyecto alternativo sustentable, pero para ello es fundamental la independencia de las organizaciones sociales, fundamentada en la legitimidad que le otorga la defensa consecuente de los intereses comunes respecto del poder político.

---

3. Es de destacar que los términos de esta síntesis no comprometen a los demás ponentes del libro citado.

Otro aspecto primordial es la inserción internacional. Al respecto, se propone la creación de mecanismos de desconexión relativa del mercado mundial, entendido como la creación y redefinición de las fronteras de nuestras economías a fin de tener políticas económicas y Estados nacionales con capacidad de incidir fuertemente en los procesos de industrialización, distribución y satisfacción de las necesidades básicas de la población. Esto se complementa con el fortalecimiento de los procesos de integración regional que tiendan a la integración continental. Nuestras economías son pequeñas, y por lo tanto es importante la generación de un mercado latinoamericano poderoso, con capacidad de acumulación y ahorro para impulsar las inversiones y los avances científico-tecnológicos, tomando en cuenta la enorme cantidad de recursos humanos y materiales subutilizados o inutilizados en nuestro continente.

Para avanzar en la dirección de la verdadera independencia es imprescindible profundizar acuerdos regionales que pongan límites a una globalización en la que los países centrales continúan imponiendo sus intereses a través del proteccionismo comercial y de las armas.

Es fundamental la revalorización del papel del Estado, redefinido como un actor principal que debe contraponerse necesariamente al poder económico que predomina en el mercado, el cual —por su propia lógica— no atiende las demandas sociales de los que no tienen capacidad de pago, y genera procesos de concentración y centralización de la riqueza, lo que origina una salida permanente de recursos de nuestras economías hacia los países centrales.

El fortalecimiento del poder político del Estado implica el fortalecimiento económico —no se puede seguir pagando la deuda externa en estas condiciones— y la independencia para resolver las políticas públicas sin los condicionamientos de los organismos multilaterales. Es imprescindible cambiar las reglas de juego de la economía y la sociedad creadas por el neoliberalismo.

El Estado debe legislar parar terminar con los procesos de flexibilización laboral que han llevado a situaciones de enorme pobreza, a la baja de los salarios, a la informalidad, a la fragilidad absoluta de los trabajadores frente a la voluntad de los empresarios, amos y señores de cada una de sus unidades productivas y que tratan de serlo también de la sociedad en su conjunto. Romper esa enorme asimetría entre capital y trabajo y fortalecer los derechos de los trabajadores es una de las tareas fundamentales. Dado el papel fundamental que tiene el Estado en esta propuesta, en el capítulo siguiente se profundiza este aspecto.

4. UN ESTADO PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO

Encarar las tareas históricas de esta etapa implica reflexionar sobre las características de los procesos de transición que deben recorrer nuestros países para avanzar en el corto plazo, modificando reglas dentro del capitalismo dependiente, buscando fortalecer el papel del Estado para lograr mayores niveles de desarrollo productivo, justicia social y profundización democrática, lo que implicaría una acumulación de fuerzas que, en el mediano y largo plazos, permitiría encontrar caminos para superar el capitalismo.

El objetivo central de un proyecto alternativo debe ser modificar la actual trayectoria de la economía, para lo cual es imprescindible mejorar en forma sustancial la capacidad del Estado, lo que conlleva el enfrentamiento con todos los individuos y organizaciones que viven protegidos por el paraguas estatal.

Cualquier propuesta de cambios institucionales debe partir del reconocimiento de la existencia de fallas, tanto en el mercado como en el Estado, para asignar los recursos. Para superar esas fallas es imprescindible realizar un conjunto de cambios institucionales que redefinan los papeles del sector público y el privado, a la vez que se debe fortalecer la organización Estado.

El hecho de que ambos, Estado y mercado, tengan fallas y sean ineficientes,[4] no niega la disyuntiva de que una de las decisiones fundamentales de un nuevo proyecto sea la determinación de los ámbitos de acción de uno y otro en el proceso de coordinación y control de le economía. El mercado sólo satisface las necesidades de los que tienen capacidad de pago y sirve al más

4. La descripción de José Ayala (1996) es contundente: "El mercado puede llevar a la ineficiencia en la medida en que los agentes privados conspiren para buscar, mantener o acrecentar privilegios, legales o ilegales, cuando constituyen un sistema corporativo para presionar por la búsqueda de rentas, cuando evaden impuestos, cuando establecen monopolios, cuando depredan los recursos naturales y el medio ambiente, cuando ocultan información relevante para los consumidores, cuando asumen una conducta especulativa y muchas otras prácticas, desafortunadamente vigentes en la actualidad. El Estado, por su parte, tampoco es garantía de eficiencia, en tanto que el sector público incurre en prácticas corruptas, abiertas o veladas: manipula el sistema electoral para favorecer intereses de grupos corporativos; aplica un proteccionismo discriminatorio; favorece ciertas actividades a expensas de otras; otorga subsidios a empresas políticamente influyentes; expande los organismos públicos, para favorecer a grupos de la burocracia y a sus clientelas políticas; reserva los cargos públicos relevantes para los grupos de la elite gobernante; manipula los programas de gasto en provecho de los grupos de interés, entre otras prácticas nocivas para la sociedad".

poderoso; el Estado, en cambio, es el único que atiende a los sectores económicamente más débiles.

La presencia del Estado, con economías de escala y monopolio legal de la violencia, es fundamental, tanto para preservar el marco institucional, el cual requiere diseño, vigilancia, mantenimiento y mecanismos que garanticen su cumplimiento, como para orientar el proceso de desarrollo económico, a través de un sistema adecuado de incentivos.

Aumentar la capacidad del Estado, mediante el desarrollo de sus instituciones (reglas de juego) y el fortalecimiento de sus organizaciones (aparato de Estado), es una condición necesaria, aunque no suficiente, para impulsar el desarrollo económico y social de nuestros países. Lo que aquél debe hacer depende también de los objetivos de la sociedad (expresados en sus elecciones políticas) y de los márgenes de maniobra internos y externos para que esa voluntad pueda llevarse a cabo.

En efecto, el Estado no es neutral, es un instrumento, no lineal, de un orden voluntario (el programa de los sectores dominantes de una sociedad), que influye en el comportamiento de los agentes de la economía y en la evolución del marco institucional.

Es imprescindible, por tanto, modificar la composición de los sectores dominantes, a fin de viabilizar la redefinición y el fortalecimiento del papel del Estado, realizando un conjunto de cambios institucionales que redefinan los espacios de los sectores público y privado.

Los márgenes de maniobra del proyecto alternativo son limitados en el actual proceso de globalización. La activa participación del Estado en la orientación del proceso económico es incompatible con la aplicación del modelo de desarrollo extrovertido y con orientación de mercado que impulsan los organismos internacionales y sus aliados locales.

El nuevo Estado no será responsable, solamente, de hacer cumplir el sistema de normas formales en un nuevo modelo de sociedad; también deberá ser parte de sus funciones fundamentales la realización de políticas para expandir las fronteras de producción (técnica, institucional y estructural) y que ello se refleje en la mejora de la calidad de vida de la gente.

Los cambios deberían orientarse al aumento de la eficacia y la eficiencia de la gestión pública y privada, concentrando las energías del Estado en aquellas tareas indelegables, que incluyen en forma fundamental el fomento del desarrollo económico y la inclusión social.

Los desajustes fiscales y presupuestales estructurales, característicos de nuestras economías, disminuyen el margen de maniobra del Estado para emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficaz y eficiente. Es necesario diseñar nuevos sistemas presupuestales y estructuras tributarias que doten a los Estados de los mecanismos y de los recursos necesarios para

alcanzar sus cometidos, y una reforma administrativa del sector público, que redunde en una sensible mejora de la gestión de los distintos organismos, aumentando la productividad de los recursos, humanos y materiales y, por tanto, la cantidad y calidad de los servicios que se prestarán a la población.

Ello comprende: establecer normas que reduzcan los costos de transacción de la economía y el desarrollo de controles eficaces para garantizar el cumplimiento obligatorio de las reglas socialmente acordadas, lo cual permitirá, entre otros aspectos, poner coto a las medidas estatales arbitrarias y luchar contra los focos de corrupción; exponer las organizaciones económicas del Estado a un control social, a fin de incrementar su eficiencia; mejorar el desempeño de los funcionarios públicos mediante el pago de remuneraciones adecuadas y equitativas —a igual función igual salario— e incentivos adecuados a la capacitación y al esfuerzo que se realiza; y hacer que el sector estatal responda más eficazmente a las necesidades de la población, cerrando la brecha entre gobierno y pueblo mediante una mayor participación y descentralización.

Un país productivo necesita un mayor control y participación de la sociedad a los efectos de que los incentivos económicos que se otorguen a las empresas vayan efectivamente a la producción, que se otorguen a aquellos que acepten el compromiso de lograr metas sobre la generación de puestos de trabajo, el cumplimiento de las normativas laborales, la relación con el medio ambiente y la calidad de vida de los trabajadores.

Deben cambiarse, a su vez, los estímulos a la exportación, los cuales deben premiar el valor agregado y el trabajo nacional y desestimular la exportación de materias primas y productos semiterminados.

El poder de compra del Estado debería ser utilizado como factor de dinamización de la producción y como un mecanismo para favorecer la innovación. Dicho sistema, a su vez, exige crear un sistema nacional de proveedores que permita que las empresas vivan de producir con altos niveles de exigencia, pero con mercados asegurados y financiados, todo lo cual deberá incidir en la calidad del trabajo.

Los cambios en la estructura institucional y organizativa del Estado se deberían realizar asumiendo que las crisis socioeconómicas han generado un incremento sustancial de las demandas de bienes y servicios públicos básicos. Entre otros, alimentación, abrigo y techo (aunque sea precario) para los más desposeídos, además de salud y educación para un número bastante mayor, que se está incrementado, día a día, con el crecimiento del desempleo y la pérdida de poder adquisitivo de trabajadores y pasivos.

Las dos hojas de la tijera fiscal (los ingresos y los gastos) se conciben como uno de los principales mecanismos para lograr avances en la justicia social. La propuesta sobre el Estado, entre otros aspectos, debe incluir: una reforma fiscal para eliminar la estructura regresiva de los impuestos, sustituyendo los

impuestos a los sueldos y al valor agregado por el impuesto a las rentas de las personas físicas; incrementar y reestructurar el gasto público social para resolver los problemas más acuciantes de los uruguayos, teniendo en cuenta que la mejor política social es la generación de trabajo de calidad.

Las nuevas tareas del Estado exigen profundos cambios en su organización, apuntando a acciones transversales y no solamente sectoriales. Un principio básico que debe ser respetado en este proceso es que el Estado es de todos, y en su definición y administración debe haber una mayor participación social, desde trabajadores a usuarios y ciudadanos.

Es necesario subrayar la importancia de la prestación de los servicios públicos como parte de la garantía de los derechos individuales, no siendo adecuado considerar a aquéllos como una concesión que el gobierno hace al pueblo: son un derecho que tiene cada individuo por pertenecer a la sociedad.

Se debe construir un sistema nacional de empresas públicas —recuperando las empresas estratégicas que han sido privatizadas y extranjerizadas—, potenciando la capacidad que, por separado, tienen cada una de ellas como impulsoras del desarrollo productivo por su peso en la economía, por su papel en el control nacional de los recursos estratégicos, en el desarrollo tecnológico y en la generación de empleos directos e indirectos y por su impacto en todo el aparato productivo, pueden transformarse en locomotoras en una estrategia de desarrollo.

Podrían utilizar, por un lado, su poder de compra para dinamizar la producción y, por el otro, proveer a la sociedad y a las empresas de una infraestructura productiva de altísima calidad y bajos costos (a través de una política de tarifas que deje de lado los criterios fiscalistas con que se gestionan actualmente). Como complemento de lo anterior, el poder de compra de estas empresas públicas debería ser utilizado como un mecanismo para favorecer la innovación.

A su vez, el sistema de empresas públicas exige que se cree, asimismo, el Sistema Nacional de Proveedores, que permita que las empresas nacionales vivan de producir con altos niveles de exigencia pero con mercados asegurados y financiados, todo lo cual deberá incidir en la calidad del trabajo y en el desarrollo del mercado interno.

Una adecuada política de tarifas e inversiones permitiría proveer a la sociedad y a las empresas de una infraestructura productiva (energía, telecomunicaciones, agua, transporte) de buena calidad y a bajos costos. Esto implicaría erradicar la concepción de que las empresas públicas son, fundamentalmente, entes recaudadores.

Uno de los objetivos fundamentales de los cambios institucionales que debe impulsar el Estado es la generación de incentivos para el aumento sustancial de la inversión privada nacional y el desarrollo de empresas con capacidad

para producir bienes y servicios que sean competitivos a nivel internacional. Se deben prohibir prácticas que impidan la competencia, en los mercados en que esto es posible, tales como la imposición abusiva de precios, la restricción de la producción, restringir la distribución y la incorporación de tecnología, la aplicación de condiciones desiguales por prestaciones equivalentes, el condicionamiento de contratos a obligaciones complementarias sin relación con su objeto y la venta sistemática de bienes o servicios por debajo del costo.

Un aspecto crucial de un nuevo modelo es la protección de los derechos de los trabajadores; es necesario desmontar un marco institucional que apuntó centralmente a la pérdida de dichos derechos. Se debe evitar que los procesos de flexibilización y de tercerización de las empresas se realicen con el fin de evadir aportes sociales, deslindar responsabilidades, ocultar grupos económicos, atomizar a los trabajadores y deshacerse de la organización sindical.

Se debe desarrollar un marco institucional que garantice los derechos laborales y sindicales, así como la participación de los trabajadores en la definición de los lineamientos económicos, la definición de las condiciones de trabajo a nivel sectorial y la cogestión a nivel de las empresas, como sustento fundamental de una sociedad más justa.

En fin; la transformación del Estado que está planteada en esta ponencia apunta a un proceso de transición que debe servir para la modificación en profundidad del modelo económico neoliberal y a la reducción de la dependencia, lo que implicará, necesariamente, modificar derechos de propiedad sobre los medios de producción y los recursos naturales. La profundidad de esa transición y las posibilidades de que se pueda avanzar hacia la superación del capitalismo dependerá de los niveles de conciencia, organización y dirección de cada sociedad.

Montevideo – Buenos Aires, octubre de 2006

II. b.

Análisis de algunos casos nacionales

Los retos actuales de los procesos de cambio en Venezuela

Edgardo Lander*

Quiero destacar algunos de los cambios más importantes que se han venido dando en Venezuela y luego analizar problemas y tensiones que están presentes en la situación actual. En la medida en que los debates sobre las experiencias de lucha, de intentos de transformación, no pasen por una discusión a fondo sobre los problemas, sobre las tensiones, sobre las contradicciones que se presentan, con mucha facilidad caemos en una visión idealizada de los procesos de cambio; muchas veces se buscan motivos de solidaridad en luchas que ocurren en *otra parte*, que son vistas en forma esquemática y maniquea. De pronto algo las lleva al fracaso determinada experiencia y no aprendemos nada de ésta. La propia solidaridad incondicional muchas veces termina siendo perversa y negativa al fortalecer las peores tendencias en los procesos de cambio. No estoy diciendo que el proceso venezolano se vaya a derrumbar, lo que quiero destacar es la importancia de que este proceso sirva para el debate y el aprendizaje colectivo, con sus virtudes, sus dificultades, sus obstáculos, sus avances, sus retrocesos. Esto requiere ver el intercambio de experiencias y los debates crudos como un asunto que nos concierne a todos, no como un asunto exclusivo de los venezolanos.

Puntualizaré muy brevemente algunos elementos del contexto en que comienza el actual proceso venezolano. En las dos décadas anteriores se había acumulado una severa crisis de legitimidad, una profunda crisis económica y un proceso de separación creciente de la sociedad venezolana entre –por un lado– sectores medios y altos, los medios de comunicación y empresarios, con una postura liberal, crecientemente antipolítica, antipartido, anti-Estado, y por el otro, los sectores populares cada vez más excluidos, más alienados con relación al sistema político. La expresión más radical y contundente de este distanciamiento fue el llamado Caracazo, que en realidad

* Profesor titular de la Universidad Central de Venezuela. Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Escuela de Sociología.

no fue sólo Caracazo sino una movilización popular ampliamente extendida –con saqueos masivos en una dimensión desconocida hasta ese momento en la historia del país– en todo el territorio nacional. Esta probablemente fue la campanada inicial de lo que llegó a ser la resistencia antiliberal en toda América Latina. Al año siguiente se produjo el levantamiento indígena en Ecuador...

Chávez asume el gobierno con una inmensa expectativa popular, en medio de una profunda crisis económica, con el precio del petróleo venezolano de siete dólares el barril, sin un proyecto político claro, y sin un partido político orgánico que lo respaldase. Hay en ese momento en el mundo una profunda crisis de opciones, de alternativas. Con la crisis terminal del socialismo soviético y la caída del Muro de Berlín no están claras cuáles podrían ser las alternativas al capitalismo. En este contexto, más que una visión programática que representase en líneas gruesas un proyecto de sociedad alternativa, la propuesta de Chávez a los electores en 1998 se construye alrededor de un conjunto de valores: equidad, soberanía, lo popular, y la exigencia de un mundo multipolar. Todo ello representa una confrontación al neoliberalismo, a los excesos del "capitalismo salvaje". No es, todavía, un proyecto alternativo de sociedad.

El respaldo electoral se construye apelando a un imaginario de *lo popular*, de *lo nacional*, a la idea de que un cambio es posible. En el período pre-electoral Chávez insiste en que ante el fracaso de la democracia liberal por un lado y el socialismo burocrático soviético del siglo XX, era necesario buscar una tercera vía, no el modelo de Giddens y Blair, sino que era necesario retornar a la historia de América Latina, a las tradiciones de lucha de sus pueblos, a sus identidades, y a partir de ahí, reconstituir los sujetos colectivos para generar una opción alternativa.

En los primeros años de gobierno la atención estuvo puesta en la reforma político-institucional del país mediante la redacción de una nueva Constitución para "redundar la República". Se hicieron transformaciones importantes en el sistema político, se planteo un modelo de sociedad identificable con un modelo socialdemócrata de bienestar social, de economía mixta, con tres sectores de economía: a) un importante sector privado; b) un sector estatal fuerte con participación prioritaria en las industrias básicas (generación y distribución de electricidad, aluminio, petroquímica, etc.), con monopolio en la industria petrolera-energética; c) y un sector social de la economía con énfasis particular en las cooperativas. Mientras el conjunto de América Latina continúa el retraimiento del Estado y la restricción y poda de los derechos sociales y económicos –a contracorriente–, la nueva Constitución venezolana plantea taxativamente que la seguridad social, la educación y la salud son derechos que deben ser garantizados

por el Estado. Los derechos culturales y políticos de los pueblos originarios en Venezuela no habían sido reconocidos en dos siglos de historia republicana, pero la Constitución establece en términos categóricos los derechos relativos a las lenguas, al reconocimiento de la pluralidad étnico-cultural del país, así como la obligación del Estado de llevar a cabo la una delimitación de los territorios indígenas.

En cuanto al modelo político-institucional, a pesar de lo que sugiere el discurso político que ha prevalecido en estos años, no se ha reemplazado la democracia representativa por la democracia participativa. El nuevo modelo busca profundizar la democracia complementando las formas liberales de la democracia representativa con un extenso conjunto de mecanismos de democracia participativa desde los referenda para revocar el mandato de todos(as) los y las funcionarios(as) electos(as) a todos los niveles del Estado y múltiples modalidades de participación en la propuesta y/o revocatoria de leyes, hasta modalidades diversas de participación directa en la gestión pública. Se trata de una amplia gama de posibilidades de participación directa que con el tiempo se han venido dando bajo las formas de *Consejos Comunales, Comités de Tierra urbanos, Mesas Técnicas y Consejos Comunales de Agua, Comités de Salud,* etc.

Entre las importantes transformaciones que han ocurrido en Venezuela, destacamos la que consideramos principal, la operada en la *cultura política popular*. De un estado de inmenso desencanto, desorganización, y desconexión con la política y los partidos en que vivían los sectores populares mayoritarios del país, se ha pasado a una nueva situación que puede ser caracterizada como de un amplio proceso de organización y participación social que recorre el país de una forma extraordinariamente rica y variada.

Teniendo como piso el aumento significativo de los precios del petróleo, el gobierno le ha dado absoluta prioridad al impulso de una política social universalista dirigida hacia las carencias básicas de los sectores populares. Los ejemplos más emblemáticos lo constituyen el programa de salud Barrio Adentro, el programa de alfabetización Misión Robinson y MERCAL. Con el apoyo del gobierno cubano y contando con la participación activa de médicos y médicas de dicho país, el programa Barrio Adentro consiste en la instalación de miles de consultorios de atención básica en una alta proporción de las comunidades populares urbanas y rurales de todo el país brindando en forma gratuita asistencia médica preventiva y básica. Se trata del inicio de un cambio profundo en el modelo de salud. La campaña de alfabetización redujo el número de analfabetos en más de un millón de personas en menos de un año. La red de distribución pública de alimentos MERCAL vende alimentos a escala nacional a precios entre un 30 y un 40% más baratos que en las comercializadoras privadas. Además de llegar a una elevada proporción de la

población, el programa MERCAL promueve, a través de sus adquisiciones, la producción de alimentos por parte de cooperativas.[1]

Estos programas –a pesar de sus improvisaciones, e incluso de las denuncias de ineficiencias y corrupción– han mejorado significativamente las condiciones materiales de los sectores populares y consolidado firmemente el apoyo de estos sectores al proceso de cambio. Más que el reparto clientelar de beneficios, estas políticas están diseñadas con los objetivos expresos de generar procesos organizativos de base, de fomentar la construcción de una ciudadanía activa y participativa. La ejecución de estas políticas sociales que fomenta la organización popular y la apropiación de las políticas por parte de los beneficiarios es uno de los elementos más ricos de la actual experiencia venezolana. Es igualmente uno de sus nudos más problemáticos, ya que –como se argumenta más abajo– es posible detectar una tensión permanente entre el predominio de relaciones verticales y clientelares de control político basado en los recursos del Estado, y la existencia de dinámicas autónomas que por el contrario busca el control del Estado, de lo público, desde la organización social popular. De cómo se resuelvan estas tensiones dependerá en una importante medida el futuro de la sociedad venezolana.

Por ser el petróleo la base de la economía venezolana, y por haber sido en el petróleo uno de los ámbitos en los cuales había avanzado más la agenda neoliberal en Venezuela, eran urgentes reorientaciones profundas. La primera tarea –llevada a cabo con extraordinaria rapidez y eficacia– fue la de lograr la recuperación de los precios del petróleo en el mercado mundial, para lo cual era indispensable la recuperación de la OPEP. Por iniciativa del gobierno venezolano, con la participación tanto de la OPEP como de algunos otros de los principales países exportadores de petróleo, se logró un acuerdo para restringir el suministro de petróleo al mercado y en pocos meses se logró una recuperación muy significativa de los precios. Fue este el primer éxito importante de nuevo gobierno en política internacional.

Más difícil resultó la recuperación del control político de Petróleos de Venezuela, que a pesar de ser una empresa de la cual el Estado es dueño de 100% de las acciones, venía operando en forma cada vez más autónoma con la cultura de una empresa energética transnacional. Guiada por una lógica de empresa privada, su alta gerencia buscaba ante todo reducir a un mínimo su contribución fiscal. Incluso su política de inversiones internacionales estaba orientada a proteger sus ganancias de la "voracidad" fiscal del Estado. En conse-

---

1. Para una visión de conjunto del espectro amplio de las políticas sociales impulsadas en estos años ver: Yolanda D'Elia (coordinadora), *Las Misiones Sociales en Venezuela. Una aproximación a su compresión y Análisis*, ILDIS, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas, 2006. [http://www.ildis.org.ve/website/p_index.php?ids=7&tipo=P&vermas=62]

cuencia el aporte de la empresa al fisco venía reduciéndose en forma progresiva y sistemática, llegándose a la paradójica situación de un Estado pobre que era dueño de una gran y próspera empresa transnacional de la cual sólo podía obtener beneficios decrecientes. Como consecuencia del reemplazo masivo de personal que se produjo en respuesta al paro petrolero que buscaba derrocar al gobierno que la llamada "meritocracia" de la empresa realizó entre finales del 2003 y comienzos del 2003, fue posible –finalmente– poner a la empresa en sintonía con los procesos de cambio que vivía el país.

La política petrolera ha priorizado el incremento del aporte fiscal de la industrial. Se han realizado importantes cambios en este sentido mediante modificaciones sucesivas en la política impositiva, incluyendo un aumento muy significativo en el cobro de regalías. Los *convenios operativos* firmados con transnacionales petroleras, y caracterizados por la "nueva PDVSA" como "concesiones disfrazadas", han sido sustituidos por nuevas empresas mixtas que garantizan un mayor control y participación en los beneficios pro parte del Estado. El petróleo ha sido igualmente un instrumento geopolítico clave para ampliar las relaciones internacionales del país y fortalecer integración latinoamericana. Un ejemplo de esto es Petrocaribe, una empresa petrolera conjunta con numerosos países de CARICOM que tiene por fin el garantizar un suministro confiable y en condiciones de precios y crédito muy favorables a países que carecen de fuentes propias de energía. PDVSA ha acordado con PETROBRAS la construcción conjunta de una refinería en Pernambuco. La empresa ha realizado inversiones en refinerías en Uruguay y Argentina, y más recientemente, ha firmado acuerdos de cooperación energética con Bolivia y Ecuador.

A pesar de que la deuda externa sigue siendo significativa, el gobierno –contando con los recursos para ello– optó por pagarla en forma puntual y ha evitado así negociaciones con los organismos financieros internacionales que llevasen al establecimiento de condicionalidades. Esto –a diferencia de la mayor parte de los países latinoamericanos– ha permitido definir las políticas económicas sin negociación con ni supervisión del FMI. Aparte del área petrolera, los cambios más significativos en la política impositiva se expresan en el hecho de que quizás por primera vez en la historia de Venezuela se cobran impuestos de forma relativamente sistemática. Esto incluye tanto un impuesto tan regresivo como el IVA, como impuestos a altos ingresos y ganancias empresariales sectores en las cuales tradicionalmente había muy altos niveles de evasión. Los aportes adicionales al Estado han sido significativos.

Después de una fase de incertidumbre sobre la dirección que tomaría el proceso venezolano, (y la inevitable desconfianza inicial en torno a lo que podría haber sido otro caudillo militar latinoamericano), la relación de las organizaciones sociales y movimientos anti neoliberales del mundo, en especial de Amé-

rica Latina, con Venezuela ha sido muy fraterna. Los diálogos y las coordinaciones entre movimientos y gobierno, sobre todo en la lucha contra el ALCA, demostró ser una posibilidad real. Las propuestas que se incluyen bajo la iniciativa del ALBA han sido crecientemente asumidas por organizaciones y movimientos de todo el continente.

Ha habido cambios importantes en el ámbito de los medios de comunicación social. Las televisoras privadas continúan en el modelo Televisa, o la Red O Globo, pero su control monopólico sobre la información ha disminuido en la medida en que se ha venido fortaleciendo el sector comunicacional estatal (medios que operan en realidad más como medios del gobierno que como medios del Estado) y se han creado una amplia diversidad de medios comunitarios (radios y televisoras) que, lejos de ser perseguidos, están siendo fomentados, estimulados y financiados por el Estado como parte de una política orientada a la democratización de las comunicaciones.

Telesur ofrece amplias oportunidades para convertirse en una referencia para miradas autónomas de América Latina desde América Latina. El proyecto se ha venido consolidando, pero su impacto continental dependerá en una importante medida de la incorporación efectiva de otros países.

TENSIONES PRINCIPALES QUE CONFRONTA EL PROCESO VENEZOLANO

1. La relación de Venezuela con América Latina, con los gobiernos y con los movimientos y organizaciones sociales populares es hoy totalmente diferente a la que fue hace algunos años, pero hay una falta de sincronía entre la dinámica del proceso político venezolano y lo que ocurre en otros países. La propuesta de una empresa latinoamericana de energía que agrupe a las principales empresas estatales, PETROSUR, por ejemplo, ha tenido una acogida tibia por parte de los otros gobiernos de la región. Son conocidas las diferencias en las miradas que los diversos gobiernos, aún los gobiernos más "amigos" tienen en el tema de la integración sudamericana, diferencias que se expresaron públicamente en la Cumbre de Presidentes de la Comunidad Sudamericana de Naciones realizada en Cochabamba en diciembre del 2006.

2. La política agresiva del gobierno de Bush representa una amenaza permanente a la estabilidad del proceso político venezolano. Además de amenazas permanentes por parte de sus más altos funcionarios, el gobierno de los Estados Unidos, sigue financiando y asesorando en forma continuada a la oposición venezolana.

3. Hay severas deficiencias en la capacidad de gestión del aparato estatal. Se trata de una estructura administrativa precaria, poco integrada. Hay hoy en el país más recursos en manos del Estado, que capacidad de gestionarlos en forma eficiente y transparente.

4. No están claras hoy las modalidades que asumirá la institucionalidad del Estado. Ante la precariedad de la administración pública, para la ejecución de políticas sociales (las misiones) se han creado nuevas instancias organizativas que si bien podrían prefiguran una nueva institucionalidad no terminan de constituirla. Coexisten en la actualidad –con grados diferentes de interpenetración– una institucionalidad vieja, ineficiente, altamente burocratizada, y nuevas formas institucionales improvisadas, que no terminan de institucionalizarse. Son evidentes las dificultades que esto crea para la construcción de un Estado transparente y crecientemente controlado en forma democrática desde la sociedad.

5. Hay tensiones y problemas potenciales que tienen que ver con el carácter y el estilo del liderazgo del Presidente Chávez. Aquí habría que reflexionar sobre el papel de los liderazgos en los procesos de transformación, no como problema teórico abstracto sino visto en procesos históricos concretos. Podría formularse la hipótesis, para la situación venezolana de estos años, sobre la imposibilidad (o por lo menos enormes dificultades) de procesos de cambio como los actuales sin la presencia de un liderazgo con las características carismáticas de Chávez. Pero a partir de cierto momento si no aparecen otros liderazgos y no se avanza en la institucionalización de los procesos de toma de decisión y gestión pública, si no se crean estructuras y mecanismos de discusión y las principales decisiones siguen concentradas en una persona, esas ausencias pueden convertirse en severos obstáculos para la posibilidad misma de la democratización de la sociedad.

6. En Venezuela sigue estando en el proceso de definición el modelo productivo y las formas de propiedad de la sociedad que se busca construir. Como se señaló arriba, la Constitución de 1999 define el modelo económico como una combinación de capital privado, un Estado empresarial y regulador fuerte –con monopolio sobre los hidrocarburos– y un sector social de la economía, fundamentalmente bajo la modalidad de cooperativas. Las relaciones entre estos tres sectores de la producción es impreciso, sobre todo a la luz de los actuales pronunciamientos sobre la construcción del Socialismo del Siglo XXI.

Se trata de inevitables ambigüedades en la búsqueda de la construcción de un orden social nuevo, cuando las antiguas recetas y certidumbres ya no están disponibles. Los cambios en Venezuela tienen que ser visto como una dinámica en la cual, a partir de sus imprecisiones iniciales y en el contexto de confrontaciones sucesivas, (el golpe de estado del 2002, el paro empresarial y petrolero, disputas con el gobierno de los Estados Unidos, etc.), se han ido tomando sucesivas decisiones que han llevado a radicalizaciones del proceso. Estas decisiones han tenido consecuencias tanto en el sentido de que han ido definiendo nuevos situaciones de hecho, como por los nuevos rumbos y

opciones que abren a futuro. Se trata de una dinámica abierta que se ha ido va transformando y reorientando en el propio proceso de cambio.

7. Otro reto importante para el futuro del cambio en Venezuela es la exigencia de la construcción y consolidación de un proyecto de hegemonía que abarque mucho más allá del apoyo actual al gobierno. Este proceso político, que no surge de las armas, que se asume como constitucional y democrático, no puede ignorar la existencia de amplios sectores de la población que no comparten el proyecto de país que se propone. (37% de la población de acuerdo al resultado de las elecciones presidenciales de diciembre del 2006).[2] Ese 37% por ciento de la población no puede ser simplemente catalogado de oligarca. Es indispensable generar la capacidad para apelar a una proporción mayoritaria de esos sectores, para lograr que se sientan parte de la Venezuela del futuro que se construye hoy. No se trata de ignorar las profundas diferencias entre los intereses de los sectores tradicionalmente privilegiados y los de los sectores populares. Algunos de estos sectores nunca aceptarán la pérdida de dichos privilegios. Pero si el conjunto de la oposición es asumida como "escuálida" y golpista, y se reiteran algunas de las prácticas sectarias y de exclusión que han prevalecido en determinados momentos, difícilmente se podrá consolidar y estabilizar el proceso de cambio, y por ende, el camino a la construcción de una sociedad más democrática.

8. Es compleja la relación entre el Estado y las organizaciones sociales y movimientos populares. En un país de tradición organizativa relativamente débil, una proporción significativa de la organización popular de base se ha generado en respuesta tanto a las políticas sociales como a las modalidades de gestión participativa, como los Consejos Comunales, que ha impulsado el gobierno. Es clara la tensión entre, por un lado, un Estado rico que coloniza la sociedad, y que cuenta con los recursos para operar mecanismos clientelares puede expandir su control vertical sobre la sociedad, y, por el otro, extendidos procesos de autoorganización social en los cuales modalidades organizativas más autónomas se van apropiando/controlando recursos públicos en dinámicas de participación crecientemente democráticas. Es esta una problemática extraordinariamente rica, más práctica que teórica, porque se está jugando más en la práctica que en el debate conceptual. En ello está en juego si se avanza o no en construcción de una sociedad más democrática e inclusiva.

9. Por último, una contradicción y tensión esencial sobre la cual esta montado todo el proceso venezolano tiene que ver con su altísimo nivel de dependencia de los recursos derivados de la explotación de los hidrocarburos. Hay una dimensión persistente en el discurso político venezolano, sobre todo por par-

2. En estas elecciones Chávez obtuvo su más alto nivel histórico de respaldo, con un total de 63% de los votos.

te del Presidente Chávez, en la necesidad de avanzar hacia otro modelo civilizatorio compatible con la preservación de la vida en el planeta, en claro contraste al modelo depredador de la lógica capitalista e industrialista de la permanente expansión económica. En forma reiterada Chávez hace referencia a lo insostenible del modelo de consumo de los países industrializados del Norte, destacando que para universalizar dichos niveles de consumo material a los pueblos del Sur serían necesarios varios planetas. Sin embargo, es la renta petrolera es la base tanto de las políticas sociales (misiones), de las grandes obras de infraestructura, como de la política internacional (la petro-geopolítica). En consecuencia están en marcha y previstas hacia el futuro inmediato grandes inversiones para expandir la producción y la exportación tanto de petróleo como de gas, reforzando de esta manera el modelo energético basado en los combustibles fósiles. La explotación creciente del carbón en zonas ecológicamente frágiles en territorios indígenas en el Estado Zulia, así como el proyecto del llamado Gasoducto del Sur refuerzan las mismas tendencias. A pesar del carácter medular de esta contradicción, es este uno de los asuntos que ha generado menos debate público en el país.

Transformaciones en Venezuela e integración regional

Julio Vivas*

Algunos de los argumentos del doctor Fidel Castro me trajeron elementos que considero importantes plantear dentro de lo que llamaríamos ahora procesos de integración latinoamericana.

Se han estado considerando tres opciones; sobre las que provienen del imperio tenemos claro lo que tienen detrás. El Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones son experiencias que se desarrollan en la región, con participación importante de Venezuela, lo que afecta a ambos bloques, empezando a generar una nueva alternativa.

La tercera, recién empezando, aún sin experiencias concretas, el ALBA, que aún tiene una proyección en nichos, en función de los tres países que en principio están vinculados. Fidel Castro se refirió a sus éxitos, los mencionó y señaló los instrumentos que contribuían al mismo en el área de investigación y desarrollo en la republica de Cuba. Agrego algo que quedó explícito y que creo fundamental, que es la voluntad política de un gobierno. La voluntad política de ejecutar toda esa serie de acciones que él nos fue mostrando a manera de ejemplo, porque realmente nos hizo una muy rápida panorámica de lo que ha ocurrido en la Republica de Cuba producto de la aplicación de una política revolucionaria; no se trata de hacerles propaganda, sino de verlo a través de los hechos, detrás de los cuales está una voluntad política.

Las transformaciones en Venezuela

En Venezuela ganamos el gobierno en 1999, a través de un candidato que el imperio tradujo y colocó dentro de los gorilas tradicionales, trató de dar un golpe de Estado en 1992 y luego pasó de ser un militar más de los acostumbrados en América Latina. En los primeros meses del gobierno de Chávez, los partidos del sistema se mantuvieron retraídos y las fuerzas económicas del

---

* Miembro del Consejo Nacional de Decisiones Universitarias de la UBT-JR. Venezuela.

país, las fuerzas del capital, la banca, el comercio, los propietarios de la tierra, de los medios de comunicación privados, se acercaron al gobierno con la pretensión (incluso la misma embajada norteamericana) de sugerirle los nombres del gabinete (a tal en economía, a otro como ministro de información, como ministro de la banca te sugerimos a este, ministro de información puede ser este, como era tradicional en los últimos cincuenta años con los gobiernos de los partidos de turno). Lo que no se esperaban era encontrarse con una voluntad política, en este caso encarnada en el presidente, de comenzar con un proceso de cambio político profundo.

Eso llegó en menos de un año, en dos años, en 2002, cuando, como gobierno, sin haber hecho prácticamente mucho. En 1999 aprobamos la constitución, en 2000 cambiamos la Asamblea Nacional y reelegimos al presidente. En 2001 se le aprobó al presidente la posibilidad de aprobar leyes habilitantes para aplicar la Constitución, creando un nuevo Estado, sin haber hecho cambios de fondo en el Estado.

El cambio que quizás fue más trascendente se produjo en 2002, cuando Chávez cambia al presidente de la empresa petrolera de Venezuela. Hasta ese momento —febrero de 2002—, la empresa petrolera venezolana no había sido tocada por el gobierno, solamente recibíamos de la trasnacional un aporte económico que sustentaba más del 50% del presupuesto nacional. Ya había indicios de que ahí estaban jugando sucio, a favor del Imperio; se nos estaban sustrayendo importantes recursos que debían ser palanca para un cambio de fondo. Entonces el presidente decide cambiar al presidente de la empresa petrolera, lo que desencadenó, a los dos meses, un golpe de estado, el golpe de abril de 2002. Los ingresos de Venezuela dependen del ingreso petrolero, y las políticas que se aplican tienden a reafirmar esa dependencia.

La respuesta fue la movilización masiva de la población durante tres días, que no entendieron ni el imperio ni los partidos de oposición; se sintieron gobierno al día siguiente, porque realmente había muy pocos cambios en la estructura del Estado.

Eran muy pocos los beneficios que habían llegado a la población, y lo que había ocurrido era que habían encarnado en el presidente un sueño que estaba expresado en la Constitución, pero que todavía no era realidad. Pero se le había hecho a la población una transferencia de ese sueño a través de un medio de comunicación, un programa televisivo, Aló Presidente. En más de 50 programas, el presidente solamente discutía la Constitución y las leyes habilitantes, y el sueño había prendido en el pueblo. Lo que sacó a la población a las calles —más de 6 millones de personas se movilizaron en dos días— fue, esencialmente, ir detrás de un sueño, encarnado en un gobernante.

No es un dato menor. Venezuela es un país neoliberal y capitalista esencialmente. Hemos tratado de redistribuir la propiedad de la tierra; hasta este mo-

mento, hemos logrado hacerlo con un 8% de la que estaba en latifundio. Pero en ese proceso, los paramilitares asesinaron a 150 campesinos en los últimos dos años. Eran dirigentes que luchaban por dar tierra a las comunidades campesinas, lo que nos dice del poder que aún mantienen los terratenientes, los dueños de la tierra en Venezuela. Los medios de comunicación siguen todavía en pocas manos, un número reducido de familias detenta todavía la propiedad sobre más de un 60% del capital de los medios de producción, y más del 80% está todavía en manos privadas. Empezamos a construir un nuevo Estado, pero todavía no lo tenemos.

El gobierno pretende dar orientaciones fundamentales para la construcción de un nuevo Estado, pero el nuevo Estado no existe todavía. Por eso, porque aún tenemos el estado que deriva de 50 años de neoliberalismo, es que en los últimos dos años hemos comenzado a construir aceleradamente un Estado paralelo.

El Estado paralelo son las misiones, las misiones educativas, la misión Robinsón, que alfabetizó a un millón y medio de venezolanos, la misión Rivas, que en este momento tiene un millón quinientos mil estudiantes que están terminando el bachillerato, los que durante los últimos 30 años no habían logrado terminarlo. De ese millón quinientos mil ya se han graduado 600.000, que aspiran continuar en la educación superior a través de la misión Sucre. Estamos tratando de avanzar fuertemente con ese proceso, en municipalización de educación superior, que nos ha llevado a transformar escuelas primarias y secundarias en todo el país. Durante el día atienden niños y docentes, y en la noche son aulas universitarias en todo el país.

Marchamos hacia el socialismo, poniéndolo como adjetivo del siglo XXI. Las raíces del socialismo las tenemos en el Manifiesto Comunista, en Marx y Engels, no estamos dejándolo en una frase vaga y ambigua. Inicialmente, grandes propietarios de la tierra y de empresas se acercaron a en un proceso que llamamos etapa de cogestión. Se sentaron 50 obreros con el dueño de la fábrica, él era dueño de la mitad de las acciones, los obreros de la otra mitad; decía que no tenía ningún problema en tener la foto de Carlos Marx detrás de él, porque ahora eran 51 dueños, pero eso sigue siendo capitalismo. Cuando instalamos la idea de empresas de producción social, que los trabajadores son dueños de la empresa, que no pueden venderla ni heredarla porque están manejando algo que es de la sociedad y del colectivo, empezamos a hablar otro lenguaje y a caminar en la dirección que queremos.

En el caso de la propiedad de tierra que se entrega a los campesinos, no estamos entregando un título de propiedad, no la pueden vender, no se hereda; se les entrega una zona de terreno, la maquinaria, la semilla, el asesoramiento técnico, la comercialización, sacar el producto y llevarlo a las poblaciones cercanas; se trata de un cambio de concepción, un cambio de mentalidad, lo que no es sencillo. Nuestros campesinos, nuestros trabajadores, fueron

criados y aprendieron en el marco de un país neoliberal, de un país capitalista. Todos están buscando que les den su pedacito, que les den su pedacito o el barril de petróleo que les toca, que privaticemos la empresa y la repartamos a todos los venezolanos, un pedacito de petróleo a cada uno.

Hasta ahora hemos establecido hacia dónde queremos ir. Está fuertemente asociado a hablar lo que se ha establecido en la Constitución, en el articulo 3º: construir un país de justicia y de derecho, un país solidario, un país cooperativo, un país donde educación y trabajo sean los dos polos principales de desarrollo, y que no estén separados. Eso nos lleva, por ejemplo, a hablar de una Universidad Bolivariana de los Trabajadores, en la cual los centros de trabajo se transforman en universidad, y el trabajador estudia en su propio círculo de trabajo. Durante el paro petrolero, quienes rescataron la empresa petrolera no fueron los petroleros, ellos las abandonaron, fueron los que hicieron el sabotaje. La recuperaron y la pusieron a producir los trabajadores con formación primaria, o con formación secundaria pero con 20 años de experiencia; se dieron cuenta de que sabían, de que podían y debían, y resolvieron el problema en un mes.

Así pudimos enfrentar el paro petrolero. Esos trabajadores se dieron cuenta de que tenían conocimientos, conocimientos tecnológicos. Se dieron cuenta de que el sabotaje petrolero se hacía satelitalmente, que controlaban la producción petrolera satelitalmente, que se producían derrames petroleros, cortes de la producción. Volvieron veinte años atrás, cuando la empresa se había tecnificado hasta ser manejada por computadoras; cortaron todo lo informático y la empezaron a manejar a mano, a llenar un barco petrolero con cálculos manuales, a llenar de igual manera una góndola de gasolina, incluso a manejar en una de las refinerías los hornos del proceso de producción de derivados del petróleo. Eso implica conocimientos suficientes para un cambio tecnológico; fue un atraso tecnológico cortar la parte informática, pero si desconoce el proceso productivo del petróleo no puede hacerse ese trabajo, y ellos fueron capaces de hacerlo. En ese nivel de conocimiento, demostraron que estaban a la altura de los dueños petroleros.

Eso nos lleva directamente al proceso educativo venezolano. También al tema de la solidaridad y la cooperación, a las misiones educativas, a la misión Robinsón, a la misión Rivas, a la misión Sucre, que están poniendo el acento en una formación sociopolítica de los estudiantes, en una formación forjada en la solidaridad.

APORTES A LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Hace tiempo nos preguntamos si podemos hablar de solidaridad en casa y egoísmo hacia fuera, solidaridad dentro de Venezuela y egoísmo fuera de ella,

no importando lo que pasa en Colombia, en Nicaragua, en Bolivia, en la medida en que pueda transformar a mi país en una tacita de plata. Si quiero ser solidario tengo que serlo integralmente. Este es el sentido de lo que llamamos la política ALBA. EE.UU. consume el 25% del petróleo que se produce en el mundo —la cuarta parte—, y consume la mitad de la gasolina que se produce en el mundo. El 6% de la población de los EE.UU. consume la cuarta parte del petróleo y la mitad de la gasolina. Mientras Venezuela tiene petróleo para 300 años en el subsuelo, a EE.UU. le queda petróleo para menos de 10 años en sus campos de Texas. Si tenemos petróleo para 300 años, energía eléctrica, carbón y gas, tenemos superabundancia; además, no estamos superpoblados; pensemos qué podríamos hacer si aprovechásemos esa riqueza energética como potencia interna para Venezuela.

Estamos desarrollando desde septiembre una política de ahorro energético, una política pedagógica a través de las misiones educativas para que la población entienda por qué tenemos que ahorrar energía; tenemos que ahorrar energía porque la estamos compartiendo con otros países de América Latina a través del ALBA.

Le estamos ofreciendo a Nicaragua derivados del petróleo para resolver sus problemas energéticos, y estamos mandando a Haití 7000 barriles de petróleo. Comparemos con el millón y medio que estamos enviando a EE.UU. diariamente. Desde esta perspectiva, estamos planteándonos el incremento de la producción petrolera venezolana, duplicar la producción actual, no en función de las necesidades de Venezuela, sino en cómo empezar a atender la demanda energética en la región. Es una palanca económica que tenemos en la mano lista para utilizar; en qué medida la presencia de Venezuela en el Mercosur puede ser un elemento que incline la balanza en cierta dirección. No es fácil. Brasil es la novena economía del mundo, y tiene petróleo —aunque no tanto; entonces, de alguna manera, la presencia de Venezuela puede incidir en la política del Mercosur. De hecho, en la Comunidad Andina tuvo un efecto inmediato. En el encuentro en Europa de países europeos y americanos, los europeos esperaban llegar a un acuerdo con la Comunidad de Naciones Andinas, en particular con Venezuela; cuando Venezuela se retiró, la reunión terminó sin pena ni gloria. No se firmó ningún acuerdo, porque la UE quería, detrás de eso, vinculaciones con EE.UU. Éste tiene su TLC y su ALCA, y Europa quiere lo mismo: es el mundo capitalista que trata de distribuirse la tajada del león, en este caso la tajada petrolera en Venezuela. Nosotros promovemos el ALBA. Apoyamos a Cuba, potenciando sus posibilidades a través del aporte energético, y a Bolivia, que está siendo atacada desde el mismo momento en que ganó las elecciones Evo Morales. Hay un ataque permanente de la oligarquía hacia el gobierno de Evo Morales, cuando avanza el proceso constituyente.

Con Nicaragua acabamos de firmar convenios —de la Universidad Bolivariana

de Venezuela con universidades nicaragüenses—, en función de establecer procesos de cooperación. Si bien en Nicaragua no hay un gobierno proclive a esa interacción, existe un elemento político importante, la autonomía de los alcaldes, herencia del gobierno sandinista, que les permite hacer convenios directos con nuestro país, y lo estamos utilizando, lo estamos aprovechando, también con las universidades. Lo que logramos con Nicaragua nos abre las puertas a convenios con universidades de Centroamérica.

La acción de los grandes centros petroleros en el mundo llegó a su punto máximo, y empieza a declinar, y ese es otro de los factores que conlleva al incremento del precio del petróleo; por eso, dicho precio es algo que no va a disminuir con facilidad. Entonces nos pone en las manos una palanca económica para incidir, por ejemplo, en el Mercosur, —en el apoyo que están directamente con nosotros en el ALBA y para vincularnos a otros países.

Recientemente aprobamos, dentro de la política ALBA, invitar a Venezuela a 10.000 estudiantes de América Latina, para estudiar medicina, estudiar en la universidad del deporte y estudiar agroecología —para la transformación del campo—, becados por el gobierno venezolano. Y el segundo paso que estamos proponiendo es que, en lugar de trasladar estudiantes a Venezuela, que podrían después quedarse en Venezuela, un efecto que no queremos, indeseado, es la posibilidad de abrir, a través de convenios, las carreras de la Universidad Bolivariana, que son todas carreras emergentes para el nuevo Estado que queremos construir en estos países.

De hecho aquí, en Argentina, a través de la Universidad Bolivariana de los Trabajadores, hay un convenio con trabajadores argentinos para iniciar dos de las carreras de la Universidad Bolivariana de Venezuela. Ellos preguntan quién les va a convalidar el título aquí en Argentina. La respuesta es de ellos mismos como trabajadores, es un problema del futuro. Porque nos están ofreciendo una alternativa de formación académica que conlleva un proceso de formación política.

Los cambios en el gobierno uruguayo. Una mirada desde la distribución del ingreso

Daniel Olesker*

I) La Herencia del Gobierno Anterior

1) El nivel de Producción

Una primera consecuencia del proceso de crisis es la caída del nivel de riqueza del país.
El cuadro 1 nos muestra que, en relación al año 1998, último año de crecimiento, la producción nacional cayó 16,63, acumulados en los 5 años.

Cuadro 1
Producto Bruto Interno

Año	Ev de PBI	Índice PBI
1998		100,00
1999	-2,80	97,20
2000	-1,40	95,84
2001	-3,10	92,87
2002	-10,80	82,84
2003	1,00	83,67

Fuente: BCU

Si ahora analizamos el volumen físico producido por cada sector de actividad, vemos que, en dichos años de crisis, los sectores más afectados han sido la industria manufacturera, la construcción y el comercio. Esta situación es par-

* Master en Ciencias Económicas. Universidad de la República, Uruguay.

ticularmente grave en el caso de la industria, ya que en los años previos a la crisis era un sector que no había crecido y, por ende, su caída es sobre una base ya muy baja.

En síntesis: nos encontramos con una economía deteriorada en su capacidad de producción y con un nivel de riqueza del orden del 20% menor al que había al comenzar la crisis.

Esta crisis productiva se ha expresado en la reducción de todos los componentes de la producción, es decir, de la inversión, el consumo privado y las exportaciones.

El caso de la inversión es muy relevante, pues como muestra el cuadro 2, la caída ha sido alarmante, y hay que tener en cuenta que el nivel de inversión es la garantía del sostenimiento de una economía. Y su reducción es a la mitad de lo invertido en 1998, quedando por debajo del 10% del PBI, por lo cual la inversión ni siquiera está reponiendo el capital consumido en este período, y menos aún generando nuevas inversiones.

Cuadro 2
Inversión Bruta Interna

Año	Crec/ año	Acumulado	IBI/PBI
1998		100,00	16,5
1999	-8,1	91,90	15,6
2000	-13,1	79,86	13,8
2001	-9,5	72,27	12,9
2002	-32,4	48,86	9,8

Fuente: BCU

En cuanto al consumo privado, éste cayó más de un 20%, como consecuencia de la reducción de los ingresos de la población. Ello ha afectado sustancialmente a las empresas que venden al mercado interno en el comercio, en la salud mutual, etc.

En valor dólar esa reducción del consumo en estos 5 años ha andado en el orden de los **2 mil millones de dólares menos que ha movido el mercado interno**.

Finalmente, al analizar las ventas al exterior, lo que vemos allí es que las exportaciones cayeron abruptamente hasta un 33% de su valor de 1998 (que llegaba cerca de los 3 mil millones de dólares), y se comienzan a recuperar en el año 2003.

2) El empleo

Sin duda el resultado más palpable de la crisis económica ha sido el impacto sobre el nivel de empleo.
Si bien es cierto —como hemos demostrado en numerosos trabajos anteriores— que el desempleo es un problema estructural de la economía uruguaya, y sus tasas rondaron del 9 al 10% durante todo el período de crecimiento económico en los años 90, **la crisis agravó dicho problema, levantando la tasa de desempleo hasta promedios anuales del 17%**.
El cuadro 3 nos muestra la evolución del empleo y el desempleo en estos 5 años.

Cuadro 3
Ocupados y Desocupados

Año	Tasa de desempleo	Desemp. urbanos	Desemp. Totales	Ocupados urbanos	Ocupados totales
1998	10,10	124	149	1.104	1.324
1999	11,30	138	165	1.082	1.299
2000	13,60	168	201	1.068	1.281
2001	15,30	193	232	1.076	1.291
2002	16,90	211	254	1.038	1.246
2003	16,10	201	242	1.028	1.233

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Allí vemos que la tasa de desempleo se eleva de 10 a 17% en 2002, bajando levemente este año, lo que significa que, para todo el país (estimando los desempleados en ciudades con menos de 5 mil habitantes), **la cantidad de desempleados y desempleadas aumentó en un orden de 100.000 personas**.
Esta situación, como hemos visto en otros trabajos, afectó a todos los ciudadanos, con mayor énfasis a las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de menor nivel de calificación, aunque en el período de generalización de la crisis también se generalizó el desempleo, afectando especialmente a los adultos jefes y jefas de hogar con mucha amplitud.
De cualquier manera, la tasa de desempleo sigue siendo creciente con el menor ingreso del hogar, como lo muestra el cuadro 4, que nos dice que en el 10% de población más rica el desempleo era, en el año 2002 (cuando en promedio era 17%), de 3,8 para hombres y 8,690 para mujeres; en cambio, en el 10% más pobre era de 24,30% para hombres y 42,50% para mujeres.

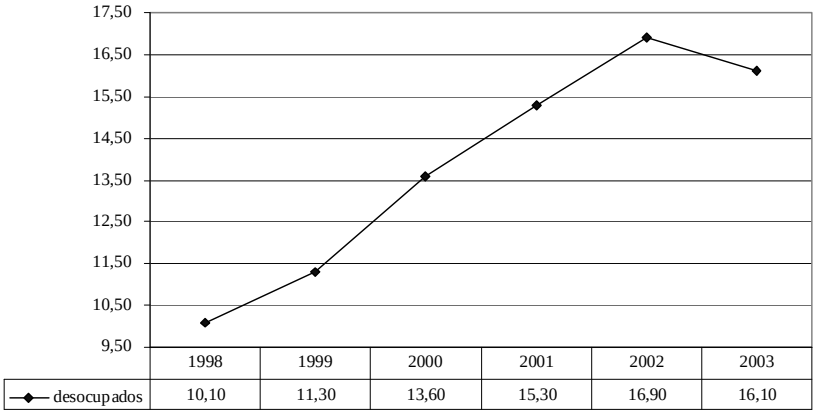
Cuadro 4
Tasa de desempleo por ingreso

Deciles	2002 Tasa de desempleo	
	Hombres	Mujeres
1	24,20	42,50
2	20,30	33,00
3	15,50	29,50
4	13,10	22,70
5	12,90	19,90
6	13,40	16,30
7	8,00	13,30
8	8,00	11,30
9	6,50	8,70
10	3,80	8,60

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Para finalizar este capítulo, el gráfico 1 nos ejemplifica la situación.

Gráfico 1
Tasa de desempleo



3) Los salarios

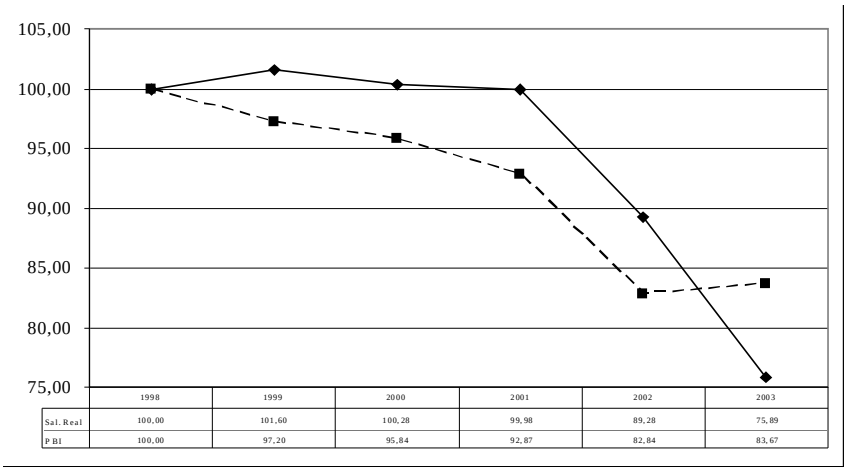
También la crisis ha impactado con gran fuerza en los niveles salariales. El cuadro 5 nos muestra la reducción del salario real en este período.

Cuadro 5
Evolución del Salario Real

Año	Ev. De Sal. Real	Índice sal. Real
1998		100,00
1999	1,60	101,60
2000	-1,30	100,28
2001	-0,30	99,98
2002	-10,70	89,28
2003	-15,00	75,89

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

El cuadro nos muestra que en estos años de crisis el salario real cayó casi un 25%, lo que significa una caída más acelerada que el ingreso nacional, que como vimos cayó un 16,33%.
Es decir que los trabajadores han sido particularmente afectados por la crisis. Esta diferente pérdida de los salarios respecto al PBI global se ve comparativamente en el gráfico 2.



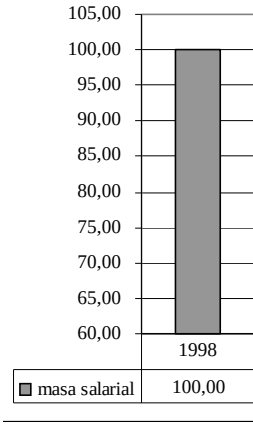
Si juntamos las pérdidas por salario y los menores puestos de trabajo podemos construir la evolución de la masa salarial, es decir, el dinero que se destina a la clase trabajadora. La información la trae el cuadro 6.

Cuadro 6
Evolución de la masa salarial

Año	Índice de ocupación	Índice de sal. Real	Índice de masa salarial
1998	100,00	100,00	100,00
1999	98,04	101,60	99,61
2000	96,73	100,28	97,00
2001	97,51	99,98	97,49
2002	94,07	89,28	83,99
2003	93,13	75,89	70,68

Como se ve aquí, los trabajadores y trabajadoras han perdido un 30% de su ingreso en estos 5 años.
El gráfico 3 nos explicita esta información.

Gráfico 3
Evolución de los ingresos de la clase trabajadora en la crisis



Finalmente, desde la perspectiva del salario, un tema relevante es la evolución del salario mínimo nacional.
Su caída es de 24%, la que se acumula a una caída histórica que lo ubica en un tercio de su valor a la salida de la dictadura; tiene implicancia sobre los trabajadores que ganan salario mínimo, sobre trabajadores asalariados o cuentapropistas cuyo salario está ligado a salarios mínimos (en proporción a él), y también a las franjas de impuesto a los sueldos, ya que, a medida que se

deteriora el SMN, más personas van subiendo a franjas de impuesto a los sueldos superiores, no por ganar más sino por el deterioro de dicho valor.

4) Pobreza

El cuadro 7 nos ilustra sobre la situación de pobreza en el Uruguay en el año 2003 y su evolución en el gobierno anterior.

Cuadro 7

Año	% de Pob. Indigente	% de Pob. Pobre	Personas Indigentes (ciudades de más de 5000)	Personas Pobres (ciudades de más de 5000)	Personas Indigentes (estimación total del país)	Personas Pobres (estimación total del país)
1998	1,2	15,3	31.100	407.100	37.721	493.772
2003	2,8	30,9	76.300	849.500	92.544	1.030.359

Es decir, en ese período de gobierno la pobreza se multiplicó por 2: pasamos de un orden de 500 mil pobres a más de **UN MILLON DE POBRES EN EL URUGUAY, de los cuales casi 100 mil son indigentes, o sea que ganan menos de una canasta básica sólo compuesta por alimentos.**

Pero el problema de la pobreza no se agota allí, ya que los hogares pobres presentan algunas características que hacen la situación más preocupante.

Los hogares pobres tienen una mayor composición en cantidad de personas y, por ende, se agudizan desde los problemas habitacionales hasta los económicos. En un hogar medio del país los perceptores de ingresos son la mitad de los que viven en el hogar (1,8 sobre 3,1 personas); en cambio, en un hogar pobre son el 40%, y en un hogar indigente tan solo la tercera parte.

Por otra parte, son hogares con mayor presencia de niños y adolescentes, lo que hace que el nivel de pobreza sea diferente por tramo de edad, llegando a más del 50% en niños y adolescentes.

5) El endeudamiento del Sector Público

Finalmente, queremos terminar con una referencia al endeudamiento del país, otro de los grandes problemas que deja esta crisis.

El cuadro 8 nos trae la información del crecimiento de la deuda en este período, crecimiento **cuya explicación ya hemos dado en otros informes, y se liga al**

creciente déficit de las cuentas públicas y al salvataje de los bancos en la crisis financiera de agosto de 2002.

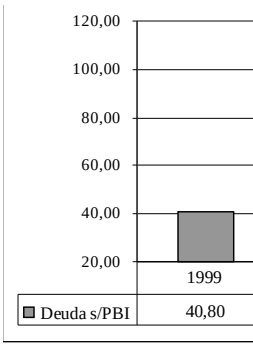
Cuadro 8
Deuda pública

Año	Deuda	PBI	Deuda s/PBI
1998		22.371.000	-
1999	8.532.096	20.912.000	40,80
2000	9.134.125	20.075.000	45,50
2001	10.075.908	18.556.000	54,30
2002	11.386.000	12.321.000	92,41
2003	12.265.000	10.800.000	113,56

Fuente: BCU

El cuadro muestra que la deuda creció de manera muy importante, en un orden del 50% en 4 años, y en el marco de la caída del PBI pasó a representar del 40,8 al 113, 56% del PBI.
Es decir que el **estado uruguayo debe el dinero equivalente a más de un año de su producción**.
El gráfico 4 muestra esta situación.

Gráfico 4
Deuda pública en relación al Producto Bruto Interno



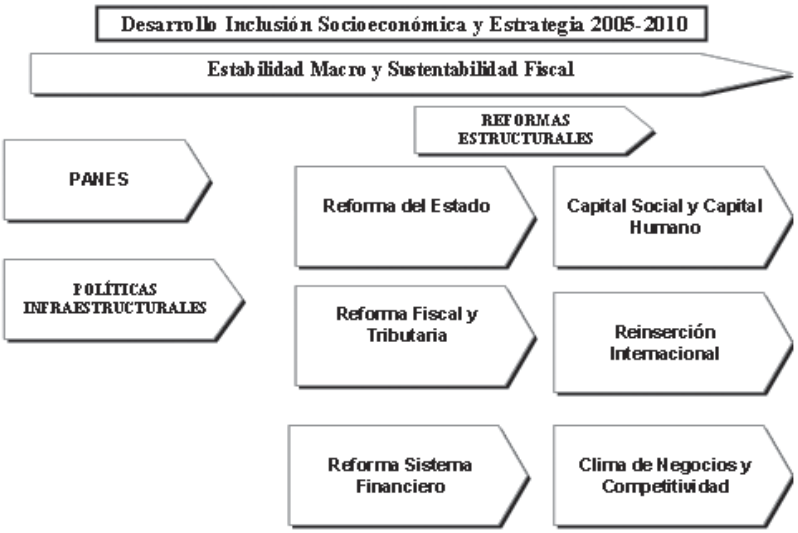
Sin embargo, la gravedad de este problema no agota la cuestión de la deuda, ya que otra vertiente del problema es el pago de los intereses de dicha deuda. Mientras en 1998 se pagaron 372 millones de dólares (y ello supuso gastar el

7,96% del presupuesto en ese ítem), en el año 2003 se pagará un orden de 650 millones de dólares, lo que implicará dedicar el 22,43% del presupuesto a ese ítem. **Es decir, uno de cada 4 pesos que gastará el estado será para pagar la deuda**.

Finalmente, si analizamos otra faceta del problema, vemos que los intereses de la deuda como porcentaje del PBI crecieron del 1,67 al 6,05%, y como porcentaje de las exportaciones de 13,46 a 30,09%, todo lo cual muestra **un panorama grave desde el punto de vista del peso de la deuda pública en el futuro del país**. A esto se suma el endeudamiento del sector privado, que es muy relevante en todos los niveles.

Sólo con la banca privada el agro y la industria elevaron un 50% su porcentaje de deuda respecto al producto, y los mayores aumentos fueron en el comercio y la construcción, que triplicó su porcentaje de deuda sobre producto.

II) LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO



Fuente: Presentaciones Oficiales

.

1) PANES

1. Ingreso Ciudadano
2. Trabajo por Uruguay
3. Erradicación de tugurios y mejora de viviendas precarias

4. Programa de emergencia en salud
5. Programa alimentario
6. Erradicación de asentamientos irregulares
7. Programa de educación

2) Política Macroeconómica Monetario-Fiscal

1. Ancla real: productividad, promoción de la inversión, eficiencia empresas públicas
2. Ancla real: política fiscal que asegure superávit primario en los próximos 5 años
3. Ancla Monetaria: Política Monetaria, hacia objetivos de inflación
4. Gestión de la Deuda: reducción del ratio deuda sobre producto

3) Políticas de Infraestructura

1. Diversificación de la Oferta Energética e Inversión para seguridad energética. Integración Regional
2. Inversiones en infraestructura de transporte
3. Inversiones en Telecomunicaciones
4. Inversión Pública y APPs

4) Reforma del Estado

1. Mayor solvencia técnica y profesional
2. Estatutos objetivos para funcionarios
3. Descentralización de la gestión
4. Mayor transparencia en las compras del estado
5. Participación ciudadana en la gestión
6. Mayor control social

5) Políticas Sociales

1. la instrumentación de Consejos de Salario para la negociación colectiva con participación de empresarios, trabajadores y Estado;
2. el diseño de un Sistema Nacional de Salud y un seguro nacional de salud como soporte de financiamiento;
3. el fortalecimiento de la educación pública y el fomento de la participación en la gestión;
4. la mejora de las condiciones de acceso a la vivienda por parte de la población de bajos recursos:

5. la promoción de la Economía Social;
6. plan de Equidad;
7. la instrumentación de ámbitos de diálogo, transparencia y trabajo conjunto en el diseño e implementación de políticas públicas

Pautas de la negociación salarial:

Pautas	Primera ronda julio 2005	Segunda ronda julio 2006
Vigencia	1 año	1 año y seis meses
Periodicidad ajustes	semestrales	3 semestrales
Rango de crecimiento real	2% - 4%	4,5% - 6,5%
Ajuste por inflación	Inflación pasada o futura	Inflación futura
Salario Mínimo Nacional	$ 2.500	$ 3.000

6) Inserción Internacional: El proyecto MERCOSUR es prioritario

1. Como región abierta y plataforma de lanzamiento
2. Fomento de la complementación productiva
3. Mejorar inserción extra-regional consistente con MERCOSUR
4. Diversificación y desconcentración de Exportaciones

7) La participación social

Un cambio trascendente en la gestión del gobierno ha sido la participación ciudadana en la gestión del gobierno.
Podemos enumerar muy diversos ámbitos donde dicha participación se ha diseñado con consejos consultivos y áreas de participación social. A modo de ejemplo:
La forma en que se ha diseñado el debate educativo, con una comisión nacional que incluye referentes populares claros y participación de las organizaciones gremiales y sociales, con el fin de definir la estrategia educativa y la nueva ley de educación.
El consejo consultivo para los cambios en salud que existe en el ámbito del MSP y que nuclea las organizaciones gremiales del sector, el medio académico y profesional, y las organizaciones de usuarios de salud.
El llamamiento a la conformación de un debate nacional sobre el crecimiento y el empleo, con participación de las gremiales empresariales y sindicales, para

contribuir a diseñar la estrategia de desarrollo económico y las políticas de empleo.
Y tantos otros más que existen en cada ministerio, en cada empresa pública, en cada área de gestión del gobierno nacional.

8) El diseño del Presupuesto Nacional

El presupuesto nacional significa el rumbo de un gobierno, y, en este caso, la elaboración del presupuesto nacional ha significado un cambio del rumbo concentrador y excluyente de los últimos 15 años.
En primer lugar, **el aumento del presupuesto de la educación, que de un 2,8% del PBI alcanza, en el final del presupuesto, en el año 2009, el 4,5%**, viejo reclamo de las organizaciones populares y educativas, y que fue el eje de la propuesta plebiscitaria que impulsamos en 1994.
En segundo lugar, **un aumento del presupuesto en salud** (que entre 2000 y 2004 se había reducido en un 20%), que en el área salarial supera en un 10% el aumento general de todos los funcionarios, y en el área de inversiones significa un aumento del orden del 300%, más los aportes adicionales ya incluidos en la primera rendición de cuentas 2006.
En tercer lugar, un aumento del presupuesto en las áreas de seguridad y justicia, tal como se había definido en las prioridades del programa de gobierno del Frente Amplio.
Finalmente, es necesario remarcar que, frente a la muy importante caída del salario de los trabajadores públicos —provocada por el gobierno de Batlle—, se acordó con los sindicatos de trabajadores públicos (a los que nunca se les había consultado para la determinación de sus salarios) **una recuperación de 14,5% en este período de gobierno, lo** que lleva su salario al nivel anterior.
En resumen, un presupuesto en el que la atención de la emergencia social, la salud, la educación, la seguridad pública y la disponibilidad de infraestructura constituyen las actividades a impulsar prioritariamente.
Por otro lado, en cuanto a los rubros que componen el gasto público, cabe señalar que la recuperación del deterioro sufrido por los salarios y las pasividades reales —particularmente los más sumergidos—, así como la relación de la inversión con los gastos de funcionamiento, son las prioridades.

En síntesis: un presupuesto en el que los aumentos originales ya previstos para el quinquenio se concentraban en las áreas sociales prioritarias, reforzadas, en esta rendición de cuentas, con un incremento adicional.

9) La reforma Tributaria

Se propone por ley la modificación de un régimen tributario regresivo que no tenía impuesto a la renta personal, salvo para asalariados y jubilados, y que tenía muy altas tasas de imposición al consumo, entre otros aspectos.
El Proyecto en discusión es una reforma global del Sistema Tributario, y no parches o remiendos al sistema vigente. TAL CUAL SE PLANTEA EN EL PROGRAMA DEL FA, es una de las principales reformas estructurales planteadas:
Significa un cambio conceptual y estructural de cómo debe distribuirse la carga tributaria (Presión Tributaria) entre los diferentes sectores sociales, y de la actividad económica del país.
Simplifica el sistema, ya que "sintetiza" la carga tributaria en pocos impuestos de amplia base (generalizada), en cuanto a los "hechos imponibles" y al número de contribuyentes.
Es una reforma del Sistema Tributario progresiva en cuanto a la distribución de la carga tributaria y, por lo tanto, significa un avance respecto a la justicia tributaria y una mejora en la distribución del ingreso.
Reduce el peso de los impuestos indirectos en la recaudación total (reduce las tasas del IVA, elimina el COFIS), e incrementa el peso relativo de la imposición directa.
Mantiene tasas diferenciales en el IVA, reduciendo del 14% al 10% la que afecta a la mayoría de los productos de consumo familiar.
Incorpora el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, con el que ya no se gravan solamente las rentas provenientes del trabajo, sino que se incorporan rentas de capital (intereses de depósitos, arrendamientos de inmuebles y otras).
Al mismo tiempo, se amplía la base de tributación de las rentas del trabajo al incorporarse los honorarios profesionales que no pagaban impuestos.
En este proyecto los trabajadores y pasivos de menores ingresos no pagarán hasta $ 7.410, y pagarán menos que ahora —entre $ 7.410 y $ 17.500— en los casos en que no tengan deducibles por hijos, y más si los tienen.
Estipula que el 70% de los trabajadores activos, y el 90% de los pasivos, paguen menos que su carga tributaria actual.
Por otra parte, desde el punto de vista productivo, mantiene las reinversiones exoneradas cuyo objetivo es promover la producción y la reinversión. Pero, al mismo tiempo, incluye (como está en el programa de gobierno del FA) la capacitación de recursos humanos y la ampliación de contratación de trabajadores como rentas exoneradas, ya que esto, al igual que comprar una máquina, equipos informáticos o bienes de capital para esparcimiento de turistas, es una inversión productiva.

Otros aspectos a resaltar:

- En el caso de los jubilados, **se elevará su mínimo no imponible** a 9.000 pesos mensuales.
- En el caso de los deducibles por salud, la solución adoptada permitirá deducir un valor **igual para todos los niños por salud, tanto en el caso de ser con cuota mutual o con carné de asistencia de ASSE.**
- **Cuando se habla de eliminación de las exoneraciones tributarias, queda claro que éstas se mantienen *in totum*** a las cooperativas, dado que han sido un factor de generación de empleo y de organización alternativa de la producción —sobre todo de la distribución del producto generado.

10) La reforma en Salud

El otro cambio social y económico trascendente, junto a la reforma tributaria, es la reforma del sistema de salud. Esta propone un modelo de acceso universal, de aporte por ingresos, de libre elección de los usuarios respecto a su prestador de salud, y de una prestación integral igual para todos y de homogénea calidad.

Ello supone tres cambios estructurales en el modelo de atención, en el modelo de gestión y en el modelo de gasto y financiamiento.

El cambio en el modelo de atención a la salud se dirige hacia una orientación que privilegie la atención integral que implica acciones de promoción de salud, de prevención —protegiendo de riesgos específicos—, de asegurar la capacidad de diagnosticar en forma precoz enfermedades y su oportuno tratamiento, la más adecuada recuperación de la salud, la rehabilitación de secuelas y dispensarización del crónico, y que proporcione cuidados paliativos. Estas actividades se desarrollarán en el marco de la estrategia de Atención Primaria de la Salud, y asegurando la mayor capacidad resolutiva del primer nivel de atención.

El Estado, en este caso a través del Ministerio de Salud Pública y junto con la participación de diversos sectores de la sociedad, comunidad y trabajadores de la salud, será el responsable de conducir el proceso de construcción del sistema y de su instalación, por lo que actuará como el articulador a escala nacional, regional y en las áreas de salud de los servicios que integrarán el sistema: públicos, comunitarios y privados sin fines de lucro, habilitados para cumplir con los requisitos y programas establecidos. Se reafirmará el rol rector del Ministerio de Salud Pública en la definición de las políticas de salud, de las normas que orientan y regulan los diferentes programas de salud, el registro y la habilitación de los efectores de salud, regulación y contralor de los mismos, la policía sanitaria y la definición de las prestaciones a que estarán obligados

los prestadores de servicio que integren el SNIS.
Ello se dará mediante la conformación del SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE SALUD, que es el conjunto de servicios de salud del Estado, comunitarios y privados sin fines de lucro,

- integrados en forma de red en una estructura única de organización, con un organismo central de gobierno;
- con niveles de atención definidos e interrelacionados;
- con niveles de administración regionales y locales descentralizados;
- que convoque y asegure la participación activa de la comunidad organizada y los trabajadores de la salud, como sujeto de gestión, en todos los niveles del sistema;
- con el propósito común esencial de asegurar: la coordinación y complementariedad de servicios en todos los niveles, la profesionalidad, la transparencia y la honestidad en la conducción de los mismos, y la participación de los involucrados;

El cambio en el sistema de gasto y financiamiento del sector, asegurando cobertura universal, equidad y solidaridad a través de un Seguro Nacional de Salud;

El proceso de instalación del Sistema Nacional Integrado de Salud se irá acompañando con la transformación progresiva del sistema de financiamiento en doble sentido:

- Por un lado, en cuanto al aporte de la población que irá tendiendo a ser de carácter familiar y según ingresos.
- Por otro lado, por el pago de las prestaciones realizadas a través de las distintas entidades de servicio públicas, comunitarias y privadas sin fines de lucro, reconocidas por la dirección respectiva del Sistema, y que recibirán financiamiento de los costos de atención de acuerdo con la población asignada y sus características de riesgo.

La transición en la conformación del Seguro Nacional de Salud

La reforma del sistema de salud previó su financiamiento a través de una alícuota de la reforma tributaria. El fundamento se ligaba al hecho de que la centralización progresiva del financiamiento es un instrumento central para el logro de la eficiencia del sistema nacional integrado de salud, por el poder que la asignación de los fondos a los prestadores da al órgano rector del sistema. Dadas las restricciones impuestas por el diseño de la reforma tributaria, dicha centralización se propone realizarla a través de la ampliación de la seguridad social, transitando desde un fondo “DISSE”, que hoy contiene a parte de los trabajadores privados formales, hacia un fondo único que contenga a toda la población.

Esta centralización de fondos debe cumplir los cuatro criterios básicos:
- Aporte por ingresos.
- Complemento fiscal para cubrir el costo de los servicios que se deben prestar.
- Pagar cubriendo los riesgos en una primera etapa por edad y sexo y premiando por cumplimiento de metas asistenciales.
- Redistribuir los recursos obtenidos pagando una cápita promedio igual a todos.

La centralización de fondos permite
- Redistribuir los gastos que el propio Estado hace en salud (gastando 300 pesos por usuario en ASSE y 2.200 pesos en el BHU) al incorporar a los trabajadores públicos —(y sus familiares y jubilados del organismo y sus familiares en los casos que existan) al régimen general de la seguridad social, aportando alícuotas obrera y patronal como los demás trabajadores.
- Por otro lado, el gasto que estos organismos realizan contratando prestaciones mutuales se suma a las contrataciones de la ex DISSE, lo que permite, a través del seguimiento asistencial, el pago por riesgo y una cuota parte del pago asociado a resultados, una mejora sustantiva de la eficiencia en el gasto de las instituciones mutuales.
- Finalmente, mediante la redistribución de los excedentes, la mejora en la gestión y los aportes fiscales adicionales, permite llegar a la cápita única para todo el sistema integrado.

Las etapas en la construcción del SNS y su FNS

Ampliación del régimen general de la seguridad social a todos los trabajadores
Ello significa incluir sectores públicos sin cobertura, con cobertura por otros regímenes, y los trabajadores privados que están en regímenes separados del general de la seguridad social.

Ampliación de la base de la seguridad social a familiares de contribuyentes
Lo que se propone es incorporar a los familiares de todos los trabajadores al sector de la seguridad social, a través de un sistema que incluya un costo compartido entre:
- el propio contribuyente
- las instituciones receptoras de los afiliados que, a partir del uso más eficiente de sus recursos y de la economía de escala que genera el aumento de afiliados, recibiría una cápita progresivamente menor por afiliado.
- el gasto público que cubriría la diferencia.

Incorporación de los jubilados
Los jubilados, aportando un porcentaje de su ingreso al Fondo Nacional de Salud, ingresarán, recibiendo por ello la prestación de salud.

Todos los ciudadanos en el FNS
Finalmente, ingresarán al régimen general de Fondo Nacional de Salud el resto de los ciudadanos no comprendidos en la seguridad social, nivelándose la cápita para todos los prestadores.
Es de suponer que todos estos ciudadanos son contribuyentes del IRPF y, por ende, en 2007 tendremos su declaración jurada de ingresos, sobre la base de la cual aportarán un porcentaje de dicho ingreso al FNS para dar cobertura de salud a su familia.

La eficiencia económica y social a través del sistema de reembolso
El Seguro reembolsará, a través del FNS, mediante el sistema de prepago a los prestadores integrales.
El reembolso se hará sobre la base de una cuota salud que estará constituida por los siguientes elementos:

a) El número de personas que refieren como usuarios de cada institución de prestación integral.
b) Una prima de riesgo que tenga en cuenta diferentes factores, que implican costos de atención diferenciados para grupos poblacionales determinados. En una primera etapa, los factores de riesgo a incluir serán la edad y el sexo, por lo cual habrá un conjunto de cuotas de salud diferenciadas según la edad y el sexo de cada usuario.
c) Un mecanismo de pago por el cumplimiento de metas asistenciales, a través de trazadores de resultados que se valorarán a efectos de componer el pago de la prima por desempeño y resultados.

III) PRINCIPALES RESULTADOS EN LAS ÁREAS SOCIALES Y DE REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

1. Salarios

Un cambio relevante en la política del actual gobierno ha sido la de **convocar, luego de 14 años de inactividad, a los consejos de salarios**, para que los salarios de los trabajadores se definan de común acuerdo entre empresas y trabajadores, con **una pauta del gobierno de una mejora del 4% para los salarios reales de dichos trabajadores**.

Al mismo tiempo, se extendió este mecanismo de negociación a los trabajadores públicos y rurales por primera vez en la historia.
Finalmente, un resultado de este proceso de generalización de los Consejos de Salarios ha sido el aumento de los salarios de sectores muy deprimidos, como el área de la limpieza, de seguridad o del servicio doméstico, entre otros.
Este desarrollo ha ido de la mano de la aprobación de la ley de protección sindical, dando marco al desarrollo de las libertades sindicales fuertemente cuestionadas en los últimos 40 años.
Al mismo tiempo, se han dado incrementos del salario mínimo, lo que lo lleva a más del doble del existente en el año 2004.
Todo ello ha generado una leve recuperación del indicador de masa salarial sobre PBI.
Los gráficos siguientes nos muestras dichos resultados:

Gráfico 5
Salario Real 1999-2006

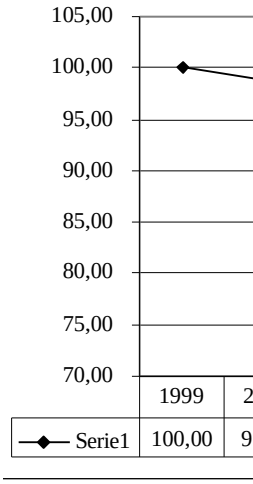
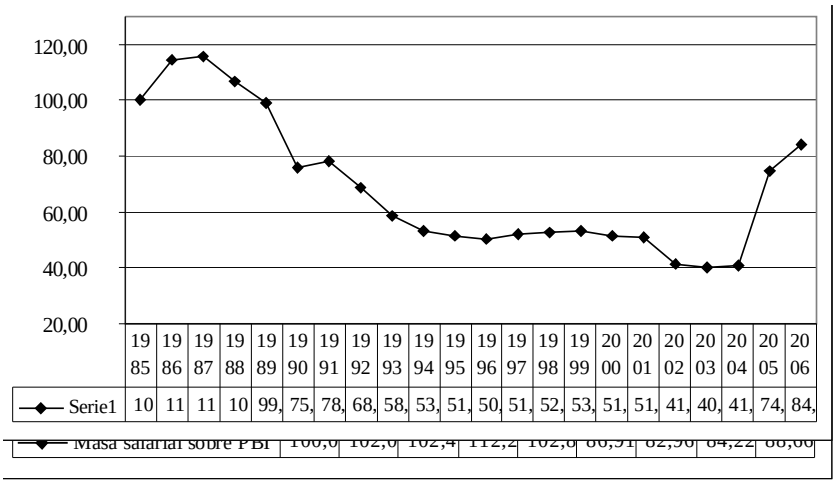


Gráfico 6
Masa salarial

Gráfico 7
Salario mínimo
1985-2006



2. Empleo

En el caso del empleo, el primer aspecto que se ha notado es un aumento del empleo y, por ende, una baja de la tasa de desempleo, que si bien no se dio (en el caso del desempleo) desde el primer año por aumento de la oferta de trabajo, se viene dando con mayor intensidad en el primer semestre del año 2006.

Por otro lado, como resultado de la convocatoria a los consejos de salarios y el aumento del número de sindicatos, se redujo de manera importante la informalidad en todos los sectores de actividad, llegando a porcentajes superiores al 15%.

Muchas veces se ha dicho que los altos costos eran un obstáculo a la formalización. Sin embargo, en este período el salario mínimo nacional ha aumentado de manera importante, y ello no ha sido obstáculo para el crecimiento de la formalización.

Los gráficos siguientes muestran estas situaciones:

Gráfico 8
Personas ocupadas

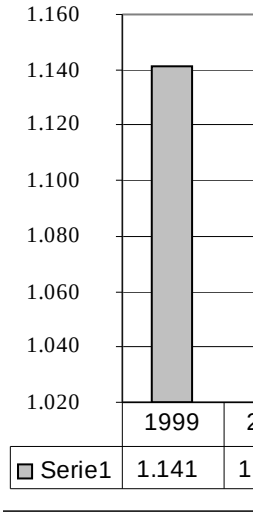
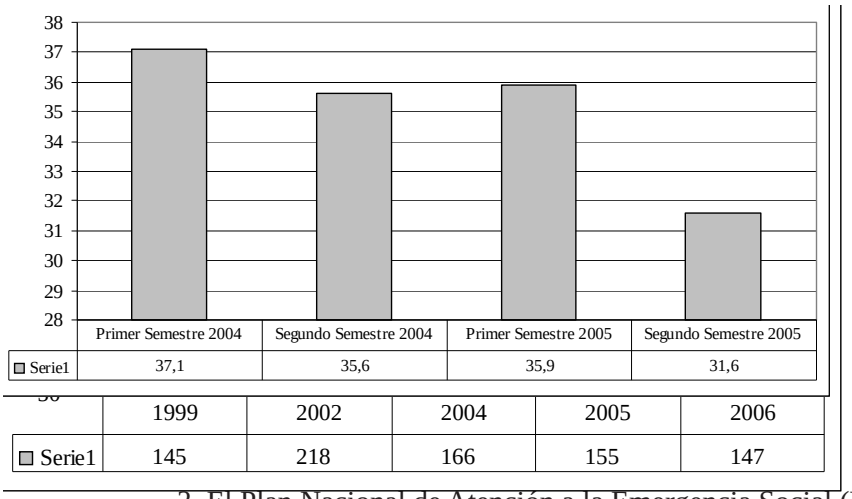


Gráfico 9
Personas desocupadas

Gráfico 10
Informalidad



	1999	2002	2004	2005	2006
Serie1	145	218	166	155	147

3. El Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES)

La herencia del millón de pobres, y los miles de indigentes, ha sido encarada como una acción global del gobierno nacional de fortalecimiento de las políticas sociales.

Sin embargo, era imprescindible, como lo formulaba el programa de gobierno que impulsamos en la campaña electoral, atender de manera inmediata a los sectores más pobres. **Por ello surgió el PANES ,con su componente de ingre-**

so ciudadano, que hoy reciben más de 70 mil hogares y más de 200 mil personas.

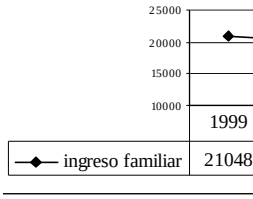
A ello debemos sumarle el programa de Trabajo por Uruguay que hoy involucra ya a varios miles de personas, y los componentes de apoyo al Plan vinculados a la permanencia de los niños en el sistema educativo, y a la atención sanitaria de dichos núcleos familiares, que se ha generalizado.

Dentro del gabinete social se comienza ya a diseñar el Plan de Equidad —que será la continuación del PANES—, permitiendo darle sostenibilidad estructural a las mejoras de ingresos y de condiciones de vida que dio dicho plan de emergencia.

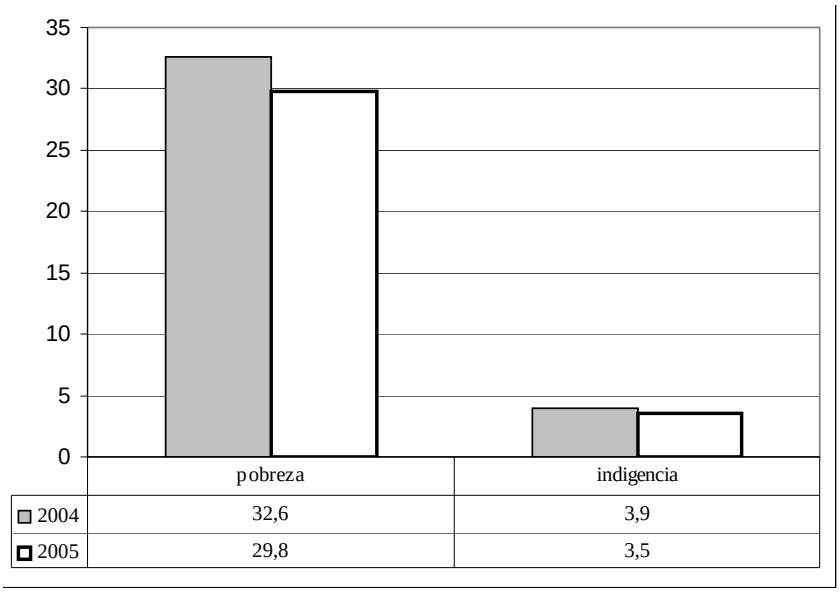
4. Un resumen de cambio en los ingresos

Como resultado de los cambios anteriores en materia de salarios, empleo e ingreso ciudadano, comenzó a darse un cambio en el ingreso global de los hogares y una reducción de la pobreza, tal como lo muestran los gráficos siguientes:

Gráfico 11
Ingreso de Hogares
Precios Constantes



Reducción de Pobreza
2005



A nova inserção da Bolívia no mercado mundial, em especial no contexto sul-americano a partir dos anos 90.

Victor Hugo Klagsbrunn*

1. As transformações no comércio exterior de Bolívia

Até os fins dos anos 90 a Bolívia mantinha seus principais laços comerciais com a Argentina e com os países da Cooperação Andina.
Os dados sobre o comércio internacional do país mostram um quadro inequívoco. Devido à história do país no Século XX, à sua posição central na América do Sul e também à falta de um porto para escoar seus produtos, a Bolívia relativamente pouco se relacionava com os países capitalistas centrais. E esta importância é declinante desde 2000, época em que as exportações de gás natural e petróleo tomaram um lugar dominante da pauta de exportações do país.

1.1. As exportações de Bolívia no início do séc. XXI

Em 1992 as exportações bolivianas se dirigiam em um grau já relativamente alto para a Argentina, em proporção semelhante àquelas dirigidas aos Estados Unidos. Em contrapartida, as exportações para o Brasil representavam apenas 2,1% do total exportado. Em 2000 a participação das exportações para a Argentina tinha diminuído, enquanto aquelas para os Estados Unidos continuaram ganhando importância relativa, mesmo diante do avanço das exportações para o Brasil. Já em 2005, o Brasil passa a preponderar claramente como mercado externo de produtos bolivianos e a Argentina recupera apenas parte de seu papel anterior. As exportações para os Estados Unidos aumentam bem menos, diminuindo o peso das exportações bolivianas para aquele país para 14,5%. Estas oscilações refletem, na verdade, uma mudança bastante radical na pauta de exportações boliviana.

---

* Professor titular de Economia e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense.

Resultou do avanço das exportações dirigidas aos dois países vizinhos um recuo significativo do peso dos mercados norte-americano e europeu. Neste sentido, embora uma economia produtora de produtos primários, devido ao tipo de produto principal e ao meio de transporte por gasoduto, a corrente de comércio da Bolívia com o resto do mundo perdeu peso relativo. Apenas os Estados Unidos, entre os países industrializados, continuavam em 2005 com um peso relativo significativo de 14,5 % das exportações bolivianas, com pequeno acréscimo de seu valor absoluto de 2000 a 2005.

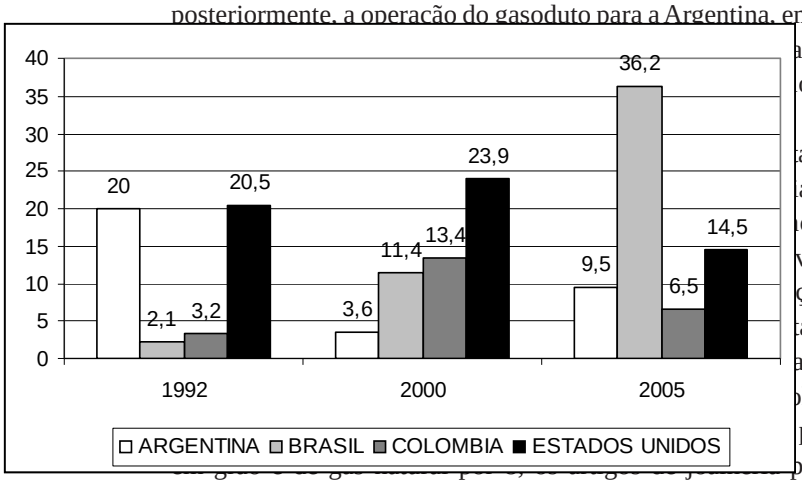
Bolivia: Exportaciones según País de Destino
em miles de US Dolares

Paises	1992			2000			2005		
de destino	Total exports	%	Indice 92=100	Total exports	%	Indice 92=100	Total exports	%	Indice 92=100
Alemania Occ.	31731933	4.1	100	13097235	0.9	41.3	15248916	0.5	48.1
Argentina	154765067	20.0	100	53233328	3.6	34.4	268048912	9.5	173.2
Bélgica	82463794	10.7	100	41546432	2.8	50.4	22465633	0.8	27.2
Brasil	16437336	2.1	100	165767715	11.4	1008.5	1016451856	36.2	6183.8
Chile	18311420	2.4	100	9936998	0.7	54.3	40724450	1.4	222.4
China. Rep. Pop.	16430	0.0	100	167662	0.0	1020.5	20704956	0.7	126019.2
Colombia	25137828	3.2	100	195978177	13.4	779.6	181381295	6.5	721.5
Corea (sur) Rep.	326397	0.0	100	1748415	0.1	535.7	60140673	2.1	18425.6
Cuba	-	-	100	26207756	1.8		14819	0.0	
Estados Unidos	158661707	20.5	100	348883725	23.9	219.9	407621072	14.5	256.9
Francia	32245607	4.2	100	2005688	0.1	6.2	7950459	0.3	24.7
Italia	1892198	0.2	100	16801834	1.2	888.0	15265986	0.5	806.8
Japón	1623239	0.2	100	3468021	0.2	213.6	134341856	4.8	8276.2
Malasia	6738015	0.9	100	5293343	0.4	78.6	16122070	0.6	239.3
Perú	61007672	7.9	100	60729276	4.2	99.5	126133079	4.5	206.7
Reino Unido	127582470	16.5	100	167631235	11.5	131.4	59182049	2.1	46.4
Suiza	5077350	0.7	100	163438580	11.2	3219.0	107443805	3.8	2116.1
Uruguay	1388601	0.2	100	69228445	4.7	4985.5	1596465	0.1	115.0
Venezuela	9560210	1.2	100	51617510	3.5	539.9	160433778	5.7	1678.1
			100						
Total general:	**773837623**	**100.0**	**100**	**1459396338**	**100.0**	**188.6**	**2810359757**	**100.0**	**363.2**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. http://www.ine.gov.bo/
Bolivia-Estadísticas Económicas: Sector Exportaciones

Bolívia: Exportaciones para principales parceros comerciales en % del total

O início da venda de gás natural em julho de 1999 para o Brasil, quando entrou em funcionamento o gasoduto GASBOL, construído pela PETROBRAS e, posteriormente, a operação do gasoduto para a Argentina, em 2004 mudaram



al. O resultado foi
ores vizinhos e,

anho, seu produto
ais. A exportação
o dinamismo. A
vel menos impor-
ção da Bolívia no
a a história políti-
a comercialização
oliviana.
por 198, a de soja
por 2. Já estanho (minério e concentrado) e o minério de zinco alcançaram um aumento de 16% no período, baixando em muito sua participação no total exportado, conforme se pode verificar na tabela abaixo. A soja cultivada na região limítrofe ao Brasil também alcançou alguma relevância no período, mas o gás natural passou a representar mais de um terço das exportações bolivianas em 2005, com tendência de incremento, tendo em vista o aumento previsto contratualmente de exportações para o Brasil e a Argentina.

Do lado dos países importadores, Brasil e Argentina, e em especial para o Brasil, consolida-se a dependência do suprimento de uma matéria prima até então pouco importante na matriz energética de suas economias. A disponibilidade e a importação do gás boliviano passaram a ter uma importância estratégica sobretudo para o Brasil. Até então, a PETROBRAS pouco se interessava pela produção de gás, também em território brasileiro. A conversão de boa parte do parque industrial brasileiro e das residências, especialmente nas regiões sudeste e sul, para gás natural, um combustível mais barato e menos poluidor, criou e ampliou o mercado brasileiro por gás natural.

1.2. As importações da Bolívia a partir do fim da década de 90 do Século XX.

Do lado das importações da Bolívia sua interdependência crescente do Brasil fica ainda mais exposta, especialmente desde o inicio da exportação de gás natural por gasoduto.

Já em 1992 as importações oriundas do Brasil perfaziam valor mais alto que as trazidas da Argentina, mas ambas eram inferiores àquelas vindas dos Estados Unidos (24,1%) e mesmo as importações com origem no Japão eram maiores que as da Argentina. A situação começou a mudar nos últimos anos da década de 90 do Século XX: a Argentina recupera parte do mercado boliviano e as suas exportações ultrapassam as vindas do Brasil em 2000, mas ambos países ainda eram sobrepujados pelas importações de produtos dos Estados Unidos.

A grande mudança ocorre no período de 2000 a 2005, com a diminuição absoluta e relativa das importações oriundas dos Estados Unidos, do Reino Unido e da Alemanha Federal, com o paralelo aumento das importações da Argentina e sobretudo do Brasil. No último ano mencionado, as importações provenientes do Brasil já correspondiam a 21,9% das importações bolivianas. Ressalte-se também o grande avanço da importação de produtos chineses no período. Como se mostra na tabela correspondente, deve-se ressaltar sobretudo a composição das exportações brasileiras para a Bolívia, bastante diferente das argentinas.

Em primeiro lugar, chama a atenção a grande volatilidade das importações oriundas dos dois países, devido sobretudo a variações nas exportações de gás natural. Considerando-se apenas os itens de maior peso na pauta, verificamos que produtos do reino animal perderam importância, bem como produtos alimentares e minerais. Há, contudo, desenvolvimentos em sentido inverso em alguns itens.

Em 2005, 48,3% das importações da Argentina corresponderam a pasta de madeira ou de outras matérias fibrosas, 26,5% a produtos da indústria química e 23,8% a metais e manufaturas de metais, e as demais seções pouco contribuíram para o total de importações. No mesmo ano, as importações oriundas do Brasil corresponderam a metais e suas manufaturas (42,8%), com

uma evolução crescente, ao contrário do caso argentino, especialmente nos itens instrumentos e aparelhos óticos (que alcançaram 28,5% do total importado) e mecânica e seus produtos (com 27%).

Tentando explicar um pouco melhor as diferenças, baixando ao nível de capítulos de comércio exterior e considerando apenas os mais importantes, as diferentes configurações aparecem com mais nitidez.

Nas importações oriundas da Argentina quase 15 % corresponderam a cereais, produtos de moagem, sementes e preparados à base de cereais, contra 6,6% no caso das exportações brasileiras; 32,3% das exportações argentinas corresponderam a combustíveis minerais e óleos minerais, tendo ainda alguma importância as exportações de manufaturas de ferro e aço (6,5%) e caldeiras e máquinas e artefatos mecânicos e suas partes (6,3%).

No caso das exportações brasileiras para a Bolívia, elas se distribuíram por um número maior de capítulos com peso na pauta, destacando-se caldeiras, máquinas e artefatos mecânicos (15,4%), produtos de fundição em ferro e aço (10,7%), matérias plásticas e suas manufaturas (9,2%), além de sementes e papel. Tudo leva a crer que o Brasil, assim como a China, vem substituindo com mais sucesso as importações antes oriundas dos países industrializados, em especial Estados Unidos, Alemanha e Reino Unido.

1.3. Avaliação e perspectiva do intercâmbio comercial de Bolívia

Desde o fim dos anos 90 do Século XX a Bolívia aumentou sensivelmente a corrente de comércio com os países limítrofes Brasil e Argentina, em detrimento da participação dos países industrializados centrais. A maior integração regional deve ser vista, preliminarmente, como um aspecto auspicioso para fundamentar a integração de Bolívia na região, incluindo sua participação plena no MERCOSUR.

Os acontecimentos políticos, com a posse de Evo Morales na presidência da Bolívia, implicaram novos rumos nesta inter-dependência no interior da América do Sul, implementada sobretudo pelo mercado de insumos energéticos.

Para o governo brasileiro significou o reconhecimento e a explicitação desta nova dependência de um insumo energético de importância crescente internamente e da necessidade de buscar fontes alternativas internas de suprimento, para evitar a dependência de processos políticos em outro país conhecido por sua instabilidade. Com tal fim busca-se desde 2006 o aproveitamento de áreas produtoras de gás natural nas bacias *off-shore* do sudeste brasileiro, onde o país já produz mais de 80% do petróleo consumido no país.

Diante dos anúncios da PETROBRAS de grandes investimentos na exploração e no transporte do gás natural existente no Brasil, a empresa prevê a auto-suficiência nacional para 1998 neste setor. Mesmo assim, o Brasil não tem a intenção de cortar as importações de gás da Bolívia, que estão fundamentadas

em acordo bilateral de longo prazo. O objetivo é o de manter uma alternativa para o caso de novos sobressaltos na política de exportação por parte da Bolívia e de cobrir as necessidades crescentes de gás natural não mais necessariamente apenas ou principalmente com importações mas com produção nacional. Diante disto, a Petrobrás vem direcionando seus investimentos na área de gás natural para outras fontes de suprimento e diminuindo-os em solo boliviano.

O quadro das exportações da Bolívia, desde o fim dos anos 90 e sobretudo a partir de 2003, indica uma inter-dependência econômica crescente com o Brasil e, em menor escala com a Argentina. Esta constelação começou a se consolidar especialmente desde o começo do novo século, quando o Brasil passa a ser o maior mercado para as exportações bolivianas, como também passa a ser o maior fornecedor de produtos industrializados. Este papel promissor de fornecedor de produtos industrializados para o restante da América do Sul confronta-se, contudo, com a concorrência crescente de produtos da China, que em 2005 passou a ser o maior exportador de industrializados para a América Latina.

Este papel dominante do Brasil no contexto sul-americano se faz sentir em quase todos os países limítrofes ao país, mas no caso boliviano se fundamenta nas especificidades da ligação entre as duas economias, através da exportação/importação de gás natural via gasoduto. Esta via de transporte é a mais barata, sobretudo a partir de escalas de transporte significativas, mas também constitui um elo nada flexível entre a produção e o consumo.

Na verdade esta evolução econômica se acentua desde 2003, início do Governo Lula, quando a política externa brasileira frente à América do Sul ganha evidente prioridade. A relevância política avança paralelamente à maior preponderância econômica do país na região, sem que se possa dizer qual dos dois aspectos seja causa ou conseqüência um do outro. Eles são elementos de um mesmo processo de abertura do Brasil para a América do Sul, no qual se inclui a retomada da atividade de comércio também no interior do MERCOSUL, ao se recuperar do retrocesso causado sobretudo pela crise econômica Argentina. Esta nova política de abertura por parte do Brasil, em especial desde 2003, tem na verdade duas componentes: uma econômica, outra política. A preponderância econômica, sobretudo com base no tamanho de seu mercado consumidor para produtos dos países vizinhos, serve de base e é também objetivo de uma política de liderança política na América Latina.

Com praticamente todos os países limítrofes, incluindo a Argentina, o Brasil fortalece uma conhecida relação de inter-dependência, consolidando-se como mercado para produtos primários e de pouca transformação industrial e como supridor crescente de produtos industrializados.

A interdependência entre Brasil e Bolívia coloca-se, assim, em outro patamar. Brasil substitui os países industrializados como fornecedor de produtos industrializados, especialmente de bens de capital e passou a depender de modo crescente do gás natural da Bolívia. No entanto, esta dependência

brasileira é reversível, pois a exploração de depósitos de alguma proporção na costa brasileira, vão permitir em alguns anos a auto-suficiência em gás natural (prevista para 2008, com algum otimismo). Por outro lado, o Brasil ainda tem a alternativa de voltar a consumir óleo combustível em maior quantidade, no caso do gás natural boliviano passar a ser vendido a preços não mais competitivos no mercado interno brasileiro.

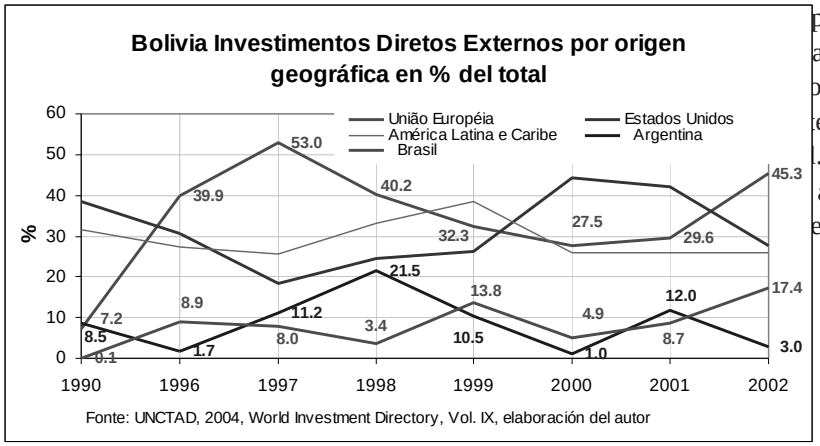
De modo semelhante com o que ocorreu com o Paraguai, após a construção da hidroelétrica de Itaipu, também no caso boliviano, o vizinho maior expande sua influência sobre a economia e a sociedade bolivianas de modo flagrante, seguindo uma tendência que se coloca de modo completamente novo no continente sul-americano, pois antes o Brasil quase não comerciava com os países vizinhos. E esta maior participação do Brasil no contexto sul-americano é elemento essencial da política externa brasileira para o subcontinente.

2. OS INVESTIMENTOS DIRETOS NA BOLÍVIA

A questão da integração dos capitais dos vários países da América apresenta dois aspectos essenciais. De um lado, há que se considerar a dinâmica de investimentos cruzados de capitais de um país para o outro e, por outro, é necessário caracterizar que tipo de capitais de cada país investe nos demais perações.

anas na esfera de os investimentos tendência que se .

a evolução dos em particular, na



Fonte: UNCTAD, 2004, World Investment Directory, Vol. IX, elaboración del autor

Observa-se que os investimentos diretos brasileiros passam a superar os argentinos a partir de 1999, aumentando sua diferença em 2002, ano em que a participação dos investimentos argentinos volta a cair, como em 1996, 1999 e 2000.
Pelo lado dos países industrializados, os europeus foram os que mais investiram durante a expansão das empresas privadas na produção de petróleo e gás, quando as empresas norte-americanas se retraíram. Mas em 2000 e 2001 estas últimas voltaram a investir mais que as européias.
O investimento direto brasileiro, especialmente da estatal PETROBRAS, na produção de gás e de petróleo, foi aparentemente muito concentrado nestes dois ramos em parte coligados, já que neles a empresa se constitui desde então na maior em atuação na Bolívia.
Sabe-se que a maior parte do comércio internacional –mais de 65% do total segundo dados da UNCTAD World Investment Report 1995 pp 85 e segs.– é realizado por empresas transnacionais. No caso da Bolívia isto não é diferente. Assim, a maior parte do comércio de combustíveis é realizado pelo gasoduto GASBOL. A exportação de petróleo e gás natural perfazia em 2005 97,3% do total de exportações para o Brasil e 83,5% do total exportado para a Argentina.

3. A NOVA INSERÇÃO DA BOLÍVIA NO MERCADO MUNDIAL E NA AMÉRICA DO SUL

A bibliografia já clássica no campo das relações internacionais[1] enfatiza a inter-dependência que se estabelece entre duas economias quando as relações de comércio entre elas se intensificam.
Esta inter-relação, contudo, está longe de ser neutra e equilibrada, mesmo quando o país exportador de commodities apresenta uma relação de preços relativos favorável e exporta produtos bem posicionados no mercado mundial, como é o caso do petróleo e o gás natural. A dependência é ditada por vários outros aspectos além da relação entre os preços relativos de produtos importados e exportados (*Terms of trade*).
A Bolívia é um exportador crescente de produtos cujos preços são determinados por uma oferta em parte cartelizada e insuficiente para atender a demanda mundial crescente. Isto vale tanto para o petróleo quanto para o gás natural, cujo mercado internacional é regulado pelo petróleo e tende a acompanhar as oscilações deste. Em conseqüência os preços internacionais de petróleo e gás vêm apresentando tendência crescente, acompanhando a conjuntura do mercado mundial extremamente favorável ao menos desde 2004. Na verdade, des-

1. Por exemplo BARRY JONES, 1994. Globalisation and Interdependence in the International Political Economy – Rhetoric and Reality, Pinter Publishers, London & New York, 1994.

de a constituição do cartel da OPEC, os preços internacionais do petróleo tem oscilado bastante, mas com preponderância de períodos de preços altos. No mercado internacional de commodities os produtores de petróleo e gás natural estão, sem dúvida, em melhor situação que os demais exportadores de produtos primários.

Mesmo considerando apenas o aspecto dos preços no mercado mundial, os preços de todas as commodities, incluindo petróleo e gás natural, oscilam de modo muito mais acentuado que os preços dos produtos industriais, o que implica em maior instabilidade no desenvolvimento possível entre os exportadores de produtos primários.

Por outro lado, a produção de produtos primários agrega muito menos valor que os produtos industriais, e transfere para os países industrializados uma grande proporção de empregos industriais e no setor de serviços, no geral mais qualificados e com remuneração mais alta. Conseqüentemente, consolida-se através de uma divisão de trabalho como observamos entre países industrializados e produtores de produtos primários uma distribuição muito desigual de postos de trabalho com mais qualificação e maior remuneração e uma estrutura social nestes países muito diferenciada.

É verdade que os países exportadores de petróleo podem direcionar parte de seus excedentes em divisas para implementar a industrialização em seus países. Em um primeiro momento, pensa-se em agregar mais valor nos produtos exportados a partir do petróleo cru, por exemplo mediante a construção de refinarias, oleodutos e gasodutos.

Seguir mais adiante na industrialização esbarra, no geral, nos limites dos mercados internos destes países, que não garantem uma escala mínima de produção que tornem rentáveis plantas industriais que ali porventura venham a ser instaladas.

Por esta razão, as empresas industriais de capital internacional priorizam instalar suas filiais em países que já contam com mercados internos expressivos que lhes permitam produzir em escala suficiente para garantir rentabilidade e competitividade no mercado mundial.

A predominância da economia brasileira no contexto sul-americano apresenta dois lados complementares.

Quando se fala em exportações provenientes do Brasil de fato está se falando majoritariamente em exportações de empresas transnacionais sediadas no país, que usam suas plantas, com maiores dimensões, instaladas no Brasil como trampolim para essas exportações dentro da região. Para o Brasil fica a vantagem de que os empregos industriais aí se localizam, mas, por outro lado, as remessas de lucros e dividendos por parte das empresas transnacionais pesam cada vez mais no balanço de pagamentos do país.

A outra vertente de influência econômica do Brasil na América do Sul constitui

o investimento de empresas brasileiras nos demais países da região. Desta tendência participam também filiais de empresas transnacionais como a IMBEV (no Brasil: AMBEV), Arcelor Brasil e Embraco. (Veja-se Gazeta Mercantil de 3/07/206 pgs. A1 e A4). Mas estes investimentos decorrem em boa parte de investimentos anteriores das empresas brasileiras que operavam antes de serem adquiridas por grandes grupos internacionais.

De modo geral, no processo de concentração de capital em curso no Brasil, também as empresas de capital preponderantemente nacional ganham em escala de produção e de capital e expandem seus investimentos para outras regiões do globo. Entre estas estão a Petrobrás, de capital estatal, mas também bancos brasileiros (como o Itaú com forte presença na Argentina e que recentemente adquiriu o BankBoston no Chile e no Uruguay), siderúrgicas como a Gerdau e a CSN com investimentos nos Estados Unidos e também em países sul-americanos, e empresas produtores de equipamentos, que acompanham os investimentos de empresas brasileiras nesses países.

Ambas vertentes de integração de capitais no âmbito sul-americano implicam em expansão do comércio exterior do Brasil, especialmente em exportações a partir do país. As empresas transnacionais –estrangeiras ou de capital brasileiro– estão por trás da grande expansão das exportações industriais brasileiras para o subcontinente. A América Latina já se tornou o segundo destino mais importante das exportações brasileiras e esta relevância aumenta ainda mais quando se trata de produtos industriais de origem brasileira que, no mercado internacional industrializado, são ainda pouco competitivos, por desenvolvimento tecnológico defasado e menores economias de escala, além de taxas de câmbio pouco favoráveis às exportações brasileiras. Para as indústrias brasileiras mercado externo significa cada vez mais apenas a América do Sul, em especial o Mercosul.

No caminho da expansão das exportações industriais na América Latina paira, contudo, a ameaça chinesa. Aquele país já se tornou o principal fornecedor de manufaturas industriais na região, como indica um estudo do BID[2] e a tendência é clara de aumentar sua participação no mercado sul-americano, ameaçando as exportações brasileiras.

---

2. MOREIRA, Mauricio Mesquita, 2006, Fear of China: Is there a future for manufacturing in Latin América. BID 2006.

II. c.

La articulación de lo político y lo social; lo institucional, la democracia y el socialismo

Articular lo social y lo político resulta hoy imprescindible

Beatriz Rajland*

En este trabajo se intenta abordar la problemática política en la Argentina actual.

Se sitúa —aunque este tópico no se desarrolle— en el contexto del panorama de cambios que se han sucedido en los últimos años en América Latina. Esto que se ha dado en llamar "época de transición", con la aparición de gobiernos denominados por algunos como de izquierda, y por otros sólo como "progresistas".

En primer lugar, se hace necesario aclarar que no aporta más que a la confusión generalizar en las calificaciones, ya que las diferencias de procesos, compromisos, propuestas y propósitos no lo permiten. Ni en Chile ni en Argentina los gobiernos provienen de opciones que se hayan caracterizado por tener estrategias de izquierda —o siquiera seriamente de centro-izquierda—, mientras que en Uruguay y Brasil sí provenían de esas opciones, o por lo menos en ese sentido interpelaron al pueblo que los ungió. Sin embargo, en ninguno de los cuatro países nombrados está planteado ningún cambio profundo de tipo socio-económico, estructural, sino que se promueven cambios cosméticos en un capitalismo que reconocen válido como sistema, aunque entiendan que es necesario "aliviar" las "injusticias", en cuanto a estos: nuestros países periféricos, más que por convicción por preservación de la llamada "gobernabilidad", eufemismo que significa: evitar, frenar los levantamientos y luchas populares que pudieran poner en riesgo el sistema hegemónico.

No obstante, es verdad que incluso esas realidades expresan cambios a nivel del sentido y el imaginario popular, búsquedas de nuevas propuestas que aparezcan con rasgos distintivos respecto a la generalizada crisis de representación política.

---

* Profesora de Teoría del Estado en la Universidad de Buenos Aires, Argentina, Vicepresidenta de FISYP (Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas). brajland@derecho.uba.ar

Por otro lado, distinta es la cuestión en Venezuela y Bolivia, donde —aunque no en forma similar, pero que podemos considerar en el mismo bloque latinoamericano y caribeño en proceso de cambio— se observan y se manifiestan voluntades, tendencias de cambios que alternativizan las relaciones sociales capitalistas —particularmente en Venezuela, con el lanzamiento de la consigna y propósito de la construcción de alternativas políticas capaces de construir y sustentar los cambios hacia el "socialismo del siglo XXI".

Señalemos también los avances del movimiento popular a nivel institucional que se han dado en México y en Ecuador.

Pero dentro de esta rápida mirada, también observemos una particularidad de estos tiempos, y es que la sociedad política expresa un empate o una leve diferencia entre las fuerzas de centro derecha y las de centro izquierda a nivel de los guarismos electorales, lo que significa una dicotomización y un desafío en la conquista de hegemonías.

Dentro entonces de este contexto es, como dijimos, que nos ocuparemos de algunos rasgos relativos a la problemática argentina de hoy. Nos preocupa particularmente —en un panorama de crisis política más específicamente señalada como una crisis profunda de representación política— el tema de la relación entre el movimiento social y el político, tan desarticulado hoy en la Argentina, y nos interesa en tanto y cuanto consideramos que justamente **la articulación de lo social y lo político**, ya no meramente de los movimientos sociales y políticos como entidades diferenciadas sino de lo social en lo político y de lo político en lo social, es la piedra angular de la construcción de sujetos sociales capaces de producir los cambios reales dirigidos a la ruptura sistémica.

Señalamos en Argentina algunas características que resultan premisas para el análisis actual. Ellas son:

- La existencia de una crisis hegemónica del bloque dominante, que no es nueva, que se ha ido reciclando alternativamente, pero que ha aparecido más claramente visible, en especial, a partir de las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001.
- Los variados intentos de reconstrucción del consenso por parte de ese mismo bloque dominante. Intentos que incluyen maniobras y artilugios para tratar de cooptar a distintos modos de expresión y de constitución de actores sociales (asambleas, piquetes, movimiento obrero, etc.).
- La ausencia real de una verdadera alternativa política, afirmación que no desmerece los diversos espacios de ampliación de participación político-social gestados y en gestación, sino que alude a la insuficiencia de ellos en miras a la posibilidad de efectivización de cambios profundos, rupturistas del sistema hegemónico.

- La necesidad de situar la crisis de representación política, que aun subsiste —que fue particularmente reconocida por todos los sectores en el 2001 y hasta el 2003, para que luego algunos la consideraran como erróneamente superada— como un problema de **poder político**.

Al respecto de la última premisa, afirmamos que hay crisis, es decir, sigue habiéndola, crisis que no empezó en diciembre de 2001 ni terminó con las elecciones nacionales de 2003. Es importante refirmarlo, porque ella se desarrolla en medio de un escenario de luchas y confrontaciónes al interior y hacia afuera tanto de las organizaciones del bloque dominante como de los sectores subalternos. Además, porque se ha tratado de desdibujarla después de las elecciones del 2003.

La reflexión acerca de que se trata de un problema de poder político nos indica que seguimos estando en crisis, pero que es más que una crisis de representación. Es una crisis política profunda, más generalizada. Y afirmamos que en épocas de crisis política hay que **debatir y hacer más política,** y no menos, cómo pregonan algunas corrientes funcionales —en última instancia— al poder dominante, sea que provengan de la derecha o de la izquierda.

BUSCANDO LAS MANIFESTACIONES DE LA CRISIS.

En el transcurso de los años *constitucionales*, o sea desde fines de 1983 en adelante, tuvo lugar una sistemática apropiación del consenso del pueblo por parte de los gobernantes, que también sistemáticamente incumplieron sus promesas, lo que produjo una profunda crisis de representación política o, en verdad, crisis política o crisis del sistema de dominación en la Argentina.

A lo largo de los últimos años, se registró un particular creciente desinterés de la masa del pueblo en la política, que en su expresión institucional se fue traduciendo en el aumento de las abstenciones en las elecciones, o en el voto en blanco o impugnable.

Esto estuvo significado en las elecciones del 14 de octubre de 2001, en las cuales el voto en blanco y el impugnado triunfaron por encima de las opciones orgánicas. Ello fue resultado, fundamentalmente, del proceso de acumulación de acciones y luchas de resistencia, que adoptaron formas de organización renovadas, desarrolladas en la segunda mitad de los 90, y que no sólo tuvieron que enfrentar los avances del neoliberalismo, sino también el sindicalismo tradicional devenido en sindicalismo “empresario”, propietario o administrador real de empresas relacionadas, entre otras actividades, con la medicina prepaga, la jubilación privada, las privatizaciones, la industria hotelera y el turismo en general.

La culminación de ese proceso fueron las ya históricas jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001, en las que el pueblo expresó ese repudio en la calle y se

constituyó en factor de relevancia en la caída del gobierno del Presidente De la Rúa.

De las jornadas del 19 y 20 emergió la consigna **"que se vayan todos",** que significaba el rechazo a aquellos que en nombre de la "representación ciudadana" condujeron a la situación crítica que vivimos o padecimos, y continuamos aún, con posicionamientos y acciones dirigidos a los intereses de las minorías poderosas, vernáculas y mundiales, con clientelismos y altas dosis de corrupción. La consigna resultaba muy expresiva del estado de ánimo popular, aunque con el tiempo resultara poco constructiva desde lo político y hasta funcional respecto a lo que se combatía, como de alguna manera se demostró en los resultados electorales del 2003.

Pero, también, de la experiencia del 2001 emergieron o se potenciaron formas organizativas y de lucha novedosas, que avanzaron hacia la conformación de variadas representaciones sociales junto con las que ya existían; así: las asambleas, el potenciamiento de los movimientos piqueteros, el aumento y papel de las denominadas "fábricas recuperadas" o autogestionadas, todas reconfiguraciones solidarias que permitieron avanzar en la manifestación del conflicto y la protesta, y sobre todo, avanzar en la organización de la misma. Tuvieron en común enarbolar grados bastante profundos de "autonomía" y de "horizontalismo", manifestando, en numerosas ocasiones, un vasto rechazo por lo que denominaran "lo político", en beneficio de mistificar como un absoluto el valor de lo "social" al grado de rechazar la mera idea de "luchar por el poder".[1]

Algunas organizaciones fueron cambiando de táctica: ya no se exigía al gobierno sólo subsidios, sino que se ejercía una doble acción: producir posibilidades productivas, autoemprendimientos de distinto tipo, y exigir, a las instituciones del Estado, además de la creación de polos productivos reales, la asistencia mínima, que con carácter clientelista y contenedor implementaron desde el poder. Al pico de desarrollo y combatividad evidenciado en el 2002 siguió un proceso de reflujo relacionado, por un lado, con cierto agotamiento de estrategias y, por el otro, con maniobras de cooptación oficial. Los "piqueteros" cambiaron, dentro de un mapa de fragmentaciones asociadas a identidades tanto sociales como políticas partidarias. Han sido los grupos más radicalizados, con más claras definiciones de izquierda, los que se presentaron con un desarrollo más dinámico, afianzándose en el espacio territorial, a la par que se han desdibujado aquellos ligados a propuestas más ambiguas[2] y que hoy están cooptados por el gobierno. Varios movimientos de desocupa-

1. Las teorías desarrolladas para esa época por Toni Negri y John Holloway sirvieron para la intelectualización de dichas posiciones.

2. Como por ejemplo, la FTV perteneciente a la CTA, e impuesta como la representación territorial de CTA.

dos consiguieron, en un momento, neutralizar el componente "clientelista" y con ellos el "punteril", y el de asistencialismo tradicional, para impulsar la generación de mecanismos de solidaridad y producción, sea de valores de uso para los propios grupos de desempleados, así como también de emprendimientos de mayor aliento.

Frente a la cooptación de algunas, otras organizaciones fueron evolucionando del mero reclamo de subsidios a promoción de iniciativas de desarrollo de "trabajo digno" y/o "genuino", de tipo cooperativo, de criterio solidario, desarrollando una autonomía organizativa positiva respecto al Estado.

Por su lado, el movimiento obrero organizado quedó rezagado en la instrumentación de estrategias de lucha, porque los dirigentes complacientes no las ejecutaban o porque otros dirigentes alternativos no conseguían o no acertaban a organizarlas. Surgieron, en ese contexto, una serie de luchas, resultado de la organización autónoma de ciertos trabajadores respecto a las centrales sindicales, que lograron colocar nuevamente en primer plano a este sector social y, de hecho, obligaron a las centrales a decidirse por la lucha franca o manipulada de acuerdo a quien las dirigiera.

Por otra parte, se fue produciendo un proceso de recomposición gradual de la mellada "autoridad estatal", y variados intentos de pacificación del conflicto, impulsados desde el poder político. En ello jugó un papel preponderante la implementación de un mecanismo de asistencia social —los diversos planes denominados "Trabajar", o el más amplio de "Jefes y Jefas de hogar"— que, aunque limitado siempre en cuanto a las necesidades, resultó eficaz en lo inmediato. También contribuyó la toma de medidas dirigidas a "pacificar" a los sectores medios afectados por la confiscación de los depósitos bancarios.

Evidentemente, lo contrastante ha sido el crecimiento de la movilización de los sectores más golpeados por la crisis, su grado de organización y consolidación en un momento dado y, a la vez, la fragmentación de estos espacios, tanto sean los sociales como los políticos. Esta debilidad también contribuyó al reflujo del movimiento, y se ha traducido en profundas dificultades a la hora de avanzar para producir los cambios sustanciales que el pueblo, las clases subordinadas, necesitan imperiosamente.

Por fin, llegamos a las elecciones presidenciales del 27 de abril de 2003. En primer lugar, un importante rasgo fue que el acto electoral le planteó, al conjunto de la ciudadanía, la "tarea" de resolver la crisis interna del Partido Justicialista.

Y cabe preguntarse: ¿es que realmente se expresó en esas elecciones el grado de movilización social descripto?

Creemos que no, y la cuestión tampoco es simple. Se puede afirmar que se votó con el espíritu del **"mal menor".**

Estas elecciones fueron planteadas como una reconfiguración del poder do-

minante en crisis. Y hubo una reconfiguración del bloque dominante, de su hegemonía, pero no hubo una reconfiguración política del pueblo.

Si bien es cierto que las jornadas del 19 y 20 de diciembre operaron como aceleradores de la crisis del bloque dominante, lo golpearon fuertemente; lo que de ellas surgió, sumado al movimiento ya existente, tanto social como político, no alcanzó a plasmarse en alternativa política de poder.

Lo que ha quedado también en evidencia es la dicotomía, la falta de articulación de lo social y lo político, que ha llevado al movimiento social al rechazo de lo político orgánico, a dejar de lado la cuestión fundamental del poder político. Estas ideas, sin embargo, no son nuevas: son parte de una concepción basista que alimenta esa dicotomía y, de alguna manera, recluye al movimiento popular en el margen de lo social, obstaculizando la trascendencia de su resistencia y lucha hacia el campo de lo político.

Lo que si fue claro es que el pueblo no visualizó alternativas en las débiles opciones no sistémicas, de la izquierda existente, ni tampoco se construyeron opciones nuevas representativas del nivel de lucha social alcanzado.

El nuevo presidente Kirchner tuvo rápida conciencia política acerca de que su ascenso sobre una base electoral escasa provocaba la necesidad imperiosa de reconstruir ese consenso para aumentar el grado de legitimación en el ejercicio de su poder, y actuó en consecuencia. Recomposición del consenso que no significa variación respecto a la subordinación al gran capital.

Es una construcción de consenso que interpela principalmente a los sectores medios, cambiando totalmente el eje de interpelación de la política del peronismo, que históricamente lo ha dirigido, en primer lugar hacia los sectores subalternos (lo que no contradice que el centro siempre haya sido lo pendular de su discurso, y fundamentalmente de su acción a favor de los sectores dominantes).

El discurso y la acción de Kirchner se han centrado en lo relativo a Derechos Humanos, lo cultural, cambios en las cúpulas militares, en la Corte Suprema (que son plausibles), todo acompañado de encendidos discursos antineoliberales y/o de dureza frente al FMI.

Estas medidas, como dijimos, han apuntado a la reconstrucción de hegemonía por parte del bloque dominante, pero es importante tener presente que la gestión presidencial ha tenido que hacerlo a partir de lo que constituyó el discurso y la lucha popular, o sea, no son concesiones graciosas sino condicionamientos resultado de las luchas populares anteriores y posteriores a diciembre de 2001.

Destacamos, entonces, el factor “de abajo”, como razón del posicionamiento presidencial que hasta ahora ha elegido el camino del consenso, pero tamtién de la coacción en la reedificación o reencauzamiento del aparato de dominación.

El reflujo de las movilizaciones que antes señalamos no equivale a derrota, a la luz de la realidad, que nos indica que la recomposición hegemónica "de arriba" necesita absorber, en parte, las demandas populares, claro que hasta el punto de que no dificulten las relaciones fundamentales de producción.

Por fuera de las políticas dirigidas a la reconstrucción de consenso, pero operando en la práctica concreta, lo que ha hecho el presidente Kirchner es una política continuista en beneficio de la mayor ganancia de los sectores más concentrados, y de los organismos financieros internacionales, que han recibido más pagos que nunca por la deuda externa. Alrededor de 5.000 millones de dólares —genuninos— se han pagado durante el 2005. Y el pago acumulado, durante los años 2003, 2004 y 2005, al Fondo Monetario Internacional y a los otros organismos multilaterales —Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo— alcanzó una cifra total de ¡14.500 millones de dólares!

Porque más allá de los discursos, el gobierno ha sido absolutamente consecuente con la política de pagar, aunque utilice eufemismos como "nos estamos desendeudando". El punto culminante ha sido el pago total de la deuda al FMI, en paralelo con idéntica resolución por parte del gobierno de Brasil. Además, para pagar al FMI, al Banco Mundial y al BID, ha emitido nueva deuda, en bonos, que es más cara aun, ya que la tasa de rendimiento es el doble (del 4% al 8%), empujando para adelante la deuda y comprometiendo de ese modo la seguridad, el bienestar y la libertad de las futuras generaciones.

Aparece claro, entonces, que en el dilema de las prioridades económicas se le otorga privilegio a los intereses de los accredores financieros externos por sobre los intereses de los acreedores internos de la deuda social, generada por el sistema económico-social capitalista y profundizado por las políticas neoliberales a que ha sido y es sometido el pueblo, y cuyo origen está, sin duda, en la gestación del golpe del 76 y la instauración de la dictadura genocida, sobre bases civiles y militares.

Se hace gala del superavit fiscal primario —se habla de alrededor de 20.000 millones de pesos— al mismo tiempo que se da cuenta de la muerte de niños por desnutrición y otras penurias. Se avanza en el intercambio con la Venezuela de Chávez, quien realiza una compra importante de bonos, y todo se aplica al pago de las obligaciones externas, mientras cálculos realizados por especialistas indican que, con lo que se pagó por deuda, podrían haberse construido —por ejemplo— 1.300.000 viviendas populares,[3] 30.000 hospitales o 30.000 establecimientos educacionales.[4]

Por otro lado, la realidad actual nos muestra una importante inflación relativa que llega, en lo que va del año, al 10% tendencial, lo que invalida de hecho los

3. Lo que significa el 40% del déficit habitacional actual en nuestro país.
4. Datos extraídos de la Propuesta de IMFC para refundar la nación. Agosto de 2005.

aumentos de salarios otorgados —es verdad— después de más de 13 años de estar inmovilizados, que en general han ascendido a un 19%, pero aun si considaremos que, desde el 2001, la devaluación del salario real ha sido de más del 40%.

En tanto que, para el 2004, el número de personas por debajo de la línea de la pobreza ascendía al 40,2%, de las cuales aproximadamente la mitad está en condición de indigente. En cuanto a la tasa de desocupación, en la última medición de mediados de 2006 era de 12,8%, lo que significa la existencia de un proceso de caída del desempleo, explicable por el crecimiento económico —basado en la mano de obra fundamentalmente— y con costos laborales relativamente cada vez más reducidos. Sumemos a esto que un 45% de los trabajadores está en "negro", es decir, no declarados —o sea, sin servicios sociales ni jubilación.

La recuperación de los niveles de producción a los que se alude frecuentemente "coexiste y se asienta sobre un cuadro de mayor explotación laboral (más desocupados —tendencialmente—, más trabajadores clandestinos y menores salarios), mayor empobrecimiento social (más pobres y más indigentes) y mayor desigualdad distributiva".[5]

Y aquí quiero señalar el que considero otro de los problemas nodales en la Argentina de hoy: se trata de la escandalosa desigualdad socio-económica. La diferencia entre el decil más rico y el decil más pobre es de 34 a 1. Y esto lo dice casi todo; el problema central, entonces, no es ni siquiera la pobreza, sino la desigualdad. Se hace evidente, entonces, que no ha habido modificaciones en cuanto a las políticas distributivas, ni hay tampoco tendencias esbozadas en este sentido. Los Planes Jefes y Jefas y Subsidios no significan una solución, y tienden a complejizar más la situación. Independientemente de la necesidad de otorgarlos para la mera subsistencia de una buena parte de la población, es evidente que no pueden ser base de ninguna construcción de alternativa.

En resumen, gestualidad y retórica es lo que caracteriza la acción gubernamental actual.

ESCENARIO POST ELECTORAL: (2005)

Como planteábamos al principio de este trabajo, el panorama político nos ha mostrado que, tanto antes de las últimas elecciones como después de ellas, continúa la crisis de representación política. La campaña electoral legislativa

5. ¿Seguirá declinando la desocupación? Una mirada sobre la última infomación del mercado laboral. Equipo de trabajo del Instituto de Estudios y Formación de la CTA: Claudio Lozano y otros. Agosto 2006. Paper de CTA.

del 2005 se planteó con una forma y un discurso "desideologizado", de agresiones y acusaciones mutuas entre los líderes de distintas opciones, sin propuestas concretas (¡ni qué hablar de programas!). Se mostró un fuerte anclaje personal respecto a los candidatos, y la publicidad hizo centro en ello. Argumentos para obtener el voto de los ciudadanos, vaciados de contenido, del tipo: "Patricia los quiere, quieran a Patricia (Bullrich)"; "Tal o cual es el candidato"; "La ciudad o el país (en su caso) necesitan gente cómo..."; "Tal o cual es la verdadera izquierda", apelaciones a confiar en X, W o Z.

El acto electoral le planteó, otra vez —como en el 2003—, al conjunto de la ciudadanía, la "tarea" de resolver la crisis interna del Partido Justicialista. Por otra parte, la puja en la Provincia de Buenos Aires se utilizó por el kirchnerismo para tratar de nacionalizar el conflicto, bajo la amenaza del peligro de la famosa y funcional categoría del establishment, como es la mentada gobernabilidad.[6]

Quedó a la vista, también, que la representación de los intereses de clase puede ser múltiple en su organización, pero se une en su objetivo. Junto al vaciamiento de contenidos, la enunciación de los contenidos "mentirosos".

Desde el gobierno se siguió planteando la pretensión de lo que denominamos la búsqueda de la vuelta a la "normalidad". Sin piquetes en las calles (salvo los que le son funcionales, ya que el gobierno ha dividido a los piqueteros en "duros" y "blandos"). Naturalmente, es con estos últimos con los que concilia. No se quieren protestas ni organización de las luchas. "Confiar" en las "autoridades", esperar, ser pacientes, o sea, desarmar la movilización popular, porque ella siempre condiciona las conductas de los gobernantes, aunque intenten resistirla y, si no se desarticula por el "convencimiento", por la "persuación", por la cooptación y la prebenda, se recurre a la criminalización de la protesta social, de la cual ya son víctimas más de 4.000 luchadores procesados.

El debate está —o debería estar— instalado en torno de la correlación de fuerzas sociales y políticas necesarias para generar —en primer lugar, y con carácter urgente—, una distribución del ingreso favorable a la mayoría empobrecida de argentinos, porque sin este cambio básico no hay nada a encarar, no hay futuro posible sin recuperación del salario y del trabajo, dirigido a cambios sociales profundos. Y en la discusión de esa fuerza necesaria deben ocupar un papel preponderante, además de los nuevos movimientos, los trabajadores organizados, actuando con independencia y autonomía del poder dominante; pero esta, más que una discusión sobre la economía posible, es un debate político. Es una cuestión atinente a la lucha de clases, o, si se quiere, entre el bloque de clases dominantes y el de las clases subordinadas.

---

6. Por momentos, recordaba el dilema que Alfonsín planteó a la ciudadanía cuando el levantamiento de Rico en Semana Santa, algo así como *yo o el caos* traducido a democracia o dictadura.

Es plantearse, por un lado, la decisión política, y por el otro —pero en paralelo—, la fuerza necesaria popular para lograr esa decisión política. Es necesario despojar a la pobreza de la naturalización a que ha sido sometida, y por sobre la pobreza plantear el tema crucial de la desigualdad cada vez más profunda de la sociedad argentina —sobre lo cual ya hemos consignado datos precisos.
Las elecciones del 2005 y la conducción política sistémica durante 2006 han mostrado un ofensiva ideológica y un crecimiento de la derecha, propio y por influencia y derivación. Hay, por otra parte, un discurso hegemónico centrado en la necesidad de la construcción de una centro-derecha y una centro-izquierda, y de que así será tendencialmente.
Los pactos impulsados desde el poder demonizan tanto a la izquierda como a la política.
Medidas y sugerencias imprescindibles para un camino alternativo pasan, entre otras, por:

- Modificar radicalmente las prioridades de política económica, y colocar en primer lugar la demanda de empleo y la reactivación del mercado interno.
- Resolución acerca de que la deuda externa no debe ni puede pagarse.[7]
- Impulsar la no participación en el ALCA —proyecto de dominación inscripto en la política de expansión imperial de los EE.UU.— y el reverdecer de la teoría del libre cambio, junto con las políticas de militarización en la región, que incluyen los operativos y ejercicios militares, que no se deben permitir.

BREVES NOTAS SOBRE LA IZQUIERDA Y LO ELECTORAL

Generalmente, frente a las elecciones, desde la izquierda se plantea que es un momento de la lucha de clases, pero si es momento de la lucha de clases (y así lo considero) lo es ubicado en un proceso de construcción a nivel concreto y práctico de organización y lucha.
Sin embargo, esto, sencillo para su comprensión, generalmente no es así. Conspira, para que no lo sea, la penetración (en la práctica) de la lógica electoralista sistémica.
Existe la necesidad de una izquierda creíble, sujeto de lo que el presidente de Venezuela ha dado en llamar “el socialismo del siglo XXI”.
Se necesita, desde la izquierda, una acción y un discurso acorde con la situación de un gobierno que no se apropió del consenso, sino que lo construyó con banderas populares hacia la clase media. Elaborar dichas estrategias constituye un verdadero desafío para las fuerzas alternativas, que todavía no se han estructurado.

---

7. Gambina, J.C., charla debate sobre la Deuda externa en Centro Cultural de la Cooperación, 2003.

La crisis de los partidos se ha desenvuelto como crisis del sistema de partidos tradicionales, tanto de derecha como de centro y de izquierda.

El proceso de desarrollo ha mostrado: crisis de los partidos-crisis de la representación política-crisis política- CRISIS, con la consecuencia de la transfiguración de los partidos.

Se percibe un significado de vuelta atrás: ¿no será que la alternativa tiene que venir de la mano de un nuevo desarrollo de los partidos políticos de los trabajadores? Es indudable que tendrá que venir de afuera del sistema tradicional. Se agotó el tiempo de los cambios dentro del sistema tradicional, que han experimentado un eterno reciclamiento. El hecho es que es el voto del conjunto ciudadano el que hoy decide, como ya hemos planteado, las propias internas partidarias, incapaces de resolverlas en su interior.

Es, realmente —como ya hemos dicho—, un dato importante, en el mapa político-histórico de la Argentina, este de la fragmentación de los dos partidos "tradicionales" del sistema, lo que en cierta forma expresa su propia crisis.

Por tanto, hoy no se puede hablar de estructuras partidarias, sino de corrientes tendenciales, por disolución de esas estructuras al interior de los partidos tradicionales. El Pacto de Olivos de 1994 entre Menem y Alfonsín (o sea, entre los líderes del peronismo y del radicalismo) fue el precursor de esto.

Otra cuestión que también se está observando es la tendencia a la disolución de las estructuras nacionales, apareciendo la identidad fragmentada provincialmente alrededor de un "caudillo" o "líder", con fuertes adhesiones personales.

Se han desarrollado, asimismo, alianzas transversales y no transversales.

Uno de los rasgos característicos de los partidos "atrapatodo" es la falta de "lealtades" de los votantes, el voto volátil, que también se ha observado en las últimas elecciones, y, por último, no hay reparos en cambiar de "aliados", de partidos, de frentes, cuantas veces como las ubicaciones en puestos políticos expectantes lo determinen.

En medio de ese panorama, el gobierno se fortaleció.

Fue la prueba del nivel de construcción de consenso desde 2003.

Una verdadera construcción "arquitectónica" de su poder, en la cual se excluyen las estructuras tradicionales, o se autoexcluyen de hecho. El nivel de muestra de las características de los partidos "atrapatodo", que hoy es la forma de expresión de lo que sobrevive de los otrora partidos tradicionales (además de las ya señaladas), es notorio: desradicalización y falta de programas y estructuras internas en funcionamiento. Sólo pueden funcionar grupos, no estructuras —y menos unificadas.

El resultado es que los partidos que conocíamos no significan hoy una identidad política. En este sentido, las últimas elecciones, junto con los hechos

recientes de reacomodamiento de figuras, representan la etapa superior de su camino a la disolución o dilución.
Es expresión del hartazgo popular, pero también de la crisis interna de los partidos actuantes.
Los poderes locales trascienden a lo nacional por el tejido de la red de alianzas.
Y hay una acentuación del presidencialismo —"decisionismo"—, que significa la preeminencia de la lógica de la emergencia, aunque ya se haya declarado el fin de la emergencia misma.
En consonancia, una práctica sólo formal de la democracia, entendida desde la participación electoral, y no en la gestión y promoción de políticas.
Es importante señalar un error, que a menudo se formula —incluso por especialistas—, y es el de considerar que el régimen de alternancia en el gobierno significa un rasgo de democracia. En todo caso, es de la democracia formal donde el conepto de democracia es el que está devaluado.
Lo que queda también en evidencia es la dicotomía, la falta de articulación de lo social y lo político, que lleva al rechazo de lo político desde el movimiento social. Y repetimos: estas ideas, sin embargo, no son nuevas, son parte de una concepción basista que alimenta esa dicotomía y, de alguna manera, recluye al movimiento popular en el margen de lo social, obstaculizando la trascendencia de su resistencia y lucha hacia el campo de lo político.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Volvamos al punto central: la crisis política, crisis subsistente, y hoy, más que nunca, un problema de **poder, de poder político**. Es un problema, como hemos estado desarrollando, de articulación entre lo social y lo político.
Se trata de construir alternativa, de construir poder propio y destruir el poder de los otros, de los opresores. Deconstruir y construir en el espacio de la política y el poder, transformar la base social del poder (hacia otras opciones, que yo represento en el socialismo). Lo que está en crisis es una manera de hacer política, la del bloque hegemónico. Sin embargo, los mismos sectores que lo rechazaron pusieron su voto a los partidos del sistema.
Mientras tanto, tampoco se supo construir opciones alternativas desde una izquierda que ha crecido en lo social, pero que está altamente fragmentada, fragmentación en ocasiones basada en diferencias reales, que no hay que ignorar, pero en muchos casos asentada en cuestiones formales o falsos hegemonismos de algunos que intentan, aun hoy, erigirse en vanguardias "iluminadas".
El problema actual es, como dijimos, fundamentalmente un problema político, y, por tanto, de creación y construcción de alternativas. El tema es la relación

de fuerzas sociales, la construcción de hegemonía en la sociedad y la configuración efectiva de poder.

Se hace cada vez más evidente la necesidad —aludida— de construcción de alternativa política, social y cultural, para lo cual es imprescindible instalar fuertemente la idea de que hay otro modelo posible, que incluye la propuesta de una integración latinomaericana y conosureña diferente a la actual, donde prevalecen los intereses de las empresas trasnacionales. Que es posible un modelo alternativo, capaz de llevar adelante un rumbo social y económico diferente, que tenga como objetivos el crecimiento económico, pero con redistribución y empleo, atención de educación y salud. Pero que ese modelo significa ruptura con el sistema hegemónico, o sea, la creación y construcción de alternativa real (faltante en las últimas elecciones), que se traduzca en "construcción de hegemonía en la sociedad y configuración efectiva de poder", que nos permita acercarnos a la utopía socialista que sostenemos.

Hacia el Socialismo del Siglo XXI

Carlos Tuta Alarcón*

¿Se puede pasar espontáneamente de la democracia al socialismo?

El principal aspecto que nos convoca es el hecho de que la globalización neoliberal, con todas sus consecuencias, produce la necesidad de buscar una sociedad alternativa, y esta, si quiere ser seria y radical, tiene que ser el socialismo.

Entre las consecuencias poco estudiadas por nosotros, está el caso de los profundos cambios que pretende establecer el capital financiero global en la superestructura política, jurídica e ideológica. En la superestructura política se produce toda la batalla contra el Estado-Nación y su soberanía. Paralelamente, el nuevo corporativismo logra la reducción de la ciudadanía a algo formal, despojada de su poder de decisión, puesto que los asuntos que la afectan de manera más importante se deciden en los organismos supranacionales técnicos y burocráticos. Esta reducción de la ciudadanía a la minoría de edad genera la necesidad de actualizar el discurso de la ilustración sobre la urgencia de la autonomía por el de la emancipación de los individuos, como condición de la liberación social.

Otra brecha que se abre en la superestructura burguesa global tiene que ver con la justificación de la acumulación mafiosa de capitales, en las formas mas perversas de los diversos tráficos y narcotráficos, y con los métodos realmente cínicos, las mentiras y excusas banales con que se invaden países como Afganistán, Irak y el Líbano, pero teniendo como objetivo el control de materias primas —como el petróleo—, lo que nos debe alertar sobre la amenaza que eso significa para los recursos naturales escasos o estratégicos. Las altas densidades de nuestra biodiversidad constituyen un botín nada despreciable.

Esta forma decadente de la moral imperialista niega totalmente la antigua moral burguesa del enriquecimiento por el trabajo, y lo que llamaron “la estirpe

* Profesor de Historia, Universidad Autónoma de Bogotá, Colombia

calvinista de las instituciones"; por ello, desde nuestro punto de vista, adquieren actualidad la frase de Bolívar cuando exigía de los dirigentes y los pueblos revolucionarios de América Latina "Moral y luces", y la de Antonio Gramsci, cuando señaló la necesidad de una "Reforma intelectual y moral", para superar las lacras que destruyen la ética más elemental bajo el dominio de la globalización de los capitales financieros. La ilustración y la ética, los valores del mundo del trabajo, son nuestra bandera frente a la decadencia imperialista, el saqueo y la guerra contra los pueblos del mundo.

Un nuevo punto de partida en la economía hacia el socialismo en América Latina exige una nueva superestructura política, valórica y jurídica, y de allí la importancia de los esfuerzos por una nueva democracia. Ya Mariátegui había planteado la crisis de la democracia como parte de la crisis de la civilización. Crisis de la democracia en occidente y de la democracia soviética. Dicha crisis se gestó en el período de catástrofes y guerras que va de 1914 a 1945 que enseña Hobsbawn, pero el período que siguió —de 1945 a 1975—, aunque fue de crecimiento económico y transformación social en el norte del planeta, en el sur, la mayoría de países tuvo que vivir los rigores de la guerra fría, el macarthismo y los golpes militares. La crisis de la democracia acompañó al siglo XX como su sombra, y la globalización pretende relegarla al museo de la historia, o simplemente dejarla bajo las ruinas de las intervenciones militares y los bombardeos aéreos, como acaba de ocurrir con la democracia libanesa. En esta carrera de relevos, cuando la burguesía mundial, en medio de su barbarie y decadencia, deja caer la bandera exhausta de su democracia, los trabajadores del mundo la levantan como fuego recién prendido para iluminar su camino a la emancipación.

Por lo tanto, uno de los grandes temas de nuestro tiempo es aquel del significado de la democracia. Dos acontecimientos de importancia global han contribuido a revalorizarlo: El hundimiento de la Unión Soviética es uno de ellos. Este experimento, realizado en búsqueda de una economía, una sociedad, un estado y una cultura más elevados que aquellos que nos determina el capitalismo, a pesar de sus logros en algunas áreas, terminó fracasando, entre otras causas, por la escasa participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, es decir, se hundió por un grave déficit de democracia.

Una conclusión que se puede sacar de esta experiencia frustrada consiste en que ninguna revolución social hacia el futuro puede triunfar, y, ante todo, mantenerse y avanzar, si no logra crear una nueva cultura que potencie la democracia en lo político, en los medios de comunicación, en lo institucional, en lo económico y en los campos de la educación, el arte y la ecología.

El segundo acontecimiento que revalorizó la democracia a escala mundial se dio a partir de la caída de las dictaduras en España, Portugal y Grecia, positivo fenómeno que se extendió luego a América Latina con el derrumbe de las

dictaduras militares, abriendo paso a un proceso político de transición a la democracia que, en algunos momentos, parecía estancado, pero en el cual navegamos en la actualidad, aunque en medio de graves tormentas, como ocurre en Colombia. Estos dos fenómenos ameritan una mirada al tema de la democracia, pero en relación con la búsqueda de la formación económico-social más adecuada para América Latina.

Una de las características de Mariátegui es que, siendo partidario del socialismo para América Latina, nunca pensó —al contrario de la mayoría de sus correligionarios— que la experiencia soviética era el modelo único e indiscutible para el continente, lo cual le causó duras críticas y dificultades políticas. Por la misma causa, después de su muerte (acaecida prematuramente, cuando apenas contaba con 36 años de edad), su obra no fue difundida ni estudiada como era necesario.

Por una ironía afortunada de la historia, la caída del sistema eurosoviético a partir de 1989 ha revalorizado a quienes lo abordaron amistosamente, pero de manera crítica, apoyándose precisamente en el marxismo.

Pero el aporte de Mariátegui es más interesante para los latinoamericanos por otra razón, y es que, al realizar esa tarea, apoyándose en la ciencia social, pensó por primera vez un modelo propio de desarrollo hacia el socialismo.

Ante todo es procedente establecer, a partir de una minuciosa excavación en su obra, el papel que juega, en su concepción de la transición a la nueva sociedad, el tema de la participación de las mayorías nacionales trabajadoras e indígenas de las regiones andina y amazónica. Con ello se saldarían dos cuentas: una, por el menosprecio que en cierto momento existió hacia su trabajo teórico, y la otra, por el menosprecio a la democracia, no sólo entre los usufructuarios del sistema capitalista, sino también entre quienes se proponían sustituirlo.

Para Colombia es fundamental el tema de la democracia, puesto que, lejos de la propaganda oficial, lo que existe en realidad es una democracia endogámica de una oligarquía profundamente excluyente y violenta, que ha sido capaz de destruir el movimiento popular de Gaitán después de su asesinato en 1948, utilizando los métodos más bárbaros. Pero lo peor de todo fue que, al quedar aquello en la más absoluta impunidad, el proceso se repitió y esta vez el uso perverso y delictivo del Estado y del paraestado, en alianza con el narcotráfico, condujo al genocidio de la Unión Patriótica y del Partido Comunista, desde 1984 en adelante. Aunque la Constitución de 1991 produjo ciertos avances, existen tendencias que buscan desmontar los elementos más progresistas que contiene. Por estas razones históricas, sólo si se logra desarrollar una gran participación política del pueblo, en muy diversas formas, Colombia puede salir de la crisis. Esto explica nuestro interés por la construcción de la democracia y su relación con el socialismo.

LA CRISIS MUNDIAL COMO CRISIS DE CIVILIZACIÓN

Un concepto central que utiliza Mariátegui es el de "crisis Mundial" entendida como crisis de civilización, concepto de extraordinaria actualidad al comenzar el siglo XXI. La crisis mundial se explicaba por la primera guerra mundial, por las difíciles condiciones de la revolución proletaria en Rusia, y por la respuesta del capital financiero frente a ésta, con la creación del fascismo.

También al empezar el siglo XXI tenemos otra crisis de civilización, porque al fracaso soviético se suma la incapacidad del modelo capitalista para solucionar sus propias contradicciones, sobre todo porque la contrarrevolución política se hizo para imponer el nefasto ensayo del neoliberalismo. La diferencia estriba en que el fascismo todavía actuaba con una concepción nacionalista exagerada. En cambio, ahora se trata de un modelo mundializado.

A las dificultades del modo de producción capitalista se agrega la crisis ecológica, que no era evidente a principios del siglo XX y hoy día se convierte en el cuello de botella del modelo de industrialización —que choca con la naturaleza—, basado exclusivamente en los conceptos individualistas del mercado y la ganancia. El hundimiento de Nueva Orleans y las víctimas de los veranos demasiado calientes son fenómenos que exigen medidas urgentes, en primer lugar de los países desarrollados, que han lucrado con la degradación del planeta.

De ahí la necesidad actual de dar un salto adelante, dándole una oportunidad a una democracia más extensa y más profunda, que eduque a la población para que pueda proponerse nuevos sistemas globales y locales de economía y sociedad sostenibles.

Otro concepto central del autor es el de "Crisis de la democracia", el cual fue utilizado para analizar la crisis mundial, desde la primera guerra hasta la gran depresión, pero su uso puede extenderse para el escrutinio del período que lleva hasta la terminación de la segunda guerra mundial. También en el comienzo de siglo XXI este concepto resulta útil, y por ello podemos retomarlo para analizar la situación del sistema político mundial.

Desde su primera conferencia, dictada a su regreso de Europa, en la Universidad Popular, creada por el movimiento estudiantil, Mariátegui planteó que la "crisis mundial es, pues, crisis económica y crisis política, y es, además, sobre todo, crisis ideológica (...) Está en crisis integralmente la civilización capitalista, la civilización occidental, la civilización europea"[1]

La crisis era resultado del equilibrio en la relación de las fuerzas de clase que luchan a escala mundial.

---

1. Mariátegui, José Carlos, *Historia de la crisis mundial. Primera conferencia*. Editorial Amauta, Lima, 1984. Páginas 23 y 24.

En la época en que surgían los métodos del fordismo y del taylorismo en la producción, Mariátegui intenta una **hipótesis** que busca combinar la explicación económica subyacente a los cambios que se estaban produciendo en la política; por ello nos dice: "la democracia burguesa ha cesado de corresponder a la organización de las fuerzas económicas formidablemente transformadas y acrecentadas. Por esto la democracia está en crisis. La institución típica de la democracia es el Parlamento. La crisis de la democracia es una crisis del Parlamento. Hemos visto ya cómo los dos grandes poderes contemporáneos son el capital y el trabajo, y cómo, por encima del Parlamento, estas fuerzas transigen o luchan".[2] En nuestra época, la globalización también deja en un segundo plano a los parlamentos de la periferia, en la medida en que subsisten como simples expresiones de la colonialidad del poder. Por esta razón, se ven sobrepasados por la movilización democrática de manera reiterativa en Ecuador, Argentina y Bolivia, donde se han derribado gobiernos neoliberales al calor de la acción colectiva y el debate politizador. El proceso de masas vivido en Bolivia preparó el acceso de Evo Morales al gobierno. "Las fuerzas económicas formidablemente transformadas y acrecentadas" por la mundialización del capital ponen en crisis los remedos de democracia de la periferia.

Esto significa que lo más importante que está ocurriendo en esta región del mundo es que **se empieza a derrumbar el viejo Estado,** y algunas de sus instituciones empiezan a ser reemplazadas por otras de contenido popular, como le ocurrió al bipartidismo Venezolano después de los triunfos electorales y la Asamblea Nacional Constituyente. Proceso que se está viviendo también en Bolivia. En todas partes el tema de la transformación democrática del Estado está a la orden del día. Se puede decir que los países que han logrado un nuevo Estado pueden empezar una segunda fase de la democratización, esta vez hacia el socialismo, como lo ha entendido el Presidente Chávez, con su llamado al pueblo a discutir y a construir el socialismo del siglo XXI.

LAS INTERRELACIONES ENTRE DEMOCRACIA Y SOCIALISMO

¿Se puede pasar espontáneamente de la democracia al socialismo?

Los triunfos populares recientes demuestran que no hay una transición espontánea a la democracia, pero más difícil aún es la transición al socialismo.

Mariátegui criticó la idea de que "la democracia conduce espontáneamente al socialismo";[3] lo hizo en el comentario a un libro de Alfredo Palacios, quien

---

2. Mariátegui: Ibíd. Decimosegunda conferencia. Página 135.
3. Mariátegui, J.C., *Temas de nuestra América. El nuevo derecho de Alfredo Palacios.* 30 de junio de 1928, Editorial Amauta, Lima, Perú.

hacia 1928 era partidario de esta idea, al parecer, entonces muy extendida. Palacios creía, además, que la recién fundada Organización Internacional del Trabajo (OIT), con sus principios de legislación internacional, iba a ser el origen del derecho socialista. La historia demostró que se necesitarán profundos cambios en el mundo para que se cumplan las más importantes resoluciones e iniciativas de la OIT. Avanzar hacia el socialismo implica poner fin a la explotación del hombre por el hombre, y para eso no sirve la ideología liberal, es necesario superarla y tomar decisiones de acuerdo con la ideología de las clases subalternas. Esto implica que éstas se hayan constituido en un nuevo sujeto histórico, con peso organizativo, político y cultural, que les permita ser el eje de un polo alternativo. Por lo demás, la historia latinoamericana también ha enseñado que la revolución democrática ha de saber defenderse, con las medidas políticas que sean necesarias. Ninguna revolución victoriosa ha estado inerme. Las medidas tomadas en éste sentido por la Revolución Bolivariana de Venezuela son absolutamente necesarias, frente a la agresividad y la locura del imperialismo.

Los economistas nos han explicado el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones hacia los años 70 del siglo pasado. Pero también debemos pensar qué propuso y qué hizo la clase obrera latinoamericana frente a una situación que la tocaba muy profundamente. En realidad, los trabajadores propusieron su propia alternativa de gobierno democrático revolucionario en Chile, para salir de la crisis, con un nuevo papel para el Estado. El programa de la Unidad Popular expresaba la alternativa creadora del momento. En muchos países se desplegó la lucha por la unidad, se empezó a hablar del pluralismo y la democracia. Pero todavía se trataba de la revolución en un solo país, de la parte continental. El imperio no se podía permitir este experimento, y el 11 de septiembre de 1973 dio el golpe militar contra el gobierno de los trabajadores. Los monopolios nacionales y extranjeros estaban detrás, con el objetivo de retomar la solución a la crisis del modelo de industrialización sustitutiva por medio del neoliberalismo. Esto desencadenó otros golpes similares. América Latina fue su primera víctima. Actualmente, terminado ese ciclo en los países más grandes e importantes, se pueden realizar muchas esperanzas del pueblo latinoamericano, e impulsar nuevas alianzas que reconstruyan la fuerza que el Tercer Mundo ha hecho valer en períodos anteriores.

La línea de la unidad de las izquierdas en el marco de una nueva cultura política es esencial para impulsar la revolución, pero es necesario repensar el Estado, socializar el poder y la gestión para transformarlo, y en el período de transición, en lo posible, no copiar la estructura del Estado actual, apelando a nuevas formas de soberanía popular.

La democracia es antiimperialista

La experiencia indoamericana ha mostrado, de manera transparente, que la democracia no es sólo anticolonialista y antisegregacionista, sino que también es necesario que sea antiimperialista, para que los procesos populares puedan defenderse con éxito en medio de una globalización donde la dominación y la hegemonía están en los medios de que dispone el imperio. Y esos medios de dominación mundial son: El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, y la Organización Mundial de Comercio, en lo económico, y la Organización de las Naciones Unidas, en lo político-diplomático. Estas entidades están puestas en cuestión y deben ser transformadas por el empuje de los pueblos y de un gran bloque de Estados democráticos. En el Foro Social Mundial se han movido una buena cantidad de iniciativas en este sentido.

Las reformas, internas o internacionales, por elementales que sean, siempre han producido una reacción muy fuerte por parte de las clases dominantes y los imperios; por lo tanto, **deben ser defendidas, sin limitarse al marco ideológico liberal.**

Es lo que el Amauta valora en el líder de la revolución China de octubre de 1911, de quien nos dice: "Educado en la escuela de la democracia, Sun Yat Sen supo, sin embargo, en su carrera política, traspasar los límites de la ideología liberal**.** Los mitos de la democracia (soberanía popular, sufragio universal, etc.) no se enseñorearon de su inteligencia clara y fuerte de idealista práctico. La política imperialista de las grandes potencias occidentales lo ilustró plenamente respecto a la calidad de la justicia democrática".[4]

Más aun: el factor democrático y patriótico puede estar bien lejos del liberalismo en ciertas circunstancias; es el caso de Nicaragua desde 1926, explicado así por Mariátegui: "Desde que el vicepresidente Sacasa y el general Moncada, jefes de la oposición liberal, pactaron con los yanquis, los liberales nicaragüenses resbalaron al campo de gravitación de los intereses norteamericanos. El único camino de resistencia activa al dominio yanqui, era el camino heroico de Sandino".[5]

> "Desde que la bandera de la lucha armada quedó exclusivamente en manos de Sandino y de su aguerrida e intrépida legión, la solución liberal se presentó como la mejor para el interés norteamericano (...) La democracia, en este caso, sirve mejor que la dictadura".[6]

---

4. Mariátegui, J.C.,: "Sun Yat Sen. 28 de marzo de 1925". En *Figuras y aspectos de la vida mundial*, T.I., Editora Amauta, Lima, 1985, pág. 171.
5. Mariátegui: Op.Cit. *Las elecciones en Estados Unidos y Nicaragua*. 10 de noviembre de 1928. Pág. 149.
6. Mariátegui, ibíd, pág. 149.

La táctica del imperialismo en la postguerra fría, por lo visto, no es nueva en América Latina y el Caribe. Las críticas a Pinochet cuando ya la dictadura había entrado en crisis y se acercaba a su final no eran más que cinismo: "la democracia, en este caso, les servía mejor que la dictadura". Por ello, nuestra tarea consiste en lograr que las transiciones a la democracia se hagan irreversibles, a partir de un creciente carácter popular.

¿Democracia de consenso o democracia de conflicto?

Si es verdad que para iniciar el período de transición al socialismo se requiere una profunda renovación democrática, también es cierto que la historia de América Latina enseña que no pueden crearse ilusiones sobre la transición idílica entre la democracia y el socialismo.

Pero la situación es todavía más compleja, si observamos la actitud de los actores políticos y sociales en los procesos de democratización, porque, como lo ha demostrado la historia, incluso los partidos políticos, por paradójico que parezca, pueden jugar un papel despolitizador, sobre todo cuando van perdiendo "su carácter ideológico para convertirse en agentes negociadores que tratan de ganar recompensas para sus miembros", o cuando, para lograr coaliciones de gobierno, se transforman en partidos "agarralotodo". "Titubeando entre esas necesidades contradictorias, el partido agarralotodo pierde su carácter politizador",[7] dice el marxista contemporáneo Alan Wolfe; es decir, la verdadera participación implica una intensa lucha de clases, que incluye el análisis sobre la tradición política del país, para saber cuáles son sus tendencias predominantes y adecuar a ellas las formas de lucha y las instituciones por construir.

Como ha dicho el sociólogo Francisco Weffort, del Partido de los Trabajadores (PT), con respecto a su país, el Brasil: "estamos, eso sí, construyendo una democracia, pero una democracia que implica un elevado grado de conflicto. Si se puede hablar, refiriéndonos al caso de las socialdemocracias europeas, de 'democracias de consenso', nuestro caso es claramente el de una 'democracia de conflicto'. (…) Al contrario del presupuesto del consenso, presente en las expectativas de los socialdemócratas, debemos asumir con claridad el carácter conflictivo de nuestra sociedad, y, como consecuencia, de la democracia que es posible construir entre nosotros"; esta idea podría haber sido escrita pensando con toda objetividad en Colombia, donde buena parte de las contradicciones se expresan a través de un conflicto social armado, que reclama soluciones no sólo económicas, sociales y culturales, sino, de manera

7. Wolfe, Alan. *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo,* S. XXI Ed., 1980, pág. 333.

especial, un nuevo sistema estatal y un nuevo sistema político, que encaucen de manera democrática y pacífica los conflictos normales de la sociedad actual y futura.

El profesor Weffort ilustra su hipótesis con el hecho de que "el éxito del PT, como propuesta de organización partidaria, me parece apoyado en esta idea básica: los trabajadores viven en el centro del conflicto y deben organizarse para defender sus intereses**.** De allí también resulta la diferencia entre el llamado 'sindicalismo de resultados' de la CGT, basado más en la negociación y el consenso por arriba, con el 'sindicalismo de conflicto' de la CUT, orientado a la huelga y la movilización politizadora".[8]

Se puede concluir, en este punto, que el aprendizaje de la democracia no resulta sólo de los cursos y seminarios que puedan hacerse con los ciudadanos, sino que surge, ante todo, del conjunto de experiencias que ellos mismos puedan hacer, en medio del conflicto social, de manera civilizada.

La participación es válida sólo si resulta politizadora. Para lograrlo se requiere, entonces, ganar un mayor espacio democrático, donde se pueda ejercer la lucha por el conjunto de los Derechos Humanos.

En una formidable tesis, Marx planteó que "una formación social no desaparece nunca antes de que se desarrollen todas las fuerzas productivas que caben dentro de ella, y jamás aparecen relaciones de producción nuevas y superiores antes de que hayan madurado, en el seno de la propia sociedad antigua, las condiciones materiales para su existencia";[9] quizá podría decirse, haciendo una hipótesis paralela, que, de manera similar en el plano político, no se llegará a las instituciones socialistas mientras no se hayan desarrollado todas las posibilidades y grados de la democracia que caben dentro del sistema, o, por lo menos, no hasta que los trabajadores no hayan tomado conciencia y empezado a luchar por más altas formas de democracia, que superen el individualismo posesivo y pongan a la sociedad en el camino de la transición a la democracia económica de carácter sostenible.

Pero lo realmente importante es que esta conciencia y estas experiencias en este momento empiezan a vivirse, y cuando Ignacio Lula Da Silva, como candidato presidencial de los trabajadores del Brasil, dijo que la democracia no puede detenerse ante la puerta de las fábricas, y pasa su primer período de gobierno y esto no se realiza, significa que no se trata de algo fácil, sino del comienzo del poder real de los trabajadores en el campo de la economía: una fase superior del proceso de la transición.

---

8. Weffort, Francisco, "Un sistema dual de poder: Notas sobre el desarrollo político de Brasil". En *Síntesis* Nº 11. Madrid. Mayo-agosto de 1990, pág. 206.

9. Marx, Carlos, *Contribución a la crítica de la economía política* (prólogo), Ed. Progreso, Moscú, pág. 7.

Es la misma idea de Lenin cuando planteó "de ahí se deduce que, en un determinado grado de desarrollo, la democracia cohesiona contra el capitalismo a la clase revolucionaria y le da la posibilidad de destruir, de hacer añicos, de hacer desaparecer de la faz de la tierra la máquina del estado burgués (...) Si todos los hombres participan realmente en la gestión del Estado, el capitalismo no podrá ya sostenerse**.** Y, a su vez, el desarrollo del capitalismo crea las premisas necesarias para que 'todos' puedan realmente intervenir en la gestión del Estado".[10]

Pero además: "La salida del parlamentarismo no está, naturalmente, en abolir las instituciones representativas y la elegibilidad, sino en transformar las instituciones representativas de lugares de charlatanería en corporaciones de 'trabajo'.[11]

La revolución democrática busca priorizar las formas de la democracia directa, o la autogestión combinada con la democracia indirecta, donde lo anterior no sea posible. Si, en general, la democracia representativa se basa en los partidos, la importancia de teorías como aquella de la democracia participativa de Macpherson, o de Adela Cortina, que busca extenderse más allá de los partidos, se constituyen en instrumentos positivos contra todos los intentos de reemplazar al pueblo en su legítimo derecho de autogobernarse.

Pero lo más importante es que, desde que se fundó el marxismo latinoamericano, se ha luchado y obtenido valiosas experiencias en el campo de la lucha política por la democracia y el socialismo; bástenos recordar la experiencia de los tres años del gobierno de la Unidad Popular en Chile, las instituciones democráticas que intentó Omar Torrijos en Panamá, o aquella de los órganos del poder popular en Cuba, a partir de la Constitución de 1975. Experiencias que bien merecen el balance crítico de los revolucionarios.

El aspecto clave de cualquier vía que se de en el proceso de transición tiene que ver con los asuntos concretos de la organización desde la base de la sociedad. No basta una democracia asamblearia, porque ésta puede darse en la euforia de la lucha y luego decaer; lo principal es materializar la organización estable donde queremos construir el proyecto. Si trabajamos en el campo, la asamblea decide sobre los asuntos que interesan a todos. Pero se construye también un buen número de comités según los asuntos pendientes, y así el trabajo se vuelve colectivo y cotidiano y la dirección resulta colegiada. Se trata de que cada uno piense y actúe en función de todos, para que todos piensen y actúen en función de uno, como quería Don Simón Rodríguez. La utopía de hoy sólo puede ponerse en práctica como Democracia organizativa.

---

10. Lenin, "El Estado y la Revolución". En *Obras Escogidas en tres Tomos*, Editorial progreso, Moscú, 1970, página 372.
11. Lenin, ibíd. Pág. 330.

Para que la corrupción desatada por el neoliberalismo no pervierta nuestro camino es necesario el control. El Estado tiene mecanismos de control, pero funcionan con sentido burocrático y sin principios socialistas. Se trata de darle vida a un nuevo control de origen popular, que defienda el patrimonio público, no sólo el económico, sino el patrimonio ambiental, la biodiversidad biológica, humana y cultural. El control democrático debe permitir, desde unas veedurías ciudadanas realmente eficaces y con poder, a todos los contratos con los municipios, hasta el control fiscal del Estado. Varias constituciones estimulan al ciudadano para que participe, pero sólo la democracia revolucionaria puede organizarlo como parte esencial de la utopía.

Una tesis de Samir Amin indica que la transición del capitalismo al socialismo en realidad ya comenzó, y tuvo su primera fase entre 1917 y 1990 por las revoluciones de la periferia, y aunque ahora estemos en una fase de acumulación mundial del capitalismo, esta no puede darse de manera indefinida. Por el contrario, la transición abarca un largo período que se caracteriza por la coexistencia de las dos lógicas: "la que procede de la acumulación del capital y la que se basa en las necesidades sociales, incompatible con la anterior",[12] conviviendo en medio de una serie de conflictos.

Si dicha tesis es correcta, entonces las luchas actuales de los pueblos se hallan en el sentido de la historia y forman parte de la transición al socialismo. Son los movimientos que se siguen dando en los eslabones débiles de la cadena imperialista. Los actuales gobiernos democráticos y populares de América Latina, objetivamente, se han insertado en esta corriente, y las reformas que tienen lugar miran hacia la emancipación humana. Los campesinos sin tierra de la mayoría de nuestros países saben que su lucha forma parte de algo más grande, o los jóvenes de secundaria movilizados recientemente en Chile, vinculan su reivindicación con la utopía.

También es nuevo el hecho de que la globalización ha extendido las contradicciones al centro del sistema; hemos visto las gigantescas marchas de los inmigrantes latinoamericanos en las ciudades más importantes de Estados Unidos, que se repitieron el Primero de mayo de 2006, casi paralelas a las de los hijos de los inmigrantes de la periferia de Paris, seguidas de las de los mejor organizados jóvenes franceses contra las propuestas de contrato de primer empleo, que intentan precarizar el trabajo desde el momento en que se entra a la producción.

Desde luego que la presencia del sujeto social y político va a dinamizar la evolución, o la revolución del proceso histórico, pero, en su ausencia, el

---

12. Amin Samir, "Hacia un nuevo concepto de transición". Revista *Correspondencias Internacionales* Nº 3. 2001. Ver también: *Los fantasmas del capitalismo*. El Áncora editores. Bogotá. 1999.

proceso tiende a precipitarse en la "decadencia". Podemos estar también de acuerdo con Samir Amin en que en la actualidad la ausencia del sujeto revolucionario sería muy peligrosa —en realidad sería suicida—, en tanto que la lógica del capital imperialista conduce a la autodestrucción de la civilización. Como dijo Rosa Luxemburgo, la alternativa es socialismo o barbarie.

Poco a poco se perfila una nueva situación mundial: el imperialismo de Estados Unidos se halla enterrado en las arenas de Irak y en las montañas de Afganistán, y su estrategia de invadir varios países empieza a derrumbarse. El Estado israelí ha usado de manera desproporcionada la fuerza contra el Líbano, y ello se ha convertido en una derrota moral. El Medio Oriente y Latinoamérica le hablan duro al Sr. Bush. La enorme demanda de petróleo por parte de China hace subir los precios de manera global; el país en el cual conviven los dos sistemas opuestos hace temblar a occidente con cada paso que da. Por lo visto, como un país socialista solidario va a pagar el 75% de los 945 millones de Euros, para la construcción, durante los próximos dos años, de 20.000 viviendas, en la Venezuela Bolivariana. Se crea una nueva opinión pública alrededor del Foro Social Mundial. Podemos ser optimistas, porque le hemos puesto toda la voluntad a la acción.

En resumen, en el diseño del socialismo del siglo XXI, que surge de la necesidad urgente de recuperar el sentido de la civilización, podemos tener en cuenta las proyecciones elaboradas por varios compañeros y colectivos:

- El punto de partida es la conquista de un gobierno popular, que sea la expresión más amplia posible de las mayorías nacionales.
- La construcción de una democracia participativa y radical en la formación del nuevo Estado y la nueva sociedad.
- La hegemonía de los valores del mundo de los trabajadores, pluriétnicos, pluriculturales y de género, que rescaten lo mejor de la cultura universal.
- Democratización del funcionamiento de los conglomerados financieros, y de las grandes propiedades estatales, por medio de la participación de los colectivos laborales en su gestión y control.
- La prioridad de una variedad de formas de propiedad social sobre los medios de producción más importantes, de los servicios públicos como el agua, energía, transporte masivo, comunicaciones y servicios informáticos. Gestión de los trabajadores y de los usuarios de dichos servicios.
- Vinculación de los mecanismos de integración económica, con el desarrollo y el modelo socialista.
- Garantía del patrimonio público sobre los recursos naturales, pero de manera especial los necesarios para la vida y la salud. El derecho a un entorno sano, al agua potable, a la propiedad de las comunidades indígenas y campesinas, o de los municipios sobre la biodiversidad circundante. Esto implica el rechazo rotundo a la biopiratería y a las patentes abusivas y expropiadoras.

- Plenos derechos para el pluralismo cultural, la diversidad humana y cada una de las personas.
- La educación, la cultura y los medios de comunicación tendrán como prioridad el desarrollo universal de la personalidad humana.
- La formación y la actuación de ciudadanos libres y virtuosos, como quería Simón Bolívar, será la norma del socialismo. Porque "patria es humanidad", como decía José Martí.

La articulación entre socialismo y democracia. Una visita a Rosa Luxemburgo y Antonio Gramsci en el contexto latinoamericano

Daniel Campione*

> *"Debemos concluir que el movimiento socialista no está vinculado a la democracia burguesa, sino al contrario, el destino de la verdadera democracia está vinculado al del movimiento socialista (...) Quien quiera fortalecer la democracia debe desear fortalecer, no debilitar, el movimiento socialista".*
> Rosa Luxemburgo. *Reforma y Revolución.*

Los últimos años están atravesados por una puesta en crisis del componente democrático, de gobierno del pueblo, en las democracias parlamentarias realmente existentes de Europa y América.

En las sociedades de más alto desarrollo capitalista, el sistema extrae su legitimidad, cada vez más, de un elevado acceso al consumo material y simbólico de una parte sustantiva de sus poblaciones, mientras la política se degrada hacia la administración de lo existente, con debates reducidos a un espectáculo cada vez menos interesante, en los que casi siempre es la derecha (o su ideario, sostenido por una izquierda "transformista"), la que propone los problemas y las soluciones, y la izquierda apenas se esfuerza en atenuar o matizar un programa dictado por la gran empresa y otros poderes corporativos.[1] Esa situación se completa porque se ha incorporado al sentido común la idea de que no hay alternativas a la sociedad capitalista realmente existente, y la democracia parlamentaria es la mejor forma de hacer "gobernable" ese orden social. Se supone que la posibilidad de seguir un camino diferente ha quedado

---

* Daniel Campione es profesor en las Universidades de Buenos Aires (UBA) y Nacional de La Plata (UNLP), Argentina. Coautor del libro de reciente aparición *Argentina. Los años de Menem.*

1. Lo que también puede ser formulado en los términos planteados por un autor italiano hace ya una década, de una derecha abierta y sincera y otra "disfrazada" bajo las estructuras tradicionales de la izquierda. Cf. Marco Revelli, *Le due destre*, Bollati Boringhieri, Roma, 1995.

definitivamente clausurada con el derrumbe del bloque soviético, y que el debate sobre la posibilidad de una democracia de un tipo nuevo se ha vuelto por completo anacrónico, junto con cualquier exploración acerca de una organización social no capitalista.

Con todo, en los últimos tiempos cunden una y otra vez las manifestaciones de protesta social. Constituyen signos de que el horizonte de apariencia apacible presenta serias fisuras, como las desatadas contra los contratos laborales flexibles en Francia, o frente a leyes contrarias a los inmigrantes en EEUU. Pero son todavía confrontaciones contra el empeoramiento de las condiciones para trabajadores y pobres en el capitalismo realmente existente, a menudo más teñidas por la nostalgia de los mejores años del "estado de bienestar" inaugurado en la segunda posguerra, y la aspiración a un debate político más abierto y desprejuiciado, que por una perspectiva que apunte al futuro con espíritu de cuestionamiento radical a la desigualdad e injusticia del orden existente. El sistema político continúa mientras tanto en funcionamiento, presentando opciones que coinciden invariablemente en el acatamiento dócil, cuando no entusiasta, a las líneas principales del orden social y político existente, de Chirac a Le Pen, de Prodi a Berlusconi.

En América Latina —y en otros lugares del sur del mundo—, en cambio, la democracia representativa sufre una crisis más profunda y explícita. La gigantesca ofensiva del gran capital que signó las últimas décadas en nuestro continente, en simultáneo, por primera vez en la historia, con una prolongada vigencia de las libertades públicas y las instituciones representativas, ha ido germinando, a lo largo de la década de los noventa, en un cuestionamiento simultáneo de la concentración y centralización del capital, el empobrecimiento y el desempleo masivos, y los mecanismos electorales y la vida de los partidos políticos. Ambas esferas, la del capitalismo concentrador que deteriora el nivel de vida, empleo y las posibilidades organizativas de las clases subalternas, y la de las instituciones parlamentarias, aparecen asociadas con inédita claridad en esta parte del mundo.

Las clases dominantes ya no tienen a su disposición la realización de golpes de estado y las resultantes dictaduras militares o cívico-militares para superar situaciones de crisis económica, parálisis política o la presencia de gobiernos considerados "amenaza" para el orden social existente. El tardío y derrotado intento de Venezuela en 2002 no hizo sino corroborar la imposibilidad de acudir a esa "solución" sin desatar fortísimas reacciones en contrario. Cuando se ha llegado a situaciones de crisis aguda en los años recientes de América Latina, han sido procesos de movilización de masas los que han derrocado a gobiernos desprestigiados e inoperantes, lo que se ha repetido una y otra vez desde fines de la década de los 90.

En la última década hemos asistido a rebeliones populares que derrocaron a

gobiernos que, asentados en la legitimidad del voto ciudadano, atentaban contra el nivel de vida y las posibilidades de participación efectiva, en los asuntos públicos, de las grandes mayorías. Se reiteraba hasta la saciedad la convergencia en tiempo y espacio entre grandes negocios para el capitalismo monopolista, incremento de la explotación y la pobreza, y vigencia de una democracia representativa en la que el pueblo cada vez gobierna menos y es estimulada su desmovilización, el desmantelamiento de las organizaciones de las clases subalternas, y la reclusión en el individualismo. Y frente a ello brota el descontento de las masas populares, que impugnan en las calles el orden existente, sin lograr configurar un poder nuevo, pero sí conmover seriamente las bases del antiguo.[2]

Mas allá de la no consolidación de una fuente y modalidad de ejercicio diferentes del poder político, lo que queda claro es la aparición de formas de democracia directa, con deliberación asamblearia, emisión de instrucciones para los eventuales delegados, revocabilidad de mandatos, etc. Las instituciones parlamentarias son cuestionadas en la práctica, y en los momentos álgidos de la rebelión, las masas populares efectúan intentos de retomar el destino en sus manos. Y al menos en dos países, Venezuela y más recientemente Bolivia, la confluencia entre el movimiento de masas y las orientaciones de gobierno ha generado una tendencia a la consolidación de las nuevas formas de decisión popular, expandiendo los límites de la democracia representativa, en articulación con cuestionamientos más o menos amplios a las bases del orden social capitalista.

Son esas circunstancias las que han vuelto a colocar en el orden del día latinoamericano la necesidad de construir un orden social igualitario y justo que reemplace al actual, y subrayado lo indispensable que resulta para ello el construir herramientas políticas útiles para arribar a una verdadera democracia.

La discusión acerca de la relación entre democracia y socialismo había sido opacada, sobre todo en los años 90, por el predominio del enfoque, alentado por el derrumbe del “socialismo real”, en el que la propia idea de revolución social y toma del poder por los trabajadores es presentada como perversa e intrínsecamente antidemocrática. El socialismo sería así inapto para dar lugar a cualquier avance del gobierno popular. Por el contrario, conduciría necesariamente a su abrogación. Sólo el funcionamiento de las instituciones parlamentarias podría, desde ese punto de vista, ser el camino para el surgimiento y consolidación de la vida democrática, a lo que muchos suman la existencia

2. La experiencia venezolana marca un sendero diferente, pero con similar sentido, ya que allí el pueblo movilizado apoyó a un gobierno que seguía un camino renovador, amenazado por un golpe militar clásico.

del libre mercado como sustrato económico social imprescindible de la misma. Se trata de los tradicionales planteos antisocialistas, remozados por la adhesión de numerosos izquierdistas reconvertidos, y ahora con la base de la experiencia histórica del "fracaso del socialismo". La pervivencia del orden existente se presenta como la única alternativa al "totalitarismo"; la democracia encarnada en regímenes como los de Bush y Blair, y el socialismo relegado al arcón de las ilusiones irrealizables (y peligrosas).

Cabe entonces rescatar la tradición de pensamiento y acción que aúna por completo democracia y socialismo; socialización de los medios de producción y dirección efectiva por parte de los trabajadores y explotados de toda la vida pública.

Si nos situamos en el campo de los planteos que tuvieron concreción práctica en la constitución de un poder político de signo inequívocamente anticapitalista, el camino de inicio nos lleva directamente a la Comuna de París de 1871, y el escrito de Marx en el cual analiza todo el proceso de ascenso y caída de esa experiencia de poder proletario, con atención especial a cómo se constituyó el poder de la Comuna. Al leer las páginas del Moro, nos encontramos con rasgos que, rastreables en un pasado aún más lejano, acompañan en nuestros días a toda experiencia profunda de construcción de poder popular.

Ya está allí la idea de un sistema de asambleas y consejos que concentran la integralidad del poder (sin división entre tareas ejecutivas y legislativas), que no tienen su fuente de legitimidad en la noción liberal de ciudadanía sino en el común carácter de trabajadores y explotados de quienes se hallan allí representados. La democracia de los trabajadores no nace de una reforma, ampliación o cambio de contenido de la democracia parlamentaria, sino que constituye una negación consciente y activa de los principios que constituyen a ésta. Esa forma política podría rastrearse hacia atrás, al menos hasta los días de Cromwell, pero es en el París posterior a la derrota de Napoleón III que el gobierno de asamblea, basado en mandatos imperativos y revocables, y con una base de representación en la que el ámbito de actividad prevalece sobre el asiento territorial, se combina con el rol protagónico asumido por los obreros insurrectos. Los consejeros que integraban el gobierno de la comuna

> "Eran responsables y revocables en cualquier momento (...) la Comuna no debía ser solamente un cuerpo parlamentario, sino también ejecutivo y legislativo al mismo tiempo. En vez de continuar siendo un instrumento del gobierno central, la policía fue despojada inmediatamente de sus atributos políticos y convertida en instrumento de la Comuna, responsable ante ella y revocable en todo momento. Lo mismo sucedió con los funcionarios de las demás ramas de la administración. Desde los miembros de la Comuna para abajo, todos los que ejercían cargos públicos debían desempeñarlos con salarios de obreros (...) Una vez suprimidos el ejército regular y la policía, que eran

> los elementos físicos del poder material del antiguo gobierno, la Comuna tomó medidas para destruir inmediatamente la fuerza espiritual de represión, el 'poder de los curas', decretando la separación de la Iglesia del Estado y la expropiación de todas las iglesias como corporaciones propietarias. (...) En el breve esbozo de organización nacional que la Comuna no tuvo tiempo de desarrollar, se dice claramente que la Comuna sería la forma política que debía asumir hasta la aldea más pequeña del país y que en los distritos rurales el ejército regular debería ser reemplazado por una milicia popular, con un plazo de servicio extraordinariamente corto."[3]

Lenin, siguiendo los pasos de Marx, remarcará, en la polémica con la socialdemocracia de la segunda internacional, lo indispensable de la superación del parlamento burgués, y de la instauración en su lugar de órganos representativos que no mediaticen y restrinjan la expresión de la voluntad popular. Así lo expone en un pasaje de *El Estado y la revolución*:

> "La Comuna sustituye el parlamentarismo venal y podrido de la sociedad burguesa por instituciones en las que la libertad de crítica y de examen no degenera en engaño, pues aquí los parlamentarios tienen que trabajar ellos mismos, tienen que ejecutar ellos mismos sus leyes, tienen que comprobar ellos mismos los resultados, tienen que responder directamente ante sus electores. Las instituciones representativas continúan, pero desaparece el parlamentarismo como sistema especial, como división del trabajo legislativo y ejecutivo, como situación privilegiada para los diputados. Sin instituciones representativas no puede concebirse la democracia, ni aun la democracia proletaria; sin parlamentarismo, sí puede y debe concebirse, si la crítica de la sociedad burguesa no es para nosotros una frase vacua, si la aspiración de derrocar la dominación de la burguesía es en nosotros una aspiración seria y sincera y no una frase 'electoral' para cazar los votos de los obreros..."[4]

Después del líder revolucionario ruso, son Rosa Luxemburgo y Antonio Gramsci dos de los exponentes de una perspectiva democrático-radical asociada indisolublemente a la creación del socialismo. La paradoja es que ambos han sido tomados a menudo como ejemplos de reivindicación sin más de las instituciones parlamentarias, lo que los convertiría en exponentes de un "socialismo democrático" a rescatar del enterramiento sistemático de la tradición comunista. Esto resulta fruto de una lectura unilateral, muy condicionada ideológicamente, que pretende "expropiar" radicalmente el marxismo "occidental" al

---

3. Marx, Karl, *La guerra civil en Francia. Manifiesto del Consejo General de la Asociación Internacional de los Trabajadores*, incluido en Karl Marx y Friedrid Engels, *Obras Escogidas*, Ciencias del Hombre, Buenos Aires, 1973, vol. 5, p. 145.
4. Lenin, Vladimir. I., *El Estado y la revolución. La doctrina marxista del Estado y las tareas del proletariado en la revolución*, incluido en Lenin, V. I., *Obras Escogidas*, t. 3, Buenos Aires, Problemas, 1948, p. 241.

movimiento comunista, y disociar de modo artificial a sus mejores exponentes del proceso histórico en torno a la revolución bolchevique. Creemos, por el contrario, que cabe tomar el pensamiento de la alemana y del italiano como base para nuevas indagaciones en torno a la relación entre democracia radical y socialismo, de modo de re-construir una discusión seria sobre el tema, no condicionada por el tabú del no cuestionamiento a la democracia representativa y a la "economía de mercado".

DEMOCRACIA BURGUESA, DEMOCRACIA PROLETARIA Y CRÍTICA DE LA REVOLUCIÓN RUSA

Las posiciones de Rosa Luxemburgo en torno al proceso soviético no deberían ser presentadas de forma simplificada, como un completo apartamiento y una impugnación en bloque de toda la experiencia bolchevique, y del pensamiento de Lenin en su conjunto. Sin embargo, algunos autores así lo han sostenido, procurando reivindicar a Rosa como pensadora del "socialismo democrático" a partir de su divergencia con una versión, a su vez caricaturizada, del pensamiento y la acción de Lenin.[5]

Rosa hace las observaciones al régimen emanado de Octubre, en su momento inicial, en abierta crítica al modo de entender la democracia proletaria por parte de Lenin y Trotsky. Pero eso no la lleva a renegar del proceso revolucionario, ni a abandonar la idea de la necesidad de una transitoria "dictadura" del proletariado, hasta ayer oprimido por la burguesía, a fin de destruir los intentos de la antigua clase dominante de resistir al nuevo estado de cosas y reconstruir su poder. Es insoslayable tener en cuenta que esa crítica se inserta en un abordaje respetuoso del proceso revolucionario ruso, que lo examina a la luz de una posición de defensa de la puridad de los ideales socialistas, pero vindicándolo como una perspectiva claramente progresiva para el movimiento obrero y socialista a escala mundial.

Para la comunista alemana, la "burguesía y sus representantes estatales" sólo dejan sobrevivir las formas democráticas hasta el punto en que se tiende a radicalizar eficazmente su contenido popular, a erigir a las instituciones políticas en una fortaleza de lucha contra la sociedad dividida en clases. Si ese caso se produce, tanto los capitalistas como la dirigencia política no sacrificarán la

---

5. "...en sus amonestaciones a los militantes alemanes, hay nada menos que un repudio a la concepción leninista de la revolución, según la cual el poder se debe tomar y conservar por todos los medios cuando las circunstancias de la historia lo ofrezcan a una vanguardia, así sea muy pequeña pero bien organizada y convencida de que encarna los intereses de las masas..." Furet, François, *El pasado de una ilusión. Ensayo sobre la idea comunista en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 103.

propiedad privada y sus consecuencias, sino las formas democráticas "... apenas la democracia tiende a negar su carácter de clase y transformarse en instrumento de los verdaderos intereses de la población, la burguesía y sus representantes estatales sacrifican las formas democráticas".[6]

Para Rosa Luxemburgo queda claro que la democracia no es un valor instrumental desde el punto de vista del socialismo, sólo estimable como una forma de crear mejores condiciones para el advenimiento de un proceso revolucionario con esa orientación. Por el contrario, constituye un bien sustancial, permanente. Ello no debe entenderse en el sentido general y abstracto propio de la tradición liberal, en el que la universalización de la ciudadanía y el voto basta para constituir una entidad política en "democrática", sino en el de desarrollo de la capacidad sociocultural y política de las clases hasta entonces subalternas. Su crítica está configurada como advertencia a los riesgos derivados de una revolución proletaria que, invocando su defensa, suprima derechos y libertades, no ya para los restos de la burguesía derrotada, sino incluso para los miembros de la clase que esa revolución encarna.

A lo que apunta Rosa es a un verdadero gobierno de las mayorías, imposible de desplegar en coexistencia con una estructura social capitalista, pero que a su vez necesitará de una prolongada y laboriosa construcción en un marco de poder proletario. La "actividad política de las masas trabajadoras" es el presupuesto necesario para que asuman efectivamente la iniciativa, y con ella la construcción de una democracia sustantiva.[7]

La carencia de ámbitos de libre debate, de espacio y facilidades para el surgimiento y consolidación de organizaciones autónomas de las clases subalternas, equivale a negar en la práctica ese "entrenamiento y educación política de toda la masa del pueblo" como elemento vital para ejercer la "dictadura proletaria". Dictadura proletaria, para Luxemburgo, es un concepto a aplicar exclusivamente sobre la burguesía supérstite, nunca dictadura del Estado-partido sobre el conjunto de la sociedad, incluyendo, en primer lugar, al propio proletariado.

La denuncia de los límites de la igualdad y la libertad formales, de la amplia compatibilidad de la vigencia de las libertades públicas con el reinado de la

---

6. Luxemburgo, Rosa, *Obras Escogidas*, vol I, Buenos Aires, Pluma, 1984, p. 72.

7. "...la destrucción de las garantías democráticas más importantes para una vida pública sana y para la actividad política de las masas trabajadoras: libertad de prensa, derechos de asociación y reunión, que les son negados a los adversarios del régimen soviético. En lo que hace a estos ataques (a los derechos democráticos) los argumentos de Trotsky distan mucho de ser satisfactorios. Por otra parte, es un hecho conocido e indiscutible que es imposible pensar en un gobierno de las amplias masas sin una prensa libre y sin trabas, sin el derecho ilimitado de asociación y reunión." (Luxemburgo, R., *Obras...*, II, p. 195).

opresión clasista, no puede equivaler, para la socialista polaca, a despreciar a aquéllas. Por el contrario, exige que el socialismo se proyecte siempre en dirección a su ampliación, tanto en su alcance normativo como en su vigencia social efectiva.

Rosa sitúa así a la amplitud del espacio para la iniciativa popular como piedra de toque para considerar el sentido último de un proceso político. De lo contrario, estaríamos ante un proceso similar a lo que Gramsci denomina "revolución pasiva", que puede realizar un programa en apariencia muy similar a una auténtica revolución, pero cuyos resultados, en términos de iniciativa y autonomía populares, son diversos y hasta opuestos. La patética paradoja de la supresión de la organización autónoma de sindicatos obreros, o la prohibición de las huelgas, todo en nombre del "poder proletario", es sólo la más escandalosa de las chirriantes paradojas a la que la remisión de las masas a un rol político pasivo puede conducir, en un proceso cuyo objetivo proclamado es la emancipación de las masas y el socialismo.

Por eso critica también la posición leninista de la "inversión": El estado de los trabajadores es el Estado capitalista "puesto cabeza abajo", según algún escrito de Vladimir Ilich.[8] Para Rosa, esto es inadmisible, ya que la construcción de un nuevo poder no se caracteriza por el propósito de oprimir a los restos de la minoría explotadora, sino por la finalidad de autoliberación de la mayoría hasta ayer explotada, y en ese sentido constituye algo cualitativamente diferente a cualquier poder político preexistente.

La educación política ocupa un lugar inmenso en la concepción revolucionaria de Rosa Luxemburgo, a favor de no creer en una conciencia "preconstituida" que arriba a los trabajadores desde una vanguardia portadora de una acabada elaboración previa:

> "Bajo la teoría de la dictadura (...) subyace el presupuesto tácito de que (para) la transformación socialista hay una fórmula prefabricada, guardada ya completa en el bolsillo del partido revolucionario, que sólo requiere ser enérgicamente aplicada en la práctica."[9]

Ocurre que Luxemburgo cree que largas décadas de vida de los trabajadores en condiciones de explotación y alienación requieren, para ser supera-

---

8. "Lenin dice que el Estado burgués es un instrumento de opresión de la clase trabajadora, el Estado socialista de opresión a la burguesía. En cierta medida, dice, es solamente el Estado capitalista puesto cabeza abajo. Esta concepción simplista deja de lado el punto esencial: el gobierno de la clase burguesa no necesita del entrenamiento y la educación política de toda la masa del pueblo, por lo menos no más allá de determinados límites estrechos. Pero para la dictadura proletaria ése es el elemento vital, el aire sin el cual no puede existir." *Ídem*, p. 195.

9. *Ídem*, II, p. 196.

das en la construcción de un orden nuevo, de una "completa transformación espiritual".[10]

La "libertad para el que piensa diferente" aparece así como sustento de la libertad efectiva, no formal. Toda restricción no puede ser sino por tiempo muy limitado y reducida a lo imprescindible para la defensa frente al enemigo de clase. Rosa no da a la libertad sólo un valor de principio, abstracto, sino el concreto y práctico de condición previa, de generación de un ámbito propicio para el crecimiento político y cultural de las masas:

> "La libertad sólo para los que apoyan al gobierno, sólo para los miembros de un partido (por numeroso que este sea) no es libertad en absoluto. La libertad es siempre y exclusivamente libertad para el que piensa de manera diferente. No a causa de ningún concepto fanático de la "justicia", sino porque todo lo que es instructivo, totalizador y purificante en la libertad política depende de esta característica esencial, y su efectividad desaparece tan pronto como la "libertad" se convierte en un privilegio especial".[11]

Un problema que Rosa Luxemburgo detecta en el proceso revolucionario ruso es la tendencia a pintar como virtudes lo que en realidad son medidas de emergencia tomadas en circunstancias harto difíciles, cuando no desesperadas, signadas por invasiones externas, guerra civil y hambre masivo. Y hacer de ellas, en consecuencia, un modelo de acción revolucionaria válido para todo tiempo y lugar. Agrega que todo lo que sucede en Rusia es comprensible, dadas las terribles circunstancias reinantes allí; el problema es presentarlo como un ideal, como un "modelo a seguir".[12]

Las 21 condiciones aprobadas por el II Congreso de la Internacional Comunista (IC) —"demasiado rusas", al decir del propio Lenin apenas un año después de su establecimiento— servirían, *a posteriori*, para generalizar un modelo de partido inspirado en el bolchevique; construido en la clandestinidad, en una sociedad carente, en gran medida, de "sociedad civil", y sin representación política ni vigencia del sufragio popular. Ya muerto el líder ruso, a partir de la consigna de "bolchevización" impulsada por el V Congreso de la IC, se lo instauraría como el modo de organización partidaria aplicable a pleno en todas

---

10. "La vida socialista exige una completa transformación espiritual de las masas degradadas por siglos de dominio de la clase burguesa. Los instintos sociales en lugar de los egoístas, la iniciativa de las masas en lugar de la inercia, el idealismo que supera todo sufrimiento, etcétera." *Ídem* II, p. 197.

11. *Ibídem*.

12. "El peligro comienza cuando hacen de la necesidad una virtud, y quieren congelar en un sistema teórico acabado todas las tácticas que se han visto obligados a adoptar en estas fatales circunstancias, recomendándolas al proletariado internacional como un modelo de táctica socialista." (...)"...una revolución proletaria modelo en un país aislado, agotado por la guerra mundial, estrangulado por el imperialismo, traicionado por el proletariado mundial, sería un milagro." *Ídem*, p. 202.

las latitudes, incluyendo sociedades con amplio desarrollo de parlamento, sindicatos, partidos y asociaciones culturales, como Francia o Alemania.

Adelantándose a ese proceso, lanza sus críticas la dirigente "espartaquista". El estancamiento de la formación política de masas lleva necesariamente a la consolidación de un estrato minoritario, que asume con carácter permanente la conducción del nuevo aparato estatal, y tiende a formar una elite que se desapega progresivamente de la clase que, en la teoría, titulariza el poder: "El control público es absolutamente necesario. De otra manera, el intercambio de experiencias no sale del círculo cerrado de los burócratas del nuevo régimen".[13]

¿Cómo debe desenvolverse, entonces, la vida pública en el socialismo? Rosa lo manifiesta de modo tajante: Elecciones generales, irrestricta libertad de prensa y reunión, libre debate de opiniones... Lo contrario es la muerte de la vida política y la entrega del poder, por omisión, a una burocracia formada por unos pocos dirigentes, con una parte de la clase obrera sometida al rol de "órgano de aclamación", habilitada únicamente para aprobar por unanimidad las decisiones de los jefes.[14]

El poder predictivo de estas descripciones resulta estremecedor; se harían plenamente realidad años después, ya bajo el predominio omnímodo de Stalin. Lo único que no parece previsto es la concentración del poder en una sola persona, facultada en la práctica para manejar, destruir y recomponer a la sociedad toda.

Bien entendido, todo lo anterior no debe interpretarse como un rechazo conceptual a la idea de dictadura proletaria. Por el contrario, para Rosa Luxemburgo el proletariado necesita "ejercer una dictadura", pero mediante mecanismos que extiendan el poder coercitivo al conjunto de la clase, "no a un partido o camarilla":

> "...esta dictadura debe ser el trabajo de la clase y no de una pequeña minoría dirigente que actúa en nombre de la clase; es decir, debe avanzar paso a paso

---

13. *Ídem*, p. 197.

14. "Sin elecciones generales, sin una irrestricta libertad de prensa y reunión, sin una libre lucha de opiniones, la vida muere en toda institución pública, se torna una mera apariencia de vida, en la que sólo queda la burocracia como elemento activo. Gradualmente se adormece la vida pública, dirigen y gobiernan unas pocas docenas de dirigentes partidarios de energía inagotable y experiencia ilimitada. Entre ellos, en realidad, dirigen sólo una docena de cabezas pensantes, y de vez en cuando se invita a una elite de la clase obrera a reuniones donde deben aplaudir los discursos de los dirigentes, y aprobar por unanimidad las mociones propuestas (...) una dictadura, por cierto, no la dictadura del proletariado, sino la de un grupo de políticos, es decir, una dictadura en el sentido burgués, en el sentido del gobierno de los jacobinos (...) esas condiciones deben causar inevitablemente una brutalización de la vida pública: intentos de asesinato, caza de rehenes, etcétera." *Ídem*, p. 198.

> partiendo de la participación activa de las masas; debe estar bajo su influencia directa, sujeta al control de la actividad pública; debe surgir de la educación política creciente de la masa popular."[15]

Dictadura de la clase oprimida sobre las antiguas clases opresoras, pero que para los hasta ayer dominados no puede significar otra cosa que una "democracia sin límites".[16]

No reivindica a la democracia burguesa, a la que ve como una forma encubridora del contenido de desigualdad social de las sociedades capitalistas. Pero su punto de vista es que la libertad e igualdad formales no deben ser repudiadas, sino tomadas como base para marchar hacia una conquista del poder político en que se instaura una democracia cualitativamente superior. Eso significa no eliminar, sino, en cierta forma, completar y universalizar la concepción democrática de la era burguesa, al mismo tiempo que se destruye el núcleo social de explotación y alienación que la convierte en una ficción para las mayorías oprimidas.[17]

Y esa democracia socialista no es algo que comienza después de construidas las bases de la economía socialista, sino que debe desarrollarse simultáneamente a la construcción del socialismo:

> "...la democracia socialista no es algo que recién comienza en la tierra prometida después de creados los fundamentos de la economía socialista, no llega como una suerte de regalo de Navidad para los ricos... La democracia socialista comienza simultáneamente con la destrucción del dominio de clase y la construcción del socialismo. Comienza en el momento mismo de la toma del poder por el partido socialista. Es lo mismo que la dictadura del proletariado."[18]

El planteo crítico de Rosa no es "equidistante". Ella está alineada a favor de quienes apostaron a una revolución socialista en Rusia, los bolcheviques; y contra aquellos que enviaron al proletariado a la masacre, en defensa de las burguesías de sus países, como la conducción de la socialdemocracia alemana. Lo que señala son tendencias negativas que podrían constituir la base

---

15. *Ídem,* p. 201.
16. "Dictadura de la clase significa, en el sentido más amplio del término, la participación más activa e ilimitada posible de la masa popular, la democracia sin límites." *Ídem,* p. 200.
17. "...siempre hemos diferenciado el contenido social de la forma política de la democracia burguesa; siempre hemos denunciado el duro contenido de desigualdad social y falta de libertad que se esconde bajo la dulce cobertura de la igualdad y la libertad formales. Y no lo hicimos para repudiar a éstas sino para impulsar a la clase obrera a no contentarse con la cobertura sino a conquistar el poder político, para crear una democracia socialista en reemplazo de la democracia burguesa, no para eliminar la democracia." *Ídem,* p. 201.
18. *Ibídem.*

para frustrar todo el proceso, o conducirlo a un lugar bien distinto de la ruta de emancipación social que se ha trazado. Y la indispensable construcción simultánea y en conjunto del reino de la libertad y la igualdad universales y la dirección socialista del proceso económico sobre la base de una propiedad efectivamente colectiva de los medios de producción. Para ella un aspecto no existe sin el otro.

BREVE EXCURSIÓN GRAMSCIANA

La concepción de Gramsci tiene afinidad con el pensamiento de Rosa, pese a que algunas de las referencias explícitas a ella en los *Cuadernos* tienden más bien a polemizar con su visión en torno a la relación entre crisis económica y transformación política,[19] la que el pensador sardo visualiza como mucho más mediada. La afinidad se manifiesta con claridad en la consideración del centralismo democrático y del rol de partido proletario y sus métodos de conducción,[20] que se acerca a los planteos de Rosa, no en el sentido de la crítica desde el inicio a la concepción bolchevique del poder político y el desarrollo socialista, sino en su planteo de no aplicación de esa concepción a "Occidente", ámbito en el que ya no sería posible el "asalto al poder", sino la estrategia prolongada y difícil de la "guerra de posiciones".

En primer lugar cabe dirigirse al Gramsci previo a los *Cuadernos*, al de los consejos de fábrica en Torino. Allí, el joven sardo, militante en el centro neurálgico de la clase obrera industrial italiana, asigna carácter decisivo a la constitución del consejo como la estructura básica de una democracia auténtica, absolutamente incompatible tanto con el capitalismo como con las instituciones parlamentarias tradicionales. El Consejo es delineado allí como el órgano por excelencia de la democracia proletaria, por sus cimientos erigidos sobre la vida de fábrica, sobre el rol social de productor de los proletarios, y no sobre la base de su lugar contractual de asalariados. Destaca su identificación con el conjunto de la clase y sobre todo su potencialidad para erigir un nuevo tipo de gobierno, enteramente nuevo, que vuelve a soldar la esfera política y econó-

---

19. Por ejemplo, esta referencia a "Huelga de masas, partido y sindicatos": "Recordar el librito de Rosa (...) se pasaron por alto los elementos voluntarios y organizativos, mucho más difundidos de cuanto creía Rosa que, por prejuicio 'economista', los descuidaba inconscientemente...". Gramsci, Antonio, *Cuadernos de la cárcel*, México, Era-Universidad Autónoma de Puebla, tomo III, p. 150, alusión que se repite en pasajes posteriores. En otros pasajes de los *Cuadernos*... Gramsci Destaca, en cambio, los aciertos del pensamiento de Rosa, sobre todo en su apreciación de la evolución de la teoría marxista. Cf. t. III, p. 178 y t. IV, pp.337 y 349.

20. En su etapa "ordinovista", en artículos como "Democracia obrera" o "La conquista del estado", Gramsci esboza una concepción de democracia con una impronta radical y clasista, sumamente emparentada con la de la alemana.

mica, que el pensamiento y la acción del capital ha pretendido históricamente disociar:

> "La fuerza del consejo consiste en el hecho de que está estrechamente unido a la conciencia de la masa obrera, es la conciencia misma de la masa obrera que quiere emanciparse con autonomía, que quiere afirmar su libertad de iniciativa en la creación de la historia: toda la masa participa en la vida del consejo y siente que es algo gracias a esta actividad."[21]

El consejo aparece como la entidad de base de un orden político en el que se oscurece la idea de ciudadanía para ser reemplazada por la de solidaridad activa entre los productores, sustento, a su vez, de una nueva soberanía, la primera en la historia de naturaleza real y plenamente popular:

> "El consejo de fábrica es el modelo del Estado proletario. Todos los problemas que son inherentes a la organización del Estado proletario son inherentes a la organización del consejo. Tanto en uno como en otro el concepto de ciudadano decae y es sustituido por el concepto de compañero (...) La solidaridad obrera (...) en el consejo es positiva, permanente, está encarnada aun en el momento más descuidado de la producción industrial, está contenida en la conciencia gozosa de ser un todo orgánico, un sistema homogéneo y compacto que, trabajando con fines útiles, produciendo desinteresadamente la riqueza social, afirma su soberanía, realiza su poder y su libertad creadora de historia."[22]

De ese modo, la clase obrera, en una práctica real y concreta que la coloca en camino de emanciparse de la explotación y la alienación, se constituye en la célula del nuevo poder proletario, una democracia radical que tiende a subsumirse en un orden comunista internacional:

> "...la clase obrera se constituye en cuerpo orgánico determinado, como célula de un nuevo Estado, el Estado obrero, como base de un nuevo sistema representativo, el sistema de los consejos. El Estado obrero, puesto que nace según la configuración productiva, crea ya las condiciones de su desarrollo, de su disolverse como Estado, de su incorporarse orgánico a un sistema mundial, la Internacional comunista."[23]

En los *Cuadernos*, más de una década después, con la experiencia de la llegada al poder y afianzamiento del fascismo de por medio, y la larga constatación de que la revolución socialista mundial no estaba ya en el orden del día, el

---

21. Gramsci, A., "Sindicatos y consejos (2) " (*L'Ordine Nuovo*, 12/6/1920) en *Escritos Políticos (1917-1933*) Siglo XXI, Biblioteca del Pensamiento Socialista, 6ª edición, México, 1998, p. 115.
22. Gramsci, A., "Sindicatos y consejos (I)" (*L'Ordine Nuovo*, 11/10/1919) en *Escritos*..., p. 99.
23. Gramsci, A., "El consejo de fábrica" (*L'Ordine Nuovo*, 5/7/1990) en *Escritos*..., p. 112.

tratamiento del tema por parte del encarcelado dirigente comunista toma orientaciones parcialmente distintas. Junto a la problemática de la instauración de un poder proletario, asoma la de evitar que ese poder degenere hacia una dictadura burocrática. Gramsci no ignora que en la URSS de los últimos veinte y primeros treinta, el soviet es una institución que subsiste formalmente, pero vaciada de sus contenidos fundamentales. En su peculiar lenguaje, al referirse a la dictadura del proletariado, admite la necesidad de un período de "estadolatría", es decir, de iniciativa predominante por parte de los nuevos ocupantes del aparato estatal:

> "Para algunos grupos sociales, que antes de acceder a la vida estatal autónoma no han tenido un largo período de desarrollo cultural y moral propio e independiente, [...] un período de estadolatría es necesario e incluso oportuno..."[24]

Pero ese rol estatal adquiere sentido en cuanto vía para el fortalecimiento de la sociedad civil y la consiguiente elevación política de las masas:

> "...esta estadolatría no es más que la forma normal de 'vida estatal', de iniciación, al menos, en la vida estatal autónoma y en la creación de una 'sociedad civil' que no fue históricamente posible crear antes del acceso a la vida estatal independiente."[25]

Por lo tanto, su condición indudable es la provisoriedad, la limitación en el tiempo, hasta que el impulso al autogobierno cobre el predominio en el interior de la nueva vida estatal. Por tanto, su superación debe ser una preocupación central:

> "...no debe ser abandonada a sí misma, no debe, especialmente, convertirse en fanatismo teórico y ser concebida como 'perpetua'; debe ser criticada precisamente para que se desarrolle y produzca nuevas formas de vida estatal, en las que la iniciativa de los individuos y grupos sea 'estatal' aunque no se deba al 'gobierno de funcionarios' (hacer que la vida estatal se vuelva 'espontánea').[26]

La preocupación por el afianzamiento de un pequeño núcleo que sofoca desde arriba el debate, está presente con frecuencia en los *Cuadernos*... Su mirada puede ser incluso más precisa que la de Rosa Luxemburhgo, en tanto que Gramsci está asistiendo a la instauración del stalinismo, en la URSS y en los partidos comunistas de todo el mundo. Lo describe como un proceso de distorsión del "centralismo democrático", que va perdiendo su "continua adecuación al movimiento histórico real", para ser reemplazado por lo que denomina el "centralismo burocrático", sistema en el que una pequeña minoría

---

24. Gramsci, A., *Cuadernos de la Cárcel,* Era, México, volumen 3, p. 282.
25. *Ibídem*.
26. *Ibídem*.

comienza a convertirse no en estímulo y orientación, sino en freno para las iniciativas y el crecimiento político que parten de "abajo":

> "...en los Estados el centralismo burocrático indica que se ha formado un grupo estrechamente privilegiado que tiende a perpetuar sus privilegios regulando, e incluso sofocando, el nacimiento de fuerzas contrariantes en la base...", *lo que indicaría que* "...el grupo dirigente está saturado y convirtiéndose en una camarilla estrecha que tiende a perpetuar sus mezquinos privilegios regulando o incluso sofocando el nacimiento de fuerzas contrarias, aunque estas fuerzas sean homogéneas a los intereses dominantes fundamentales. "[27]

Gramsci, al igual que Rosa, no atribuye este proceso a un impulso perverso de la minoría dominante, sino a la falencia de capacidad de iniciativa y aptitud de dirección de las bases:

> "En todo caso, hay que señalar que las manifestaciones morbosas de centralismo burocrático se han producido por deficiencias de iniciativas y responsabilidad en la base, o sea, por el primitivismo político de las fuerzas periféricas..."[28]

También Gramsci muestra un poder predictivo notable en cuanto a la evolución posterior del "socialismo real", al mismo tiempo que delinea una relación ideal entre masas populares, partido y Estado proletario, en el que es el impulso de "abajo" el que da el tono y carácter a la revolución. También para él la democracia es un valor intrínseco para la transformación socialista y la concordante "elevación a la 'vida estatal'" de las clases subalternas. La idea de "revolución pasiva", realizada desde arriba, no parece circunscribirse a una asunción por la clase dominante de los objetivos de las subalternas, sino ser también aplicable al desprendimiento de un núcleo que usurpa, mediante la práctica y la doctrina "estadolátrica", la revolución iniciada "desde abajo". La noción de que las masas populares deben alcanzar "supremacía intelectual y moral" además de dominio político,[29] desarrollando una praxis que funde una nueva cultura política y las proyecte a un poder político de nueva factura, puede asimilarse en sus líneas principales al democratismo radical de Rosa Luxemburgo.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La discusión sobre democracia y socialismo necesita ser sacada del punto muerto en que por un tiempo la colocó la disolución de la URSS y la evolución, con rumbo a la restauración del capitalismo, de lo que fue el antiguo "bloque socialista". La concepción últimamente hegemónica sobre el tema podría

---

27. Gramsci, A., *Cuadernos...*, 5, p. 78.
28. *Ibídem*.
29. Gramsci, A., *Cuadernos...*, 5, p. 387.

resumirse en tres creencias: 1) Todo experimento para acabar con el capitalismo y construir una sociedad basada en la propiedad colectiva de los medios de producción y el autogobierno de las masas, ha conducido más temprano que tarde a una dictadura de ribetes totalitarios. 2) Las únicas democracias "realmente existentes" son las construidas sobre la base de las instituciones parlamentarias; por lo tanto: 3) No hay compatibilidad posible entre democracia política y organización no capitalista del proceso económico.

Sin embargo, la democracia de consejos y asambleas como alternativa al régimen parlamentario, cada vez más mediatizador de las aspiraciones populares, ha reaparecido en el horizonte, apuntando con claridad a la conjugación de la vigencia amplia de las libertades civiles y la pluralidad en el pensamiento, con la autonomía de la organización popular y las múltiples modalidades de acción política de masas.

El pensamiento de Rosa Luxemburgo, como el de Gramsci, constituye una guía para re-pensar, más de medio siglo después, las relaciones entre democracia y socialismo. Para asumir una crítica no capituladora ante el capitalismo y la democracia parlamentaria, de los extravíos de la acción y el pensamiento socialistas revolucionarios en las experiencias del siglo XX. Ello a partir de su insobornable puesta en primer lugar de la iniciativa política y la capacidad efectiva de decisión que la transición socialista debe contribuir a conferir a las grandes masas populares; y de la visión de democracia y socialismo como dos caras inescindibles del mismo proceso. Un problema fundamental es la necesidad de garantías contra la entronización de burocracias expropiadoras del poder popular, o de jefes providenciales que se identifican con la revolución social y el curso mismo de la historia; procediendo, en su nombre, a suprimir todo debate democrático. Las salvaguardias contra la usurpación no se establecen mediante cláusulas formales, sino con el funcionamiento de los mecanismos democráticos, entendidos como constitutivos e irrenunciables de la perspectiva socialista. Como escribe un autor de los años treinta, glosando el pensamiento de Rosa Luxemburgo, "...la democracia resulta ser la base indispensable de la organización socialista."[30]

Tan pronto como, a mediados de los noventa, comenzó a percibirse una "puesta al día", no ya en la discusión teórica, sino en la práctica política, de la relación entre democracia y perspectiva emancipatoria de las clases subalternas, desatada precisamente en América Latina. Fue el alzamiento de los "zapatistas" en Chiapas —y sus posteriores realizaciones en el campo de la deliberación permanente y el "horizontalismo" de la organización comunitaria— el que

30. Laurat, Lucien, "Un máximo de democracia", en el Prefacio a la primera edición de *Marxisme contre Dictadure*, 1934, transcripto en Guerin, D., *Rosa Luxemburg o la espontaneidad revolucionaria*, Buenos Aires, 2003, p. 124.

marcó el primer hito significativo. Rompió el clima del imperio de los "fines" (de la historia, de las ideologías, del trabajo, etc.), dominado por la omnipresente prédica acerca de que todo cuestionamiento radical al orden social capitalista y a la representación política parlamentaria constituye un irremisible anacronismo, además de una apelación tendencialmente "totalitaria".

A fines de la década, la degradación de las instituciones democráticas iba camino a convertirlas en meras coberturas de un proceso de concentración de la riqueza, disciplinamiento forzado y pérdida de derechos de los trabajadores, unido a la perenne caída del nivel de vida, los servicios sociales y la tasa de ocupación. Lo que décadas antes había parecido la definitiva entronización del "Estado de bienestar", las "políticas sociales universales" y el "tripartismo" en la administración de las relaciones entre capital y trabajo, concluyó revelándose como un estadio temporario y reversible, inducido más por el miedo a la revolución social y la competencia entre sistemas que caracterizó a la "guerra fría", que por un supuesto arraigo definitivo de los derechos económicos, sociales y culturales. El supuestamente superado "capitalismo de libre mercado" volvía por sus fueros, y el sistema de la propiedad privada tornaba a parecerse nuevamente, y cada vez más, a la ominosa descripción que de ellos habían hecho los clásicos del pensamiento socialista, incluida Rosa Luxemburgo. Y todo ello dio lugar a regímenes representativos cuyo signo fue (y es aún en varios países) la reducción permanente del componente democrático, y la preocupación central de compatibilizar la "gobernabilidad" con la ofensiva brutal de las clases dominantes sobre la vida y la libertad de las masas.

La reacción frente al aumento ininterrumpido de la desigualdad y la injusticia dio lugar, entonces, en los comienzos del siglo XXI, a la aparición de nuevas organizaciones populares, preocupadas, a su vez, por lograr un funcionamiento sustancialmente democrático, reacio a cualquier "delegación", frente a unas instituciones políticas que reducen cada vez más la democracia a un voto periódico cuidadosamente manipulado. Ellas son renuentes a confiar en cualquier dirección externa al propio movimiento. El deseo de no repetir la experiencia del "socialismo real", con su dramática realización de las peores previsiones de Rosa Luxemburgo o Gramsci, forma parte de la "partida de nacimiento" de esas nuevas entidades. El cauce tomado por el descontento crecientemente movilizado terminó, en países como Ecuador, Argentina, Bolivia, Perú y Paraguay, en rebeliones populares que dieron por tierra con gobiernos sólo atentos a los dictados del gran capital, y protagonizaron (y protagonizan) fuertes demandas de una radical renovación de la vida democrática, sin por ello impedir, al menos por ahora, que se "suturen" las crisis por los mecanismos institucionales tradicionales. Asistimos hoy a una peculiar coyuntura en México, donde una coalición político-electoral que aparecía signada por el

empeño en postularse como un "partido de gobierno" plausible para el *establishment* local e internacional, al cerrársele esa perspectiva por vía del fraude electoral, se ha volcado a una movilización de masas de vastos alcances, con potencialidades de cuestionamiento radical a la democracia representativa y al sistema de poder imperantes desde hace décadas en el país. Al momento de escribirse estas páginas,[31] la al parecer inminente configuración de un "gobierno paralelo" y el desconocimiento activo de una legalidad institucional ya vastamente cuestionada por un vasto movimiento de masas, tiende a extender el escenario de rebelión popular y la búsqueda de democratización radical a uno de los dos países de mayor envergadura y desarrollo de toda la región.

En un proceso de distintas trayectoria y características, la derrota, por vía de la movilización popular de masas de un intento de golpe militar en Venezuela, dio lugar a una progresiva radicalización en que tanto el gobierno democrático tomó nota de la inmensa deuda contraída con las aspiraciones mayoritarias, como las organizaciones populares incrementaron su búsqueda de autonomía y su esfuerzo en la construcción de un poder social y político de signo diferente; ambos desplegados ante las sucesivas encrucijadas en que las fuerzas opositoras colocaron al proceso revolucionario venezolano.

Sin embargo, el proceso no avanza con un rumbo único. Algunas de las democracias latinoamericanas "realmente existentes" les franquean las vías de acceso al gobierno a aquellos partidos y coaliciones que, aunque de origen socialista, han dejado de constituir una amenaza, como en el caso del PT brasileño y el Frente Amplio uruguayo, con la consiguiente conformación de gobiernos que traducen su trayectoria radical en gestiones apenas reformistas. Tampoco debe desdeñarse la existencia de sociedades (la chilena, la colombiana) en que propuestas políticas más o menos abiertamente neoliberales pueden presentarse como exitosas y seguir concitando extendidas adhesiones de la población, a favor de la consolidación de un sentido común que hace radicar en la competencia en el mercado y el desarrollo individual las claves de la vida humana, y por tanto configuran escenarios políticos en los que los alzamientos populares no han tenido cabida alguna. En algún caso, en cambio, el triunfo de rebeliones populares ha dado paso a una corrección "desde arriba" de las orientaciones más ominosas de la ofensiva capitalista, como en Argentina con el gobierno de Kirchner, planteando a cambio una rápida cooptación o desactivación de las formas de movilización popular democrática y autónoma. Allí se han relegitimado, al menos por el momento, las instituciones de la democracia representativa, a cambio de ejercer su gestión con un sentido más "social" y "nacional" que el del neoliberalismo.

---

31. Septiembre de 2006.

Se vuelve a plantear así la extrema dificultad práctica para producir transformaciones decisivas desde la institucionalidad existente, a la vez que la subsistente (e incluso incrementada) capacidad de las clases dominantes para ampliar su base de apoyo y cooptar a sus antiguos adversarios. Con todo, el escenario queda abierto a experiencias novedosas de distinto signo, y habilita la apuesta por un proceso de transformación radical impulsado desde abajo, abierto a formulaciones ideológicas radicalmente innovadoras, nuevas formas organizativas e inéditas modalidades de acción.

El debate y la disputa práctica acerca de la incompatibilidad entre poder popular y predominio del gran capital, instituciones representativas mediatizadoras e iniciativa desde abajo, alienación en la vida productiva y libertad en la vida política continúa en curso, en América Latina y en el mundo, con una vigencia y actualidad fuertemente renovadas.

Redefinición del Estado para el Siglo XXI

Gabriela Roffinelli*

Introducción

El neoliberalismo avanzó por Latinoamérica como el tornado Katrina sobre Nueva Orleans. En toda la región, dejó un tendal de personas sin acceso al trabajo, a la vivienda, a la salud, a la educación, a la seguridad social... Grandes franjas de la población latinoamericana tienen serias dificultades para lograr satisfacer sus necesidades básicas y las de sus familias.

Sin querer enfatizar —aún más— lo ya conocido: recordemos que los elevados índices de desocupación, el crecimiento de la desigualdad y de la exclusión social, son consecuencia directa de la profunda reestructuración en la organización económico – social que sufrieron las sociedades latinoamericanas desde comienzos de los años '70.[1] Posteriormente, durante la década del '80, estas reformas estructurales se promovieron a escala mundial, aunque cada país registró fenómenos específicos y particulares. En Argentina, por ejemplo, la reforma del modo de acumulación capitalista dependiente se realizó a través de los siguientes mecanismos:

I. El exterminio de una generación de militantes políticos y sociales en la década del 70.
II. La privatización de empresas públicas y otros organismos del Estado prestadores de bienes y servicios, con liquidación de bienes sociales.
III. La fuerte concentración de la producción y la centralización del capital, que aparece como resultado de la privatización de las empresas públicas, la desregulación económica, la derogación de cláusulas antimonopólicas, etc.

---

* Licenciada en sociología; Universidad de Buenos Aires, Argentina.

1. América Latina fue el laboratorio de ensayo de este proceso. Se inició en Chile en 1973, tras el golpe de Estado al gobierno de Salvador Allende encabezado por Pinochet. Cfr. Gunder Frank, André, *"Capitalismo y Genocidio Económico. Carta abierta a la escuela económica de Chicago y su intervención en Chile"*. Colección "Lee y Discuta". Serie V. Núm. 67. Edita ZERO, S.A., Bilbao, España, Septiembre de 1976.

IV. La derogación de buena parte del derecho laboral, que significó la perdida del poder de negociación de las organizaciones sindicales, y la pérdida objetiva de casi todas las conquistas sociales por parte de los trabajadores, producto de las luchas de las tres décadas previas.
V. El reemplazo del sistema jubilatorio basado en el reparto por otro mixto.
VI. La reducción de las regulaciones estatales sobre precios, con excepción del salario, y sobre el funcionamiento de los mercados sectoriales y mercados de capitales.
VII. La liberalización de las inversiones extranjeras.
VIII. La supresión de buena parte de los mecanismos de protección a la producción local.
IX. El traspaso de gran parte de la educación y la salud publica a manos privadas. Además, la dirección de la educación primaria y terciaria pública no universitaria pasó a manos de los Estados provinciales, sin la correspondiente transferencia de recursos, cambiando el eje del sistema educativo vigente hasta la década del '70, que estaba en manos del Estado nacional.
X. La reforma constitucional que introdujo cambios importantes en el plano de la organización estatal.
XI. El impulso a la mercantilización de sectores de actividad que históricamente estaban en manos del Estado, como por ejemplo: la seguridad, los cementerios, etc.[2]

De modo que las distintas políticas de corte neoliberal —que se aplicaron siguiendo las recetas del Consenso de Washington— incluyeron una amplia transformación del Estado. Entendido a este último no simplemente como una institución, ni un fenómeno que atañe a todas las sociedades por igual, sino como una forma históricamente determinada y transitoria de relación social.[3] Desde los inicios del capitalismo, las diferentes formas de Estado fueron transformadas, reformadas o restablecidas, como parte del proceso de contención de las nuevas contradicciones creadas en cada nueva etapa o fase del capital. A nuestro entender, esta es la única forma en que se puede analizar el desarrollo del Estado, como parte de un desarrollo global del sistema capitalista. Sólo así podremos comprender las transformaciones en materia estatal emprendidas en el último cuarto del siglo XX.

En consecuencia, en la actualidad, los Estados latinoamericanos ya no realizan la mayoría de las funciones que antes se consideraban la razón de ser

2. Cfr. Campione, Daniel y Gambina, Julio, *Los años de Menem. Cirugía Mayor*, Edit. Centro Cultural de la Cooperación, Bs. As., 2003.
3. Cfr. Holloway, John. "Marxismo, Estado y Capital". Fichas temáticas de *Cuadernos del Sur*, Edit. Tierra del Fuego, Bs. As., 1994.

de las burocracias estatales nacionales, como ser la implementación de barreras aduaneras para protección del mercado interno. Prácticamente la única tarea económica que se le asigna y exige es la de mantener el presupuesto equilibrado.

La máxima del Consenso de Washington establece que el Estado neoliberal debe intervenir lo menos posible y dejar todo en manos del mercado: tanto los servicios públicos como los órganos de asistencia a la salud y a la educación. Todo debe ser productivo.

Los difusores de la doctrina neoliberal realizaron una exaltación casi religiosa del mercado, que por sí solo resultaría capaz de regular toda la actividad económica de los hombres. Su principal promotor, el premio Nóbel Milton Friedman, llegó a aseverar con énfasis que el mercado es el ámbito donde se realiza la libertad del hombre. De modo que el mercado no sólo regula la actividad económica, sino todos los ámbitos de la vida de los seres humanos.

Desde las distintas usinas neoliberales se promovió un "**achicamiento del Estado",** que se tradujo en que ámbitos como la educación, la salud, la vivienda, la jubilación y los servicios públicos dejaran de estar bajo la órbita estatal, con el sólo objeto de facilitar la injerencia del capital privado y de transformar estos servicios sociales en simples mercancías capaces de ser compradas y vendidas, sin importar que para gran parte de la población queden definitivamente fuera de su alcance.

Sin embargo, como sostiene Joachim Hirsch,"El modelo neoliberal, en contra de lo que defiende la ideología dominante, **es en la realidad sumamente estatista**. El milagroso remedio del 'libre mercado' es, en efecto, en gran medida, organizado y dirigido desde la política estatal, mediante dominación y represión. La función del Estado consiste, ante todo, en establecer, en el marco nacional respectivo, las condiciones óptimas para la valorización del capital, que opera de manera sumamente flexible a nivel internacional".[4] (Destacado nuestro).

Las reformas arriba mencionadas, en conjunto, permitieron el cambio hacia una estructura económico–social *regresiva* (por el avance de la desigualdad y la fragmentación) *y excluyente*, que presenta los siguientes rasgos:

a) El fortalecimiento, en un polo, de una capa empresarial y de funcionarios —estatales y del capital— que conforman la capa superior de las clases altas y medias urbanas, con una inédita acumulación de riqueza.
b) La emergencia, en el otro polo, de una masa marginal de sectores muy empobrecidos, expropiados en lo material, en lo cultural y en la casi totalidad de sus derechos civiles.

---

4. Cfr. Hirsch, Joachim, *Globalización. Transformaciones del Estado y Democracia*, Edit. Univ. de Córdoba, Córdoba, marzo de 1997, pág. 34.

c) Entre los dos polos, el debilitamiento numérico, social, cultural y político de las capas medias urbanas pauperizadas.

Así que "la mano invisible" del "todo poderoso mercado neoliberal" ha generado una gran masa de trabajadores "flexibilizados", de trabajadores desocupados y excluidos, mayormente, del acceso a la salud, a la educación y a la seguridad social. En la actualidad, se registran índices inéditos de fragmentación y desigualdad social en toda América Latina.

Como corolario, una gran masa de pobres e indigentes latinoamericanos debe emigrar hacia los países centrales en búsqueda de fuentes de trabajo y mejores condiciones de vida, con el agravante de que no puede trasladarse sin restricciones de un país a otro.[5]

En este contexto, los sectores dominantes, tanto de los países centrales como periféricos, se prefiguran cómo garantizar el consenso, ahora frecuentemente denominado "gobernabilidad", de amplios sectores de la población excluida, sin perspectivas políticas que consideren su integración.

Precisamente, los acólitos del neoliberalismo, que impulsaron el "achicamiento del Estado" por ineficiente, no consideran contradictorio —todo lo contrario: piden a gritos— que el Estado aumente y fortalezca su dimensión penal. Es decir, que "la solución global" que encuentran al crecimiento de grandes franjas de población excluida del mercado de trabajo formal es su penalización.

> "Los mismos —países, partidos políticos y profesores— que ayer, con el éxito insolente que es dable constatar a ambos lados del Atlántico, militaban a favor del 'Estado Mínimo' en lo que se refiere a las prerrogativas del capital y la utilización de la mano de obra, exigen hoy con igual fervor 'más Estado' para enmascarar y contener las consecuencias sociales deletéreas, en las regiones inferiores del espacio social, de la desregulación del trabajo asalariado y del deterioro de la protección social".[6]

El sociólogo Loïc Wacquant sostiene que se preconiza por más Estado, aunque sólo en el doble plano penal y social (este último siempre subordinado al penal). Las políticas públicas van dirigidas a dos poblaciones que se superpo-

---

5. Según Karl Marx, el modo de producción capitalista se funda en un mercado integrado en sus tres dimensiones: mercado de mercancías, mercado de capitales, mercado de trabajo. La integración de estas tres dimensiones conlleva una tendencia a la uniformidad, a la homogeneización del espacio en que opera, y supone precios de mercancías, de remuneraciones del capital y del trabajo similares. Inversamente, el capitalismo "realmente existente" se basa en la expansión mundial del mercado de mercancías y de capitales, pero... no de trabajo. La conformación del mercado de trabajo mundial queda trunco por las persistencias de las fronteras políticas del Estado.

6. Wacquant, Loïc, *Las cárceles de la miseria*, Edit. Manantial, Bs. As., Marzo de 2004, pág. 25.

nen y se complementan: los receptores de ayudas sociales (los indigente o "vulnerables sociales") y los clientes del sistema de justicia penal.[7]

"EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD"

Aparece entonces el problema de "la seguridad" como "El Problema" más importante que sufren nuestras sociedades. Desde los medios de comunicación masivos se instala el tema de "la violencia ciudadana" por sobre cualquier otro tema, como pueden ser otras seguridades perdidas: tener trabajo, acceder a la salud pública, a la prevención social, a la educación, etc.

Es cierto que la creciente violencia delictiva es un fenómeno social que se registra en toda América Latina, pero lo que se soslaya —desde los medios— es "que ha sido acompañada en toda la región por un crecimiento de la desigualdad social, con un aumento de los niveles de desocupación y exclusión social".[8]

Al mismo tiempo, se ha caracterizado en el imaginario social quiénes son las victimas y quiénes los victimarios. Los primeros son personas respetables de clase media y alta, que tienen trabajo, y los segundos son "marginales y peligrosos", es decir, pobres, jóvenes, extranjeros y sin trabajo.

En este marco, EEUU impulsa que los ejércitos del Cono Sur comiencen a tener una función policial en tareas de seguridad interna, como ya logró imponerlo en Centroamérica.

Si bien los ministros de defensa de los países de la región han comenzando a consensuar un modelo de Fuerzas Armadas de cara a los requerimientos estratégicos de EEUU, aún no se ha llegado a ningún acuerdo definitivo.

Aunque algunos pasos en este sentido se han comenzado a dar. Se trata de reconfigurar el rol de las fuerzas de seguridad. Por ejemplo: la gendarmería y la prefectura intervienen en "los barrios altamente conflictivos", y el Jefe del Estado Mayor del Ejército firmó un convenio con los intendentes de La Matanza, de 3 de febrero, de Ituzaingó, de Malvinas Argentinas, de Florencio Varela, de Lomas de Zamora y de Quilmes para "desarrollar apoyo solidario, asistencia a la comunidad, organización de los recursos disponibles, asistencia en el área de salud, la cultura y la educación, canalizar informaciones útiles y realizar planes conjuntos de investigación e intercambio de expertos".[9] De

---

7. Cfr. Wacquant, Loïc. *Las cárceles de la miseria*, Edit. Manantial, Bs. As., Marzo de 2004.
8. Pegoraro, Juan, "Notas sobre los jóvenes portadores de la violencia juvenil en el marco de las sociedades pos – industriales", en *Sociologías*, Porto Alegre, año 4, nº 8, 2002. Págs. 276-317.
9. Daroqui, Alcira, Op. Cit.

esta forma, el nuevo rol que asumen las Fuerzas Armadas —para Latinoamérica— es el de policía interna.

A su vez, se construyen nuevas cárceles de máxima seguridad. Por ejemplo: en el ámbito de la Provincia de Buenos. Aires están en proyecto seis nuevas cárceles; en el Gran Buenos. Aires, el Consejo Deliberante de Quilmes aprobó la construcción de una Alcaldía para alojar a quinientos presos, que en su estructura contará con un módulo para alojar a cincuenta menores de edad. Se prevé reproducir estas Alcaldías en varios Departamentos Judiciales del Gran Buenos Aires. El Consejo Deliberante de Berazategui donó terrenos fiscales para la construcción de un Instituto de Memores de máxima seguridad, que contará con ciento veinte plazas para el departamento Judicial de Quilmes y Lomas de Zamora (actualmente, para toda la provincia de Buenos. Aires. se cuenta con ciento diez plazas).[10]

Aunque —como se sabe— el sistema penal (y sus subsistemas policial-judicial y penitenciario) no puede reducir los íncides de violencia social que genera el propio sistema capitalista en su fase neoliberal (exclusión, desempleo, desigualad, etc.), porque no ha sido creado para ello.[11]

Asimismo, el fortalecimiento de las fuerzas estatales de represión se da tanto a niveles nacionales como en el plano internacional. En este contexto, no es casualidad que en estas últimas décadas el control militar de EEUU y la OTAN se haya extendido, violentando las soberanías nacionales de los Estados capitalistas dependientes.

Simultáneamente, los propagandistas de "la tolerancia cero", como el ex alcalde de New York, Rudolph Giuliani, y, en su versión local, Juan Carlos Blumberg,[12] impulsan sus políticas represivas en materia de seguridad en la región.

Blumberg tiene sólidos vínculos con Estados Unidos, desde donde recibe asesoramiento y recursos. Se ha reunido en Buenos Aires con Giuliani y también ha viajado —invitado por el "Manhattan Institute", el centro de investigaciones sobre seguridad de William Casey, un ex jefe de la Central Estadounidense de Inteligencia (CIA)—, a Washington, donde se asesoró sobre el plan "tolerancia cero" y "ventanas rotas". Uno es el aplicado por el ex alcalde de Nueva York, y el otro sostiene que, eliminando expresiones menores como la mendicidad, disminuirán los niveles del delito.

En su visita a la provincia de Córdoba, el director del Manhattan Institute, Carlos Medina —quien se entrevistó con el gobernador Juan Manuel de la

---

10. Daroqui, Alcira, "Una lectura crítica sobre 'la clase media militante de la seguridad'", en *Argumentos* nº 4, Bs. As., septiembre de 2004.
11. Pegoraro, Juan, Op. Cit.
12. Juan Carlos Blumberg es el padre de Axel, secuestrado y asesinado a principios de 2004 y titular de la Fundación que lleva el mismo nombre.

Sota para ofrecerle los servicios de su empresa—, realizó declaraciones radiofónicas en las que calificó a limpiavidrios y prostitutas como "terroristas urbanos".[13] Livianamente, se vincula a excluidos sociales con el crimen y el terrorismo.

REFLEXIONES FINALES

Los problemas hoy denominados de "gobernabilidad" (nosotros diríamos de hegemonía) de los explotados, que prevén los sectores dominantes, serían "resueltos" a través del fortalecimiento del Estado penal, que se caracteriza por la doble acción de regulación social y penal.

> "La utilidad del aparato penal en la era poskeynesiana del empleo inseguro es triple: sirve para disciplinar a los sectores de la clase obrera reacios al nuevo trabajo asalariado precario en los servicios, neutraliza y excluye a sus elementos más disociadores o a los que se considera superfluos con respecto a las mutaciones de la oferta de empleos, y reafirma la autoridad del Estado en el dominio restringido que en lo sucesivo le corresponde".[14]

Hemos tratado de reseñar algunas tendencias presentes tanto en los países centrales, en Estados Unidos y los europeos, como en la periferia Latinoamericana, que en tiempos pasados resultó ser un propicio laboratorio de ensayo para las políticas neoliberales. Innegablemente, revertir estas funestas tendencias dependerá de la articulación de un bloque social contra-hegemónico, que involucre al conjunto de los trabajadores desocupados y ocupados, los campesinos, los estudiantes, los sectores medios devenidos en asalariados y las diversas organizaciones sociales y políticas que avancen en la construcción de una verdadera alternativa al futuro de muerte y barbarie al que nos empuja indefectiblemente el sistema capitalista mundial.

---

13. Gringo, Emi, *La Seguridad en el centro del Debate*, Córdoba, julio de 2006. Disponible en http://www.derechoshumanoscba.org.ar/spip.php?article67.
14. Wacquant, Loïc, Op. Cit., pág.166.

II. d.

Los cambios en el trabajo y en la seguridad social

El trabajo en la sociedad flexible: notas para reflexionar la situación de América Latina y El Caribe

María Eugenia Martínez De Ita*

La sociedad capitalista es una sociedad del trabajo, ya que desde este ámbito se han construido, reproducido y transformado las sociedades modernas. El trabajo implica no sólo una forma de producir, consumir e intercambiar, sino también una forma de ser, de pensar y de vivir; el trabajo ha sido y es, hasta ahora, la llave que ha permitido a los hombres no sólo subsistir sino también ingresar a la sociedad y adquirir un status social; hasta hace treinta años, el trabajo era un elemento clave en la explicación del crecimiento económico y el bienestar social.

El mundo del trabajo ha ido cambiando a lo largo de la historia del capitalismo; producción manufacturera, fabril, taylorismo y fordismo corresponden a etapas del capitalismo en las que la relación capital-trabajo ha asumido formas específicas. En los últimos treinta años, la base económica, política, social y cultural del capitalismo se transformó, dando paso a una etapa diferente; con conceptos como régimen de acumulación flexible, globalización, neoliberalismo y posmodernidad —por mencionar algunos—, los teóricos han tratado de dar cuenta de los rasgos que distinguen a esta etapa.

En el contexto actual, el mundo del trabajo se ha flexibilizado, y esto ha generado cambios que no sólo han incrementado la explotación y dominación de los trabajadores, sino que han puesto en peligro la existencia de millones de habitantes y han erosionado la cohesión social. En otras palabras, hasta hace treinta años, tanto trabajadores como no trabajadores eran necesarios para que el capitalismo funcionase, y todos los individuos jugaban un papel en la reproducción del sistema; ahora, sectores importantes de la población están siendo excluidos, sin que esto afecte la obtención de ganancias para el capital.

Los cambios vividos desde hace tres décadas en el mundo del trabajo han generado entre los estudiosos fuertes controversias, que han llevado a discu-

* Profesora de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Correo electrónico: cs000333@siu.buap.mx

tir incluso la centralidad del trabajo. Sería simplista decir que existen dos posiciones (la que pregona el fin del trabajo y la que insiste en la vigencia de la relación capital-trabajo), ya que cuestiones como el número de trabajadores, características de la estructura ocupacional, comportamiento de los salarios, el impacto del desarrollo tecnológico, han sido interpretadas de diferentes maneras. Mientras que algunos autores (Rifkin) señalan que el modelo de acumulación actual es un modelo ahorrador de fuerza de trabajo, otros (como Castells y Carnoy) señalan que, si se revisan las estadísticas, se podrá observar que el número de trabajadores ha aumentado; respecto al impacto del desarrollo tecnológico, hay autores (Druker) que han señalado que estamos en una etapa en la que el conocimiento ha ocupado el lugar de la relación capital-trabajo, pero también hay quien señala (Harvey, Cohen) que las nuevas tecnologías han traído como consecuencia una intensificación de la explotación de los trabajadores y han permitido un embate del capital sin precedentes. Otros autores ven con optimismo el desarrollo tecnológico, ya que lo relacionan con un incremento de la calificación y autonomía de los trabajadores (Carrillo); sin embargo, hay quienes (De la Garza) cuestionan dicho determinismo, y recuerdan que hay empresas que compiten en el mercado a costa de disminuir los salarios de los trabajadores.

No solamente la evidencia empírica es interpretada de diferente manera: las alternativas también han sido variadas; mientras que hay autores que defienden el derecho al trabajo, hay quienes (Bauman) proponen disociar la subsistencia del empleo, otros que reivindican al ocio sobre el negocio (Gorz, Ian), y otros más que señalan que el trabajo (que no el empleo) es una actividad ligada a la condición humana, y, en la medida en que se supere la alineación en la que se encuentra en el sistema capitalista —esta que nos llevará del reino de la necesidad al de la libertad.

Los cambios en el mundo del trabajo —y sobre todo los problemas— no sólo han sido percibidos e interpretados de diferentes maneras, sino que los actores sociales también han dado diferentes respuestas. En México, por ejemplo, ante la incapacidad del sector productivo de generar suficientes empleos, los últimos gobiernos (prisitas y panistas) fomentaron la entrada de capital extranjero y orientaron —a través de diferentes políticas— las actividades más dinámicas al mercado externo; en algunos sectores, el capital ha desarrollado esquemas de subcontratación, *outsourcing* y maquila a fin de poder integrarse a las cadenas productivas. Los encadenamientos productivos generados en el modelo de sustitución de importaciones han sido desplazados por otros en los que el componente internacional está presente. Por otra parte, gobierno e iniciativa privada han buscado realizar cambios estructurales que permitan la flexibilización de la relación capital-trabajo, y, aunque la modificación de la Ley Federal del Trabajo está "pendiente", en los hechos el régimen de contratación, de pago, así como aquellos aspectos relacionados con la jornada de

trabajo y la asignación de funciones, se han modificado. Cabe señalar que otros actores sociales, como la OIT y la ONU, han promovido el trabajo decente y los desempleados, trabajadores en condiciones críticas y pobres, han buscado en el trabajo autónomo, las cooperativas, los talleres familiares y en las micro y pequeñas empresas (que en muchos casos no son otra cosa que autoempleo) una salida a su crítica situación.

Frente a este panorama, y tomando en cuenta que el Seminario REDEM tiene como propósito analizar y reflexionar el impacto de las tendencias globales en América Latina y el Caribe, esta ponencia tiene como objetivo central identificar las características más importantes del trabajo en el contexto actual, con el propósito de problematizar algunas de las estrategias que se han tomado para enfrentar los problemas que ha traído consigo la flexibilización del trabajo, y plantear un conjunto de inquietudes en torno a la forma como se han abordado los cambios en el mundo del trabajo.

I

Desde la década de 1970, vivimos en una etapa en la que las sociedades se distinguen por la flexibilización del modelo de acumulación, una profundización del individualismo y un cambio en la "estructura del sentimiento" que han generado cambios en la cultura y la ideología predominantes. (Harvey: 1998)

Como una respuesta al agotamiento del fordismo, el capital buscó —a través de la flexibilización del modelo de acumulación— crear las condiciones necesarias que permitiesen la reproducción del sistema con incrementos en los márgenes de ganancia.

El desarrollo científico-tecnológico, la estructura productiva mundial, los cambios en los mercados y en los hábitos de consumo, han traído consigo fuertes transformaciones en el mundo del trabajo. No obstante, los cambios en el empleo, la estructura ocupacional, la organización del trabajo, la composición de los trabajadores, la calificación, las formas de control del trabajo, la contratación laboral, así como las bases de la reproducción de la fuerza de trabajo, han tenido y tienen como propósito mantener —si no aumentar— la explotación y dominación de los trabajadores.

La flexibilización del trabajo ha permitido al capital la obtención tanto de plusvalía absoluta como relativa, enfrentar la organización obrera y diezmarla, lo que se ha traducido en modificaciones a su favor de las bases sobre las que se da la lucha de clases.

¿Qué repercusiones ha traído la flexibilización del trabajo para las empresas, los trabajadores, la sociedad y los individuos?

Para las empresas, la flexibilización ha significado que, en lugar de estructurarse bajo la lógica del tamaño (cuanto más grande más eficiente y eficaz), del "tiempo métrico" (existe un modo óptimo de hacer las cosas) y de la jerarquía (todo

tenía un orden y todos tenían un papel que jugar), ahora funcionen bajo el lema "nada a largo plazo", lo que ha traído como consecuencia el desapego, la cooperación superficial, la movilidad continua y la falta de compromiso.

Para los trabajadores, la flexibilidad ha significado cambios que los ponen a la deriva, que les generan incertidumbre, desconfianza, falta de compromiso, y que separan la voluntad del comportamiento; la flexibilidad impide a los trabajadores poder planificar tanto su carrera laboral como sus propias vidas. La falta de apego y la desconfianza no sólo afectan al trabajador en la empresa, también generan confusión sobre el lugar que ocupa en la sociedad.

La desorientación contribuye a que los trabajadores estén en un estado de vértigo que no les permite ver si los cambios de trabajo son de un lado a otro, o de arriba hacia abajo; el no tener un punto de referencia no permite ver a la gente si un cambio significa una pérdida o una ganancia, es decir, le imposibilita saber si las decisiones que ha tomado son correctas o equivocadas.

En sociedades como las nuestras, se trabaja más a cambio de menos, de tal forma que en muchas regiones del mundo se ha dado un retroceso en las condiciones de vida y de trabajo, y se ha incrementado la pobreza; sin embargo, en un mundo de oportunidades y posibilidades —como se presenta el capitalismo— la pobreza y la marginación social son vistas, no como el resultado de la falta de trabajo, tampoco como un problema social, sino como el resultado de la incapacidad de los individuos por consumir y como un problema individual.

La flexibilización une y divide a hombres y mujeres, y no sólo eso, sino que refuerza la exclusión de aquellos territorios, de aquella población que no son útiles para la reproducción del capitalismo. La respuesta que han dado las comunidades a estos procesos ha sido diversa; en algunos lugares, los diferentes actores sociales han construido (o están en proceso) proyectos sociales propios, y se han integrado a los procesos de globalización sin renunciar a su identidad; en otros espacios, no han sido capaces de construir y/o de mantener lazos de solidaridad que les permitan enfrentar los efectos de la globalización.

El mundo de hoy está integrado por comunidades enteras que están atadas a los territorios, pero también por gente que se mueve; sin embargo, mientras que el capital se desplaza en el momento y al lugar que desean, otros lo tienen que hacer porque no tienen otra alternativa, lo hacen para tratar de escapar de la pobreza y de la falta de empleo. Mientras que para los primeros el desplazarse en el espacio es un signo de libertad, para los segundos es todo lo contrario.

II

Las alternativas que se han dado a los problemas del mundo del trabajo tienen, en el fondo, un sustento político-ideológico, que apunta hacia el futuro

en una determinada dirección. En el caso de los organismos nacionales e internacionales, se puede observar que el énfasis está puesto en los desajustes existentes en el mercado de trabajo (como si nada más hubiese un mercado de trabajo), en las condiciones de trabajo, en la relación entre el desempleo y la pobreza, así como en el perfil sociodemográfico y de calificación de los trabajadores. La solución a estos problemas se orienta a la generación de empleo, de mejoramiento de las condiciones de trabajo, a la adecuación del perfil de los trabajadores a las exigencias del mercado...; en otras palabras, los problemas se analizan y resuelven en la lógica de la sociedad del trabajo, y la solución es más trabajo.

En el Informe del Secretario General del Consejo Económico y Social de la ONU de abril del 2006, por ejemplo, después de reconocer que, en el 2005, de los 2800 millones de trabajadores en el mundo, 192 están desempleados, que los trabajadores que se hallan en pobreza extrema son casi tres veces más que el número de desempleados, y que el 50% de los trabajadores ganan *per cápita* cuando mucho 2 dólares al día, se señala que los líderes de los diferentes países que asistieron a la Cumbre Mundial en el 2005 acordaron impulsar el desarrollo de "un entorno nacional e internacional que *propicie la generación de empleo pleno y productivo y el trabajo decente*", a fin de llegar a un desarrollo sostenible.

En la medida en que la intensificación de la explotación de los trabajadores, así como la precarización del trabajo, han traído ganancias al capital en el corto plazo, pero en el largo plazo comprometen su reproducción, propuestas como esta, desde nuestro punto de vista, lo que buscan es crear las condiciones para que el trabajo, además de que siga generando riqueza, siga siendo el gran cohesionador social. Una hipótesis que podría explorarse es la que señala que lo que busca el trabajo decente es recomponer la ética del trabajo y las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo.

Como señalábamos al inicio de nuestra exposición, los desempleados, los trabajadores en condiciones críticas y los pobres, han buscado en el trabajo autónomo, las cooperativas, talleres familiares y en las micro y pequeñas empresas (que en muchos casos no son otra cosa que autoempleo) una alternativa al desempleo y a la pobreza, y aunque algunos gobiernos han apostado a esta alternativa, a la larga quedan dudas sobre la viabilidad en el largo plazo de estas alternativas, en una lógica capitalista.

Quizá, para algunos trabajadores el trabajo autónomo, las cooperativas, los talleres familiares, sean una forma de disociar el empleo del trabajo, una forma de garantizar la subsistencia fuera de la lógica capitalista, pero, en la mayoría de los casos, son formas que el capital ha permitido como válvulas de escape y como generadoras de reservas para contar con fuerza de trabajo en otro momento.

Desde mi punto de vista, frente a las propuestas y alternativas generadas, una tarea que tenemos como científicos sociales con una perspectiva crítica y

latinoamericana es recuperar la visión filosófica, antropológica, sociológica y económica del trabajo que permita construirlo como una actividad liberadora. Vale la pena que discutamos el papel del trabajo en el corto, mediano y largo plazo, a fin de dar respuestas a los trabajadores y a la sociedad, considerando que vivimos en un sistema capitalista, sin renunciar la sueño de construir una sociedad equitativa, democrática y justa.

Afortunadamente, muchos teóricos latinoamericanos lo están haciendo; sin embargo, y a fin de avanzar en la discusión, considero importante que no olvidemos que, al igual que en otros campos de las ciencias sociales, el análisis, la interpretación y construcción de alternativas en el mundo del trabajo están definidos por la forma como se construye el conocimiento. En este sentido, nuestro reto no sólo es hacia fuera de las disciplinas, sino también construir otras formas de analizar e interpretar lo que está sucediendo en nuestras sociedades.

BIBLIOGRAFÍA

Arendt, Hannah (1993): *La condición humana*. España: Paidós

Bauman, Zygmunt (1999): *La globalización. Consecuencias humanas*. México: F. C. E. (2000): *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. España: Gedisa editorial

Beck, Ulrich (2000): *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización.* España: Paidós

Castells, Manuel (1999): *La era de la información. Economía sociedad y cultura*. México: Siglo XXI editores.

Carnoy, Martin (2001): *El trabajo flexible en la era de la información*. Madrid: Alianza editorial.

Cohen, Daniel (2001): *Nuestros tiempos modernos. Un análisis del capitalismo y sus tendencias: ¿estamos ante el final del trabajo?* España: Tusquets editores.

Consejo Económico y Social de la ONU. (2006) Informe del Secretario General del Consejo Económico y Social de la ONU. "Creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible". Abril, 2006.

De la Garza, Enrique (1992): *Cambio tecnológico y demandas sindicales: la experiencia internacional*. México: CENPROS. Cuadernos de trabajadores 3.

Harvey, David (1998): *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural.* Argentina: Amorrortu.

Lagos, Ricardo (1994): *¿Qué se entiende por flexibilidad del mercado de trabajo?*. En Revista CEPAL Número 54.

Mandel, Ernest (1969): *Tratado de economía marxista.* México: Ediciones Era. Tomo I.

Marx, Karl (1980): *El Capital.* Tomo I/vol. 1. Libro primero "El proceso de producción del capital". México: Siglo XXI editores.

Organización Internacional del Trabajo (1998): Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999. Empleabilidad y mundialización, papel fundamental de la formación. Francia: OIT. Ginebra.

(2006): Trabajo decente en las Américas: Una agenda hemisférica 2006-2015. http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/rgmeet/americas.htm

Sennett, Richard (2000): *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Editorial Anagrama.

Trabajo y seguridad social en América Latina: ¿es posible conciliar un proyecto para superar la desigualdad?

Berenice P. Ramírez López*

A manera de introducción

De los efectos más evidentes del comportamiento de la economía mundial se constata la insuficiente creación de empleo asalariado. Las causas son diversas, aunque el factor determinante tiene correspondencia con las modalidades que adopta la acumulación de capital. En esta ruta, las transformaciones efectuadas en el proceso productivo —particularmente de las mercancías que dan cuenta de la mundialización— muestran que la rentabilidad está fuertemente apoyada en la profundización de los niveles de explotación de la fuerza de trabajo. La apropiación del excedente, en un ambiente de libre movilidad para el capital, mercantiliza bienes y servicios públicos.

En lo que concierne a la seguridad social,[1] la separación entre las funciones del financiamiento y la prestación de servicios abre espacios a intermediarios privados. Dicha separación se ha traducido en la aparición de nuevos segmentos de ganancia y rentabilidad. Los beneficios que han logrado las administradoras de fondos de retiro, las aseguradoras y los servicios médicos transfronterizos dan cuenta de ello.

Entiendo a la mundialización como la estructuración de mercancías mediante cadenas de valor que se extienden por diversos espacios económicos [Ramírez: 2006], lo que da por resultado la interacción de diversos territorios y/o naciones. Los niveles de competencia se sostienen mediante el control de la propie-

---

* Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. Miembro de la REDEM.

1. La seguridad social abarca los seguros sociales, las asignaciones familiares, la asistencia social y los programas públicos de salud. Los seguros sociales comprenden las pensiones y prestaciones monetarias por riesgos ocupacionales, enfermedad, maternidad y vejez, la atención médica y hospitalaria, y programas de vivienda. En el ámbito laboral formal, los trabajadores, empleadores y el Estado cotizan para costear estos servicios.

dad. Y con la finalidad de mantener una alta rentabilidad, procesos de concentración y centralización, se manifiestan de manera intensa.

Esto ha dado lugar a la relocalización de procesos productivos, alterando, en cierta forma, la oferta de trabajo, acentuando la marginación de países, regiones y sectores productivos y/o económicos.

La creación de empleo asalariado ha ido muy por detrás de la demanda. Dicha tendencia se agudiza con las trasformaciones efectuadas en la relación capital/trabajo. El crecimiento de la informalidad, de los contratos por obra determinada, así como la creación de ocupaciones sin prestaciones laborales, va determinando mayores niveles de precariedad. De esta forma, desempleo, subempleo, bajos ingresos y migración laboral, muestran la precariedad e inseguridad en las condiciones de trabajo, pero sitúan, en la perspectiva del mediano plazo, la correspondencia de esta situación en la cobertura y montos que mostrarán las pensiones de retiro. Si a ello se suma el tipo y características de reformas estructurales que los sistemas de pensiones están enfrentando, es muy previsible que los niveles de pobreza sigan mostrándose y acentuándose en la población envejecida. Sin propuestas alternativas, los sistemas de seguridad social seguirán agonizando en la perspectiva de la asistencia social, de la visión y perspectiva liberal de sólo administrar la pobreza y atender a los marginados.

Tomando en cuenta que el tema de nuestro seminario es "¿Hacia dónde va el sistema mundial?", interesa ubicarse en la reflexión de cuál debería ser el papel de América Latina en la relación trabajo y seguridad social. ¿Corresponderá como estrategia de superación de las desigualdades rescatar al estado benefactor? ¿Construir un pacto social que traslade el derecho a la seguridad social, fuertemente asociado con el empleo, al ámbito del derecho ciudadano? ¿Es suficiente con la instrumentación de pensiones mínimas? ¿Hay que trascender a las pensiones universales, a las óptimas y posibles, o a las rentas ciudadanas?

Con estas preguntas nos acercamos al tema que convoca la REDEM, mediante la particularidad de reflexionar acerca de la cantidad y calidad de empleo y de los retos que en seguridad social —en general— y pensiones —en particular— se le presentan a nuestras sociedades.

Para ello, desarrollaré tres apartados: el primero destaca las características principales del sistema mundial que modifican a las políticas sociales. El segundo hace alusión a las características y tendencias del empleo en América Latina. El tercero se referirá a las características y tendencias de las reformas en pensiones, para enumerar algunos de los elementos que podrían estar contemplados en un proyecto alternativo.

1. EL SISTEMA MUNDIAL, EL CAPITAL FINANCIERO Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

El gran interrogante de la dinámica capitalista está en sus niveles de crecimiento; la economía mundial crece pero a ritmos menores a los registrados entre fines de la segunda guerra mundial y fines de los años setenta, y expresando ciclos económicos de menor duración. Una vez superada la depresión de los años 2000 y 2001, el PIB mundial ha alcanzado tasas de crecimiento promedio, en los últimos tres años, de 3.5%. Los países de altos ingresos alcanzan el 3%, y los de Asia —entre los que se incluyen China e India— crecen por arriba del 8%. América Latina está creciendo a un ritmo del 4%, muy por debajo de las necesidades para que el PIB *per cápita* crezca, y para que la economía absorba a los nuevos que incursionan en la población económicamente activa, lo que da por resultado la imposibilidad de superar las condiciones de pobreza y de exclusión que la región tiene.

Una de las razones del impacto diferenciado que el crecimiento del PIB tiene en las distintas regiones del mundo se debe a la desigualdad que el sistema mundial presenta. Los países de ingresos altos, que suman 33, con un PIB *per cápita* promedio de 30.589 dólares [PNUD: 2006], participan del 80% del PIB mundial. Cada vez representan menos en porcentaje de población total, ya que han disminuido su participación del 19% al 13%, entre 1975 y 2003 [ídem], pero siguen aumentando su participación en el comercio mundial —del 18% al 22% en el mismo período— y concentran alrededor del 70% de la inversión extranjera directa. Los países de ingresos medios, que suman 91 y presentan un PIB *per cápita* promedio de 6.000 dólares, representan el 43% de la población, participan con el 16.6% del PIB y el 30% del comercio mundial. En contraste, los países de ingresos bajos (PIB *per cápita* promedio de 2.000 dólares), que suman 61, cada vez participan más en porcentaje de población. En el 2003, representan el 41% de la mundial, participan con el 9% del PIB, el 29% del comercio total y, mientras en los países de ingresos altos hay 477 usuarios de internet por cada 1.000 habitantes, en los países de ingresos medios hay 77, y 14 en los de ingreso bajo [ONU: 2005]. Como se puede observar en estas comparaciones básicas, las relaciones de desigualdad mundial se han acrecentado.

Los desequilibrios de la economía mundial se mantienen y se expresan, principalmente, en un bajo crecimiento de la inversión, así como en la inestabilidad monetaria y financiera, que se ha agudizado, en los últimos años, por el aumento del precio del petróleo y el aumento de las tasas de interés.

Los organismos internacionales identifican una gran liquidez internacional, que no se expresa en crecimiento de las inversiones, señalando que hay más ahorro que inversión [ONU: 2005]; lo preocupante es que no se están creando

las condiciones para un crecimiento sostenido o para el alza en el mediano plazo, lo que da cuenta de la continuación de ciclos económicos cada vez más cortos y con mayores vulnerabilidades.

En este contexto, la política económica que se sigue recomendando es la del mantenimiento de las políticas fiscales restrictivas, situación que acota al gasto social y, por lo tanto, la política social. La perspectiva es la de continuar ofreciendo incentivos para aumentar el ahorro privado, esperando que en el mediano plazo ello contribuya a un aumento del consumo. En esta perspectiva, se invierte la lógica del crecimiento económico, se busca el ahorro para incentivar la inversión, pero en la realidad estamos observando que lo que se crea es ahorro financiero, que en buena parte se dirige a conseguir rentabilidad volátil, y hay pocos incentivos para dinamizar la inversión productiva.

Cabe recordar que los incentivos al ahorro se derivan de los niveles de ingreso: si estos siguen deprimidos, y son resultado, además, de baja producción, incertidumbres laborales y ausencia de empleo, las posibilidades de ahorro son muy inciertas. Es por ello que se ha optado por hacerlo crecer, captando lo que obligatoriamente se ha impuesto a los trabajadores como parte de sus planes de pensiones. Captar y administrar fondos de pensiones y lograr ganancias está significando alta rentabilidad y un desarrollo inusitado del mercado financiero. Sin embargo, ello no se traduce en certidumbre de jubilación y/o de pensiones de retiro para los trabajadores, sino en una forma más de extracción del excedente.

De acuerdo con registros de organismos internacionales, los fondos de pensiones públicos y privados más los seguros de vida crecieron de 2003 a 2004 en 3.3 mil billones de dólares, lo que representa el 1.5% del PIB de los países miembros de la OECD. [OECD: 2006: 207]

El crecimiento de los fondos de pensiones en los últimos diez años ha mostrado un comportamiento muy dinámico, aspecto que va relacionado con las reformas instrumentadas en el ámbito de la seguridad social. La puesta en marcha de reformas en las que el ahorro previsional se asume como obligatorio, las aportaciones definidas y las cuentas individuales, se han generalizado. Los fondos de pensiones de los países miembros de la OECD sumaban, en 1994, 5.9 mil billones de dólares; en el 2004 la cifra asciende a 15.6 mil billones de dólares, mostrando un crecimiento del 10.2 % al año.

De los años 200-2004, Noruega es el país que ha exhibido un mayor crecimiento en los fondos de pensiones (66%), Australia 57%, Hungría 54%, Polonia 48%, Republica Checa 36%, Islandia 31% [ídem: 213].

En países con sistemas de pensiones maduros, como son los Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Holanda y Canadá, las tasas de crecimiento van del 4% al 10%. Mientras que en países como Austria, Dinamarca, Irlanda, Alemania, Corea, México, Nueva Zelanda y Portugal, las tasas de crecimiento van del 13% al 19 % [ídem].

Las asignaciones de inversión de los fondos de pensiones se dirigen, principalmente, a bonos estatales, acciones de corporativos y capital social. En Canadá, Bélgica, Dinamarca y los Estados Unidos, se canaliza en gran magnitud a fondos de inversión colectiva.

Los fondos de pensión en América Latina ascienden a 180 mil millones de dólares, a diciembre de 2005 [FIAP: 2006], 1.15% del total de los de la OECD, pero 32% del PIB regional.

Los porcentajes de cotización como porcentaje de la remuneración se establecen en el rango de entre el 4% (como es el caso de Costa Rica) y el 15% (como es el caso de Colombia). La rentabilidad promedio que han obtenido en el año 2005 se sitúa desde el 0.12%, en el caso de Uruguay, al 18%, en el caso de Perú. México registra una de 7.5%. Hay que detenerse en la siguiente consideración. Ejemplifico con el caso de México, pero se observa con todas las administradoras de fondos de pensión. Estas cobran una comisión por administrar los recursos de los trabajadores. El cobro se hace con base en el flujo, o sea, sobre un porcentaje de los aportes regulares que hace el trabajador y/o el saldo de los fondos administrados. El rendimiento para los ahorradores será el que obtengan de restar, al rendimiento de los fondos, las comisiones por administración. Considerando los datos a diciembre de 2005, la tasa de rendimiento para la Siefore fue de 7.7%, pero para el trabajador, después de descontar los costos de administración, fue de 2.5%. ¿Para quién es realmente la rentabilidad?

Asimismo, y en la perspectiva de los fondos de pensión administrados privadamente, estos son un factor adicional de apropiación del excedente por los diversos mecanismos que se han instrumentado. Analizando el caso de México, tenemos que

> "La comisión sobre flujo que aplican las Afores se calcula como el porcentaje que resulta del cociente 1.5% entre 6.5% = 0.23, es decir, que si una Afore cobra una comisión de 1.5%, de cada peso que se aporta para las subcuentas de retiro, cesantía y vejez, se descuentan de inmediato 23 centavos por lo que ingresan a la cuenta individual 77 centavos. Para recuperar el valor adquisitivo del peso depositado originalmente transcurrirían 65 meses (cinco años y dos meses), si la tasa de rendimiento real fuese del 5% anual, lo cual da idea del importante efecto de estas comisiones, no obstante que su valor numérico no parezca tan significativo. En la comisión sobre saldo, como su nombre lo indica, el cargo se hace anualmente sobre el saldo de la cuenta individual". [Valencia: 2006]

La composición de la cartera se establece de la siguiente manera: recursos invertidos en bonos estatales, acciones de corporativos, destinados al sector financiero y a la inversión en el extranjero. México, Uruguay y El Salvador, destinan más del 80% de sus recursos en bonos estatales. Costa Rica y Boli-

via, más del 70%; Argentina el 58%; Colombia el 48%; Perú el 21% y Chile el 26.5%.

El país que destina más recursos al sector empresarial es Perú, con el 50% del total de los fondos de pensiones. Chile, 23.2%; Colombia 20%; Bolivia 16.8%; México 12%. Llama la atención que un país con las características de República Dominicana destine el 96.7% del ahorro de los trabajadores al sector financiero. Colombia, Costa Rica y Perú destina un 20%, Chile el 30% (porcentaje similar que este país envía al extranjero). Los demás que invierten en el extranjero se mantienen en un rango de entre el 8% y el 12%, y corresponde a Colombia, Argentina y Perú.

CARACTERÍSTICAS Y TENDENCIAS DEL EMPLEO EN AMÉRICA LATINA

El empleo estructurado o formal sigue siendo de baja creación, y hasta los organismos internacionales hablan ya de desempleo y subempleo estructural, dejando de lado la visión neoclásica del desempleo voluntario:

> "…a pesar de que ha habido cierta mejora, en la mayoría de los países de América Latina y de las economías en transición, las tasas de desempleo siguen siendo elevadas y se aproximan al 10%". [ONU: 2006: 3]

El desarrollo productivo ha sido potenciado por el conocimiento, la innovación, la elaboración de nuevos materiales, así como por el desarrollo de las tecnologías de la información. Las telecomunicaciones, como parte del sector servicios, han sido determinantes para estar incluido en el mundo global. Estos procesos han sido beneficiados por la dinámica de la inversión y de las finanzas internacionales, impulsadas por la perspectiva del libre mercado, y principalmente por el comportamiento y formas de organización que manifiestan las grandes empresas trasnacionales, quienes, mediante estrategias corporativas, actúan como conglomerados de empresas dinámicas y dominantes de ramas productivas o redes empresariales posicionadas en sectores de innovación y alto crecimiento.

Dichas tendencias determinan un tipo de inserción en la economía mundial, que conduce a que países identificados como periféricos profundicen procesos de especialización productiva, y que, al ser parte de una cadena productiva mundializada, acentúen desequilibrios sectoriales y regionales. Los desequilibrios estructurales ocasionados dan cuenta de las modificaciones que presenta el mercado de trabajo, las alteraciones en el mercado interno, y pueden ser consecuencia, también, de los fenómenos de precariedad laboral, informalidad y migración.

El panorama es de falta de empleo y de competencias internacionales basadas en un dinámico desarrollo tecnológico, que acentúa la sustitución de fuerza de trabajo mediante el uso de nuevas tecnologías y nuevas formas de organi-

zación laboral. Y un mercado interno desarticulado, heterogéneo, que abre espacios a la informalidad como única posibilidad de reproducción de la fuerza de trabajo, y de articulación de los espacios locales con los internacionales. De acuerdo a la OIT, la estructura del empleo urbano muestra que la informalidad pasó de representar el 42.8% de la ocupación laboral, en 1990, al 46% en 2003, y que, pese a que la participación de la mujer en la actividad laboral ha aumentado, el tipo de empleo remunerado que realiza está identificado como precario e informal, por lo que el desempleo femenino es 1.4 veces más elevado que para los hombres. [CEPALa: 2005: 1]

> "Los mayores porcentajes de ocupados en el sector informal se registraron en Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú con cerca de 60%, y los de menor porcentaje en Costa Rica (41.8%), Panamá (41.6%) y Uruguay (37.7%). De un total de diez países con información disponible para el bienio 2003-2004, aumentó la ocupación en el sector informal en cuatro de ellos (Ecuador, Paraguay, Perú y República Dominicana), mientras que registró un ascenso el empleo formal en otros seis (Argentina, Colombia, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela)." [OIT: 2005: 1]

En América Latina y el Caribe, en el 2005, el número de desempleados aumentó en 1,3 millones aproximadamente, y la tasa de desempleo se incrementó de 0.3 puntos porcentuales entre 2004 y 2005 a 7.7 por ciento.

El director general de la OIT, Juan Somavia, señaló recientemente que el crecimiento económico no es capaz de satisfacer por sí solo las necesidades mundiales de empleo. "Estamos enfrentando una crisis mundial del trabajo de proporciones enormes, y un déficit de trabajo decente que no se va a resolver sin hacer nada. Son necesarias nuevas políticas y acciones para enfrentar estos problemas".

No basta con nuevas políticas sino con cambios en el patrón de acumulación. La creación de empleos requiere de una adecuada canalización de recursos, de inversiones que permitan dinamizar al mercado interno. Nuestros países expresan diversas carencias, diferencias regionales, desarticulaciones sectoriales en las que sería posible incentivar una fuerte creación de empleos. Sin embargo, se ha priorizado la inserción internacional, la "maquilización" de la producción nacional y la exportación de la mano de obra. Las divisas provienen de la especialización productiva, que forma parte de las cadenas de valor internacional, y de las exportaciones, pero cada vez más de las remesas del exterior.

En la identificación de procesos, se identifica al empleo con aquel que está regulado y protegido con seguridad social; en resumidas cuentas, se refiere al trabajo asalariado protegido por específicas medidas de protección social. Sin embargo, lo que se observa cada vez con mayor participación es el trabajo del sector no estructurado, informal, que podemos identificar como ocupaciones,

las que en muchas ocasiones no reciben remuneración (cuando forman parte de microempresas, talleres familiares, etc.). Dichas ocupaciones las realizan los trabajadores por cuenta propia, ambulantes, trabajadores domésticos, etc. Ante esta heterogeneidad y distintos tipos de empleos y ocupaciones, las identificamos como condiciones estructurales del trabajo, expresión que adopta, en el espacio latinoamericano, la relación capital/trabajo. Queda demostrado que el libre mercado no es garantía de pleno empleo ni de eficiencia social.

Vinculado al crecimiento del desempleo, la cobertura de protección social y de seguridad social —que debería aspirar a cobertura universal—, acentúa la desprotección. Entre 2003 y 2004, la cobertura de salud y pensiones de los asalariados aumentó en Argentina, Colombia y Costa Rica, mientras que permaneció prácticamente sin variación en Ecuador, y disminuyó en Panamá, Perú y Venezuela. Las mayores coberturas en el año 2004 se presentaron en Costa Rica (79.9%) y Panamá (72.7%), y las menores en Ecuador y Perú, con cerca del 48%. Observando el caso de México, la cobertura no supera al 47% de la población económicamente activa, principalmente por el estancamiento en el empleo formal, así como por el crecimiento del empleo sin protección social.

Ante esta realidad, la precariedad, inestabilidad e inseguridad en el empleo se profundiza. Si acceder a los seguros sociales es una relación directa con ser asalariado, cubrir los requisitos para acceder a los beneficios de ser protegido depende de mantener un empleo remunerado que permita de forma continua cotizar para la seguridad social. Si ello se altera, si la rotación entre ser asalariado y ser desempleado se traduce en dinámicas "propias" de la estructura de trabajo, los requisitos de tiempo de cotización —que han sido alargados con las reformas a la seguridad social— pueden resultar en que, para acceder a una pensión de retiro, se necesite trabajar más de 40 años (para superar los escollos del tiempo en que se ha dejado de cotizar, y cubrir los requisitos mínimos).

Sin embargo, la situación y tendencias del comportamiento de la relación capital/ trabajo en la región conduce a señalar que, si no hay cambios definitorios en el patrón de acumulación, el desempleo, subempleo, informalidad y migración seguirán expandiéndose, y con ello terminará por darle sepultura a los mecanismos de protección social y a las instituciones de seguridad social.

CARACTERÍSTICAS Y TENDENCIAS DE LAS REFORMAS EN PENSIONES

Los cambios en el empleo, el nivel de los salarios, así como el envejecimiento de la población con derecho a la seguridad social, situaron a las pensiones como objeto de atención prioritaria en el ámbito de las finanzas públicas y en

las orientaciones de las políticas sociales. El costo de las pensiones empezó a ser analizado como carga financiera por la insuficiencia de recursos para hacer frente a compromisos que el Estado había adquirido. La ausencia de reservas actuariales para enfrentar el crecimiento de los jubilados y pensionados llevó a considerar la crisis de los sistema de pensiones y la necesidad de su reforma. Cabe recordar que el objetivo primordial de las pensiones es el de ser parte de un sistema de protección social, orientado a proteger el flujo de ingresos —presentes y futuros— de un trabajador y de su familia, ante un riesgo y ante la vejez.

Las pensiones son parte de los seguros sociales, y estos, a su vez, de la seguridad social. La diferencia entre ellos radica en lo siguiente: La seguridad social abarca los seguros sociales, las asignaciones públicas dirigidas a las familias, la asistencia social y los programas públicos de salud. Los seguros sociales comprenden las pensiones y prestaciones monetarias por riesgos ocupacionales, enfermedad, maternidad y vejez, la atención médica y hospitalaria, y programas de vivienda.

Siendo el financiamiento de la seguridad social principalmente público, hay que observar la dinámica económica general, así como el ingreso y el gasto público.Siendo el financiamiento de los seguros sociales contribuciones sobre la base del salario, hay que observar el comportamiento de los salarios e ingresos y del mercado de trabajo, así como de la dinámica económica general. En el ámbito laboral formal, los trabajadores, empleadores y el Estado cotizan para costear estos servicios. En el caso de México, el financiamiento es tripartito; en otros países —como en el caso de Chile— sólo aporta el trabajador.

La seguridad social forma parte de la política social, la que a su vez forma parte de la política económica. La política social está compuesta por las asignaciones públicas dirigidas a la educación, salud, seguridad social y vivienda.

Si se observa el desarrollo de la seguridad social, al menos en el último siglo, encontramos que el cuidado de la salud, las pensiones de retiro y de invalidez, van a convertirse en los riesgos objeto de protección. Las políticas públicas, impulsadas por el canciller Otto von Bismarck entre 1883 y 1889, en Alemania, iban dirigidas a instrumentar la protección de los trabajadores, mediante principios basados en la obligatoriedad, la cotización de empleadores y trabajadores y la regulación del Estado. Esta fue la base sobre la que se desarrollaron los seguros sociales. En 1919, la Organización Internacional del Trabajo estableció el seguro social como instrumento fundamental de protección de los trabajadores y sus familias contra ciertos riesgos sociales. [Mesa Lago: 2004: 11]. Esta política de protección, referida exclusivamente a trabajadores y mediante contribuciones específicas, amplía su concepción cuando Sir William Beveridge introduce la concepción de seguridad social [Beveridge: 1987], en

la que integra los seguros sociales, la asistencia social y los seguros voluntarios complementarios. Es decir, prestaciones que se financian con contribuciones de los trabajadores y empleadores, con otras que provienen exclusivamente del financiamiento público, así como las promovidas individualmente, resultado de los niveles de ingreso. Esta orientación promueve la cobertura universal, ya que, al pretender prestaciones para todos los ciudadanos de un país, identifica también a la seguridad social como un mecanismo de redistribución del ingreso.

La forma en que han sido concebidos los sistemas de protección social dio sustento a la configuración del Estado de bienestar. De acuerdo con la perspectiva de Esping-Andersen, cabe recordar que el Estado de bienestar es una de las tres fuentes de gestión de los riesgos sociales (las otras dos son la familia y el mercado). La política social ha existido en tanto a habido algún tipo de acción política colectiva a la hora de absorber los riesgos sociales [Gosta Esping: 2003: 51]. Lo que interesa resaltar es que esas acciones políticas colectivas se constriñen, en el caso de América Latina, a las políticas de Estado y a las posibilidades que fuerzas políticas y sociales —como pueden ser los sindicatos— tienen para influir en la construcción de pactos sociales específicos.

Es así como, en el momento en que se crearon los institutos de seguros sociales en América Latina, la región transitaba hacia la construcción de un patrón de acumulación basado en la sustitución de importaciones. De alguna forma se asociaba bienestar con pleno empleo. De ahí se derivó un tipo de protección social centralista y corporativo en el que el Estado y las instituciones públicas se situaron en el centro del proceso socioeconómico, distribuyendo beneficios mediante criterios de clase o de estatus político.

De esta forma, los sistemas de retiro que se asentaron en las leyes de seguridad social de los años cuarenta y cincuenta,[2] se caracterizan por ser de beneficios definidos y carácter solidario, basados en la fórmula de que los trabajadores activos financian a los pasivos. El monto de la pensión la determina del promedio del salario obtenido en un determinado número de años y del número de semanas que el trabajador haya contribuido. Se garantiza el pago de la pensión hasta la muerte del trabajador. El régimen financiero es de reparto o de capitalización parcial colectiva, y de administración pública. Este sistema, conocido como de reparto, es el que se ha declarado como un sistema agotado, sin que se haya demostrado que esto es así.

En el caso de las pensiones de retiro, se establecieron distintos marcos legales

2. Situación similar se observa en los sistemas de pensiones de los países pioneros en instrumentar seguros sociales, como es el caso de Uruguay y Argentina, y que datan de los años 20 del siglo XX.

y contractuales, dependiendo de los alcances sectoriales, nacionales o estatales, dando lugar a diferentes esquemas de aportes y de beneficios. De esto se deriva una gran heterogeneidad, dispersión y desigualdad entre los que tienen derecho a una pensión de retiro, y profundiza la inequidad con aquellos que no están incluidos

En México, tienen derecho a una pensión de retiro los trabajadores asalariados cuyo contrato estipule esta prestación; actualmente, estos representan el 17.7% de la población total. Como se observa, la cobertura es limitada.

La constitución de los institutos de seguridad social data de 1943 para los trabajadores del sector privado, los que fueron afiliados al Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS). En 1959 se establece la transformación de la Dirección de Pensiones Civiles en el actual Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Estas dos instituciones han llegado a cubrir a 60% de la población con los beneficios de la seguridad social.

En el caso de México, los diferentes esquemas de aportes y de beneficios son resultado de las negociaciones establecidas entre sindicatos, grupos económicos y de presión política, con los gobiernos que se sucedieron de 1940 a 1980. Muchas de esas negociaciones fueron funcionales a las características del pacto social, estructurado en el período del denominado "desarrollo estabilizador". La legitimación del orden social y político en un sistema autoritario condujo al establecimiento de prebendas corporativas. Los sindicatos funcionales al régimen lograron prestaciones de seguridad social que, por la forma en que fueron estructuradas, contenían fragilidad financiera. Las aportaciones que se establecieron —y que en muchos casos mantuvieron la misma proporción desde la creación de los institutos de seguridad social— estuvieron siempre muy por debajo de las equivalencias actuariales y financieras. Con ello se acentuó la diferenciación, dispersión, inequidad y fragilidad que caracteriza a los sistemas de pensiones.

La crisis de la deuda externa, que se expresa en 1982, dio lugar a la configuración del actual patrón de acumulación. La apertura del mercado, las privatizaciones y una mayor influencia del comportamiento de los flujos financieros internacionales son parte de los resultados más evidentes de las reformas que transformaron la estructura económica mexicana. Con ello se conformó una economía abierta, inserta en la mundialización a partir de un sector exportador dinamizado por mecanismos de mercado y de competencia basados en bajos salarios, que marcaron el predominio de las actividades ensambladoras y comercializadoras. Asimismo, ocasionaron una gran distancia entre un activo sector dirigido al mercado internacional frente a la depresión de actividades orientadas al mercado interno.

En ese contexto, la reforma en los sistemas de pensiones ha formado parte de la segunda fase de las reformas estructurales. Las orientaciones son las de instrumentar un sistema de pensiones basado en las aportaciones obligatorias y definidas en cuanto a tasas de contribución, mediante la instrumentación de cuentas individuales y administración privada. Esto ha dado por resultado la privatización de los fondos de pensiones y la participación del sector privado en la gestión y/u otorgamiento de los servicios relacionados con la seguridad social. Se van eliminando las prácticas solidarias y redistributivas, y se va introduciendo la perspectiva de una protección social de origen liberal, que considera que la mayoría de la población puede contratar su propia previsión social y que el Estado sólo debe apoyar a aquel residual humano que es incapaz de velar por su propio bienestar: los más pobres.[Ídem]

Las pensiones dependerán de los fondos acumulados de manera individual. Al momento del retiro, el trabajador recibe el saldo acumulado o, si el ahorro es suficiente, contrata con una administradora privada una renta vitalicia o un retiro programado. El régimen financiero es de capitalización plena e individual,mediante administración privada, y se asume el riesgo de la rentabilidad financiera o de sobrevivir un número mayor de años de lo esperado.

Se puede considerar que América Latina es pionera en las reformas de pensiones de carácter estructural, sustituyendo los sistemas de reparto por los de capitalización individual y administración privada. En los casos de varios países europeos, en los que la seguridad social está dominada por sistemas de reparto con grandes obligaciones no fondeadas y desbalances de largo plazo, las reformas que se han adoptado son las denominadas paramétricas, en las que se mantienen los contenidos solidarios y la administración pública, pero se modifican los requisitos de edad y se mueven las tasas de cotización (o se instrumentan de forma mixta), con un pilar de capitalización individual o de ahorro voluntario.

Los países que han sufrido reformas estructurales son: Chile (1981), Bolivia y México (1997), El Salvador (1998), República Dominicana (2003-2005), Nicaragua (2004 —reforma que ya se revirtió—), Holanda, Suecia y Europa del Este. Los que han instrumentado un sistema paralelo son Perú (1993) y Colombia (1994). Los que han optado por un modelo mixto son: Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001), Ecuador (no había entrado en 2004 debido a un recurso de inaplicabilidad) e Inglaterra, Francia, Alemania, España, EU, Brasil, Cuba, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, Venezuela. [Mesa Lago: 2003]

En el caso de los trabajadores mexicanos afiliados en el IMSS, con la reforma vigente a partir de julio 1997, el sistema de pensiones y jubilaciones se modifica por uno de aportes definidos, individualización de cuentas y administra-

ción privada. La reforma tuvo alcances estructurales. Se sustituyó un modelo por otro, modificando la forma de financiamiento, administración y otorgamiento de las pensiones, y en la organización de los servicios de salud. Los requisitos para acceder a una pensión pretendieron ajustarse a la dinámica demográfica, alargando el tiempo de cotización y la edad de jubilación.

Observando las características del mercado laboral, cada vez será más difícil para el trabajador aportar durante 1.200 semanas para tener derecho a una pensión. Con la alta rotación en el mercado laboral, cotizar este tiempo se traducirá en aportaciones durante más de 40 años de trabajo. Con las altas comisiones, lo más probable es que sea candidato a obtener una pensión mínima garantizada. El peligro es que si no logra reunir los requisitos de aportación, ni siquiera podrá acceder a esa pensión mínima.

Reuniendo las principales características de las pensiones en la actualidad, tenemos los siguientes elementos: a) número muy reducido de trabajadores que tienen derecho a una pensión; b) diversidad de requisitos y de beneficios para obtenerla; c) falta de reservas actuariales para sostener estos sistemas; d) contexto económico caracterizado principalmente por un largo período de falta de crecimiento sostenido,[3] con caída de ingresos[4] y salarios por más de veinte años; e) aumento del desempleo y de actividades informales que sitúan al 63.3% de la población ocupada sin prestaciones [INEGI: 2005]; f) transformaciones demográficas efectuadas por el aumento de la esperanza de vida y los cambios epidemiológicos que muestran un crecimiento de la población del 1.5%, y de los mayores de 65 años del 4%. Con estas características, es posible argumentar con énfasis que los sistemas de pensiones requieren ser reformados, pero llamo la atención en el sentido de que la reforma deberá descartar que ésta se base exclusivamente en la sustitución del modelo de beneficios definidos y carácter solidario por los de aportaciones definidas y administración privada. La solución requiere de un análisis completo de los resultados que hasta ahora se tiene con la reforma del IMSS, y de la situación de seguridad previsional en la que se encuentran la mayoría de los mexicanos.

El círculo virtuoso de ahorro, inversión y crecimiento, que la reforma del IMSS prometió, se ha convertido en ahorro de los trabajadores que alcanza ya el 6.5% del PIB, mayormente canalizado al sector financiero. Su administración por Afores ha significado alta rentabilidad sólo para éstas. Los recursos se canalizan al gasto del Estado, el que garantiza los bonos generados que se

---

3. El promedio de la variación del producto interno bruto de 1997 a 2005 es de 3% y de 1.6% el PIB/ *per cápita*. En la década 70-80, el promedio de variación del PIB fue de 6.6% y de 3.5 el PIB *per cápita*. Cfr. CEPAL (2000 y 2006).

4. El salario mínimo muestra una caída del 70% de 1980 a 2004.Tuvo un comportamiento negativo de –1.3 en 2005 y de –0.1 en 2005. La variación del salario medio real fue de 0.2 en 2004 y de –0.1 en 2005. Cfr. ídem.

convierten en deuda pública a largo plazo. El esperado crecimiento en la cobertura y en la seguridad de alcanzar una pensión en la vejez no se ha resuelto. Con la reforma instrumentada se persigue saneamiento financiero, con la separación entre prestación de servicios y financiamiento, consolidando con ello a un sector de intermediarios prestadores de servicios que, en un contexto de tendencias a la concentración económica y a los monopolios, como el de la economía mexicana, en el que se da primero la apertura y liberalización y después la regulación. Así, la búsqueda de la rentabilidad se antepone a la de la seguridad social. De igual forma, la transferencia de recursos que se ha dado de la población no asegurada a la asegurada, no sólo no se ha resuelto sino que se ha agravado.

Es por ello que insistir en que el sistema de pensiones únicamente se base en aportaciones definidas, cuenta individual y administración privada, se traduce en implicaciones sociales y desafíos nacionales que pueden agravar condiciones de inseguridad social, de baja cobertura, de alto costo y de sustentabilidad fiscal. Estos argumentos se derivan al tomar en cuenta los niveles salariales, las expectativas de las densidades de cotización, la rentabilidad de las Afores y de las Siefores, y el cobro de comisiones. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, y tomando como referencia el tercer trimestre de 2005, seis millones de personas —que representan el 14% de la población ocupada— está recibiendo, como ingreso, hasta un salario mínimo. El 22% de la población ocupada —es decir, nueve millones de personas—, reciben hasta 2 salarios mínimos. Otros ocho y medio millones de personas —que significan el 20% de la población ocupada— reciben hasta tres salarios mínimos. Es decir, que de la población ocupada, el 56% recibe hasta 3 salarios mínimos.

Llama la atención que sólo 10% de la población ocupada reciba más de 5 salarios mínimos, y que igual proporción no reciba ingresos. Con estos niveles salariales, en un contexto de precariedad laboral, de alta rotación entre la formalidad y la informalidad, es probable que las densidades de cotización agudicen situaciones que impidan reunir las condiciones necesarias para tener acceso a una pensión. Es muy probable que, para aquellos cuyos ingresos van de 1 a 5 salarios mínimos, que son el 70% de la PEA, prácticamente la mitad no reunirá los requisitos para tener derecho a una pensión. De esta manera, 18% son candidatos a una pensión mínima garantizada, y 38 % podrá aspirar a una pensión mayor a la mínima. Esto denota que la carga financiera no se aligera con estos sistemas, porque habrá necesidad de otorgar pensiones mínimas garantizadas a una importante proporción de trabajadores, y a ello se suma que los recursos que antes administraba el Estado son ahora especulación de entidades privadas, las que se quedarán con un porcentaje del orden del 25% del total de los recursos como comisión.

El registro histórico, en relación con la rentabilidad y con los rendimientos, muestra la diferencia entre el rendimiento de las Siefores (que es 7.6%), el margen que les toca a las afores (de 5.0%), y el rendimiento neto al ahorrador (de 2.6%). Dicha situación, frente a bajas densidades de cotización, hará más difícil contar con una pensión, situación que contrasta frente a la alta rentabilidad que logra el sector financiero.

Por las tendencias que se observan en el mercado de trabajo, necesariamente la reforma debe considerar un marco de nuevos pactos sociales que permitan mantener la obligación estatal de garantizar seguridad social.

Una posibilidad sería la de instrumentar un sistema basado en tres pilares:

1. las de financiamiento público que persigan la incorporación de los excluidos de la seguridad social,
2. las obligatoriamente contributivas, dirigidas a incorporar a todos los trabajadores, tanto los del sector formal como a los del sector informal, los que en la actualidad constituyen el 42 % de la PEA, representados por trabajadores independientes, microempresarios y del servicio doméstico, y
3. dejar las cuentas individuales como lo que deben ser, opciones individuales de ahorro y previsión para los ingresos medios y altos.

Debe quedar la certeza de que sí se requiere una reforma, pero para poder construir un sistema de seguridad social que permita un aseguramiento universal, que deje de lado las prebendas corporativas heredadas de regímenes autoritarios. Superar inequidades y privilegios en la dirección de construir una seguridad social para todos deberán ser parte de la construcción de un nuevo pacto social.

Una de las interrogantes que necesariamente se discutirá en este Seminario tiene que ver con la articulación de propuestas que permitan superar desigualdades y exclusiones. El marco internacional condiciona para que los intereses del capital financiero sigan presionando para que los fondos de pensiones continúen y crezcan mediante la administración privada. Sin embargo, de la demostración de cómo se están apropiando del ahorro y de los excedentes de los trabajadores, es posible abrir un frente común de defensa mediante la convicción de que este tipo de reformas es prioritariamente de interés financiero.

Cabría reflexionar sobre las propuestas que los gobiernos de centro-izquierda que han asumido el poder en América del Sur tienen, en relación a los sistemas de pensiones.

Al ser la universalización de la seguridad social una tarea inconclusa, la integración de beneficios mediante el financiamiento público y lo contributivo de parte de trabajadores y empleadores conduce a los siguientes cuestionamientos: por las condiciones de la relación capital/trabajo, el empleo

no basta para universalizar la cobertura. Se requiere la ubicación de la seguridad social para el ciudadano, y ello conduce a la construcción de nuevos pactos sociales y de nuevas definiciones en la actuación y demandas de los sujetos sociales, que conduzcan a idear, en procesos sociales como los que vive Latinoamérica, nuevas formas de protección social.

BIBLIOGRAFÍA

CEPAL (2005a): "XXXVIII Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe". Comunicado de Prensa. Disponible en http://www.cepal.org.

Esping-Andersen, Gøsta, "Fundamentos Sociales de las economías postindustriales", Barcelona, Ariel, 2002.

FIAP (2006): Información Estadística. Federación Internacional de Administradoras de fondos de retiro. Disponible en http://www.fiap.org.cl.

INEGI (2005): Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación. Disponible en http://www.inegi.gob.mx.

OECD, "The OECD global pension Statistics Proyect: Overview of the financial wealth accumulate", *Financial Market Trends*, Nº. 90, april 2006.

Organización de Naciones Unidas, "Situación y perspectivas de la economía mundial a mediados de 2006" ONU, Ginebra, mayo 2006, p. 25.

OIT "Panorama Laboral 2005". Presentación de Juan Somovia. Disponible en http://www.oit.org.

PNUD, "Informe sobre desarrollo humano, 2006", Programa de Naciones Unidas para el desarrollo. Disponible en http://www.onudi.org.

Ramírez, Berenice (2006): "Consideraciones sobre el Desempeño Productivo, la Relocalización Industrial y las Multinacionales: Una Mirada desde América Latina", en *Dictamen*, p. 25.

Colaboración especial

Conferencia del Dr. Fidel Castro Díaz-Balart

Economía del conocimiento

Economía del conocimiento

Fidel Castro Díaz-Balart*

Quisiera comenzar transmitiendo mi reconocimiento a los organizadores de este **Seminario REDEM,** y en particular a Julio C. Gambina, por el privilegio de presentar esta conferencia ante un auditorio representativo de diversas naciones e importantes instituciones y personalidades internacionales.

Bernardo Houssay, Premio Nóbel de Fisiología y Medicina, expresó en una ocasión: *No hay ciencias aplicadas si no hay ciencia que aplicar.*

Para comprender cabalmente la justeza de este pensamiento, y los retos e incertidumbres futuros para el Sur en este estratégico campo, quiero comenzar con dos interrogantes: ¿Cuáles son los contextos geopolítico y económico actuales donde se desarrolla el conocimiento? ¿Cómo se manifiesta la brecha informática y científica?

Al abordar el primer interrogante, utilizaré algunos datos sobre la demanda de energía, la erosión del medio ambiente y los cambios climáticos, y algunos elementos del crecimiento demográfico y los problemas asociados al desarrollo humano; ellos hacen tres escenarios de consumo: alto, medio y bajo. Tomando como referencia el escenario, les puedo decir que, *según la proyección de la IIASA* (International Institut for Applied Systems Analysis; IPCC –Intergovernmental Panel on Climate Change), la demanda de energía aumentará vertiginosamente. Estimados conservadores indican que, para el año 2050, el consumo total de energía —aun en un escenario medio denominado B— será equivalente al doble del actual (asciende a un equivalente de 10.000 millones de toneladas de petróleo anuales; el precio, hoy día, supera los 60 USD el barril), correspondiendo el mayor crecimiento a los países del Sur.

Se conoce que la energía es un prerrequisito para el desarrollo económico. La

---

* Doctor en Ciencias por el Instituto Superior de Tecnología y Ciencias Aplicadas de la Habana, donde es actualmente profesor e investigador titular. Fue secretario ejecutivo de la Comisión de Energía Atómica de Cuba entre 1980 y 1992, donde promovió una amplia cantidad de iniciativas de creación de capacidad en ciencia y tecnología, instituciones de educación y empresas de alta tecnología. Durante este período, también fue gobernador, en representación de su país, del organismo Internacional de Energía Atómica.

prosperidad que el desarrollo económico trae estimula, a su vez, la demanda para más, y servicios de mejor calidad de energía.

Sin embargo, hoy casi 1.6 mil millones de personas en los países en vías de desarrollo no tienen acceso a electricidad, representando un poco más de un tercio de la población mundial. La mayoría de la electricidad privada está en Asia y África subsahariana. Para el 2030, la mitad de la población de África subsahariana estará todavía sin electricidad; y África es la única región dónde el número absoluto de personas sin acceso a la electricidad aumentará por encima del período de proyección del WEO. Las Metas de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas incluyen la partición a la mitad de la proporción de las personas del mundo que se mantienen viviendo con menos de $1 por día para 2015. En el Escenario de Referencia, el número de las personas sin electricidad para 2015 será sólo fraccionariamente más pequeño que en 2002. Es muy improbable que el objetivo de reducción de pobreza de la ONU se logrará, a menos que el acceso a la electricidad pudiera suministrarse a otro medio billón de personas a las que —estimamos nosotros— todavía les faltará.

Hay una estrecha vinculación entre los cambios de la temperatura de la superficie en el hemisferio norte y el aumento de la concentración de CO_2 y sus emisiones a la atmósfera (ppmv - unidad de medida de concentración correspondiente a una parte por millón en volumen). Se destacan, sobre todo, los ocurridos alrededor del 1800, vinculados a la Revolución Industrial, y en adelante: se aprecia en la parte derecha de la gráfica que, en la era de hielo, los niveles de CO_2 eran 180 porciones por millón (ppm) —demasiado frío. Entre la revolución agrícola y la revolución industrial, los niveles ascendieron a 280 PPM —justo. Hoy, los niveles están en 380 PPM y se proyecta alcanzar 450 a 550 para el fin de siglo —demasiado caliente. Como una caldera de agua que transforma el líquido en vapor cuando este cambia de 99 a 100 grados centígrados, el medioambiente en sí mismo está alrededor de hacer un CO_2-tirón conducido.

Los problemas demográficos y medioambientales se tornan críticos. Se ha calculado que, para el año 2050, habrá una población de 8.000 a 9.000 millones y, en el 2100, oscilará entre 11.000 y 12.000. La mayor parte del incremento (o probablemente todo) se producirá en los países en desarrollo, los que tendrán que hacer frente al mayor desafío social, financiero y tecnológico. Si se continúa utilizando, como hasta ahora, principalmente el combustible fósil, el mundo tendrá ante sí otro problema apremiante *en la contaminación de los Gases del efecto de invernadero - GHG.* (La cantidad de desechos vertidos al medio ambiente supera ya la capacidad de asimilación del planeta).

El problema de los *recursos hídricos* se presenta muy dramático para el siglo actual. Así, a partir del 2025, casi la mitad de la población mundial —más de

3.000 millones de personas— vivirá en países con escasez de agua (con menos de 1.700 metros cúbicos de agua *per cápita* anuales), fundamentalmente en África, el Oriente Medio, Asia meridional y el norte de China.

Hoy día, en virtud del paradigma de la globalización neoliberal imperante, el mundo se encuentra particularmente desequilibrado y polarizado. El Norte, con menos de la quinta parte de la población mundial, controla la mayoría de los recursos del mundo (aproximadamente el 80%), y se lleva la mayor tajada del PIB mundial (86%); de las inversiones extranjeras directas el 68%, comercio 71% e infraestructura de los mercados de exportación 82%, principalmente en la alta tecnología, y consume el 80% de los recursos energéticos mundiales. El Sur, con el 80% de la población mundial, posee el resto de los recursos del mundo (aproximadamente el 20%), con la mayor parte de los beneficios concentrados en un pequeño sector de la sociedad, lejos del alcance de la mayoría de las personas, quienes generalmente subsisten en la pobreza o bajo condiciones de empobrecimiento, y un tercio de la población mundial, que se ha cuadruplicado en los últimos 100 años, no tiene acceso a redes centralizadas de energía.

En el campo del conocimiento y la innovación**,** los datos ilustran claramente la brecha que existe: en el Norte se realizan más del 80% de las inversiones mundiales en I+D, se publican alrededor del 85% de los artículos científicos, y se poseen más del 90% de las patentes. Además, el Norte invierte, como promedio, el 2,5% del PIB, y el Sur, un 0.5%; es decir: mientras el Norte dispone de una parte abrumadora del PIB mundial, en el Sur la gran mayoría de sus poblaciones vive, en general, en la pobreza. Así, de los cerca de 5.000 millones de personas que vive en la actualidad en los países en desarrollo, 800 millones no cuentan con alimento ni atención médica suficiente, cerca de 900 son analfabetos, 1200 sobreviven con un ingreso inferior a un dólar diario, y su alimentación se ve amenazada por la desertificación.

Abordando brevemente el segundo interrogante (¿cómo se manifiesta la brecha informática y científica?), se conoce que, entre las diversas características medulares del mundo globalizado, están las antes abordadas (polarización de las riquezas, exclusión de oportunidades, problemas medioambientales, de desarrollo humano, etc., pero también, en el terreno de la educación, la ciencia y la tecnología, están la apropiación del conocimiento, la migración del talento y otros.

Es decir, la globalización imperante ofrece, en principio, grandes oportunidades para crear una comunidad mundial equitativa y justa, a la vez que, en la cuestión de la ciencia y la tecnología la brecha digital prevalece, y hay subdesarrollo científico y tecnológico en el Sur, debido a la ausencia de un verdadero compromiso con la ciencia, ya sea básica o aplicada, la falta de una infraestructura de “masa crítica” en I+D, frágiles sistemas universitarios, pocos cen-

tros de investigación —donde la enseñanza científica y tecnológica es deficiente—, e insuficientes vínculos entre la industria, las universidades y los investigadores.

En lo referente a las TICs, baste señalar que disponen del 90% de los usuarios de Internet, y que de estos viven en Norteamérica y Europa el 51%, y a África le corresponde sólo el 2.5%.

Otra característica estructural esencial del proceso actual de globalización puede apreciarse en el ejemplo de las TICs (software, microelectrónica, computadoras, telecomunicaciones), y de las industrias farmacéuticas y biotecnológicas: mientras más avanzado es el nivel tecnológico de la industria, mayor es su concentración geográfica dentro de un número reducido de países del norte.

El último problema general que abordaré en este punto se refiere a las *dificultades para el Sur, derivadas del sistema actual de propiedad intelectual y la fuga de cerebros.* De hecho, el Sur enfrenta una desventaja esencial en el desarrollo de una economía basada en el conocimiento, debido a las tendencias actuales de la privatización del conocimiento y la migración de sus talentos. Sólo deteniéndome brevemente en la fuga de cerebros, algunos datos indican que una tercera parte de las personas más calificadas en África emigró a Europa, y alrededor de 60.000 administradores con títulos de la enseñanza secundaria y universitaria emigraron entre 1985 y 1990. Se estima que entre el 40% y el 60% de todos los investigadores de Argentina, Chile, Colombia y Perú ya no vive en sus propios países. En los Estados Unidos, Inglaterra y Canadá trabajan 1.2 millones de profesionales de América Latina y el Caribe. Si tenemos en cuenta que cuesta USD 300.0000 educar a un profesional, esta emigración ha significado la transferencia de 36.000 millones de dólares del Sur al Norte; esto es el equivalente a una inversión de 10 años en ciencia y tecnología, y es varias veces más que toda la asistencia otorgada por el Banco Internacional de Desarrollo (BID) para el desarrollo científico de la región; el 23% de todos los que han obtenido el doctorado y que trabajan en los Estados Unidos procede de otros países, y el 40% trabaja en la esfera de la computación. Aproximadamente 1/3 de todos los científicos formados en países del Tercer Mundo no trabaja en sus países, y actualmente se estima que un poco más del 50% de los que se van para América del Norte o Europa para obtener el Doctorado nunca regresan a su país.

Permítanme unas breves reflexiones sobre la experiencia de Cuba.

Como resultado de la obra revolucionaria, se produjeron transformaciones profundas en los sectores educacional y científico. Permítaseme destacar algunos aspectos.

En 1961, mediante una campaña nacional, se eliminó el analfabetismo, cuya tasa era del 30%. Ello permitió al país, años más tarde, tener una masa crítica de

científicos y tecnólogos listos para afrontar el desarrollo. Como puede verse en la figura 5, en 1959 sólo había tres universidades públicas —incluida la Universidad de La Habana—, con una matrícula nacional total de 15.609 estudiantes. En 2006, Cuba tiene 64 centros de educación superior, con una matrícula total de 500.000 estudiantes. La actual universalización de la educación superior ha ampliado más allá de los recintos universitarios a cada uno de los 169 municipios del país, y entraña la creación de más de 900 filiales universitarias. Hasta el año 2005, más de 750.000 personas —6,3% de la población total— alcanzaron un título universitario, en los más diversos perfiles.

Con el fin de ilustrar el reciente fortalecimiento de la capacidad en la Educación Superior y la I+D en el sector, donde se realiza más del 50% de toda la labor de investigación, en Cuba cabe mencionar un ejemplo notable: la moderna Universidad de Ciencias Informáticas, que abrió sus puertas en el curso escolar 2002-2003 y cuenta hoy con más de 8000 alumnos y un sector productivo.

La función de la ciencia y la tecnología en el desarrollo del país ha sido significativa. Cabe mencionar que, en el año 2004, Cuba invirtió alrededor del 1.5% de su PIB en actividades directamente relacionadas con la ciencia y la tecnología. En Cuba existen un total de 218 instituciones totalmente consagradas a la ciencia y la tecnología, incluidas 118 instalaciones de investigación. Más de 31.400 personas laboran en institutos especializados en la esfera de la investigación y el desarrollo. El número total de trabajadores vinculados a la esfera de la ciencia y la tecnología es superior a 64.000, y el 52% de ellos son mujeres. De la población del país en edad laboral, 15 de cada 1.000 trabajan en el sector de la ciencia y la tecnología, proporción que se compara con la de algunos de los países europeos desarrollados.

COMPLEJO BIOTECNOLÓGICO: CIENCIA E INNOVACIÓN MEDIANTE LA SINERGIA

Como ejemplo de la repercusión de la ciencia y la tecnología en el desarrollo de Cuba, debo mencionar la importante infraestructura de la industria biotecnológica, cuyo buque insignia es el “Polo Científico del Oeste de La Habana”, que alberga hoy a más de 52 organizaciones científicas, de investigación, producción y comercialización, y posee en Cuba y en el exterior los derechos de propiedad de más de 800 patentes registradas en 66 países.

Dos ejemplos del importante impacto en la salud de la población cubana de este sector se aprecian en las figuras 7 y 8, que reflejan la disminución de la incidencia de la hepatitis B y la meningitis meningocóccica BC, debido a la aplicación de estas vacunas en niños menores de 15 años. Debo destacar, además, que cada niño, al nacer, recibe gratuitamente 13 vacunas, todas pro-

ducidas en Cuba, y la mortalidad infantil, en el 2005, fue de 6 por cada mil nacidos vivos.

Una observación derivada de la experiencia de Cuba**:** para que los países del Sur participen en el desarrollo de la economía del conocimiento en su beneficio, es necesario que superen obstáculos de proporciones considerables: 1) La ausencia de una infraestructura educacional y tecno-científica. 2) La amplia brecha que existe en relación con la tecnología digital y el conocimiento. 3) Las dificultades del mundo en desarrollo, las cuales se derivan de la propiedad intelectual y de la fuga de cerebros de recursos humanos altamente calificados.

La forma en que Cuba está abordando la solución de estos problemas:

1) Desarrollando una sólida base científica y un programa nacional de educación en todos los niveles, comenzando con la eliminación del analfabetismo y creando muchos centros de investigación; 2) Estableciendo una estrategia de ciencia y tecnología de conformidad con los intereses nacionales, y sinergias coherentes entre todos los actores del Sistema de Innovación-Ciencia. 3) Desarrollando recursos humanos de excelencia, lo que constituye una ventaja competitiva, quizás la más importante. Etcétera.

CONCLUSIONES

Para concluir, quisiera destacar las siguientes observaciones generales:

En primer lugar, resulta esencial que los países del Sur no sólo se valgan del desarrollo de la economía del conocimiento sino que participen en dicho desarrollo. Con el fin de hacerlo, es necesario superar obstáculos de proporciones considerables como: 1) La ausencia de una infraestructura educacional y tecnocientífica. 2) La amplia brecha que existe en relación con la tecnología digital y el conocimiento. 3) Las dificultades del mundo en desarrollo, las cuales se derivan de la propiedad intelectual y de la fuga de cerebros de recursos humanos áltamente calificados.

En segundo lugar, la expresión "Ciencia en el Sur" es, de muchas formas, un término general, pero se refiere específicamente a la distribución de la actividad científica en el mundo. Es sorprendente ver cuan a menudo este problema se excluye de los debates acerca de las preocupaciones globales, porque la polarización de la ciencia no es el único problema en sí, sino que también pone en peligro el surgimiento de soluciones viables a otros problemas.

En tercer lugar, la repercusión práctica de la tendencia actual para concentrar la ciencia en un puñado de naciones en desarrollo, más pronto o más tarde obstaculizará el desarrollo de la ciencia en el mundo (en el Norte y en el Sur). De hecho, la ciencia se beneficia de una diversidad de enfoques respecto de un problema dado. Esa diversidad está profundamente arraigada en el carácter

social de la actividad científica; se relaciona con la diversidad inherente a las sociedades donde la ciencia se practica y se investigan los mismos problemas. La concentración de la ciencia reducirá esta diversidad e impedirá el necesario reemplazo de los paradigmas que subyacen su avance. Asimismo, en sus comienzos, la investigación científica era un esfuerzo esencialmente individual, que requería mucho menos de instituciones complejas, servicios de apoyo y recursos organizativos. En la actualidad, la investigación es un esfuerzo cada vez más colectivo.

En cuarto lugar, hay la idea de que el conocimiento es diferente de otros recursos económicos, y que puede apropiarse libremente: esta es una creencia extremadamente ingenua. El uso del conocimiento (para no mencionar la creación del conocimiento) requiere recursos humanos sustanciales y competentes, acceso a los canales de información, recursos organizativos, vínculos funcionales entre la academia y la industria, una infraestructura legal de apoyo, habilidades de negociación y muchos otros elementos, cuya escasez en el Sur constituye una enorme barrera, mucho más poderosa de lo que cualquier otro sistema aduanero pudiera imponer.

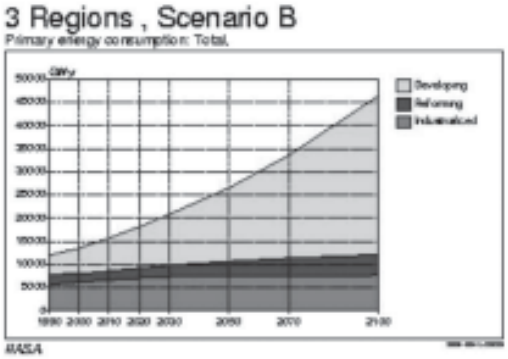
Por último —pero no por eso menos importante—, la falta de percepción más seria es la de ver la cooperación científica Norte-Sur como una forma de ayuda a los países en desarrollo, y no como un enfoque conjunto respecto de los problemas mundiales que afectan a todos, cuya solución beneficiaría a todo el mundo; entre los ejemplos se incluyen los problemas ambientales, el agotamiento de los recursos naturales, salud precaria, acceso a la educación.

Permítanme terminar con uno de los hermosos pensamientos de José Martí, cercano a las aspiraciones de este evento:

"Escasos como los montes, son los hombres que saben mirar desde ellos, con entrañas de nación y humanidad".

ANEXO

IIASA – PROYECCION DE LA DEMANDA DE ENERGIA FUTURA

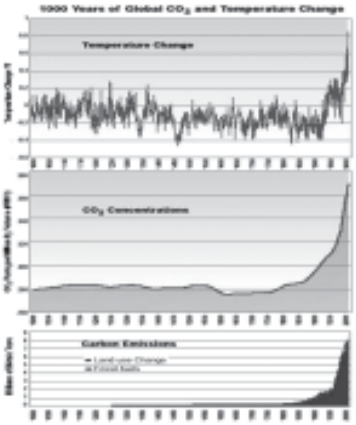


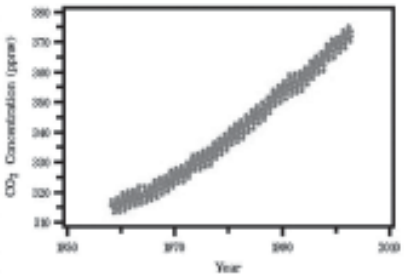
En 2050: Se duplicará demanda energética actual, de 10^{10} ton/equivalentes de petróleo

REDEM

Dr. Fidel Castro Díaz-Balart

CAMBIOS CLIMATICOS INDUCIDOS POR LA ENERGETICA



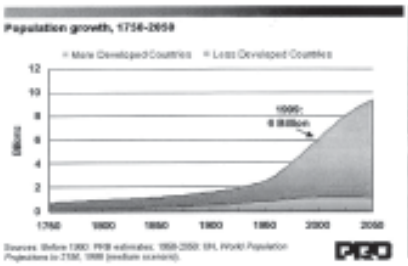


Source: Dave Keeling and Tim Whorf (Scripps Institution of Oceanography)

REDEM

Dr. Fidel Castro Díaz-Balart

PROBLEMAS DEMOGRAFICOS Y MEDIOAMBIENTALES



En 2050:

- Habrá, 8 – 9 x 10^9 de habitantes.
- La mitad de la población mundial vivirá con escasez de agua (< 1700 m^3 per. capita /año).
- Si la mayoría de los combustibles es de **origen fósil,** la temperatura del planeta aumentará en 2^0 C, crecerá contaminación y nivel del mar se elevará en 50 cm.

REDEM *Dr. Fidel Castro Díaz-Balart*

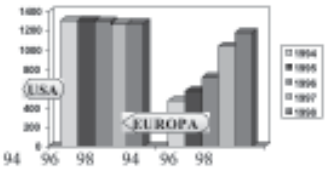
LA INDUSTRIA BIOTECNOLOGICA MUNDIAL

Año 2005, más de:

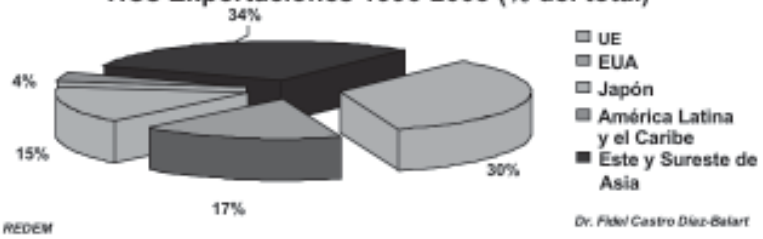
- **4,000 compañías**
- **300,000 empleados**
- **370 productos en fase III de ensayos clínicos**
- **200 FDA* medicamentos y vacunas aprobadas**

Ganancias:

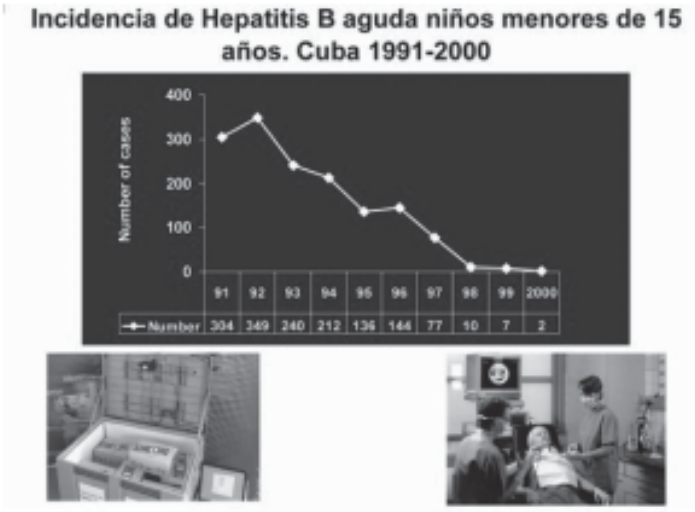
En 1992: 8 mil millones USD; 2002: 50 x 10^6 USD Bn.



TICs Exportaciones 1996-2003 (% del total)

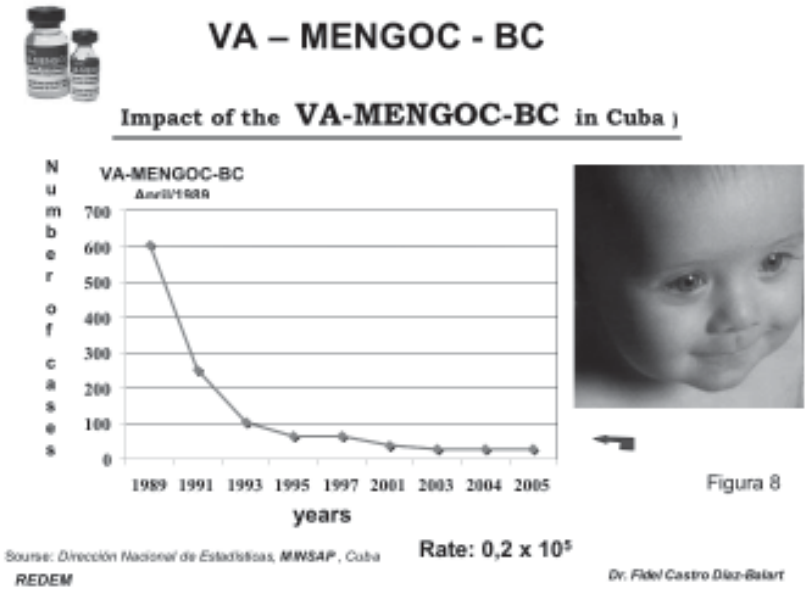


REDEM *Dr. Fidel Castro Díaz-Balart*



REDEM Figura 7 Dr. Fidel Castro Díaz-Balart

FACTORES QUE CONTRIBUYEN AL ÉXITO EN CUBA
1. Un programa nacional de educación desarrollado
2. Una base cientifica fuerte
3. Creando capacidades y masa critica de instituciones educacionales y de I+D con su marco legal
4. S&T estrategias coherentes con los intereses nacionales
5. Desarrollando Recursos Humanos de excelencia
6. Desarrollo de Redes & Cooperación
7. Transferencia tecnológica
8. Creación de parques similares a S&T en Biotec y TICs
Bio
Education, science&tech.
REDEM
Figura 9
Dr. Fidel Castro Díaz-Balart


VA – MENGOC - BC
Impact of the VA-MENGOC-BC in Cuba)
VA-MENGOC-BC
Number of cases
700
600
500
400
300
200
100
0
1989 1991 1993 1995 1997 2001 2003 2004 2005
years
Rate: 0,2 x 10⁵
Sourse: Dirección Nacional de Estadísticas, MINSAP, Cuba
REDEM
Figura 8
Dr. Fidel Castro Díaz-Balart

Polo Científico del Oeste de la Habana
CNGM
CIGB
CIM
CENIC
I. FINLAY
IPK
11 de febrero 1991.
52 instituciones
CIE
LIORAD
NOVATEC
CENPALAB
BioCen
CENSA
CIREN
AICA

Figura 6